
población y desarrollo

Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua

José Luis Rocha Gómez



C E P A L

**Acuerdo de Cooperación CELADE-UNFPA
(Fondo de Población de las Naciones Unidas,
Oficina de Nicaragua)**

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

Santiago de Chile, enero del 2006

Este documento fue preparado por José Luis Rocha Gómez, consultor del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Para su ejecución se contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-Oficina de Nicaragua).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8991

ISSN electrónico 1680-9009

ISBN: 92-1-322874-0

LC/L.2491-P

Nº de venta: S.06.II.G.27

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. 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. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Visión de funcionarios públicos y de la sociedad civil sobre los migrantes nicaragüenses y las políticas migratorias	9
1. El balance de los movimientos internacionales de población: ¿se gana? ¿se pierde?	9
2. Visiones y posiciones más divergentes	10
3. Bloqueos al entendimiento binacional.....	12
4. El disenso en el Estado costarricense	13
5. Percepciones coincidentes	15
6. Una mirada analítica.....	16
II. Aportes para una política nicaragüense de migraciones internacionales	19
1. Fundamentación de la necesidad de las políticas de migraciones internacionales	19
1.1 Las migraciones nicaragüenses.....	19
1.2 Migración y desarrollo....	21
1.3 Más allá de las amnistías, la gestión migratoria.....	24
2. Antecedentes derivados del contexto del Grupo Puebla y de los esquemas de integración regional	27
2.1 La Comisión Centroamericana de Directores de Migración.....	28
2.2 La Conferencia Regional sobre Migración..	29
2.3 El Sistema de Integración Centroamericana (SICA).....	30
3. Conexión entre las políticas migratorias y el Plan Nacional de Desarrollo	31

4.	Desafíos y oportunidades para la formulación de políticas	32
4.1	Base legal.....	32
4.2	Vínculos y sinergias.....	36
4.3	Categorías de emigrantes y líneas de acción en el sector público....	42
Bibliografía	67
Anexos	73
Serie Población y desarrollo: números publicados	83

Índice de cuadros

Cuadro 1	Amnistías concedidas por el gobierno de los Estados Unidos	25
Cuadro 2	Amnistías concedidas por el gobierno de Costa Rica	25
Cuadro 3	Convenciones ratificadas según países seleccionados	26
Cuadro 4	Nicaragüenses, hondureños, guatemaltecos y salvadoreños deportados y naturalizados en los Estados Unidos	46
Cuadro 5	Deportados como porcentaje de naturalizados	46

Índice de recuadros

Recuadro 1	Algunas propuestas para la gestión de las migraciones	18
Recuadro 2	Propuestas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	35

Resumen

Este documento contiene una exposición y análisis de las percepciones sobre los migrantes y las políticas migratorias y una serie de propuestas para articular políticas de migraciones internacionales.

En la primera parte se presenta una caracterización de las percepciones dominantes entre funcionarios ubicados en posiciones influyentes, su valoración global de las migraciones y las políticas migratorias, las posiciones más divergentes que a veces alimentan conflictos, los puntos de consenso, su visión del papel de la empresa privada y el sector estatal y sus propuestas de mecanismos, programas y actividades que pueden resultar benéficos para situarnos en la ruta de una mejor gestión de las migraciones.

En la segunda sección se ofrecen unos aportes a las políticas migratorias que proporcionan información sobre el estado de las migraciones, las implicaciones de algunas de sus consecuencias, la legislación migratoria, las organizaciones y sus tareas, al tiempo que explicitan o sugieren conexiones entre unas y otras. Su propósito es identificar necesidades y sugerir colaboraciones, rescatar la relación con los planes de desarrollo, revelar problemáticas derivadas de distintas situaciones migratorias y, finalmente, proponer esbozos de programas que sean respuestas específicas y en los que se pueda ver actuar al unísono a las organizaciones a las cuales les compete la gestión de migraciones internacionales. La finalidad del conjunto es proponer una gestión migratoria que disminuya los efectos perniciosos y multiplique las consecuencias positivas de las migraciones.

Introducción

El creciente movimiento de nicaragüenses hacia el exterior y la complejidad de sus efectos sobre las relaciones internacionales, los derechos de los migrantes, la concepción de la ciudadanía, la gobernabilidad, la economía en Nicaragua y en los países receptores, entre otros temas sensibles crea la urgente necesidad de disponer de leyes, programas y disposiciones administrativas, distribuir competencias entre entidades del sector público y vincularlas con la sociedad civil organizada.

Reunir la información necesaria para el análisis, formular propuestas sobre la base de un estudio riguroso, discutir y consensuarlas para definir una política migratoria, así como desarrollar las competencias y redes institucionales para su aplicación, es un proceso gradual y en el que se requiere el concurso de múltiples actores. Ese proceso ha sido activado en Nicaragua. De ello, son manifestaciones la ratificación de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, los foros que regularmente organiza la red nicaragüense de la sociedad civil para las migraciones, los acuerdos entre la Policía Nacional y la Pastoral de Movilidad Humana, la reforma de la Ley 240, la creciente presencia del tema en los medios de comunicación masiva, los consulados móviles y varias investigaciones, que favorecen una gestión de las migraciones.

Como un aporte a estas políticas, este documento presenta, en su primera sección, un análisis de las percepciones que sobre los migrantes y las políticas migratorias tienen funcionarios ubicados en posiciones influyentes. Aunque no se intenta esclarecer la relación entre políticas y percepciones, se muestra las percepciones que

aparecen como dominantes entre los funcionarios nicaragüenses y costarricenses, que juegan un papel clave en la atención a los migrantes, en la aplicación de la legislación migratoria, en el diseño de políticas o en el empleo de fondos de la cooperación externa.

La percepción sobre las personas que migran, los movimientos poblacionales y las políticas migratorias es un fenómeno al que se le ha prestado poca atención en Nicaragua. Los datos sobre flujos de migrantes y sobre el impacto de las migraciones (remesas), oferta laboral en los países de destino y condiciones de vida de los migrantes y sus familiares han absorbido buena parte de la atención de investigadores, políticos y periodistas. Las imágenes que sobre los migrantes se construyen en Nicaragua han permanecido en un tercer plano, en Costa Rica y en los Estados Unidos han recibido mayor atención. El académico costarricense Carlos Sandoval (2002) se ocupó de los estereotipos de los nicaragüenses que el imaginario costarricense produce y que frecuentemente se desliza hacia la xenofobia. En los Estados Unidos, Ilan Stavans (1999) y Leo R. Chávez (2001) muestran cómo se pueden estudiar las imágenes que sobre los migrantes se van pergeñando en los textos, revistas, en el cine y en la literatura de ficción. En Nicaragua aún están pendientes estudios de esa naturaleza.

Se parte del supuesto de que las percepciones sobre los migrantes forman parte de las circunstancias culturales en que se producen las migraciones. No son elementos neutros, sino factores que facilitan u obstaculizan los procesos de adaptación, estímulos que cohíben o fomentan programas, dispositivos que orientan las políticas en una u otra dirección. En la percepción que predomina se juegan los migrantes sus posibilidades de asimilación, inserción económica y cultivo de la identidad. Hay presión para que las políticas públicas hacia los migrantes correspondan con la imagen que los actores sociales han elaborado sobre las migraciones (Mármora, 2002). La percepción sobre su impacto en la economía, la cultura, las formas de vida y otros aspectos condiciona las oportunidades de los migrantes. Esta correlación fue destacada por Jürgen Habermas (2000) que afirmó “*la disponibilidad a integrar políticamente a los inmigrantes económicos depende también de cómo perciban las poblaciones autóctonas las consecuencias sociales y económicas de la inmigración*”. Esta es una tesis que *mutatis mutandis* puede hacerse extensiva a los países de origen y tránsito. En el caso de los primeros, se juegan las oportunidades de respaldo del gobierno a los ciudadanos que migraron, la voluntad de negociar tratados bilaterales en beneficio de las y los migrantes –incluyendo convenios de migraciones de trabajadores temporales–, el aprovechamiento de las remesas, las amnistías migratorias y la capacitación de los funcionarios de migración, entre otras políticas, programas y convenios. En el caso de los segundos, se juega ante todo la posibilidad de disminuir los riesgos durante la travesía.

Tomando en cuenta las percepciones y las propuestas de los entrevistados, y muchos otros datos, la segunda sección de este trabajo ofrece aportes para una política de migraciones internacionales que relacione entidades, iniciativas y propuestas. Se trata de avanzar hacia una gestión de las migraciones, que tenga en cuenta el volumen de los movimientos migratorios y los factores que los condicionan, los planes de desarrollo, las iniciativas de integración regional, la legislación migratoria, las competencias y potencialidades de las organizaciones nacionales, los diversos tipos de migrantes y sus requerimientos, los vínculos entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales y la posibilidad de incidir positivamente sobre la percepción de las migraciones. Estos aportes proporcionan información sobre el estado de las migraciones, las implicaciones de algunas de sus consecuencias, la legislación migratoria, las organizaciones y sus tareas, al tiempo que explicitan o sugieren conexiones entre unas y otras. Se busca identificar necesidades, plantear colaboraciones y promover los aspectos positivos de adoptar una legislación internacional sobre derechos de los migrantes, con el fin de lograr una gestión migratoria que sea favorable a las migraciones.

I. Visión de funcionarios públicos y de la sociedad civil sobre los migrantes nicaragüenses y las políticas migratorias

1. El balance de los movimientos internacionales de población: ¿se gana? ¿se pierde?

La valoración del fenómeno migratorio se divide en cuatro posiciones que no son divergentes en todos sus argumentos, pero destacan distintos ejes temáticos. Los funcionarios públicos de Nicaragua afirman que el país emisor es el gran perdedor, porque se pierde capital humano, se van los más emprendedores, la desintegración familiar aumenta, con todas sus consecuencias, el tejido social se rompe, los derechos humanos de muchos nicaragüenses no son respetados y sube la presión sobre los servicios consulares. A menudo se dice que *“aunque no tuvieran un gran nivel académico, la gente que se va a Costa Rica es gente emprendedora, gente que asume el riesgo. Son gente valiosa que dejan de poner su ingenio en función de lo que podría ser beneficioso para Nicaragua”*. Por consiguiente, la mejor política migratoria es la que se enfoca en la retención de población. Una visión semejante tienen los funcionarios de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica: las migraciones imponen una pesada carga al Estado receptor, porque aunque son una fuente de mano de obra, tienen un costo para las finanzas públicas.

En ambos casos el análisis se organiza a partir de un eje económico (aunque la desintegración familiar es un tema que tiene más fuerza en Nicaragua) que determina la valoración del saldo de las migraciones, la ubicación de sus principales consecuencias y la propuesta de soluciones. Como la motivación es económica, se visualizan más las consecuencias de este tipo. Cuando aflora una preocupación más cultural, es positiva desde la percepción costarricense (intercambio cultural) y negativa desde la visión nicaragüense: *“se perdió el orgullo nicaragüense, la gente cuando están por otro lado aprenden a hablar como los gringos o como los ticos, ya se olvidan de muchas cosas de su país”*.

Los funcionarios de la cooperación externa y de organismos multilaterales tienden a hablar de las migraciones como de un fenómeno universal que continuará y que tiene aspectos positivos y negativos. Éstos últimos pueden ser agudizados por las políticas que restringen las migraciones. Las políticas de control son percibidas como una reacción lógica de los países receptores, pero sostienen que deberían ser corregidas o, al menos, moduladas por los derechos humanos. En su descripción de las migraciones suelen remitirse a la historia universal y a la globalidad del fenómeno migratorio, evitando emitir valoraciones. Buscan articular un discurso desde un eje histórico y socioeconómico, empleando un análisis antes positivo que normativo. Las migraciones son un producto de la globalización que continuará por un largo período. Algunos miembros de la sociedad civil y de organismos públicos en Costa Rica coinciden con este discurso.

Los funcionarios de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en Nicaragua como en Costa Rica, conceptualizan las migraciones como un derecho. El eje temático está constituido por los convenios y protocolos de la legislación universal y la valoración del fenómeno, sin descuidar los aspectos socioeconómicos y culturales, se formula en términos del ejercicio de la ciudadanía, a su vez dependiente de los derechos universales. La articulación de una política de retención de potenciales migrantes es vista como una posibilidad de ejercer el derecho a no migrar: *“no olvidemos que también existe el derecho a no migrar”*, suelen sostener. Más que ningún otro sector, la sociedad civil tiende a valorar el intercambio cultural, el enriquecimiento en costumbres de las sociedades de destino y la mutua configuración entre los nativos y los inmigrantes.

La Dirección de Migración y Extranjería de Costa Rica, además de evaluar negativamente el impacto de las migraciones sobre el mercado laboral y la presión sobre los servicios sociales y migratorios, coloca el énfasis en el tema de la seguridad nacional. La regularidad y gobernabilidad de las migraciones son los objetivos supremos a conseguir porque una permisividad excesiva pondría en cuestión la razón misma de ser de las direcciones de migración. El carácter masivo e irregular de las migraciones actuales constituye su principal objeción contra los movimientos de nicaragüenses hacia Costa Rica: *“la parte negativa de esto es el desorden migratorio. ¿Qué es el desorden migratorio? Es cuando esa gente se viene en tropel”*. Los controles y cierta dosis de represión, que *“no es la solución al problema”*, son algunas de las medidas a tomar. Su visión, bastante más compleja de lo que han dejado ver los medios de comunicación, propone una migración controlada y una política migratoria que aborde múltiples temas e involucre a instituciones públicas competentes, como los ministerios de Salud, Trabajo y Educación.

2. Visiones y posiciones más divergentes

La universalidad de los derechos humanos frente a las necesidades de gobernabilidad y las limitaciones financieras de un Estado y la política de la seguridad nacional frente al ejercicio de las libertades reconocidas, son los polos de mayor tensión. Si bien nunca expresan dicotomías absolutas, el énfasis que los funcionarios ponen en uno u otro de estos polos manifiestan su visión. Un ejemplo de esto es la opción por los controles de la Dirección de Migración como opuesta a la

promoción de los derechos humanos de la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La cooperación externa y los organismos de la sociedad civil insisten en la defensa de unos derechos de cuño global. Entidades del gobierno costarricense, sin negar la existencia de esos derechos, hacen hincapié en las implicaciones que los movimientos migratorios —especialmente los irregulares— tienen para las finanzas públicas y la gobernabilidad. En todos los organismos consultados coinciden en que la mayor parte de la migración es irregular y que tiene riesgos, pero divergen en cuanto al factor responsable de esta irregularidad. Unos señalan como responsables a las políticas que buscan controlar, otros a la voluntad de los migrantes de violar las leyes. Para la sociedad civil nicaragüense, la irregularidad es consecuencia de las políticas restrictivas, mientras que para el gobierno costarricense es un efecto del movimiento desordenado e irrespetuoso de las normativas, de una voluntad de evadir los controles a fin de reducir costos.

Implícita, pero no por ello menos aguda, es la oposición entre los beneficios de la economía nacional de Nicaragua y las finanzas públicas de Costa Rica. El peligro del volumen de los migrantes y su presión sobre los servicios sociales, que aparece como una alarma en Costa Rica, se refiere a un mismo movimiento poblacional que en Nicaragua se traduce en remesas, empleo y descongestión de la demanda de servicios públicos. Miembros de la sociedad civil costarricense sospechan que el Estado nicaragüense ha optado por no implementar medidas para frenar las migraciones, porque en el cálculo costo-beneficio éstas resultarían ventajosas: *“Pienso en el caso del Estado nicaragüense. Si al Estado nicaragüense lo que le interesa es la exportación de personas, pocas acciones adoptará por generar alternativas en aquellas zonas geográficas críticas que expulsan personas. Precisamente me parece que habrán pocas acciones de contención de las personas precisamente porque hay más rentabilidad en las remesas que en acciones que puedan contener el movimiento”*. Esta percepción está directamente vinculada a la valoración que tienen la mayoría de los actores de la gestión migratoria del Estado nicaragüense. Mientras el gobierno de Nicaragua se muestra muy satisfecho de sus avances —*“la Cancillería da respuesta inmediata, realiza un trabajo proactivo, una labor silenciosa”*—, todos los organismos en Costa Rica tienen la visión opuesta. La Defensoría de los Habitantes afirma: *“Hemos percibido un abandono de Nicaragua hacia sus nacionales en el extranjero. Una no preocupación de lo que está pasando y también un momento de coyuntura donde se quiere revertir esa situación mandando mensaje de supuesta preocupación. Con el respeto que me merece, porque es de la percepción que nos queda de este lado, no hay acercamientos formales, sistemáticos, objetivos, serios, continuos de esta otra cara de la política migratoria”*. Por su parte, la sociedad civil en Costa Rica valora negativamente los ocasionales intentos del gobierno nicaragüense para velar por sus ciudadanos en Costa Rica: *“golpean la mesa, preguntan qué es lo que está pasando. Yo no califico esto en términos de que eso no se puede hacer. Pero yo me pongo a pensar: eso no es lo único que hay que hacer. Es sólo una explosión. Da una idea de un compromiso y una preocupación gigantesca para establecer la responsabilidad, pero una vez que el asunto baja intensidad, pues sigue ocurriendo exactamente lo mismo. Hace falta persistencia en la posición. Creo que debería de considerarse como una de las debilidades que uno percibe”*. Otros expresan la misma preocupación aun reconociendo la justicia del reclamo de las autoridades nicaragüenses: *“mucho del reclamo que en algún momento Nicaragua ha tenido para Costa Rica, no obstante tener la razón —porque tal vez hubo violación de los derechos de algunos de sus nacionales, etc.—, pierde legitimidad cuando no ha tenido preocupación en su propia jurisdicción”*. Esta idea de la autoridad moral está ligada a la responsabilidad sobre las causas de la migración, uno de los temas más controversiales. La sociedad civil en Nicaragua y Costa Rica, y varios organismos gubernamentales, sostienen que la ausencia de políticas o el declive de la inversión social son factores de expulsión de los migrantes. En la Cancillería de Nicaragua sostienen que *“los nicaragüenses muchas veces se van porque*

quieren irse” y que “el nicaragüense, como ser humano, se caracteriza por su deseo de conocer nuevos lugares para aventurar”.

La identificación de temas clave para las políticas migratorias muestra algunas diferencias de énfasis: las instituciones del gobierno destacaron las remesas, los mercados laborales y la desintegración familiar; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, coincidiendo con la sociedad civil, reclamó la preponderancia de los derechos humanos y la desintegración familiar; y la cooperación externa agregó a éstos la globalización.

3. Bloqueos al entendimiento binacional

Exceptuando las negociaciones sobre trabajadores migrantes temporales, los funcionarios costarricenses no perciben intentos de parte del gobierno nicaragüense de velar por sus connacionales que migraron. En la percepción de los funcionarios entrevistados existen también otros temas que han sido raíz o abono de los bloqueos en la ruta hacia un entendimiento entre los gobiernos nicaragüense y costarricense. Las disputas en relación a la navegación del río San Juan fue señalado como uno de los más contundentes: *“Cuando aparentemente van dar una solución —sostiene una funcionaria nicaragüense— vienen los problemas políticos. Viene el problema del río San Juan y ya se termina todo”.* Empleados del Estado costarricense coinciden en declarar: *“Cualquier tema a negociarse con Costa Rica ocupa un segundo lugar. El primer tema debe ser el río San Juan”.* También suelen ubicar este tema entre los muchos que contribuyen a complejizar las negociaciones binacionales: *“Las pautas de las políticas internacionales son bien complejas porque un día es el río San Juan, ahora es lo de la condonación de la deuda y después serán las cantidades de emigrantes que te voy a devolver o la cantidad de emigrantes que te voy aceptar. Hay siempre intereses entre los dos países. Y cada uno trata de dejarse un As bajo la manga para poder cambiar, en un momento determinado, la posición del otro según sus intereses. La política internacional es muy complicada. Uno no entiende todos los intereses que está en la mesa”.* Por su parte, la posición de los funcionarios nicaragüenses no presenta fisuras: cualquier aspecto sobre el río San Juan no es negociable.

La sociedad civil toma distancia de este planteamiento y se enfoca sobre los intereses comunitarios, destaca el tema medio ambiental, pone énfasis en los beneficios del intercambio con Costa Rica y denuncia el sesgo xenofóbico del tratamiento de estos temas: *“Hasta donde yo he visto con la gente los problemas fronterizos para las comunidades y municipios fronterizos del río San Juan, no existen. Tampoco en Rivas. Creo que todos estamos claros de que algo damos y algo recibimos. La población de Cárdenas no tiene dificultad para comunicarse y negociar con la comunidad de La Cruz porque saben que algo dan y algo reciben. Tampoco las comunidades del río San Juan, sean nicaragüenses o sean costarricenses. Lo que les preocupa a esas comunidades es el daño que a la naturaleza le puedan causar esos movimientos de tierra que hacen en Costa Rica porque varían el curso de las aguas de río, lo extienden y lo van a ir secando. Ahora, si alguien hace una represa en el lado de Nicaragua, también las comunidades se van a oponer porque es tratar de traer como beneficio para mi empresa lo que históricamente ha sido beneficio para mi comunidad. Los temas fronterizos se tienen que analizar sin xenofobia porque el patriotismo es cosa. Yo creo que lo que hay es un falso patriotismo. Yo he tenido la oportunidad, ante el mensaje de patriotismo de que ‘el río San Juan es nica’, de notar que cuando vas a las comunidades no encontrás ese discurso”.*

Otra área conflictiva se deriva de la aplicación de controles y deportaciones sobre los nicaragüenses asentados en Costa Rica. La Carpio, el barrio emblemático para tomar la temperatura a la convivencia de nicaragüenses y costarricenses, ha recibido ocasionales visitas de la policía migratoria. Con un 49,1% de población nicaragüense, La Carpio concentra al 6% de los

nicaragüenses que el censo nacional de 2000 registró como residentes en Costa Rica (Campos, 2004). Mucho de lo que ocurre allí está bajo la lupa de políticos, científicos sociales y periodistas. La Cancillería nicaragüense, en relación con la última “redada en La Carpio” destaca *“hacerse presente en el país vecino para negociar con las autoridades que no se dieran este tipo de acontecimientos y que producto de eso ya no se han vuelto a realizar este tipo de redadas”*. La sociedad civil costarricense percibe que el gobierno nicaragüense ha tratado ese tema dando muestras de escasa sensibilidad. El imperativo de los derechos universales se enfrenta al prurito de soberanía y seguridad nacional, y se combina peligrosamente con las responsabilidades públicas por los flujos migratorios. Existen diferentes concepciones sobre cuál debe ser el papel del Estado nicaragüense y hasta dónde llegan sus límites objetivos y los límites de su autoridad moral en la defensa de sus ciudadanos.

En relación a la atención a los nicaragüenses en Costa Rica, funcionarios de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, sostienen que *“Nicaragua debe asumir algunos costos en los que incurre en el Estado costarricense para poder atender a esta población de inmigrantes, porque igual aquí se le da derecho a la salud, derecho a la educación. Aquí la educación es gratuita en primaria y secundaria, gratuita y obligatoria, y los nicaragüenses están en nuestros sectores educativos”*.

4. El disenso en el Estado costarricense

Las visiones contrapuestas en relación a las migraciones también se presentan —y quizás con mayor incidencia— entre instituciones del mismo aparato estatal y de la misma nación. En Costa Rica, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Defensoría de los Habitantes muestran puntos de vista más explícitamente divergentes. Para la primera, el tipo de inmigrante ideal es el que llega por temporadas, no trae a su familia y entra por las vías convencionales con sus documentos y se somete a los controles establecidos por la ley. Éste es el inmigrante que tiene derechos y puede apelar a la ley. Es necesario que venga sólo y no acompañado de su familia y, de hecho, *“la Convención del noventa debe referirse sólo al trabajador, y no a su familia”*. El inmigrante que viene dispuesto a permanecer, que trae familia dependiente y que por carecer de los documentos requeridos por la ley evade los controles migratorios debe ser penalizado y objeto de represión, aunque no sea la solución del problema.

Los funcionarios de la Dirección de Migración y Extranjería se oponen a la inmigración masiva y desordenada porque ésta *“se ha visto saturada por la presión sobre los servicios que prestamos. Hay un montón de costarricenses hijos de nicaragüenses que vienen a pedir servicio de pasaportes”*. En definitiva, *“los nicas son los culpables de que se les paguen salarios por debajo del mínimo porque, debido a su irregularidad y a su número, aceptan bajos salarios”*. La peor consecuencia negativa de la irregularidad es la imposibilidad de reclamar derechos: *“el que pide derecho que sea derecho”*. Para dichas autoridades es lamentable el hecho de que *“la gente esté en condiciones de irregularidad sean lastimosamente atractivos para una serie de empleadores inescrupulosos que prefieren esa mano de obra ilegal para pagar salario por debajo del mínimo legal, esa gente no sólo se afecta así misma o es afectada por sus patrones de manera negativa sino que tampoco está cotizando para la seguridad social”*.

Bajo estas concepciones, cierta aplicación de los derechos humanos puede estar reñida con la soberanía nacional y con la mera existencia de la Dirección de Migración, dado que, si se conceden los derechos que reconoce la Convención, *“la institución creada para regular los movimientos migratorios, o sea desde el ingreso hasta el egreso de nacionales y de extranjeros, ya no tendría sentido”*. Los funcionarios de esta entidad entrevistados aseveran que *“los que están en condiciones irregulares están violando el Estado de derecho. Ese Estado tiene derecho de aplicar las sanciones”*.

correspondientes, llámense deportación, llámense rechazo o lo que aplique. El Estado, tiene todo el derecho –y yo insisto: el derecho y la obligación– de velar por las condiciones de los nacionales”.

La Defensoría de los Habitantes pone el énfasis en la necesidad de garantizar los derechos a esos inmigrantes –independientemente de su estatus jurídico– y en la percepción del fenómeno migratorio como una oportunidad de enriquecimiento cultural: *“Costa Rica es un país multiétnico, multicultural. En diversos informes anuales que hemos presentado a la Asamblea Legislativa y a la sociedad en general, hemos planteado que esa diversidad cultural de nuestro país a veces se pierde y caemos en una situación ficticia de homogenizar a la población cuando ocurre todo lo contrario: nuestro país es fruto de esa riqueza cultural”.*

La Caja Costarricense del Seguro Social es el tema de conflictos que más frecuentemente sale a relucir y sobre el cual hay posiciones más definidas y contrapuestas entre las autoridades públicas costarricenses y la sociedad civil. Los recientes escándalos de corrupción en torno a sus fondos, su prolongada crisis y algunos artículos periodísticos han convertido a dicha entidad en objeto de polémica. Funcionarios de la Dirección General de Migración perciben que el volumen de inmigrantes ejerce, sobre los escasos recursos de la Caja Costarricense del Seguro Social, una presión que ha deteriorado la capacidad de brindar servicios de igual calidad que antaño: *“Si nosotros vemos una Caja de Seguro Social donde yo antes iba, me daban un tratamiento de lo que fuera y lo tenía. Ahora voy y lo único que me medican es acetaminofén nada más. Y eso no puede ser igual. A cada uno de nosotros trabajadores privados o del sector público nos rebajan una cuota mensual. Y no es cualquier cuota mensual. Es una cuota alta y, sin embargo, ya no hay medicamentos. Me dan una cita para cuatro o cinco meses después, de tal forma que me obligan a tratarme con mis escasos recursos: ir donde un médico privado o morirme, porque no voy a llegar a la cita cinco meses después”.*

En cambio, la Defensoría de los Habitantes no pone en discusión el derecho a esos servicios, desdeña la distinción enfocada en el estatus legal de quien cotiza y desplaza la cuestión neurálgica al hecho de si los inmigrantes que se benefician de los servicios de la Caja del Costarricense del Seguro Social cotizan o no cotizan: *“el sistema funciona, el problema es cuando la situación irregular tergiversa los procesos legítimos de cotización y entonces sí se convierte eventualmente en una carga para un sistema financiero. Como cualquier financiero, necesita los recursos para seguir adelante. Sin embargo me llamó mucho la atención un dato que salió no hace mucho en un medio de comunicación que decía que alrededor del 80% de las atenciones que hace la caja de seguro social corresponde a personas que cotizan o sea el 20% podría ser de personas que no cotizan”.* La conclusión de estos funcionarios es que se culpa a los inmigrantes porque *“se necesita tener alguien quien culpar de la crisis que sí tenemos en el país”.* La Defensoría condena la solución de aplicar represión en lugar de posibilitar que más personas coticen.

Por su parte, miembros de organizaciones de la sociedad civil de Costa Rica sostienen que una investigación reveló que los nicaragüenses no son el problema de la Caja y que tanto en ésta como en otras áreas de los servicios sociales es de uso frecuente el recurso de inflar las cifras. El punto que más destacan es el mínimo acceso que tienen los inmigrantes nicaragüenses a los servicios de salud, la reducida inversión que en los mismos hace el Estado y la contribución obligatoria de los usuarios: *“la población indocumentada a la cual se están refiriendo, no accede. Tenemos casos dolorosísimos de gente que no accede a esos servicios. Y si accede, sólo obtiene panadol, acetaminofén. Son las medicinas a las que vos tenés derecho cuando vas y, además, te ponen una factura”.*

Otras divergencias surgen alrededor de la polémica en torno a si la mano de obra nicaragüense es complementaria, supletoria, adicional o competitiva. La Dirección General de Migración y Extranjería propone medidas urgentes de control porque sus funcionarios y, a juicio de

ellos, la opinión pública perciben que ya se llegó a un punto de desequilibrio: entran más migrantes de los que pueden absorber ciertos sectores de la economía costarricense. Los entrevistados no abordaron el tema de la posible saturación de algunos segmentos del mercado laboral. En cualquier caso, no son partidarios de poner límites a los flujos migratorios.

5. Percepciones coincidentes

Los funcionarios de las instituciones entrevistadas formularon problemáticas y emitieron opiniones que reflejan algunos puntos de vista coincidentes. Aun cuando sería erróneo sostener que esas visiones comunes brotan de consensos, cabe proponer que se conviertan en puntos primarios en torno a los cuales dialogar y concertar políticas. Todos los funcionarios entrevistados coinciden en que el éxodo de nicaragüenses a los Estados Unidos y a Costa Rica tiene motivaciones económicas. Esta percepción constituye un común denominador a partir del cual surgen otras visiones comunes: los mercados laborales cobran una importancia creciente, el desarrollo de los países receptores y el país emisor se verá afectado, las remesas merecen atención y un manejo para multiplicar su impacto. De la motivación económica de las migraciones, los funcionarios entrevistados derivan la conclusión de su inevitable continuidad, por lo que las migraciones no cesarán mientras en Nicaragua no mejore la situación económica.

Una percepción en la que coinciden todos los entrevistados, incluyendo los funcionarios del mismo gobierno de Nicaragua, es en el mínimo papel que éste ha desempeñado en la gestión de las migraciones. Las expresiones con las que suelen calificar su labor en ese ámbito son de este tenor: “tímidas”, “están un poco dormidas”, “no se ha hecho gran cosa”. “Tal vez no tienen perspectivas todos los impactos positivos que puede tener una buena gestión de ellos como funcionarios públicos”, sostuvo una empleada. Incluso un funcionario del gobierno nicaragüense sostuvo que “el gobierno de Nicaragua se ha quedado corto en este sentido. Nicaragua ha sido muy tímida acerca de este tema porque es un tema que se convierte en tema político”. La retención de población es una política en la que hubo amplia coincidencia. En relación al papel del gobierno nicaragüense y a la retención poblacional, un administrativo expresó: “Con el mayor respeto yo siento que el gobierno nicaragüense no está haciendo absolutamente nada para retener a toda su población. Obviamente no basta con emitir un decreto que diga ‘prohibido salir’. Tiene que haber una motivación de la economía, tiene que haber una búsqueda de inversión en el país, tiene que haber una búsqueda de consenso con los diversos grupos políticos”. Miembros de la sociedad civil costarricense fueron aún más duros calificando la gestión del gobierno de Nicaragua: “El Ministerio del Trabajo de Nicaragua no sabe ni siquiera qué es lo que va venir a defender, no conoce cuál es la problemática de los trabajadores aquí. Da vergüenza de que sepa más la Defensoría, que sepan más otros que ellos”. Otro miembro interpeló a funcionarios de la Cancillería nicaragüense: “Hay un desinterés o un mal interés de las autoridades nicaragüenses. Funcionarios de la cancillería nicaragüense describían como ellos, de una manera rápida y ágil estaban ayudando y contribuyendo a la documentación de sus nacionales en el extranjero. Y yo después les pregunté de qué Nicaragua estaban hablando y cuáles eran esos trámites que ellos públicamente decían que hacían muy rápido. Es evidente que estaban hablando y llenándose la boca con discurso que en la práctica uno se da cuenta que no es cierto”.

Relacionada con esta percepción está la visión de que tanto en Nicaragua como en Costa Rica se echa de menos la existencia de un cuerpo de políticas migratorias. También existe coincidencia en relación a una de las áreas que esas políticas migratorias deberían incluir: ordenar y regular, mediante cuotas, leyes, convenios binacionales, el flujo de trabajadores temporales.

El hecho de que Costa Rica no haya firmado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se estima insuperable.

Funcionarios costarricenses y nicaragüenses reconocen —aunque no necesariamente aprueban— la dificultad de que esa convención sea suscrita por las autoridades de un país que es predominantemente receptor de migrantes. De hecho, en las entidades gubernamentales de Nicaragua y Costa Rica, existe lo que podríamos denominar consenso perverso, manifiesto en la común visión de que la Convención de 1990 es un asunto de los países emisores y contraria a los intereses de los países receptores. Esta visión no es compartida por los organismos de la sociedad civil ni por las entidades públicas responsables de la defensa de los derechos humanos.

El repudio de las incursiones de diputados y otras autoridades nicaragüenses es compartido por todos los entrevistados en Costa Rica. Las censuras de estas incursiones suelen plantearse en términos de autoridad moral, y no referidos a la soberanía: se pide que el Estado nicaragüense asuma su responsabilidad y no vaya a Costa Rica a exigir. En este reclamo, algunos se sienten voceros del sentir popular en Costa Rica: *“la gente decía: ¿y por qué no les dan tierras allá para que la gente trabaje y no tenga que venirse para acá”*. Es percibido también un proceder dual catalogado como denuncias sin fundamento o preocupación meramente discursiva. Uno de los funcionarios entrevistados expresó esa percepción en su relato de una visita de diputados nicaragüenses: *“Llegaron dos diputados. Una diputada me acuerdo que era del Frente. Vinieron a pedir cuenta del por qué se estaba maltratando a los nicaragüenses acá y estuvo literalmente quince minutos en La Carpía. Y estoy seguro de que con esos quince minutos después fue a hacer un informe de que hubo graves violaciones a los derechos humanos. No conviene. ¿Cómo una persona va a emitir juicio de que hay serias violaciones de derechos humanos cuando ni siquiera se baja del carro y va a caminar con la gente y van a preguntar con la gente?”*.

Para todos los organismos entrevistados en Costa Rica, y para la sociedad civil de Nicaragua, la empresa privada costarricense es el sector que más se beneficia de las migraciones, especialmente de la situación irregular de muchos inmigrantes. Por consiguiente, perjudica a los inmigrantes y la Caja Costarricense del Seguro Social. La Defensoría de los Habitantes sostiene que *“alimentar la situación de clandestinidad o de irregularidad justamente al único que favorece es al patrón. Ni siquiera al Estado, ni siquiera a la persona emigrante”*. A estos empresarios, calificados por los funcionarios de la Dirección de Migración de *“empresarios inescrupulosos”*, es a quienes miembros de la sociedad civil identifican como *“patrones irresponsables”* culpables de la crisis en la seguridad social: *“más que la corrupción, más que la falta de inversión social, son los grandes, los que están escondidos, los responsables reales de los problemas de salud, que se achacan a los pobres indocumentados que tienen acceso del peor servicio de la caja”*. Esta percepción del comportamiento negativo tiene como premisa el reconocimiento del derecho a salarios justos y beneficios sociales de los migrantes independientemente de su nacionalidad y la necesidad de monitorear que los empleadores cumplan con sus obligaciones.

6. Una mirada analítica

A continuación se incluyen algunas reflexiones sobre los conceptos vertidos, los énfasis y las posiciones manifestadas por los funcionarios, para identificar ejes temáticos y supuestos no explicitados. En primer lugar, vale señalar que la elección de los distintos ejes temáticos mencionados por los funcionarios entrevistados para valorar las migraciones no es inocua. Se trata de una elección política fundada en posiciones normativas no siempre explicitadas. El hecho de que la economía y la política de cada país como puntos de referencias de programas que deben propiciar la capitalización de las remesas y la retención de los migrantes, o los controles sobre la migración masiva y la bienvenida a la mano de obra supletoria, se enmarca en la idea de Estados nacionales que deben velar primariamente por los nativos de su territorio. De ahí que en las valoraciones y en las propuestas aparezca el tema de la responsabilidad de los Estados nacionales: quién paga qué, qué debe ser transferido. De cara a los migrantes, se enfatiza el derecho a no

migrar y la obligación de apostar por su país. En relación a las autoridades, se destaca el control que deben ejercer las autoridades migratorias. En el caso de Costa Rica, esa función se basa en el principio de soberanía nacional concebida como la propiedad y autoridad de una comunidad sobre un espacio delimitado: “*debemos considerar que la tierra es de nosotros*”. Aunque claramente diferenciable por sus implicaciones, la afirmación “*cualquier aspecto en torno al río San Juan no es negociable*” emitida por funcionarios del gobierno nicaragüense se apoya en la misma premisa que asegura que “*debemos considerar que la tierra es de nosotros*” de los funcionarios costarricenses. En ambos casos la nación aparece como entidad natural y estática.

Esto significa que es posible formular y aplicar políticas migratorias que se funden en negociaciones binacionales y que planteen las políticas en términos de lo que cada Estado puede proveer en su territorio y de lo que puede permitir. Sin embargo, unas políticas planteadas únicamente en términos de lo que compete a cada Estado soberano y de privilegiar lo nacional presentan riesgos. Por ejemplo, la búsqueda de retener migrantes, con el supuesto de que la migración manifiesta el fracaso del proyecto de nación, puede conducir a privilegiar ciertas políticas, áreas y programas —los controles, la seguridad nacional, las migraciones temporales reguladas— en detrimento de otras, como la protección consular, la atención a la desintegración familiar, la documentación de los residentes en el exterior y el uso de las remesas.

La percepción de la preponderancia de lo nacional significa que persiste como reto el ejercicio de los derechos universales, que supone una entidad supranacional cuyos intereses están por encima de los imperativos de gobernabilidad y seguridad nacional. La mayor parte de las declaraciones no dan como incuestionables los derechos universales, sino como algo por lo que hay que luchar (en el caso de la sociedad civil, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) o como elementos que no necesariamente serán incorporados al cuerpo jurídico nacional (en el caso de funcionarios de gobierno de Nicaragua y Costa Rica).

Un segundo aspecto a destacar es el hecho de que, aunque los temas económicos están muy presentes y declarados como más importantes, la política internacional reciben mayor elaboración. En un sector relativamente marginal aparecen los temas culturales, la inserción social y el enriquecimiento cultural. Esto sugiere la posibilidad de varios hechos no excluyentes: los funcionarios entrevistados están vinculados a tratamientos más políticos del tema, existe una mayor claridad de qué mecanismos políticos requieren una gestión migratoria y se necesita un mayor acopio de información y elaboración conceptual sobre los temas culturales y de inserción social.

El concepto de modelos mentales que reflejan patrones discursivos organizacionales (Denzau y North, s/f) permite entender las visiones y preferencias de la mayoría de los funcionarios. Para algunos funcionarios de la cooperación externa y de las Naciones Unidas, las migraciones son fenómenos sobre los que no se deben emitir valoraciones, su carácter les impone neutralidad. Los consultados de la Dirección de Migración y Extranjería proponen controles y están preocupados por la irregularidad de los movimientos poblacionales; mientras que los de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Defensoría de los Habitantes hablan de monitoreos de los derechos humanos; y los miembros de la sociedad civil interpelan a los gobiernos. Esta división de las áreas de preocupación, frecuentemente vinculada a una división ideológica, sugiere que los programas y actividades de las políticas migratorias debe apoyarse en las competencias ya desarrolladas tradicionalmente y responder a la necesidad de una articulación de las actividades en torno a objetivos comunes para evitar el surgimiento de conflictos interinstitucionales. Pero esos esquemas mentales también encierran el riesgo de constreñir a las organizaciones a lo establecido cuando la novedad de una gestión migratoria puede requerir la aparición de funciones inusitadas.

Las abundantes y ásperas críticas al gobierno de Nicaragua reflejan las dificultades de entendimiento entre entidades costarricenses y nicaragüenses, así como entre el gobierno nicaragüense y la sociedad civil de Costa Rica y Nicaragua. Es posible que los estereotipos que en

Costa Rica se aplican a los nicaragüenses se hayan extendido hasta la gestión de su gobierno y que toda negociación binacional se enfrente al obstáculo invisible pero sólido de unas percepciones negativas sobre la gestión migratoria del gobierno de Nicaragua. Tengan o no bases reales, esas imágenes limitan las posibilidades de entendimiento binacional. El gobierno nicaragüense deberá trabajar activamente para cambiarlas. El hecho de que existan percepciones coincidentes no significa necesariamente que sean consensuadas. Los puntos de vista comunes son un punto de partida del que emanan oportunidades para concertar políticas. La necesidad de negociaciones permanece. La formulación de políticas y las negociaciones deberán considerar esas áreas y trabajarlas con especial cautela y empatía.

Recuadro 1

ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES

Los funcionarios entrevistados formularon propuestas para avanzar en la gestión estatal en torno a las migraciones. Aunque la mayoría muestran coincidencias, no todas serían suscritas por ellos. Son líneas de acción y actividades específicas que proporcionan la base de una política migratoria enmarcada en los límites de lo consensuable.

1. Romper con la idea de que únicamente a las Direcciones de Migración le competen los temas migratorios. Se necesita una política integral.
2. Actualizar las leyes migratorias. Algunos consideraron que el gobierno costarricense está en una posición muy débil al emprender una reforma sin disponer de una base sólida de políticas migratorias.
3. Que el gobierno nicaragüense se comprometa a mantener la temática migratoria como punto importante en su agenda política e institucional jurídica, a fin de ganar autoridad moral para solicitar que Costa Rica asuma responsabilidades.
4. Lograr que organismos nicaragüenses inicien un proceso de protección de los derechos de sus nacionales en el extranjero.
5. Diálogo binacional transparente donde las diversas posiciones puedan ser sopesadas para llegar a una perspectiva común.
6. Crear un espacio permanente de diálogo. Disponer de una instancia que convoque y que dirija a los distintos sectores que puedan ser representativos, una especie de secretaría que constituya foros binacionales para la negociación permanente de convenios en relación a los migrantes.
7. La documentación es el principal problema a resolver porque de la irregularidad deriva la mayor vulnerabilidad de las poblaciones de emigrantes. Con documentos, los migrantes podrán integrarse con mejores posibilidades al mercado laboral costarricense.
8. Dado que el principal obstáculo a la regularización de los nicaragüenses es lo prolongado, burocrático y costoso que resultan los trámites de documentos en Nicaragua, se deben emprender acciones para agilizar el proceso de tramitación y reducir los costos de partidas de nacimiento, autenticaciones, cédulas y pasaportes.
9. Informar a los nicaragüenses de las alternativas de empleo en Costa Rica.
10. Negociar cuotas de migrantes para los convenios de migración de trabajadores temporales y las amnistías.
11. Gestionar en Costa Rica una política de integración social de los nicaragüenses.
12. Al retorno de los migrantes, transferir sus cotizaciones desde Costa Rica a Nicaragua.
13. Fomentar las organizaciones de emigrantes y movimientos sindicales como mecanismos de aplicación de la Convención de 1990.
14. Fortalecer las instituciones migratorias y de derechos humanos en Nicaragua.
15. Construir una estructura institucional bien posicionada que obligue a las administraciones futuras a dar continuidad a los compromisos adquiridos.
16. Construir alianzas entre organismos del gobierno y de la sociedad civil.
17. Informar a los ciudadanos sobre el estado de las migraciones y sus efectos.
18. Ejecutar los programas "Bienvenido a casa" como en El Salvador, donde se entregan artículos para satisfacer necesidades básicas y se apoya la reubicación de los retornados.
19. Esfuerzos sostenidos para sensibilizar a la opinión pública y superar miopías que provienen del nacionalismo.

Fuente: Elaboración propia.

II. Aportes para una política nicaragüense de migraciones internacionales

1. Fundamentación de la necesidad de las políticas de migraciones internacionales

1.1 Las migraciones nicaragüenses

Nicaragua es eminentemente un país emisor de migrantes y lugar de tránsito de migrantes de otros países. En menor medida que otros países del istmo centroamericano, es receptor de migrantes retornados. Y en todavía más reducida escala, es un país de destino para extranjeros.

El hecho migratorio reciente de mayor impacto para el país es la explosión emigratoria. Las estadísticas de la Dirección General de Migración y Extranjería, dando cuenta únicamente del flujo legal de nicaragüenses, muestran en qué medida los saldos migratorios negativos se han disparado progresivamente en los últimos años: -30.598 en 2000, -72.913 en 2001, -115.440 en 2002, -119.284 en 2003 y -121.864 en 2004 (Nicaragua, 2005). En los años setenta, los nicaragüenses que residían en el exterior, en países de América, no llegaban al 2% de la población. En el año 2000 esa proporción llegó al 9,3 %, situando a Nicaragua entre los países latinoamericanos con mayor número de migrantes en América en relación a su total de ciudadanos (Baumeister, 2006). Muchos de estos emigrantes han ingresado a los países de destino en condiciones irregulares.

Los Estados Unidos son el principal polo de atracción. En la década de los ochenta ese flujo se activó fundamentalmente como una opción política para quienes rechazaban el proyecto revolucionario del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Empezó con nicaragüenses de clase alta y media que se asentaron en la ciudad de Miami, y adquirió mayor grosor al final de ese decenio con nicaragüenses de estratos más pobres (Portes y Stepick, 1993). Después de un breve intervalo, a inicios de los noventa, en que esa ola languideció, y una pequeña proporción de ellos retornó, se alzó nuevamente y tiene la tendencia a seguir creciendo.

De acuerdo al último censo realizado en los Estados Unidos, en el año 2000 había 234.328 nicaragüenses residiendo en ese país, es decir, el 11,4 % de los centroamericanos en los Estados Unidos (Castillo, 2004). Pese a que esas cifras no son despreciables, las migraciones de nicaragüenses tienen un talante más intra-regional. La mayoría de ellos se han establecido en Costa Rica o lo visitan reiteradamente en busca de trabajo temporal. El censo del año 2000 registró 226.374 nicaragüenses residiendo en ese país.¹ Pero ese censo únicamente registró a los nicaragüenses con más de seis meses de permanencia continua en Costa Rica y no captó a las decenas de miles que migran temporalmente y a los muchos que, por su condición irregular, es probable que sólo muy escasamente sean abordados en las entrevistas censales o que opten por declarar que son costarricenses (Castro, 2002). De hecho, sumamos el número de nicaragüenses portadores de documentos de residencia vigente (211.550 en febrero de 2001) y los naturalizados entre 1980 y 2001 (17.191), obtendremos un total de 228.741, cifra incluso superior al número de nacidos en Nicaragua que captó el censo nacional de 2000. Este cálculo proporciona una idea del mínimo registro de los nicaragüenses indocumentados por parte del censo nacional (Castro, 2002).²

La Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica calcula un saldo migratorio de 304.092 nicaragüenses sólo para el período de 1995-2000 (CEPAL, OIM y BID, 2002). Muchos nicaragüenses entran incluso sin cédula de identidad, pero posteriormente, durante su residencia en Costa Rica, regularizan su situación y regresan a Nicaragua con documentos migratorios, pasando por los puestos de control migratorio. Otros ingresan por los puestos fronterizos con sus papeles en regla, pero en su retorno evaden los controles migratorios. Esta irregularidad de comportamientos sugiere que la cifra del saldo migratorio sea tomada con cautela. En ese país, de acuerdo a los dos últimos censos nacionales, el peso demográfico de los nicaragüenses ha crecido notoriamente. Entre 1984 y 2000, pasaron de representar el 1,9% para convertirse en casi el 6% de la población total de Costa Rica y saltaron del 51,62% a ser el 76,36% de los extranjeros (OIM/SIEMCA, 2003). En algunas provincias, el peso de los inmigrantes nicaragüenses supera con creces al promedio nacional. En ese sentido destacan Alajuela y Guanacaste, donde los nicaragüenses representan el 88,6% y el 86,8% respectivamente de los extranjeros (Morales, 2002). En Alajuela son casi el 8% del total de habitantes y en San José cerca del 7%. Su peso en el mercado laboral costarricense también es considerable. De acuerdo al último censo, los migrantes nicaragüenses no naturalizados representan el 5,6% de la fuerza de trabajo en Costa Rica. Considerando que el censo no logra captar a todos los migrantes, que debemos añadir los estacionales y que existen muchos nicaragüenses con ciudadanía costarricense,³ se puede concluir que el impacto de los nicaragüenses en el mercado laboral costarricense es mayor de lo que refleja dicha cifra.

Algunos investigadores han llegado a estimar que el 75% de las labores agrícolas en Costa Rica son realizadas por trabajadores originarios de Nicaragua (Alvarenga, 2000). Las fincas bananeras suelen depender de un 40% de mano de obra nicaragüense (Banuett, 2003). El salto de las 22.022 hectáreas en producción bananera que había en 1988 a las 49.192 hectáreas de 1997 fue

¹ Cifra que no incluye a los indocumentados y los migrantes estacionales, sino únicamente a los migrantes que declararon haber residido o planear residir por más de seis meses en el país (Castro, 2002).

² Datos de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica y el Censo Nacional 2000.

³ Según las cifras de la Sección de Opciones y Naturalizaciones del Registro Civil, entre 1980 y 2001, un total de 17.191 nicaragüenses obtuvieron la nacionalidad costarricense (Castro, 2002).

posible gracias a que el flujo de nicaragüenses aumentó el número de obreros agrícolas de 14.682 a 32.958 en ese mismo período (Morales, 1999). En el sector de la construcción, los nicaragüenses representan el 70% de la fuerza laboral. Los mercados laborales de Costa Rica y Nicaragua dan muestras de un proceso de simbiosis progresiva.

Los volúmenes de migrantes nicaragüenses, sus condiciones de vida y su aporte a la economía de Nicaragua y los países de destino constituyen un reto a las relaciones internacionales y las políticas migratorias. La regulación de las migraciones laborales temporales puede disminuir los riesgos que corren los migrantes en los países de tránsito y destino, especialmente en Costa Rica, garantizando que la mano de obra del país de origen obtenga empleo y satisfaga la demanda laboral de las empresas en el país de destino. Un flujo regulado de migraciones estacionales requiere negociaciones, convenios y monitoreo del ejercicio de los derechos humanos. En esta línea de acción, las trabajadoras migrantes deben ser objeto de particular atención y políticas específicas debido a su comprobada mayor vulnerabilidad (OIT, 2002).

La regionalización de los mercados laborales —tema asociado en parte a las remesas—, demanda la construcción de un andamiaje institucional del cual el convenio del CA-4 es un avance, aunque desafortunadamente no incluye a Costa Rica. Se necesita más que una flexibilización de las fronteras para garantizar que los trabajadores encuentren empleo en condiciones dignas y que no se expongan a las represalias y privación de derechos asociados a la situación irregular en que viaja y reside la mayoría de ellos. La formación de mercados laborales regionalizados impone nuevas exigencias a las legislaciones laborales y migratorias de ambos países.

La persistencia de un sistema de reclutamiento irregular facilita a los empleadores de los países de destino la evasión fiscal, la imposibilidad de controlar su cumplimiento de las obligaciones de protección social y el pago de salarios inferiores al mínimo prescrito por la ley. La precarización del empleo redundará en beneficio del empleador.

1.2 Migración y desarrollo

Las migraciones tienen consecuencias negativas y positivas. Por eso las políticas públicas encuentran en ellas desafíos y oportunidades. Muchos denuncian la pérdida de recursos humanos valiosos, que es uno de los mayores efectos negativos de las migraciones en los países emisores. Las redes sociales disueltas y el capital humano no se pueden reponer a corto plazo ni ser compensados por las remesas. Un síntoma de esa fuga de capital humano está en la ubicación laboral de los nicaragüenses en los Estados Unidos. El 35,3% de los nicaragüenses ocupados se ubica en las actividades profesionales, el sector educativo, de salud y en las finanzas, áreas en las que apenas se coloca entre el 23,3% y el 26,8% de los migrantes mexicanos, salvadoreños, hondureños y guatemaltecos (Baumeister, 2006). Estas cifras reflejan pérdidas que tienen impacto en el ámbito nacional y comunitario. Algunas localidades son especialmente sensibles a la transformación del tejido social y a las pérdidas de recursos humanos que ejercían liderazgo en los procesos de desarrollo comunal. A nivel familiar, la desintegración y sus efectos sobre la infancia se cuentan entre los hallazgos más alarmantes de las investigaciones sobre temas migratorios.⁴ En el ámbito de la salud, la correlación entre el VIH/SIDA y migración no ha sido suficientemente investigada en el caso de Nicaragua, pero el contacto de la población migrante con poblaciones donde el VIH/SIDA tiene mayor incidencia puede acelerar la expansión de esta enfermedad en los países de origen por intermediación de los retornados.

La problemática que esas pérdidas e impactos negativos desencadenan exige del Estado que las políticas de desarrollo consideren las motivaciones para emigrar y que atiendan los efectos de las migraciones. Los instrumentos de planificación del desarrollo territorial tienen un reto en este

⁴ Sobre desintegración familiar e impacto en niñez y adolescencia ver Cranshaw, Martha y Abelardo Morales Gamboa (1998).

campo. Proporcionar un entorno socioeconómico pleno de oportunidades es la mejor política para retener a la población y mitigar los efectos no deseables de las migraciones. Sin embargo, el volumen de las migraciones y la pluralidad de sus causas y efectos en la actualidad alcanzan tales magnitudes que es iluso delegar en las políticas públicas todos los vínculos entre migración y desarrollo. Las estrategias de la empresa privada (ritmos de capitalización, distribución geográfica de las inversiones, política salarial, incentivos y otros) y su consecuente capacidad de insertarse en el comercio internacional y de formar y aprovechar los recursos locales marcarán las tendencias del mercado y, en consecuencia, las posibilidades de retener población, beneficiarse de la transferencia tecnológica y expandir oportunidades para el uso de las remesas familiares.

Existen indudables efectos positivos. Las migraciones, en el país de origen, pueden ser una válvula de escape para conflictos sociales, exportación del excedente de fuerza de trabajo, oportunidad de remesas, equilibrio de la balanza de pagos y transferencia tecnológica. En los países de destino posibilitan la obtención de una mano de obra vital para abaratar los costos de producción, garantizar el reemplazo generacional, mitigar los efectos del envejecimiento demográfico, reducir la inflación e impulsar el crecimiento económico.

En el lado de Nicaragua, el impacto de las migraciones es multidimensional y no puede descartarse el carácter ambiguo de sus consecuencias. Todos los temas mencionados reflejan diversos aspectos y campos de incidencia de las migraciones. Incluso las remesas no siempre están de un lado de la balanza. Diversos estudios han tratado de definir su carácter benéfico —mejoras en la distribución del ingreso y en la calidad de vida— o perjudicial —incremento de la dependencia, contribución a la inestabilidad política y económica— (Keely, 1989). Existe la idea generalizada, aunque cuestionable, de resaltar en exceso el papel de las remesas familiares. Un estudio de la CEPAL estimó que en 1998 no menos de 200 millones de dólares llegaban a Nicaragua procedentes de Costa Rica (Pritchard, 1999). Posteriormente, la OIM declaró su discrepancia con esa cifra y para el 2001 calculó 108,6 millones de dólares de remesas de Costa Rica (OIM, 2001a).

En Nicaragua, una estimación —que algunos suponen modesta— de 320 millones de dólares de remesas procedentes de Costa Rica y los Estados Unidos en el año 2000, representó ese año el 13,4% del PIB y el 34% del valor de las exportaciones. Esta última cifra está muy por encima del 4,2% que promediaron los países latinoamericanos. Nicaragua es el país latinoamericano que registra el aumento más acelerado de sus remesas en la última década, período en el que se incrementaron en 310 millones de dólares, lo cual supone una variación media anual del 41,4% entre 1990 y 2000, es decir, incrementos muy superiores al promedio de América Latina y el Caribe (13,8%) y a los de México (10,2%), El Salvador (17,2%), Colombia (8,6%) y Brasil (7,8%) (CEPAL, 2003). El Banco Interamericano de Desarrollo calculó el monto total de las remesas de 2004 en 810 millones de dólares (Terry, 2005).

El papel de las remesas en el desarrollo, medido en términos macroeconómicos (PIB, exportaciones, ayuda externa), en el caso nicaragüense ha sido objeto de estudio concienzudo en investigaciones recientes (Jennings, 2005). Sin duda aún se precisa profundizar más en el tema para desentrañar muchas de sus consecuencias. Considerando las remesas familiares como una estrategia de intercambio económico familiar, es decir, tomando la migración como un acto de mutua interdependencia y no como un acto de independencia individual, el enfoque de la nueva economía de la migración (Stark y Bloom, 1985) ofrece claves para interpretar las tendencias y motivos de los patrones de las remesas a partir de sus conexiones con los mercados laborales, financieros, de seguros y otros. Una exploración empírica de estos vínculos proporcionará pistas para calibrar mejor el impacto de estas remesas sobre la economía y proponer líneas de acción.

Recientes estudios han mostrado que el impacto económico de los gastos de los migrantes trasciende el ámbito de las remesas. Los viajes, las comunicaciones y el comercio de la nostalgia son áreas en las que los migrantes han adquirido un peso considerable en los últimos años, según

reveló un estudio de Manuel Orozco, el Grupo Taca —empresa de transporte aéreo en América Central— vuela 21 veces al día de los Estados Unidos a El Salvador (por lo menos 70% de sus clientes son centroamericanos), más de 60% de los migrantes centroamericanos llaman por lo menos una vez por semana y gastan al menos 30 minutos por semana para hablar con parientes en el exterior (en total 120 minutos al mes), y los productos salvadoreños que consume la comunidad salvadoreña en la diáspora estadounidense representan al menos 10% de las exportaciones totales de El Salvador a los Estados Unidos, o sea 450 millones de dólares. De acuerdo al estudio de Orozco, *“alimentos salvadoreños como harina para tortillas, frijol rojo, loroco, semita, queso y horchata son exportaciones importantes. El estudio del Ministerio y otras experiencias alentaron al gobierno a tratar de llevar esos artículos a la agenda comercial durante las negociaciones del propuesto Acuerdo de Libre Comercio de Centroamérica (ALCCA). De hecho, El Salvador fue el único gobierno cuya agenda incluía explícitamente el mercado étnico”*. El estudio de Orozco también reveló que la mayoría de los migrantes que visitan sus países permanece en ellos 15 días o más y gasta unos 65 dólares al día: *“Visitar el país de origen entraña más que quedarse con la familia. Los inmigrantes que vuelven a casa son también turistas que gastan sumas considerables en diversión con sus familias, típicamente al menos 1,000 dólares por estancia”* (Orozco, 2005).

Estos hechos y aquellos relativos al impacto de las remesas no deben inspirar un optimismo desbocado. De acuerdo con la encuesta del Tomás Rivera Policy Institute (TRIPI) de 2002, los dos principales indicadores que distinguen a la población remitente de origen mexicano en los Estados Unidos de la población no remitente son el hecho de tener un familiar directo *“que se ha quedado atrás”* en su país de origen y la voluntad de regresar a vivir a México en el futuro. De ahí que se estime un flujo decreciente de remesas como consecuencia de la reunificación familiar, la posible aprobación de iniciativas en el Congreso estadounidense a favor de los derechos laborales y políticos de los inmigrantes en los Estados Unidos, y cambios en el número y/o las características de los emigrantes (Cortina, De la Garza y Ochoa-Reza, 2005).

Las remesas no son un paquete independiente del contexto y desvinculado de otros temas. La definición de remesas ha sido reformulada por los analistas sociales para incluir elementos que no son estrictamente económicos. Nichols (2002) enfatiza la importancia del conocimiento, habilidades y tecnología que traen consigo los migrantes que retornan y que podrían ser llamadas *remesas tecnológicas*. Peggy Levitt (1998) usa el término *remesas sociales* para describir la difusión de varias prácticas sociales, ideas y valores que acompañan al proceso migratorio. Estas perspectivas ponen en evidencia que los emigrantes también protagonizan otros eventos y son vistos desde otras perspectivas que pueblan el amplio espectro de la temática migratoria. Globalización de los mercados laborales, derechos humanos, ciudadanía, comunicación, redes transfronterizas, retornados, cambios culturales y transferencia tecnológica son algunos de los fenómenos que han ocupado a investigadores, agencias de cooperación, periodistas y entidades.

Los impactos en todos estos ámbitos pueden ser regulados, orientados y cultivados. Los fondos colectivos o remesas comunitarias son un ejemplo de los frutos que puede producir el cultivo de las organizaciones de migrantes y la orientación de las remesas. En México, *“con el propósito de institucionalizar los apoyos de los clubes zacatecanos para la construcción de obras de infraestructura social en sus comunidades de origen, en 1992 surgió en Zacatecas el Programa 2x1, con la aportación de un dólar del gobierno estatal y otro del gobierno federal por cada dólar que los inmigrantes invirtieran. En 1993 se inició la ejecución de los primeros proyectos, con una inversión de 575 mil dólares. En 1999 el programa cambió a la modalidad de 3x1. Desde su inicio como Programa 2x1 a la transformación en 3x1, se han realizado 310 proyectos de infraestructura social básica. De 1993 a 2003 se realizaron 1.096 proyectos en más de 35 municipios del Estado”*(García Zamora, 2005). Pero el Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 supone un trabajo del sector público que abona el capital social de las asociaciones de migrantes y fortalece los vínculos entre éstas y sus Estados de origen.

El aporte de las remesas hay que cultivarlo mediante un mejoramiento de las condiciones de su transferencia y aplicación, y esto incluye desde convenios con instituciones formales hasta la gestión de cierto tipo de capital social. Los efectos benéficos del capital social sobre el envío y uso de las remesas pueden incrementarse moldeando dicho capital. Por ejemplo, mediante la promoción de asociaciones de migrantes, el establecimiento de conexiones entre dichas asociaciones y organismos involucrados en actividades de desarrollo y el fortalecimiento de las redes informales entre migrantes y sus comunidades de origen. Estas tareas también podrían formar parte de una gestión de las migraciones, como ya lo están siendo en México Josefina Vásquez Mota (2005).

1.3 Más allá de las amnistías, la gestión migratoria

Hasta la fecha, los mayores beneficios que los emigrantes nicaragüenses han obtenido de la gestión estatal de las migraciones, aparte de las facilidades de circulación del CA-4 para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, han consistido en amnistías migratorias vinculadas a contextos políticos y económicos extraordinarios que motivaron excepciones a la normativa migratoria vigente en los países de destino. Miles de migrantes nicaragüenses residentes en Costa Rica y los Estados Unidos han podido aprovechar esas especiales circunstancias y regularizar su situación. Las amnistías migratorias de mayor impacto para los emigrantes nicaragüenses fueron:

Ley NACARA (Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act)

La aplicación a la Ley NACARA estuvo abierta para los nicaragüenses hasta el 31 de marzo del año 2000. El 13 de noviembre de 1997, el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica aprobó dicha ley, que otorgaba beneficios migratorios para algunos centroamericanos —especialmente nicaragüenses. La ley también benefició a sus familiares directos (cónyuge e hijos solteros), aunque fueran de otra nacionalidad, bajo los mismos requisitos que el aplicante principal. La cobertura, beneficios y requisitos no fueron iguales para todos migrantes procedentes de países contemplados en la ley NACARA. Los nicaragüenses debían presentar los mismos requisitos que los cubanos. Es indispensable haber llegado a los Estados Unidos antes del primero de diciembre de 1995. El costo de la aplicación era de alrededor de 340 dólares.

La ley NACARA hizo posible que una persona obtenga su residencia con sólo demostrar que su deportación de los Estados Unidos resultaba un extremo sufrimiento para sí mismo o para familiares que eran residentes legales o ciudadanos americanos. Sin embargo, el otorgamiento de la residencia legal no era automático, sino que dependía de la decisión de un oficial o un juez del entonces Servicio de Inmigración y Naturalización. Se calculó que 150 mil nicaragüenses eran elegibles para beneficiarse de esta ley, pero a sólo tres meses del cierre del período de solicitudes apenas habían aplicado alrededor de 40 mil nicaragüenses.⁵

Estatus de Protección Temporal (TPS)

El TPS, aprobado en 1998 y prorrogado en cinco ocasiones, es un programa que ofrece el gobierno de los Estados Unidos a países afectados por desastres naturales o conflictos armados. Autoriza el trabajo legal a los inmigrantes. El TPS fue concedido el 29 de diciembre de 1998 por el ex presidente Bill Clinton para los inmigrantes de Honduras y Nicaragua, para detener las deportaciones de éstos y ayudar a sus países en la emergencia provocada por el huracán Mitch.

El estatuto tenía una duración original de 18 meses. Se acogieron al mismo cerca de 6 mil nicaragüenses y 100 mil hondureños. Luego se concedieron varias prórrogas a quienes se registraron en el período inicial y, excepcionalmente, a algunos otros aplicantes. La última extensión —de 18 meses— entró en vigor el 5 de enero de 2005 y se mantendrá hasta el 5 de julio de

⁵ <http://www.visalaw.com/99dec/38dec99.html>

2006. Al menos 60 días antes de esa fecha, el secretario del Department of Homeland Security (DHS), después de consultar con las agencias gubernamentales pertinentes, revisará las condiciones en Nicaragua y determinará si los requisitos para la aplicación del TPS continúan vigentes o si dicha concesión debería ser cancelada.

Cuadro 1
AMNISTÍAS CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Amnistía	Aprobación	Expira	Beneficiarios
Ley NACARA	Noviembre de 1997	Marzo de 2000	Migrantes y familiares directos
TPS	1998	Julio de 2006	Trabajadores migrantes

Fuente: Elaboración propia.

Amnistías en Costa Rica

Costa Rica ha establecido regímenes de amnistía migratoria en tres ocasiones. En 1990, se facilitó la radicación de los extranjeros en situación de irregularidad, que ingresaron al país antes del 2 de julio de 1990. Un segundo régimen de excepción fue decretado por los mismos funcionarios en enero de 1994 para beneficiar a los extranjeros que ingresaron a Costa Rica antes del 31 de julio de 1993. Y, en noviembre de 1998, el gobierno de Costa Rica anunció una amnistía general para que pudieran radicarse todos los inmigrantes centroamericanos irregulares —de Nicaragua, Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá— que ingresaron a dicho territorio antes del 9 de noviembre de 1998. La oferta fue presentada como una contribución costarricense al alivio de la situación económica y social de los países y familias afectados por el huracán Mitch. Aplicado entre el primero de febrero y el 31 de julio de 1999, a ese régimen de excepción migratoria aplicaron 155.316 inmigrantes, el 97,4% eran nicaragüenses. Al finalizar el proceso, en torno a 140 mil nicaragüenses habían sido beneficiados con resoluciones favorables (OIM, 2001a).

Cuadro 2
AMNISTÍAS CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE COSTA RICA

Aprobación	Requisito
1990	Ingreso previo a julio de 1990
Enero de 1994	Ingreso previo a agosto de 1993
Noviembre de 1998	Ingreso previo al 9 de noviembre de 1998

Fuente: Elaboración propia.

La gestión de las migraciones internacionales

Las amnistías o regularizaciones son sólo un paliativo y no abordan otros importantes aspectos de la problemática migratoria. Sus períodos de vigencia delimitados, su carácter no vinculado a una estrategia consistente y su motivación, generalmente asociada a circunstancias excepcionales como conflictos bélicos y desastres naturales, hacen de las amnistías un instrumento cuya aleatoriedad política no permite desarrollar todas las potencialidades que las mismas encierran, como la posibilidad de que la amnistía aparezca como un acto de buena voluntad a partir del cual se activen negociaciones bilaterales entre el país receptor y los países emisores, la posibilidad de que la regularización migratoria derive en un programa de inserción socioeconómica y cultural de los beneficiarios, la oportunidad de que sea percibida como una decisión estatal a la que subsiguientes administraciones darán continuidad y la articulación en un programa más amplio de aceptación social, donde se presente como una opción política contra la xenofobia.

Las amnistías están centradas en un aspecto clave del que dependen muchos otros: la masiva regularización del estatus jurídico de los migrantes. Pero no resuelven toda la problemática de los migrantes sobre los que se enfocan e incluso complican la situación de los nuevos inmigrantes. Una gestión de las migraciones debe abarcar un abanico de problemáticas y acciones que trasciendan la mera regularización del estatus migratorio. Estrechamente vinculadas a las amnistías, el gobierno de Nicaragua puede negociar políticas en los países de tránsito y destino que apunten hacia soluciones de largo plazo, y al mismo tiempo gestionar internamente una legislación y unos programas coherentes con sus demandas internacionales y que respondan a la diversidad de requerimientos y necesidades de sus ciudadanos establecidos en el exterior, de quienes retornaron forzosamente o por voluntad propia y de quienes son interceptados durante el tránsito o en el país de destino. La gestión de las migraciones también incluye políticas hacia aquellos extranjeros que transitan por territorio nicaragüense o que convierten el mismo en su lugar de residencia.

En el contexto actual, la gestión de las migraciones internacionales debe empaparse de la globalización legal que implica la aplicación de la legislación internacional a contextos nacionales. Las conquistas jurídicas internacionales que garantizan a los migrantes el ejercicio de sus derechos humanos –independientemente de su estatus jurídico– constituyen un marco legal al que deben adecuarse las políticas nacionales. Ratificar las convenciones internacionales es un compromiso ético y una estrategia política que debe marcar la gestión de las migraciones. El grado de apertura en este sentido impacta la redefinición de la soberanía y autonomía de los Estados nacionales, un tópico que gradualmente va ganando terreno en los debates sobre la globalización, los procesos de integración y la conformación de sistemas de países interdependientes (Castillo, 2000).

El panorama regional de ratificaciones de protocolos y convenciones sobre los derechos de los trabajadores migrantes muestra que aun queda mucho por recorrer. Las diez convenciones y protocolos que la Conferencia Regional sobre Migración registra entre los más importantes instrumentos relacionados con los migrantes son: 1. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; 2. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; 3. Convención sobre el estatuto de los apátridas; 4. Convención para reducir los casos de apatridia; 5. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; 6. Convenio N° 97 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a los trabajadores migrantes; 7. Convenio N° 143 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes; 8. Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores; 9. Convención interamericana sobre restitución internacional de menores; y 10. Convención sobre asilo.

El estado de la ratificación de dichas convenciones en los países centroamericanos es:

Cuadro 3
CONVENCIONES RATIFICADAS SEGÚN PAÍSES SELECCIONADOS

País	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Costa Rica	X	X	X	X				X	X	X
El Salvador					X				X	X
Guatemala			X	X	X	X				X
Honduras					X					
Nicaragua					X					
Panamá								X		X

Fuente: Elaboración propia.

Costa Rica es el país centroamericano que más convenciones ha firmado, pero aún no ha ratificado tres de las más importantes sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Exceptuando Guatemala y Costa Rica, los países centroamericanos han ratificado menos de la mitad de estos instrumentos internacionales. Nicaragua y Honduras son los más rezagados, con apenas una convención recientemente ratificada y con una legislación nacional insuficiente.

La reglamentación de los compromisos adquiridos, asumiendo la legislación internacional sobre los derechos de los migrantes, es un componente imprescindible para dotar a la gestión migratoria de mayor solidez y de continuidad en el tiempo. Ese esfuerzo requiere de conocimiento de la legislación internacional y un trabajo de adecuación de las leyes nacionales que, a la redacción de nuevas normas y reformulación de las existentes, debe sumar un esfuerzo de información y diálogo entre diversos sectores para generar un consenso que garantice legitimidad social a las normativas.

Por otro lado, la gestión de las migraciones también implica que la soberanía, gobernabilidad y otros intereses de los países receptores de migrantes sean considerados por Nicaragua como país emisor. La gestión de las migraciones tiene una dimensión política internacional. Le es inherente un componente de compromisos y estrategias internacionales. El tratamiento de las migraciones precisa negociación intergubernamental y toca los derechos políticos de los migrantes y la reconstrucción de la ciudadanía que, en ocasiones, es construcción primera de la ciudadanía. La gobernabilidad migratoria es una tarea multilateral, que implica la adopción y armonización de políticas que regulen los movimientos poblacionales y aseguren el ejercicio de la ciudadanía.

La condición de indocumentados de la mayoría de los migrantes nicaragüenses es la principal fuente de complicaciones del fenómeno migratorio y de dificultades para el ejercicio de la ciudadanía. De ahí que estos aportes a las políticas, sin descartar otros sujetos y ámbitos, pongan su énfasis en los emigrantes nicaragüenses y especialmente en los indocumentados. Sin embargo, teniendo en cuenta que hay un enorme número de emigrantes documentados, abordarán también otras problemáticas migratorias que enfrentan numerosos emigrantes nicaragüenses.

En consideración a todo lo anterior, surge la necesidad de políticas que conviertan al Estado nicaragüense en un agente activo en torno a las migraciones enfocándose en: generar conocimiento cualitativo y cuantitativo sobre las migraciones internacionales; aplicar la normativa internacional referente a los derechos de los migrantes tanto nacionales como extranjeros; regular y facilitar las migraciones laborales temporales en un contexto de regionalización de los mercados laborales; apoyar la integración de comunidades de origen y destino, de modo que se creen espacios institucionales para cultivar la cultura y las asociaciones de migrantes que apoyan el desarrollo de sus comunidades de origen; garantizar la protección de los derechos humanos y defender los intereses de los ciudadanos nicaragüenses en tránsito y residentes en el extranjero, con énfasis en su derecho a la educación y la salud y con especial atención a las necesidades de los niños, niñas y mujeres emigrantes; potenciar el impacto benéfico de las migraciones y mitigar sus efectos no deseables; y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con países receptores y de tránsito en materias específicas: indocumentación, remesas, deportaciones y/o seguridad social.

2. Antecedentes derivados del contexto del Grupo Puebla y de los esquemas de integración regional

En Centroamérica hay historia e institucionalidad para construir una política de migraciones complementaria por países y para gestionar acuerdos bilaterales y regionales. En la última década, el Plan Puebla Panamá, la Conferencia Regional sobre Migración, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración, el Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en

Centroamérica y el Sistema de Integración Centroamericana, entre otras instancias de diverso nivel, han rendido frutos de entendimiento regional y de negociaciones como bloque regional con otros países en torno a temas migratorios. Los convenios derivados de estas negociaciones y la misma institucionalidad van pergeñando en la práctica algunos aspectos de una política migratoria internacional y deben ser asimilados en un cuerpo coherente de políticas migratorias.

2.1 La Comisión Centroamericana de Directores de Migración

La Comisión Centroamericana de Directores de Migración, también conocida como OCAM,⁶ fue creada en octubre de 1990, en San José de Costa Rica, a solicitud de los presidentes centroamericanos en el marco del Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA). Es un mecanismo de consulta, concertación y coordinación para el tratamiento del fenómeno migratorio desde una óptica de integración regional. Por eso en sus inicios, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se hizo cargo de la Secretaría Técnica de la OCAM. Desde 1999, las funciones de esa secretaría son ejecutadas por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En este retorno a la búsqueda de la integración regional, la modernización del aparato institucional fue declarada como prioridad. La OCAM surgió como construcción de una institucionalidad nueva en un sector donde no había previas experiencias de integración regional. Todo ello bajo la consideración, según su reglamento, *“que las migraciones son un aspecto vital de los procesos de integración y que es fundamental potenciar su contribución positiva al desarrollo económico y social de los países de la región”*.

De acuerdo al acta de su reunión constitutiva, la OCAM se estableció para *“adoptar decisiones y acciones de carácter regional, que se orienten a perfeccionar los sistemas migratorios en la Región Centroamericana y facilitar el tránsito de nacionales entre los diversos países, para contribuir a hacer posible el proceso de integración regional; asimismo, para coadyuvar a preservar la integridad territorial de Centroamérica”*.⁷

Uno de los mayores logros de la OCAM fue el acuerdo presidencial CA-4, que permitió el tránsito de los ciudadanos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua sin visa ni pasaporte, efectuando de forma expedita los trámites migratorios con sólo presentar la cédula de identidad y obteniendo automáticamente tiempos de estadía reglamentados. La OCAM también ha desarrollado actividades para optimizar su implementación. Un ejemplo de ello es la modificación de los formularios del CA-4 para adecuarlos a las nuevas normas de seguridad puestas en práctica en la región. Otro logro de la OCAM ha sido la estandarización de la Tarjeta de Ingreso y Egreso (TIE), fruto de un esfuerzo técnico para que su formato obtuviera información migratoria equivalente y comparable sobre los viajeros de la región y que satisficiera las necesidades de las diferentes direcciones de migración y de otras instituciones.

La OCAM busca modernizar la gestión migratoria: mejorar la efectividad, eficiencia y seguridad de los procedimientos migratorios. En esa dirección ha desarrollado y desarrolla varios programas. El proyecto PROCAM, implementado por la OIM con financiamiento de la Unión Europea, tuvo el propósito de *“desarrollar instrumentos migratorios que, en el marco del proceso de integración de América Central, posibiliten un cambio de perspectiva en la definición de las mismas políticas migratorias, para transformarlas en herramientas funcionales básicas del proceso de desarrollo e integración y a la vez a éstos en el marco de la fundamentación de dichas políticas, contribuyendo a la gobernabilidad de los flujos migratorios de la región”*.

⁶ Siglas asignadas al inicio del proceso, cuando se le denominó Organización Centroamericana de Migración.

⁷ Acta de la primera reunión ordinaria: Reunión Constitutiva, San José, Costa Rica, 4 y 5 de octubre de 1990.

El proyecto Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA), acordado en la VI reunión extraordinaria de la OCAM de 1998, surge de la necesidad de contar con un sistema de información migratoria para la región centroamericana. En el año 2001 la OIM, en colaboración con CEPAL-CELADE, iniciaron el establecimiento de un sistema que, a través de la articulación y compatibilización de los datos generados por diversas fuentes, permite conocer y monitorear la magnitud y características de los movimientos migratorios internacionales entre América Central y los Estados del sur-sureste de México, mediante la articulación y compatibilización de datos generados por las distintas fuentes de los siete países centroamericanos, que incluyó posteriormente, información de los Estados mexicanos.

Los programas de retorno asistido para la repatriación digna, segura y ordenada de migrantes indocumentados intra y extra-regionales que son deportados por las autoridades de los países del norte —especialmente México y los Estados Unidos— han sido propuestos por la OCAM ante la Conferencia Regional sobre Migración a fin de obtener recursos. Con el apoyo financiero del gobierno de los Estados Unidos, la OCAM ha impulsado este tipo de programas para dar ayuda humanitaria de emergencia a los deportados desde los Estados Unidos, priorizando información, atención médica, albergue, alimentación y traslado a sus comunidades de origen.

En el año 2001, la OCAM diseñó su Plan de Acción, cuyos ejes temáticos son políticas y gestión migratoria, derechos humanos, y migración y desarrollo. En el ámbito de los derechos humanos, la OCAM se ocupa del tráfico de migrantes indocumentados, promoviendo su tipificación como delito en las legislaciones nacionales. También ha impulsado campañas sobre los riesgos y consecuencias de la migración irregular. Sirve de ámbito de discusión y toma de acuerdos sobre posiciones comunes para ser presentadas en la Conferencia Regional sobre Migración, y se muestra más operativa, en contraste con el carácter más político de ésta última (OIM, 2003).

2.2 La Conferencia Regional sobre Migración

En 1996, con el surgimiento de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), se imprimió un ritmo más acelerado a las actividades relativas al marco legal e institucional que afectan al flujo de migrantes. En la cumbre presidencial que dio origen a la CRM, las migraciones fueron enfocadas como un elemento del proceso de desarrollo económico y social de la región, posición que, a juicio de la OIM, abrió la posibilidad de “un marco de diálogo multilateral sobre los temas migratorios en el que participan países de origen, tránsito y destino que comparten desde distintas perspectivas una problemática común” (OIM, 2000a).

Son países miembros de la CRM: Canadá, los Estados Unidos, México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Creada a iniciativa de México para fomentar el diálogo sobre las migraciones entre América del Norte y América Central, la CRM se ha propuesto la activación de procesos para la modernización migratoria y la cooperación fronteriza, a fin de facilitar el tránsito internacional de personas y los procedimientos para su control y admisión. Su plan de acción adoptó como prioritarios los temas de políticas migratorias, vinculación entre desarrollo y migración, tráfico ilegal de migrantes, cooperación internacional para el retorno de migrantes extra-regionales, derechos humanos y cooperación técnica. En una de las reestructuraciones de dicho plan se decidió promover el intercambio de información para fortalecer la protección consular (OIM, 2001b).

Uno de los principales logros de la CRM es el hecho de haber avanzado como mecanismo de diálogo multilateral abierto que permite la reflexión y la coordinación de políticas entre los países miembros y con organismos de la sociedad civil. Con su apertura a la participación de las organizaciones civiles de los países miembros y de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), en las reuniones, talleres y seminarios de la CRM se ha abonado al diálogo con la sociedad civil y facilitado el desarrollo de proyectos conjuntos, primordialmente

enfocados en la defensa de los derechos humanos. La RROCM ha insistido en la aprobación de normas y procedimientos mínimos para la detención, aseguramiento, deportación, expulsión y recepción de migrantes en la región.

Nicaragua no ha tenido un papel muy protagónico en la CRM. Su participación ha sido constante, pero más bien reactiva. Tomando como parámetro la presencia en las actas y los proyectos desarrollados, México y Guatemala han aportado las delegaciones más activas y los gobiernos con mayor voluntad de concretar acuerdos. Sin embargo, no hay duda que sin la participación en la CRM probablemente estaríamos más estancados en materia de gestión migratoria, no se estarían implementando los programas que existen, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares no habría sido ratificada por tantos países, la cooperación transfronteriza y la modernización de la gestión migratoria habrían avanzado más lentamente y el apoyo del CELADE y la OIM, con estudios y expertos en migraciones, habría beneficiado únicamente a los países con mayor iniciativa y claridad sobre los requerimientos de una política migratoria.

2.3 El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Dentro del programa de reducción de vulnerabilidades sociales se encuentran los siguientes proyectos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) vinculados a la migración:

- Atención binacional Costa Rica-Nicaragua: para mejorar las condiciones de vida en lugares de destino de las poblaciones emigrantes. Se trata de una iniciativa dirigida a mejorar la oferta de empleo y los servicios básicos en salud, educación y vivienda.
- Desarrollo de municipios interfronterizos: desarrollo interfronterizo y atención a emigrantes de Costa Rica-Nicaragua.
- Proyecto para el fortalecimiento de la integración regional: creación del sistema de información migratoria y el corredor logístico centroamericano.

En el marco del Plan Puebla Panamá se han elaborado propuestas y líneas de trabajo cuya aparente divergencia podría ser disuelta por un cuerpo coherente de políticas y la definición de los principios que las orientan. Un ejemplo de estas propuestas que necesitan compatibilizarse y superar la compartimentación institucional son los proyectos de salud en poblaciones móviles migrantes (México, 2004a), el desarrollo capaz de generar el beneficio de la no migración (México, 2004b), los mercados laborales regionales y el control del tráfico de migrantes. En el contexto del narcotráfico y el terrorismo internacional, y tras más de seis décadas de concebir las políticas migratorias como sinónimo de control policial, existe el riesgo de que los temas relacionados con la seguridad —como la trata de personas— puedan mantener en Centroamérica una centralidad que aún persiste en otras regiones de Latinoamérica (Mármora, 1994).

Falta mucho camino por recorrer para que la integración regional genere mercados laborales regionalizados. La integración económica debe tener en cuenta las implicaciones de la movilidad de mano de obra y hacerse cargo de que es un fenómeno inherente al desarrollo económico, un evento que aumenta con el intercambio comercial (Massey, 1988). Por un lado, en el ámbito de la economía positiva, hay que considerar en qué sentido la integración económica centroamericana y centro-norteamericana va a incidir en la movilidad del factor trabajo. Por otro lado, en la arena de la economía normativa, se debe definir si un objetivo político del esquema de integración es la libre circulación de las personas y bajo qué condiciones se acuerda. Un tercer elemento a sopesar es la incidencia de los flujos migratorios preexistentes —entre los países implicados— sobre su proceso de integración; es decir, establecer si los movimientos de mano de obra vigentes facilitan o dificultan el proceso de integración, debido a la percepción predominante en cada país sobre sus efectos en el desarrollo, los salarios y el desempleo.

La migración no podrá ser tratada en Centroamérica y, entre Centroamérica y Norteamérica, de la misma forma que lo ha sido en la Unión Europea. La naturaleza no homogénea de estos espacios de integración exige desmontar obstáculos económicos, sociales y culturales, proceso que ya se ha iniciado, aunque fuertemente marcado por una jerarquía de objetivos que colocan en primer lugar a la seguridad, en segundo lugar al turismo y el comercio, y en tercer lugar a la regularización de los mercados de trabajo (Lungo, 2004). De ahí que un reto como región sea la activación de un diálogo a partir del cual, de acuerdo a los diversos intereses de los países involucrados (teniendo presente la presión que sobre la gobernabilidad ejercen las migraciones en los países receptores), se module el tema de la seguridad de modo que sea compatibilizado con la regionalización y transnacionalización de los mercados laborales, el ejercicio de la ciudadanía universal y el respeto a los derechos humanos.

3. Conexión entre las políticas migratorias y el Plan Nacional de Desarrollo

La propuesta de Plan Nacional de Desarrollo de Nicaragua 2004 incluye consideraciones y acciones en torno a las migraciones. Concibiendo los desplazamientos de población, tanto internos como externos, como un proceso de búsqueda de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida, propone las siguientes líneas de trabajo para una política migratoria:

- Impulsar mejores condiciones para la fuerza de trabajo en su destino migratorio, basadas en el respeto a sus derechos fundamentales consignados en las normas nacionales e internacionales de trabajo. Para lograr ese objetivo se sugiere: a) gestionar convenios de cooperación con los principales países de destino de los migrantes nicaragüenses para reglamentar las migraciones, y b) desarrollar servicios de información apropiados para facilitar la movilidad ordenada y segura de los migrantes hacia su destino laboral y en su retorno y reinserción en el mercado laboral nicaragüense.
- Mejorar la canalización de los ingresos de los migrantes, a través de mecanismos de ahorro y préstamo, de modo que se estimule su inversión en vivienda y servicios comunitarios.
- Propiciar las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones de vida en Nicaragua para minimizar los factores de expulsión de mano de obra. Los aglomerados productivos y el desarrollo de proyectos de vivienda serán vitales para el logro de este objetivo.
- Establecer mecanismos de protección especial binacional de niñas, niños, adolescentes y familias que viven el fenómeno de la migración, de manera que se enfrenten los problemas de irresponsabilidad de los progenitores, las pésimas condiciones de trabajo, el estrés familiar, el maltrato y las violaciones, la xenofobia y la desintegración familiar. En la práctica, esta tarea requiere: a) el establecimiento de servicios en territorios de mayor migración, b) la suscripción de convenios binacionales, c) la garantía de las pensiones alimenticias a la niñez y adolescencia de familias migrantes, y d) el acceso de la población menor de edad en situación de riesgo a mecanismos de protección especial.

También incluye una “Estrategia de desarrollo rural productivo”, que se ocupa más de las migraciones internas y únicamente menciona un efecto de las migraciones internacionales, las remesas, catalogadas como una fuente de ingresos que el desarrollo rural debe superar. Sin embargo, este plan es compatible con una política binacional de desarrollo de las zonas fronterizas, dirección hacia la cual se han dado pasos recientemente con el Programa de Desarrollo Fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua suscrito entre ambos cancilleres. El objetivo principal de ese programa, con 28 iniciativas binacionales y 174 millones de dólares para un quinquenio, es promover la creación de oportunidades productivas, económicas, sociales e institucionales en la

zona fronteriza entre ambos países, así como atraer inversiones privadas que respeten y aprovechen de forma sostenible los recursos naturales y escénicos de la zona. Los gobiernos locales de la zona tendrán un rol activo en el programa.

El Plan Nacional de Desarrollo menciona puntos clave para una política migratoria: canalización y uso de remesas, desintegración familiar, lucha contra la xenofobia y los abusos, políticas de desarrollo para retener a potenciales migrantes, movilidad segura y ordenada de los trabajadores, respeto a normas nacionales e internacionales de derechos de los trabajadores migratorios, y protección de niños y adolescentes migrantes. Existen otros tópicos y campos de acción, referentes a las migraciones, que la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo podría desplegar. Por ejemplo, las remesas comunitarias, posibles mediante el trabajo de asociaciones de migrantes que apuestan por el desarrollo de comunidades en sus países de origen, en programas 2 x 1 (dos dólares del Estado por cada dólar de una organización de migrantes) y otras formas de fondos comunitarios que en otros países del istmo han fortalecido el desarrollo local (OIM, 2002a).

También existen otros aspectos de las migraciones que podrían convertirse en dispositivos dinamizadores del desarrollo: la experiencia organizativa y la transferencia tecnológica ligadas a los migrantes retornados, que abarca desde técnicas de cultivos de exportación no tradicionales hasta el manejo del inglés, clave en la atención a turistas.

No todas las propuestas de este plan tienen idéntica viabilidad. En materia de acuerdos binacionales para regular las migraciones de trabajadores temporales existen avances y oferta de financiamiento. Esa iniciativa está recibiendo la asesoría de la Organización Internacional para las Migraciones y la Organización Internacional del Trabajo. Otras propuestas, como la retención de potenciales migrantes, la mejoría de las condiciones de vida y la promoción del empleo, constituyen un reto nacional que debe ser asumido por el Estado, pero cuyo éxito implica muchos factores y actores y abarca todos los tópicos relativos al desarrollo. No es una propuesta que pueda ser situada en el mismo nivel que las otras. Finalmente, las propuestas que mencionan convenios de cooperación con los principales países de destino, servicios de información apropiados, protección especial binacional de la niñez migrante y mejorar la canalización de los ingresos de los migrantes, exigen como requisitos de parte del Estado nicaragüense la dedicación de recursos humanos a esas labores, la capacitación de dicho personal, el fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el diálogo sistemático con los principales países de destino y el diseño, junto con la empresa privada, de mecanismos de bajo costo para la transferencia de remesas. Estas son tareas mínimas en las que de momento no son perceptibles avances significativos.

4. Desafíos y oportunidades para la formulación de políticas

Existen principios, orientaciones, experiencias y acciones que son una base para negociaciones y sinergias latentes o existentes, útiles para diseñar e implementar una política de migraciones internacionales. Esos principios y experiencias se encuentran en la base legal de los derechos de los migrantes, así como en las competencias y potencialidades de entidades públicas, en las acciones de actores no públicos y las posibles alianzas a construir con ellos. Sumados a una distinción de categorías de migrantes y de sus problemáticas y requerimientos, son oportunidades y desafíos concretos que pueden inspirar algunos programas.

4.1 Base legal

En el ámbito internacional se han hecho avances notables en la formulación y adopción de convenciones y tratados orientados a la protección de los trabajadores en un país distinto a su país de origen. Esta legislación parte de la premisa de que los trabajadores y trabajadoras no calificados son más susceptibles de ser explotados y privados del ejercicio de sus derechos humanos cuando se

encuentran en el extranjero, especialmente si carecen de la documentación adecuada que los autoriza a residir y trabajar. Constituye, en consecuencia, un esfuerzo por superar la distinción entre migrantes regulares e irregulares a fin de reconocer por igual sus derechos humanos.

Con la tendencia a que las políticas migratorias de los países de tránsito y destino se decanten hacia la aplicación de filtros discriminatorios, los migrantes experimentan dificultades para desplazarse y un cuestionamiento a su derecho a la libre movilidad. La libertad para elegir el lugar de residencia se enfrenta con diques de carácter político y sociocultural. Los requerimientos de la gobernabilidad, la presión sobre el sistema de seguridad social en los países receptores, el distanciamiento de la familia, los abusos de los empleadores, el desconocimiento de las normas locales y los eventuales brotes de xenofobia hacen que el proceso de adaptación de los migrantes y el manejo de las migraciones en las sociedades de destino estén erizados de obstáculos.

Existen grupos de migrantes que son particularmente vulnerables. Los indígenas miskitos que migraron masivamente durante los años ochenta y que continúan desplazándose entre Honduras y Nicaragua, con una visión cultural que se inclina por una compartimentación geográfica que no reconoce los controles fronterizos porque no concibe límites nacionales sino propiedades étnico-comunales,⁸ han enfrentado y enfrentan violaciones a sus derechos que desafortunadamente no están siendo tan bien documentadas en el presente como lo fueron en el pasado (Dunbar, 1989). Las mujeres han sido identificadas como las víctimas mayoritarias de violaciones a los derechos humanos asociadas a esquemas sociales y discriminatorios de género. Entre los problemas más denunciados destacan el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual y laboral, las violaciones sexuales y el aislamiento típico del trabajo como empleadas domésticas, que constituye la principal ocupación de las migrantes nicaragüenses en Costa Rica y que, sumado a la carencia de documentos migratorios, les impide defender sus derechos (Torres y Barahona, 2004). En el caso de la niñez y adolescencia, los más afectados son los hijos e hijas de los migrantes, frecuentemente expuestos a la irresponsabilidad paterna, la reestructuración de las relaciones intrafamiliares, la mala alimentación, la separación y a veces la pérdida de las figuras paterna y/o materna, el maltrato físico y psicológico y la disminución de seguridad y afectividad en el seno del hogar (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2004a).

Los instrumentos jurídicos internacionales establecen las bases de estándares mínimos de trato justo y respeto a derechos elementales, y algunos se ocupan particularmente de los derechos de las mujeres y niños migrantes. Los protocolos y convenciones que Nicaragua no ha firmado tratan de llevar a un ámbito específico y aplicar los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁹ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos instrumentos comprometen a los Estados firmantes a respetar los derechos en ellos establecidos, independientemente de la nacionalidad y sin hacer distinciones entre extranjeros documentados o indocumentados.¹⁰

Esos instrumentos se enfrentan a un discurso y acciones que se refieren a nociones de seguridad nacional, cuya definición se presta a manipulaciones ideológicas que culminan en mayores barreras y padecimientos para los migrantes (Castillo, s/f). De ahí que estas convenciones opongan la idea de que los derechos esenciales no pueden subordinarse a los intereses de la nación y de que la posibilidad de reconocer diferencias entre extranjeros y nacionales no puede justificar la noción de derechos para unos y discriminaciones para otros. El Estado-nación, que debe defender a los connacionales, ha sido entendido como una muralla contra el otro. Esa dimensión de alteridad apunta contra la esencia del constituyente de la ciudadanía: el ser humano.

⁸ Frecuentemente las demandas de las comunidades indígenas escenifican el conflicto entre derechos indígenas y soberanía estatal.

⁹ “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” y “toda persona tiene derecho a salir e cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

¹⁰ Los dos pactos contienen tres artículos que admiten la interpretación de para algunos derechos habrá distinción entre documentados e indocumentados.

Las migraciones internacionales imponen una transnacionalización legal y nuevas formas de ciudadanía. La labor que realizan diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales en defensa de los derechos humanos requiere que sus acciones tengan un carácter institucional y un respaldo jurídico. Estas convenciones y protocolos proporcionarían un respaldo legal a la protección de los derechos de los migrantes que en Nicaragua realizan el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y a la defensa de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica que encabeza la Defensoría de los Habitantes.

Estos instrumentos jurídicos son la base de una gestión migratoria que tiene como prioridad la defensa de los derechos humanos de los migrantes. La ratificación y adopción de estos convenios es un paso significativo. Implica que sus normativas se deben incorporar en leyes y reglamentos nacionales, instrumentos que implican una apropiación del país que las suscribe. Siendo Nicaragua predominantemente emisor de migrantes, la mera ratificación de dichas convenciones reviste un interés político. Únicamente después de haber hecho efectiva la ratificación, el gobierno de Nicaragua habrá mejorado su posición para negociar, con sus homólogos de los países de tránsito y destino de los nicaragüenses que migran, el respeto sus derechos humanos.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares fue aprobada por la Asamblea Nacional de Nicaragua el 22 de junio del 2005. Ella garantiza los derechos de todos los trabajadores migratorios, independientemente de su condición jurídica, y durante todo el proceso de migración: la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de permanencia y de ejercicio de una actividad remunerada, así como en el retorno al país de origen o de residencia habitual (OIM, 2001c). Entiende por trabajador migratorio a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. La idea básica es que todos los trabajadores calificados como migrantes bajo sus disposiciones deben disfrutar de sus derechos humanos independientemente de su condición jurídica. El elenco de los derechos que protege sigue una visión integral de los derechos humanos, abarcando derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención incorporó los estándares laborales internacionales que demanda la OIT y aquellos requerimientos de las Naciones Unidas contra la discriminación (OIM, 2001c).

Las múltiples exigencias que se derivan de la Convención y el temor de que su puesta en práctica dispare las migraciones irregulares, han hecho que las ratificaciones lleguen a cuentagotas. Ratificar esta Convención, en el caso de Nicaragua, es un paso para garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes extranjeros. También es una base para gestionar ante otros gobiernos el respeto de los derechos humanos de sus ciudadanos. A fin de que la ratificación de dicha convención sea efectiva, Nicaragua debe adecuar su legislación para que en el más corto plazo sea enteramente compatible con el compromiso adquirido mediante dicha ratificación. En su artículo 84, explicita: *“Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar las disposiciones de la presente Convención”*. En el artículo 73 se establece la obligación de informar sobre dichas medidas de aplicación: *“Los Estados Partes presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para dar efecto a las disposiciones de la presente Convención: a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la convención para el Estados Parte de que se trate; b) En lo sucesivo, cada cinco años y cada vez que el Comité lo solicite”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Un paso subsiguiente a la ratificación de estos instrumentos internacionales es la gestión de acuerdos bilaterales con Costa Rica y los Estados Unidos. El Estado de Nicaragua puede aducir el peso de los migrantes nicaragüenses en las economías costarricense y estadounidense, la historia de las migraciones de nicaragüenses hacia Costa Rica y los Estados Unidos y la construcción de un

espacio transfronterizo con Costa Rica (ex-refugiados convertidos en residentes, ciudadanía binacionales, manejo binacional de la cuenca del río San Juan). Con los Estados Unidos podrían gestionarse acuerdos multilaterales, sumando los esfuerzos nacionales a los que realizan países vecinos de la región. En el proceso de discusión de esos acuerdos será inevitable que aflore el tema de la seguridad. El Estado de Nicaragua puede considerar la suscripción de acuerdos en esa área, a fin de contribuir a regularizar las migraciones, controlar la delincuencia y eliminar los abusos y la trata de personas, siempre y cuando dichos acuerdos sean compatibles con los objetivos de sus políticas migratorias, las estrategias de los planes de desarrollo y el objetivo primordial de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Recuadro 2

PROPUESTAS DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Con base en los instrumentos internacionales, el Estado de Nicaragua puede implementar y negociar la aplicación en países de tránsito y destino de los migrantes nicaragüenses de las propuestas presentadas por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:

- Configurar una política pública integral en materia de migraciones con naturaleza de plan plurianual que ponga su centro en la protección de los derechos humanos y la consecución del desarrollo social y económico de los pueblos y sólo después los objetivos de la seguridad nacional y el orden público, considerando al migrante, ante todo, como una persona con derecho a pretender una permanencia en el país receptor.
- Reestructurar y, en su caso, refundir las disposiciones legales vigentes en materia de migraciones en un texto de suficiente claridad y certeza, que aporte seguridad jurídica y, en general, evite el amplio uso de la discrecionalidad administrativa en el sector, haciendo posible el control efectivo de las actuaciones ilegales e irregulares de las autoridades migratorias.
- Ratificar las normas internacionales en materia de migraciones a menos que lo impidan compromisos internacionales de orden superior.
- Establecer programas específicos de capacitación de los funcionarios (y, en su caso, también de los jueces y magistrados y de los agentes sociales) relacionados con las migraciones, incluyendo específicamente en su formación el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes.
- Empezar una campaña de información pública, en colaboración con los medios de comunicación de mayor audiencia, a fin de generar conciencia en la población sobre la importancia de los derechos humanos de los migrantes, desde los valores del respeto, la tolerancia, la igualdad y la solidaridad.
- Informar adecuadamente a los migrantes de cuáles son sus derechos y cómo pueden exigir su respeto y protección, especialmente en las situaciones de mayor vulnerabilidad.
- Determinar con precisión los requisitos necesarios para obtener los permisos temporales y permanentes de estancia en el país, sobre la base de parámetros objetivos y previsibles. Permitir la obtención excepcional de estos permisos por motivos humanitarios.
- Abrir un proceso de regularización de los inmigrantes indocumentados.
- Equiparar las normas y condiciones de detención y privación de libertad entre nacionales y extranjeros, defendiendo para éstos el mismo trato que se demanda para los nacionales.
- Facilitar a los detenidos extranjeros el acceso a la asistencia consular.
- Garantizar el acceso a la justicia de los extranjeros en iguales condiciones que los nacionales.
- Equiparar las normas y condiciones laborales de nacionales y extranjeros, y castigar con sanciones adecuadas la vulneración de los derechos de los trabajadores extranjeros.
- Determinar con precisión las causas legales de no admisión al territorio nacional y de retención en la frontera, clarificando la actuación de fuerzas policiales y eliminando las disposiciones que obedecen a objetivos imprecisos o injustificados. Permitir la admisión excepcional por motivos humanitarios.
- Potenciar la actividad diplomática y consular, más allá de los usos tradicionales de ésta, en defensa de los derechos humanos de los nacionales en los países donde migraron.
- Establecer programas de apoyo al retorno de los nacionales en el extranjero. Cuidar por la integración laboral de los nacionales, una vez hayan retornado.

La ejecución de estas propuestas pasa por un fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos que debería incluir mayor dotación financiera, el reconocimiento de su liderazgo en lo tocante al ejercicio de los derechos humanos sobre otras instancias del Estado y la posibilidad de que sus informes sobre los derechos de los migrantes sean atendidos en el plenario de la Asamblea Nacional. Los despachos especiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de mujeres, indígenas y niños podrían aportar en sus áreas específicas.

Fuente: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2004b.

4.2 Vínculos y sinergias

La ímproba tarea de la gestión de las migraciones requiere de la construcción de alianzas y sinergias con los actores que ya están involucrados y que manifiestan voluntad de colaborar y puntos de coincidencia con la política migratoria. Existen organismos nacionales e internacionales que en ciertas áreas han desarrollado una experiencia valiosa, que el Estado de Nicaragua está y continuará aprovechando. La coordinación con programas de organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales e iglesias puede resultar en extremo multiplicadora de recursos, iniciativas y puntos de vista. Algunas de las instancias para coordinarse son y serían:

4.2.1 Organismos multilaterales y campos de colaboración

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La OIM en Nicaragua lleva a cabo actividades de cooperación para el desarrollo mediante la transferencia de recursos humanos calificados y de cooperación técnica en materia migratoria. Ejecuta además diversos programas de carácter humanitario, en beneficio de refugiados o personas desplazadas que se han visto obligadas a abandonar su lugar de origen por diversas razones.¹¹

Después del huracán Mitch en 1998, la OIM trabajó sobre todo en programas de emergencia cuyas actividades se dirigieron al fortalecimiento municipal, atención psicosocial a población desarraigada y autoconstrucción de vivienda. Actualmente el trabajo se concentra en la repatriación de migrantes, asistencia a mujeres y niños víctimas del tráfico de personas, apoyo a becarios, apoyo en el traslado y reubicación de las comunidades asentadas de forma irregular dentro del perímetro de la Reserva Indio Maíz en el departamento de Río San Juan, propuestas sobre migraciones laborales temporales y sensibilización sobre género, migración y desarrollo humano.¹²

En cualquiera de estas áreas, la OIM seguirá siendo una aliada del Estado nicaragüense. El Ministerio del Trabajo podrá recibir insumos valiosos de parte de la OIM en programas de migraciones laborales temporales. Su trabajo en red, experiencia y gestiones, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración y la OCAM, son imprescindibles para las negociaciones intra-regionales y para aquellas de la región con los países de tránsito y destino de sus migrantes.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha financiado algunos estudios sobre los flujos migratorios. Versan sobre migraciones internas e internacionales, análisis de los datos que proporcionan los censos y encuestas nacionales, tendencias de la distribución espacial, migraciones desde la perspectiva de género, y la relación entre la distribución territorial y los planes de desarrollo. Entre esos estudios figuran: *Nicaragua: Tendencias de la distribución espacial de la población y migración interna* de Alma García Urbina (2004), *Movilidad espacial de la población nicaragüense a comienzos del nuevo siglo* de Eduardo Baumeister (2004), *Competitividad y distribución territorial de las actividades económicas en Nicaragua: impactos del Plan Nacional de Desarrollo* de Luis Jaime Sobrino (2004) y *Las migraciones de nicaragüenses al exterior: un análisis desde la perspectiva de género* de Olimpia Torres y Milagros Barahona (2004).

Considerando que los medios de comunicación juegan una papel definitivo en la manera de percibir las migraciones y sus efectos sobre los ámbitos socioeconómicos, políticos y culturales, la oficina de Nicaragua apoya la capacitación de periodistas en torno al tema. Su finalidad es enriquecer la percepción pública en torno a las migraciones, mediante un abordaje periodístico que

¹¹ <http://www.iom.int/costarica/index.htm#home>

¹² <http://www.iom.int/costarica/sp/OfisNicaragua.html>

dé cuenta de la complejidad del fenómeno, muestre los peligros que entraña una visión xenófoba y advierta de la importancia de gestionar políticas migratorias integrales.

La oficina de Costa Rica del UNFPA, considerando que ciertos segmentos de la población (particularmente poblaciones en pobreza y migrantes) no ejercen sus derechos y por tanto su ciudadanía integral, combate los diversos procesos y manifestaciones implicados en la exclusión, buscando espacios de encuentro e integración social y prestando especial atención a aquellas situaciones de exclusión determinadas por las desigualdades etarias, de género y de nacionalidad.

El UNFPA puede ser un apoyo en la ejecución de las políticas migratorias en las siguientes áreas: investigación sobre el volumen, naturaleza e impacto de las migraciones internacionales; prevención del VIH/SIDA e identificación de población más vulnerable; cultivo de la percepción pública sobre las migraciones; y combate a la xenofobia y marginación de los migrantes en Costa Rica. Varios estudios financiados y diseñados por el UNFPA han sugerido orientaciones para unas políticas migratorias y proporcionado información que estos aportes retomaran.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo ha realizado algunas de las investigaciones más importantes sobre migraciones de nicaragüenses. Sus estudios sobre migrantes mujeres contienen hallazgos muy útiles. El Programa de Promoción de Género de la Organización Internacional del Trabajo, con el objetivo amplio de “promover el empoderamiento económico y social de las mujeres, a través de todas las etapas de sus ciclos de vida”, tiene dos intervenciones que abordan la migración laboral femenina.

El primer proyecto consiste en la producción de una guía de información para ampliar y apoyar los esfuerzos de los gobiernos y contrapartes sociales, proteger a las mujeres migrantes de la explotación y el abuso en el proceso de migración y en el empleo, tanto en los países y comunidades de origen como en las de destino. Se basa en la investigación de la situación de las mujeres migrantes y en las políticas, programas y las mejores prácticas de diversas partes del mundo. Los estudios de casos realizados en Nicaragua y Costa Rica han aportado valiosa información (OIT, 2002).

El segundo proyecto consiste en un programa de promoción de empleo decente para trabajadoras migrantes y de mejora del bienestar de sus familias, especialmente el de sus hijos e hijas, en cuatro comunidades emisoras de migrantes en Nicaragua. Este proyecto podría jugar un papel en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tanto en la implementación de estos programas como en la asesoría sobre los convenios internacionales de la OIT de protección de los derechos de los trabajadores, esta organización puede prestar excelentes servicios a diversas instancias del Estado nicaragüense, como el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

4.2.2 Redes de organismos no gubernamentales (sociedad civil organizada)

Las organizaciones no gubernamentales pueden ser una contraparte muy valiosa para las instituciones gubernamentales que abordan la temática migratoria habida cuenta de la experiencia que han adquirido en la prestación de diversos servicios. Su importancia se realza al considerar el amplio abanico de necesidades de los migrantes: integración a otra sociedad y mercado laboral, identidad, información sobre sus derechos, educación, salud, reducción de los costos de la transferencia de remesas, entre otros. Estas organizaciones pueden desarrollar labores complementarias a las del sector estatal en todos estos campos y jugar un rol especialmente destacado en la defensa de los derechos humanos.

Sus labores de atención directa las mantienen bien informadas de las necesidades cotidianas y muy específicas de los migrantes, y por ello son muy efectivas en captar información sobre violaciones de derechos humanos y el monitoreo de los servicios consulares. Su articulación en redes multiplica las posibilidades de sinergia y de regionalizar acuerdos. De aparición simultánea a la de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) es una instancia de segundo piso que aglutina a las redes nacionales de los mismos países que integran la CRM. La principal iniciativa política a nivel regional de la RROCM ha consistido en promover la ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

La RROCM es una aliada para incentivar procesos multilaterales. Y cada una de las redes que lo integran, especialmente en Nicaragua, Costa Rica y los Estados Unidos, puede abrir el abanico de líneas de trabajo vinculantes. Por ejemplo: derechos humanos, atención directa —humanitaria, psicológica, pastoral—, cabildeo y trabajo en el ámbito local para cambiar actitudes y trato de vecinos, patrones y policías con los migrantes.

La Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones está actualmente conformada por 22 organizaciones. Entre otras iniciativas, promueve la incidencia en las políticas públicas partiendo de la sensibilización a autoridades, el debate de los temas migratorios, la consulta a la población nicaragüense dentro y fuera del país sobre la problemática de los migrantes, la divulgación e información pública, la denuncia oportuna en los medios de comunicación y la organización asociativa de los migrantes y sus familiares como sujetos activos.

Además, algunas de sus organizaciones destinan importantes esfuerzos hacia la defensoría jurídica a migrantes, las visitas a centros de retención y albergues, la divulgación de los derechos de los y las emigrantes y la producción de videos sobre el tema migratorio. Dada la proximidad geográfica, el magnífico trabajo y la voluntad de las organizaciones no gubernamentales costarricenses, conviene que el gobierno nicaragüense las tenga presentes como un aliado que ofrecerá sus servicios, experiencia y capital social para hacer causa común en beneficio de los nicaragüenses que migran hacia Costa Rica. Hay 13 organizaciones que orientan su trabajo a la defensa de los derechos humanos de las trabajadoras domésticas migrantes; asesoría, acompañamiento y apoyo asistencial a refugiados; respeto y promoción de los derechos humanos y justicia social; educación de las personas migrantes; proyectos de desarrollo; asesoría legal; acompañamiento psicosocial de los migrantes; formación de líderes; y defensa y protección de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Aun cuando en ocasiones las organizaciones no gubernamentales puedan ser muy beligerantes en el impulso de ciertas iniciativas, como está ocurriendo con la propuesta de documentación de los migrantes en Costa Rica, su labor debe ser predominantemente complementaria y no sustitutiva de lo que al Estado compete hacer. En los últimos años, el trabajo de estas organizaciones ha sido objeto de análisis y críticas en diversos ámbitos. Los académicos de los países industrializados han destacado sus virtudes: democratizadores del desarrollo, vehículos de participación popular, abogados de los pobres. Pero también han señalado que muchas de las expectativas que suscitaron no han sido satisfechas: no han logrado tanta democratización y participación ni han tenido gran éxito promoviendo sostenibilidad e imaginando alternativas. No siempre son tan representativas como pretenden (Bebbington, 2005). En el caso de las organizaciones no gubernamentales nicaragüenses, los críticos han mencionado su “complacencia casi escandalosa con la simple supervivencia”, en un contexto en el que se requieren tratamientos que sobrepasan los recursos que disponen (Pons, 2001a). También señalan el peligro del conflicto de competencias con el Estado y de que se presenten como más eficientes que éste (Pons, 2001b). La gestión de las migraciones puede beneficiarse mucho de las actividades que las organizaciones no gubernamentales desarrollan, pero a condición de que sus vigos, a veces un tanto dispersos, se

sumen a un abanico de objetivos y actividades articulados por el Estado, cuyo liderazgo y capacidad coordinadora sean reforzadas.

4.2.3 Instituciones religiosas

Una alianza con las instituciones religiosas abre la oportunidad de abordar dimensiones humanas que no suelen ser objeto de los organismos de gobierno. A ello se añade el trabajo conjunto en aspectos en los que las instituciones del sector público son decisivas. En este sentido existen antecedentes en los acuerdos entre la Pastoral de Movilidad Humana y la Policía Nacional para agilizar la tramitación del registro policial que necesitan los migrantes.

El trabajo con refugiados del Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza Denominacional (CEPAD), la atención a migrantes de la Pastoral de Movilidad Humana de Cáritas y la labor regional de la Compañía de Jesús son algunas de las iniciativas que podrían urdirse en una estrategia nacional de atención a los migrantes a fin de realizar su potencial y aportar lecciones.

4.2.4 Medios de comunicación

El cultivo de la opinión pública es un aspecto esencial de la política en las sociedades modernas. Los medios de comunicación contribuyen a conformar la percepción sobre los migrantes y las migraciones, reforzando o debilitando los juicios del público. Puesto que la percepción espontánea que se tiene de los migrantes es generalmente negativa y dado que existe la tentación de explotarla populistamente, el papel de los periodistas en el cultivo de una percepción más compleja es vital (Mármora, 2002).

Un acercamiento de los funcionarios públicos e investigadores a los periodistas, tanto en Nicaragua como en los países de destino, y especialmente en Costa Rica, facilitándoles información variada y acceso a estudios que muestran la complejidad del fenómeno migratorio y exponen sus múltiples facetas, podría lograr que los migrantes sean presentados como algo más que productores de remesas, víctimas de las redadas policiales en Costa Rica o protagonistas de las páginas de sucesos cuando las mujeres son violadas.

4.2.5 Investigaciones

Las migraciones son muy cambiantes en el tiempo. Flujos y características de los migrantes, volumen y potencial productivo de las remesas, impacto en las comunidades, procedencia espacial, motivaciones, redes sociales se metamorfosean y han obligado a que los estudiosos cambien tesis, enfoques y metodologías. Las políticas también deberían responder a estos cambios, flexibilizando sus directrices y mejorando su capacidad de reaccionar ante los nuevos desafíos.

Las investigaciones pueden jugar un papel vital como insumo para adecuar las políticas nicaragüenses a los giros que las migraciones y sus consecuencias vayan adoptando en su desarrollo. Ese rol lo desempeñarán en la medida en que logren dirigir la atención de la opinión pública y de los diseñadores y ejecutores de políticas, entre otros factores, hacia la aparición de nuevas facetas, teorías, conceptos, estadísticas, compromisos internacionales, políticas de países vecinos y países de tránsito y destino, y los vínculos entre migraciones y diversos temas como tratados de libre comercio, desastres naturales, descentralización, estrategias de desarrollo, seguridad social, entre otros

En éste último ámbito es y seguirá siendo de enorme utilidad la información que provea el Sistema de Información Estadística sobre Migración en Centroamérica (SIEMCA), que dispone de la asesoría del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE/CEPAL). Este programa de acopio, procesamiento y análisis de datos, iniciativa de las Direcciones de Migración y Extranjería y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), podrá desplegar mayor utilidad mediante una sinergia con estudios que usan metodologías cualitativas para profundizar en

ciertos aspectos más testimoniales de las migraciones y con la aplicación de marcos teóricos que ayuden a trascender la mera facticidad de los datos.

Los estudios sobre remesas deberían servir como insumo para orientar las políticas. El estudio de Funkhouser (1995) es un modelo de cómo se puede abordar este tema mediante una comparación entre países de la misma región. Merecen especial atención las investigaciones y propuestas del nicaragüense Manuel Orozco, investigador del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional de la Universidad de Georgetown y uno de los más profundos conocedores del tema migratorio en el hemisferio. Orozco estima que las remesas tienen un enorme potencial, pero vinculado a los espacios que las políticas públicas y los mercados les abran.

Orozco (2002a y 2002b) ha contribuido a denunciar en espacios políticos los abusos en la transferencia de remesas y ha propuesto mecanismos para reducir sus costos. Sus análisis han contribuido a contener el optimismo sobre la posibilidad de que las remesas sean la panacea de los países receptores hasta el punto de que se cargue sobre ellas la misión de desarrollar economías frágiles y con estructurales problemas de desigualdad social, de posición en la economía global y de conflictos políticos. Más cautelosa y retadoramente, Orozco propone aprovechar la oportunidad de las remesas para instrumentar políticas que puedan ayudar no solamente a mejorar las condiciones de vida de los hogares que las reciben, sino que también puedan tener un valor agregado sobre la sociedad en general. Por ejemplo, a través de la promoción de incentivos en las instituciones de ahorro y crédito, para que éstas capten remesas y ofrezcan servicios financieros a quienes las reciben (Orozco, 1997). En las propuestas de Orozco, sin embargo, el papel del Estado en la gestión de condiciones para la transferencia y uso de las remesas y para quienes las envían no aparece tan definido ni beligerante.

Está presente, como reto, la posibilidad de estimular más investigaciones sobre familiares de migrantes en Nicaragua y sobre migrantes nicaragüenses en los Estados Unidos realizadas por estudiosos nicaragüenses. La mayor parte de las investigaciones sobre migrantes nicaragüenses han sido hechas en Costa Rica por académicos de ese país. Es muy poco lo que han investigado estudiosos nicaragüenses y menos aún lo que se ha investigado en las comunidades emisoras de migrantes y receptoras de remesas. En Costa Rica destacan los estudios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Han trabajado notablemente el tema de las remesas y de la integración de nicaragüenses al mercado laboral costarricense (Cranshaw y otros, 2000). Aunque muchas de sus investigaciones presentan la limitación de ser estudios de caso constreñidos a pequeños territorios (Morales, 1997), a partir de los cuales no es posible formular conclusiones generalizables, no hay duda de que permiten profundizar en una problemática, aportan pistas que pueden ser convertidas en insumos para una política migratoria de cobertura nacional y exploran áreas novedosas, como los aspectos culturales y de género (Cranshaw y Morales, 1998), las redes de migrantes (Morales y Cranshaw, 2000) y la convivencia conflictiva entre costarricenses y nicaragüenses (Alvarenga, 1997).

Existe en Costa Rica un grupo de intelectuales que está produciendo estudios contra la xenofobia, basados en una arqueología de cómo se construyó y qué funciones tiene el imaginario nacionalista en ese país. Destacan los trabajos de Carlos Sandoval (2004) y Alexander Jiménez Matarrita (2002). Las investigaciones de Sandoval son notables por su innovación metodológica. Mediante la investigación-persuasión de los entrevistados, sus trabajos arrojan pistas sobre nuevas posibilidades para los estudios de migraciones y la investigación en general, a fin de que ésta rompa los *clichés* —metodológicos y discursivos—, desenmascare esos estereotipos y esculpa nuevas imágenes que posibiliten una mejor convivencia social.

Los hallazgos de los académicos costarricenses y estadounidenses merecen ser considerados. Es conveniente propiciar contactos con investigadores calificados en estudios migratorios. Existen posibilidades de alianzas y convenios con académicos de los Estados Unidos y Costa Rica. En años

recientes, Douglas Massey se ha interesado en el estudio de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica. Gracias a un convenio con la Universidad de Princeton, Massey ha asesorado a los investigadores del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica en la aplicación de la etnoencuesta a los migrantes nicaragüenses y sus familiares. La etnoencuesta es un método que combina las técnicas del trabajo de campo etnográfico y de las encuestas representativas, de modo que consigue acopiar información cualitativa y cuantitativa. Los dos tipos de datos empíricos son comparados durante el estudio para proporcionar a los resultados una validez que no tienen por sí solos la etnografía o la encuesta (Massey, 1987). El cuestionario de la etnoencuesta sigue un formato semiestructurado a fin de crear las condiciones para una entrevista flexible y no proclive a la intimidación. Requiere que información idéntica sea obtenida de cada persona, aun cuando la manera de formular las preguntas y su orden, así como el tiempo de la entrevista, no estén estrictamente definidos, sino que dependen de las circunstancias y se dejan a criterio del investigador. Los conceptos del cuestionario son revisados con informantes locales para garantizar su validez. Un estudio etnográfico de la comunidad es realizado paralelamente a fin de proporcionar una base independiente de información cualitativa.¹³

Massey (1985) ha validado su método en diversas investigaciones realizadas principalmente en México. Sin embargo, a partir de 1998, sus trabajos de investigación y la aplicación de la etnoencuesta se extendieron a otros países latinoamericanos en el marco del Latin American Migration Project (LAMP), un proyecto que tiene por sedes a la Universidad de Princeton y a la Universidad de Guadalajara, pero que incluye investigaciones en Puerto Rico, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica, Haití, Perú y Guatemala.¹⁴ Los estudios en Nicaragua han sido posibles a través de la asociación del LAMP y el Centro Centroamericano de Población (CCP) de Costa Rica.

Massey asesoró un estudio sobre nicaragüenses en Costa Rica y los Estados Unidos coordinado por Juan Carlos Vargas, donde se analizan las características demográficas básicas de los migrantes, así como las corrientes migratorias, comparando en los dos principales destinos de los emigrantes nicaragüenses, sus características, las evidencias para la denominada “migración laboral” hacia Costa Rica y de la “migración política” hacia los Estados Unidos (Vargas, 2005). Massey, como parte del proyecto, realizó junto con Jennifer H. Lundquist una investigación que profundiza en las causas políticas de la migración nicaragüense a los Estados Unidos. El artículo que resultó de ese estudio, titulado “*Politics or Economics? International Migration during the Nicaraguan Contra War*” (2005), hace posible tratar el tema de las motivaciones políticas versus las motivaciones económicas con mayor precisión que anteriores trabajos.

Las investigaciones de Massey sobre nicaragüenses siguen siendo desconocidas para la mayoría de quienes están vinculados al tratamiento de las migraciones: funcionarios públicos, periodistas e incluso académicos. El gobierno nicaragüense podría invertir en traer expertos de esa categoría a participar en foros nacionales y asesorar investigaciones.

Es imprescindible identificar los temas más relevantes sobre migraciones para constituir una agenda de investigación, para enriquecer las boletas de los censos y encuestas nacionales y para aportar al diseño de políticas migratorias. Algunos temas clave para orientar la formulación de políticas migratorias son: oferta y demanda de fuerza laboral, cambios culturales asociados a las migraciones, derechos humanos de los deportados y migrantes en tránsito y adecuación del marco legal nicaragüense a las convenciones y protocolos internacionales sobre derechos de los migrantes. Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Dirección General de

¹³ Información sobre esta metodología y su aplicación está disponible en <http://mmp.opr.princeton.edu>

¹⁴ Información sobre este proyecto se encuentra en el sitio Web de la Universidad de Princeton: <http://lamp.opr.princeton.edu/documents-nic-en.aspx>. Algunas publicaciones están disponibles en <http://mmp.opr.princeton.edu>

Migración y del Ministerio del Trabajo, así como miembros de la red de organismos de la sociedad civil, podrían identificar temas y proponer formas de abordarlos.

Una política migratoria debería incentivar investigaciones que:

- Cultiven una visión compleja de las migraciones.
- Muestren la relación de las migraciones con otros eventos económicos, políticos, sociales y culturales.
- Vinculen las políticas de desarrollo con las migraciones.
- Trasciendan, en la medida de lo posible, las limitaciones espaciales, es decir, que no estén siempre constreñidas a un ámbito local, a fin de establecer conclusiones de mayor alcance.
- Aporten información sobre las diversas formas de xenofobia nacional e internacional y sobre la manera de disolverlas.
- Monitoreen el ejercicio de los derechos humanos de los migrantes.
- Den cuenta de los cambios culturales a nivel nacional, comunitario y familiar que están desencadenando las migraciones y sus remesas culturales.
- Generen hallazgos expresados como pistas sobre cómo mitigar los efectos adversos de las migraciones y cómo aprovechar y multiplicar su potencial benéfico.
- Sean presentadas de manera atractiva y susceptibles de ser divulgadas.
- Contribuyan a crear tradición académica y nuevas investigaciones.

4.3 Categorías de emigrantes y líneas de acción en el sector público

La efectividad de la gestión de las migraciones depende de que ésta responda a las necesidades existentes. La variedad de programas y normativas deben corresponder a la diversidad de problemáticas, que es imprescindible desentrañarlas y distinguirlas. Las distinciones posibilitan diseñar políticas de regulación de los flujos, políticas de integración, políticas hacia el retorno, políticas de admisión y políticas de protección en el extranjero. Discernir los eventos es un paso elemental para producir políticas mejor enfocadas. En este apartado presentamos diversas categorías de migrantes y sus problemáticas, para después proponer algunos programas específicos de atención a los mismos. De esta forma se hará evidente que esos programas están abocados a responder a diversos ámbitos y dimensiones de las migraciones.

4.3.1 Categorías de emigrantes

Migrantes en tránsito

Los migrantes en tránsito requieren especial atención. Mujeres y hombres que deciden abandonar Nicaragua son víctimas de abusos de las autoridades y de los delincuentes comunes durante su camino. Diversos factores aumentan su indefensión y vulnerabilidad: el llevar algún dinero, necesario para los gastos de viaje y alojamiento; la necesidad de pasar inadvertidos, el desconocimiento de la geografía y el ámbito social y cultural por el que transitan, la incapacidad para reconocer a las autoridades y sus ámbitos de competencia, la ignorancia de sus derechos más elementales y la necesidad de recurrir a agentes poco escrupulosos que emplean medios ilegales y en extremo riesgosos para la vida de los migrantes.

Honduras, Guatemala y, especialmente México, constituyen la extensa frontera vertical que deben atravesar los nicaragüenses que se dirigen hacia los Estados Unidos. A lo largo de su trayecto muchos son aprehendidos, desaparecidos, asesinados y prostituidos. Las más vulnerables son las mujeres. Es imprescindible que el gobierno nicaragüense, en conjunto con los gobiernos centroamericanos, negocie con México acuerdos que garanticen los derechos de los migrantes en tránsito. Guatemala es el único país del área que ha suscrito acuerdos con los mexicanos (OIM, 2002b). La protección consular y la operativización eficiente de consulados móviles de los países centroamericanos a lo largo de la región podrían jugar aquí un papel destacado. Las redes de la sociedad civil podrían facilitar flujos de información y denuncias.

Por otra parte, el Estado de Nicaragua también tiene que velar por el respeto a los derechos de los migrantes que atraviesan su territorio. Nicaragua es un país de fácil tránsito debido a los acuerdos tomados por las autoridades migratorias al eliminar los requisitos de visado a diversas nacionalidades. Con la globalización de las migraciones y debido a su posición geográfica, Nicaragua ha visto incrementarse el flujo de migrantes que atraviesan su territorio rumbo a los Estados Unidos. La policía migratoria nicaragüense ha multiplicado los reembarcos, deportaciones y rechazos de extranjeros. En el 2004, 711 ciudadanos de otros países fueron afectados por estas medidas. Entre 1996 y 2004, sumaron 8.119. En ese mismo período fueron retenidos 5.743 extranjeros, entre los que destacaba una mayoría de 2.156 peruanos, 1.604 ecuatorianos, 487 colombianos y 210 dominicanos (Nicaragua, 2005). Entre los migrantes que transitan por Nicaragua no faltan los africanos —nigerianos y somalíes— y los asiáticos —chinos, indios y nepalíes— (OIM, 2000b). La garantía de sus derechos es un reto para el Estado de Nicaragua.

En Nicaragua, el artículo 21 de la Ley 240 de Control del Tráfico de Migrantes Ilegales aprobada en noviembre de 1996, condenaba a tres meses de arresto y deportación a todo extranjero que ingresara al país de forma irregular. Esta ley establecía penas de cuatro a ocho años de prisión y multas de entre 10 mil y 50 mil córdobas aplicables a los traficantes (OIM, 2001d).

La Red Nicaragüense de Organizaciones de la Sociedad Civil para las Migraciones promovió una reforma de esta Ley 240. Su propuesta tenía por objetivo hacerla acorde con la normativa internacional, que no discrimina a los indocumentados para el ejercicio de sus derechos. Las motivaciones principales de esta iniciativa giran en torno a la consideración de la precaria situación que impulsa a los migrantes a buscar mejores condiciones de vida en el extranjero y al hecho de que, siendo Nicaragua un país emisor de migrantes, sería inconsistente mantener una política dual que defiende los derechos de los connacionales en el exterior y atropelle los derechos de los migrantes extranjeros que transitan o se establecen en Nicaragua.

La Ley 513 de Reforma y Adición a la Ley 240, aprobada el 26 de noviembre de 2004, reduce el arresto de tres meses a una detención de 48 horas en el Centro Nacional de Retención de Migrantes y sus casos son puestos en conocimiento de su respectiva embajada o consulado, si las hubiere en el país, a fin de que esas instancias inicien del proceso de repatriación de los detenidos. A los traficantes, la reforma incrementó la pena —que era de cuatro a ocho años de prisión— a una privación de libertad de entre 5 y 10 años. La multa se transformó de entre 10 mil a 50 mil córdobas a entre 35 y 100 salarios mínimos. Para los encubridores, se mantuvo la pena de uno a cuatro años de prisión, pero en adelante se les aplicará una multa de 10 salarios mínimos en lugar de las 5 mil córdobas anteriormente establecidas. El cambio más revolucionario de la reforma se refiere a la posibilidad de que el matrimonio entre un migrante ilegal con un ciudadano o ciudadana nicaragüense le conceda el derecho a solicitar su estatus migratorio ante las autoridades competentes. La Ley 240 negaba el otorgamiento inmediato de ese derecho. La reforma establece que la unión de hecho estable por un período de al menos dos años convierte al migrante ilegal en acreedor de ese derecho.

Otro avance importante de esta reforma es la especificación de actividades tipificadas como tráfico de migrantes ilegales: la falsificación, suministro o posesión de documentos de viaje o de identidad falsos; la utilización, posesión o presentación de documentos falsos para introducir migrantes clandestinamente; y la organización o dirección de otras personas para que utilicen, posean o presenten documentos falsos o la participación como cómplices en dichos actos.

En Costa Rica, las figuras del tráfico ilegal y del traficante de personas no se encuentran tipificadas como delitos en ningún cuerpo legal y, por consiguiente, aunque la policía de ese país dispone de información respecto a los traficantes y sus operaciones, no tiene facultades para prevenir y detener dicha actividad.¹⁵ En la práctica, muchos traficantes han sido y pueden ser detenidos por un lapso breve. Durante su corta detención, promotoras de la Asociación de Mujeres Luisa Amanda Espinoza (AMLAE) acuden a las celdas e imparten charlas de sensibilización, instando a los traficantes a dar un trato digno a los migrantes que contratan sus servicios. El hecho de ser identificados por instituciones que trabajan con migrantes y sus familiares puede operar como una medida preventiva contra los abusos.

La Conferencia Regional sobre Migración ha puesto énfasis en el combate al tráfico ilegal de migrantes. La OIM ha realizado estudios de caso presentando a los migrantes como víctimas de los “coyotes” y sus redes, descritas insistentemente como vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado. Los estudios de la OIM insisten en que por todo el mundo operan bandas internacionales organizadas para el tráfico de migrantes (OIM, s/fa,b,c,d,e,f).

Los traficantes no pueden ser subsumidos en bloque en una sola categoría. La asociación de los traficantes de personas con el narcotráfico no debe generalizarse. La insistencia en este vínculo, unida a otras afirmaciones criminalizadoras, tiende un velo sobre la realidad de que el tráfico ilegal de migrantes no está siendo llevado a cabo exclusiva ni mayoritariamente por redes de traficantes, sino por individuos que operan en forma aislada y poco sistemática, así como por familiares de los mismos migrantes. Este hecho sugiere que una política adecuada no debe poner el énfasis en un combate indiscriminado a los traficantes. Se precisa un esfuerzo para diferenciar ese mundo heterogéneo de facilitadores del tránsito, en el que encontramos desde simples vigilantes y conductores hasta guías que cubren todo el trayecto. Y aún entre éstos cabe distinguir entre quienes están motivados por el lucro y quienes realizan un servicio comunitario como parte de las redes sociales. La presentación de todos los traficantes en masa como individuos insertos en redes criminales de contrabandistas y narcotraficantes hace el juego a las abusivas políticas de control migratorio y a la ideología criminalizadora de las migraciones.

Poco se dice que el tráfico ilegal y los traficantes prosperan cuando las barreras y los controles a la migración son más severos y criminalizadores en los países de tránsito y destino. A más controles, mayores los costos que deben pagar los migrantes y peores los riesgos que corren durante su travesía (Massey y Espinosa, 1997). Mientras más férrea y de mayor cobertura es la vigilancia de las autoridades involucradas en el control migratorio, el tránsito debe realizarse por lugares más inhóspitos, donde los migrantes son frecuentemente presa fácil de los abusos y robos de delinquentes comunes o incluso de sus mismos baqueanos.

Retornados

Los retornados -forzados o no- son otra categoría que merece políticas específicas. Las repatriaciones de nicaragüenses que a inicios de la década de los noventa siguieron a la firma de los acuerdos de paz y el cese del conflicto bélico, encontraron al gobierno nicaragüense totalmente desprevenido, sin programas de reubicación y sin previsiones para manejar los conflictos sociales y

¹⁵ La Dirección General de Migración de Costa Rica elaboró un proyecto de ley para penalizar el tráfico ilegal de migrantes. Fue presentado ante la Asamblea Nacional bajo el título “Adición de artículos 376 y 377 al Código Penal para tipificar el tráfico de personas y la incautación de bienes utilizados en este delito”.

ambientales derivados de la colisión entre los abruptos asentamientos espontáneos de población y las directrices de ordenamiento territorial.

El retorno y repatriación de flujos importantes de refugiados —que no siempre pudieron dirigirse a sus lugares de origen porque con frecuencia sus viviendas y parcelas habían sido ocupadas durante su ausencia o incluso reasignados por el gobierno— sorprendió a la autoridad nicaragüense sin políticas adecuadas ni infraestructura institucional. El asentamiento en zonas que ulteriormente han sido declaradas reservas forestales hizo de estos retornados un problema visible, especialmente por los conflictos entre antiguos colonos, repatriados y desmovilizados (Nygren, 2001). En la zona de amortiguamiento de la reserva Indio-Maíz, los proyectos de reasentamiento y titulación de tierras se extendieron hasta la segunda mitad de la década de los noventa (Nicaragua, 2000). En el norte de Nicaragua, el hecho de que entre los retornados procedentes de Honduras existiera una numerosa representación de poblaciones indígenas -mískitos y mayangnas-complejizó aún más la situación (Instituto de Investigaciones Iztani, 1989). A ello se añadió el problema de que algunos desplazados y sus familiares se asentaron en tierras que, además de haber sido demarcadas como reserva biológica, habían sido ocupadas tradicionalmente por mayangnas, erigidos en guardabosques por la cooperación alemana. Entre los re-establecidos mayangnas y los nuevos asentados —más depredadores en su relación con los recursos forestales— surgieron brotes de violencia que una política previsoras pudo haber evitado.

En los últimos años, dentro del grupo de retornados es previsible que los deportados adquieran mayor importancia. La tendencia hacia el endurecimiento de las legislaciones y controles migratorios de los Estados Unidos y Costa Rica hace prever un próximo incremento de deportados.

En México, los nicaragüenses deportados han ido en aumento: 1.396 (2002), 2.043 (2003) y 1.564 sólo entre enero y agosto de 2004. Estas cifras palidecen frente a los deportados por México del resto de países centroamericanos en 2003: 81.361 guatemaltecos, 58.630 hondureños y 28.318 salvadoreños, datos que son sintomáticos de cuánto se han endurecido las políticas migratorias.¹⁶ Los controles se han reforzado significativamente en los últimos 30 años. México es la frontera vertical: filtra y merma el número de migrantes centroamericanos que buscan alcanzar los Estados Unidos. La cifra de nicaragüenses deportados es probablemente mayor, teniendo en cuenta que muchos centroamericanos se hacen pasar por guatemaltecos para no ser retornados tan al sur y, con menores costos, poder hacer un nuevo intento. La cantidad de expulsiones, deportaciones, devoluciones y rechazos de centroamericanos pasó de 1.472 en 1970 a 125.238 en 1999 (Castillo, 2000). La cifra de nicaragüenses probablemente es mayor, tomando en cuenta que muchos centroamericanos se hacen pasar por guatemaltecos para no ser retornados muy al sur y tener menores costos al hacer un nuevo intento.

Aunque Nicaragua ha sido un país menos afectado por las deportaciones y relativamente más beneficiado por las naturalizaciones en los Estados Unidos que sus vecinos centroamericanos, con el endurecimiento de las políticas migratorias de los países de tránsito y destino es posible que las deportaciones se multipliquen. La Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua calcula que en 2004 hubo 857 nicaragüenses reembarcados, deportados y rechazados por los Estados Unidos, es decir, más del doble que los 424 de 1996, los 263 de 1999 o los 386 de 2002.¹⁷ Entre 1992-1996 hubo sólo 1.585 nicaragüenses deportados desde los Estados Unidos, según las estadísticas oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización de ese país. Un promedio de 317 al año. Los nicaragüenses detenidos para ser deportados entre 1998-2002 fueron 5.026, un promedio de 1.005 por año. Aun así, estas cifras son insignificantes comparadas con los deportados de otros países centroamericanos (Estados Unidos, 1996, 1998, 1999, 2000 y 2001).

¹⁶ Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación de México, <http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic03/rechazos.mht> y <http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/eneago04/rechazos.mht>

¹⁷ Dirección General de Migración y Extranjería, http://www.migracion.gob.ni/mostrar_estadisticas.php?ID=3 15/3/2005.

Cuadro 4

NICARAGÜENSES, HONDUREÑOS, GUATEMALTECOS Y SALVADOREÑOS DEPORTADOS Y NATURALIZADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS

País	Deportados de 1992 a 1996	Naturalizados de 1992 a 1996	Deportados de 1998 a 2002	Naturalizados de 1998 a 2002
Nicaragua	1 585	19 586	5 026	22 794
Honduras	9 497	15 606	63 639	19 996
Guatemala	7 276	24 311	39 669	39 789
El Salvador	9 767	57 695	56 076	83 710

Fuente: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service.

Los nicaragüenses han sido relativamente más beneficiados por las naturalizaciones que afectados por las deportaciones. Los porcentajes de nicaragüenses deportados sobre el número de sus connacionales naturalizados se mantienen muy por debajo de los calculados para Honduras, Guatemala y El Salvador. Pero, igual que en esos países, tienen una tendencia a subir.

Cuadro 5

DEPORTADOS COMO PORCENTAJE DE NATURALIZADOS

País	Deportados como % de naturalizados de 1992 a 1996	Deportados como % de naturalizados de 1998 a 2002
Nicaragua	8,09	22,05
Honduras	60,85	318,26
Guatemala	29,93	99,70
El Salvador	16,93	66,99

Fuente: Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service.

Aunque la posición relativa de Nicaragua —en el contexto centroamericano y en este ámbito— sea favorable, hay indicios de que las deportaciones desde los Estados Unidos y el número de deportados en relación al de naturalizados tienden a aumentar.

Por otro lado, en Costa Rica, las deportaciones de nicaragüenses se redujeron a 17 en 1998, después de alcanzar los 1.686 en 1996. Pero en el 2000 llegaron a 822. A ellos hay que agregar a muchos de los rechazados, porque las autoridades de Costa Rica expulsan con frecuencia a nicaragüenses tramitando su repatriación como un rechazo, esto supone una ventaja porque al rechazado, a diferencia del deportado, no se le prohíbe el ingreso a Costa Rica en los diez años siguientes a su expulsión. Según la Dirección de Migración de Costa Rica, entre 1995-2000 fueron rechazados 308.942 nicaragüenses (CEPAL/OIM/BID, 2002). La Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua estima que, entre 1996 y 2004, hubo 391.059 nicaragüenses rechazados, reembarcados y deportados desde Costa Rica.¹⁸ Las redadas en La Carpio, reconocidas por el sistema de justicia costarricense,¹⁹ provocaron tensiones entre los nicaragüenses en Costa Rica.

En cualquier caso, la pertinencia de una política hacia los retornados en la agenda gubernamental no se deriva exclusivamente de la magnitud de su volumen y de su ritmo de

¹⁸ Dirección General de Migración y Extranjería, http://www.migracion.gob.ni/mostrar_estadisticas.php?ID=315/3/2005.

¹⁹ El 19 de marzo de 2004, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la resolución 2004-02955, declaró con lugar el recurso que adujo que más de sesenta nicaragüenses, durante un operativo llevado a efecto el 30 de enero de 2004 en La Carpio, “fueron detenidos de forma arbitraria e injustificada como parte de un operativo ordenado ilegalmente por el Ministerio de Gobernación y Policía. Que además en el operativo se hicieron detenciones masivas y en muchas ocasiones se violentaron domicilios”. Por medio de su resolución, la Sala Constitucional condenó “al Estado al pago de los daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo”.

crecimiento, sino también de aspectos más cualitativos, como los problemas asociados a su reinserción, a la transferencia tecnológica, a la relación de las comunidades de retornados con el medio ambiente, a los cambios culturales que quienes regresan van introduciendo en las comunidades y a su participación activa en la dinámica social. La ratificación por parte del Estado de Nicaragua de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares supone el compromiso, según su artículo 67, de que *“los Estados Partes interesados cooperarán de la manera que resulte apropiada en la adopción de medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen cuando decidan regresar, cuando expire su permiso de residencia o empleo, o cuando se encuentren en situación irregular en el Estado de empleo”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Lo que compete a un Estado es el diseño de condiciones de recepción favorables, con garantía de sus derechos y facilidad para el trámite de documentos, así como de mecanismos para que superen la vulnerabilidad que caracteriza el retorno de muchos. Otros gobiernos centroamericanos tienen experiencias en este sentido. Los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras empezaron a implementar en 2002 un plan piloto para atender a los ciudadanos de esos tres países que estaban siendo deportados desde la ciudad de México por vía terrestre. Dichos países establecieron un mecanismo de colaboración para conducir a los repatriados hasta un albergue en la ciudad capital de Guatemala, donde recibían atención de diverso tipo y, previa comunicación y trámites con las embajadas respectivas, se les proporcionaba documentación y se les trasladaba a sus países de origen. Aun cuando el énfasis de este programa está en la devolución de los migrantes a sus países de origen de manera rápida y eficaz, el hecho de que también sea segura y ordenada y el logro de la cooperación fronteriza es notable. Es un reconocimiento de que el enfoque debe ser regional, apoyándose en convenios y acciones de instancias extra-regionales.

El programa “Bienvenido a casa” existe en El Salvador desde 1999 y está catalogado como un programa de emergencia. Conocido formalmente como Programa de Atención a los Inmigrantes Salvadoreños (PAIS), “Bienvenido a casa” tiene por objetivo dar atención inmediata a los ciudadanos salvadoreños deportados de los Estados Unidos, asegurándoles su reinserción laboral y ofreciéndoles asistencia psicosocial y atención médica. Este programa es también un modelo de concertación de actividades complementarias efectuadas por diversos organismos, pues se estableció en el marco de una comisión integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el del Interior, la OIM, la Universidad Don Bosco, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), Catholic Relief Services, el Arzobispado de la Iglesia Católica, la Iglesia Americana de El Salvador y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Algo así se podría emprender en Nicaragua. En el futuro, una política de repatriación, con ofertas atractivas para que los migrantes regresen y se inserten de forma productiva en el país podría ayudar a su reintegración y a la recuperación de ese capital humano una vez perdido y ahora posiblemente acrecentado con los conocimientos adquiridos en el extranjero.

Trabajadores migrantes temporales

Estudiosos de las migraciones calculan que en el año 2000 alrededor de 105 mil nicaragüenses migraron temporalmente a Costa Rica. Esta cifra ha ido creciendo año a año. Se estima que sólo el sector agroexportador agrícola costarricense absorbe estacionalmente a 60 mil trabajadores nicaragüenses (CONPES, 2001). Acuden durante las temporadas de corte de caña, café, banano o melón. Alvarenga Venutolo (1997) estimó que el 75% de las labores agrícolas en Costa Rica las realizan trabajadores originarios de Nicaragua y que las fincas bananeras suelen depender de un 40% de mano de obra nicaragüense. Baumeister calcula que la mano de obra estacional nicaragüense es el 83% de la fuerza laboral en el cultivo de caña de azúcar, el 75% en el

cultivo de frijoles, el 66,7% en el de naranja, el 63,2 % en el café, el 50 % en el melón y el 45,7% en el banano (Baumeister, 2006).

Lelio Mármora (2002), al analizar la oferta laboral migrante, distingue entre mano de obra supletoria (migrantes que desempeñan oficios en los cuales no existen suficientes nativos calificados), complementaria (migrantes que ocupan plazas que los nativos desprecian en busca de mejores posiciones), adicional (migrantes que aceptan empleos que los nativos rechazan debido a su baja remuneración), competitiva (migrantes que compiten por los mismos empleos que los nativos, cuando éstos podrían satisfacer la demanda) y marginal (migrantes que crean empleos marginales, ajenos al eje oferta-demanda).

La inserción laboral estacional de los nicaragüenses ha tenido históricamente un efecto supletorio, complementario y adicional en diversas ramas de la economía costarricense. En los cortes de café, la mano de obra de los migrantes nicaragüenses tiene una larga historia de suplir la escasa oferta de mano de obra costarricense. Desde 1960, el considerable aumento del área cultivada y el salto en la productividad de Costa Rica incrementaron la demanda de cortadores. En los años ochenta, los refugiados centroamericanos cubrieron esa demanda temporalmente. Al finalizar los conflictos armados, retornaron a sus países y la escasez de cortadores reapareció, con gran alarma de los empresarios costarricenses. La solución “permanente” vino de los migrantes nicaragüenses (Alvarenga, 2000).

Las afirmaciones indiscriminadas que resaltan el papel negativo de la mano de obra nicaragüense, aduciendo supuestos efectos competitivos o incluso marginales, carecen de fundamento. El gobierno de Nicaragua debe apelar al tipo de inserción y de efecto sobre el mercado de trabajo de los migrantes nicaragüenses, para que el gobierno de Costa Rica no adopte políticas migratorias simplistas aconsejadas por la peligrosa correlación bruta entre el número de inmigrantes y el número de nativos desempleados.

Entre Costa Rica y Nicaragua se han producido intentos que van más allá de las amnistías migratorias. Con pretensiones de fuerte impacto y alcance en el tiempo, el Ministerio del Trabajo, bajo la administración de Calderón Fournier, estableció un Convenio Marco de mano de obra migrante 1993. Los sujetos de dicho convenio fueron los trabajadores nicaragüenses temporales del sector agrícola, principalmente los cortadores de café y caña de azúcar. En consideración a que apenas el 10% de los trabajadores estacionales nicaragüenses migraron acogiéndose a este convenio, fue extendido al sector de la construcción y al del trabajo doméstico.

Posteriormente, dentro del mismo convenio, la administración de José María Figueres creó la Tarjeta laboral (Decreto N°.141 del 26 de julio de 1995), destinada a regularizar principalmente la mano de obra nicaragüense empleada en labores agrícolas estacionales. En poco más de un año, 27.300 nicaragüenses tramitaron en la Dirección General de Migración y Extranjería el pasaporte especial requerido para obtener la “Tarjeta laboral”.

En la práctica, la tarjeta no cumplió con sus objetivos. Los requisitos establecidos para su tramitación redujeron sustancialmente el número de beneficiarios. La mayoría de los nicaragüenses carecían de certificados de nacimiento originales u otra identificación, indispensables para el pasaporte especial. El proceso lento y complicado de estos trámites elevó los costos de transacción. Esto fue reforzado por el hecho de que los empleadores costarricenses no ofrecieron ventajas a los trabajadores que migraban en el marco del convenio sobre quienes lo hacían de forma irregular. El gobierno de Costa Rica decidió suspender el convenio en 1997 (Acuña y Olivares, 1999).

Actualmente el gobierno de Nicaragua se colocó en la senda de regularizar las migraciones laborales temporales con el “Acuerdo sobre la puesta en marcha de una política laboral migratoria binacional entre Costa Rica y Nicaragua”. Suscrito el 21 de enero de 2005 por los Ministros del Trabajo de Nicaragua y Costa Rica, este acuerdo reconoce como positivos los efectos de las

migraciones ordenadas y señala la necesidad de que se garantice el respeto a los derechos humanos de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica, de manera que gocen las mismas condiciones que los trabajadores costarricenses. A fin de avanzar en esa dirección, dichos ministros aprobaron una matriz de trabajo para administrar los flujos migratorios, encaminada a adoptar una agenda acorde con las políticas públicas de empleo en ambos países y respetuosa de los principios de la OIT.

La promoción de permisos temporales, en el marco de una regulación de las migraciones estacionales, podría proporcionar a los migrantes una oportunidad de trabajo, ingresos y protección social libre de las tensiones y riesgos que la condición de indocumentados entraña durante el tránsito y la estadía. A los empleadores se les facilitaría una mano de obra adecuada y oportuna, bajo el compromiso de cumplir con sus obligaciones. Nicaragua instalaría los canales para satisfacer la demanda de empleo de sus pobladores y podría garantizar que los derechos de sus connacionales sean respetados. Costa Rica, los Estados Unidos, o incluso Canadá y otros países, podrían satisfacer su demanda de mano de obra y ofrecer igualdad de condiciones a nacionales y extranjeros, ahorrando los recursos antes invertidos en controles migratorios.

Canadá tiene una larga tradición de migraciones temporales regulares. Los trabajadores temporales pioneros fueron jamaicanos, que comenzaron a llegar en 1966 con el Programa para los Trabajadores Agrícolas Temporales, conocido como SAW (siglas en inglés de “Seasonal Agricultural Workers”). En 1974, se extendió el programa a los trabajadores mexicanos y después se sumaron trabajadores de Trinidad y Tabago, Barbados y la Organización de los Estados Caribeños del Este. El programa SAW es un acuerdo entre Canadá y los países de origen de los trabajadores temporales. Este acuerdo determina los derechos y las responsabilidades de los trabajadores y de sus patrones, está autorizado por el gobierno federal a través del Departamento de Recursos y Desarrollo Humano de Canadá y es administrado por el Servicio de Administración de los Recursos Agrícolas Extranjeros. Los países que proporcionan los trabajadores temporales tienen el derecho de seleccionarlos. Actualmente el programa SAW opera en Alberta, Québec, Manitoba, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, La Isla del Príncipe Eduardo y Ontario, que recibe el 90% de los trabajadores. Anualmente llegan a Canadá aproximadamente unos 15.000 trabajadores agrícolas temporales del Caribe y México para trabajar en los campos, huertos e invernaderos. Se está planificando extender este tipo de programa para “trabajadores invitados” a otros sectores, como las industrias de la construcción, la hostelería y el turismo.

Guatemala y México están implementando un proyecto, con el financiamiento de la OIM, con la finalidad de contribuir al inicio del sistema informático de registro y control del flujo migratorio laboral. El proyecto contempla: descentralización de los programas fronterizos del Ministerio de Trabajo; un sistema de información sobre el flujo de trabajadores migrantes; una bolsa electrónica de empleo en las zonas fronterizas; una identificación única del trabajador migrante; ejecución de reuniones y talleres que promuevan la concientización de empleadores de trabajadores migrantes en relación al respeto y cumplimiento de los acuerdos bilaterales (Guatemala –México) en materia laboral y derechos humanos de los migrantes; propiciar el funcionamiento del observatorio del mercado laboral en las zonas fronterizas; y fortalecer la capacidad de gestión de los consulados guatemaltecos en el sur de México, en apoyo a los trabajadores migrantes (OIM, 2005).

Con la gestión de este tipo de proyectos, el Estado nicaragüense podría velar por el acceso a diversos servicios de sus conciudadanos que migran temporalmente. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social impulsan en dicho país el Programa de Protección Social al Trabajador Agrícola Migrante. Con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, este programa propone dar satisfacción a la demanda de servicios de salud de los trabajadores temporales en los lugares de

origen y de destino. Hasta el 2002, el programa benefició a 50 mil trabajadores migrantes, sus esposas e hijos menores de 5 años.

Conviene tener presente que el acceso a servicios sociales sólo se puede negociar abordando otros aspectos y disponiendo de mayor información. Los mercados laborales binacionales requieren el establecimiento de acuerdos formales orientados a proteger no solamente los derechos de los migrantes, sino también los intereses de otros actores afectados y los intereses de ambos países. Un manejo adecuado de las migraciones temporales descansa sobre dispositivos que permitan una regulación de las distintas dimensiones de los flujos de personas: magnitud, composición, destinos, períodos de duración, actividades a realizar en los lugares de destino, requerimientos de servicios sociales, cotizaciones en el seguro social, entre otras.

Migrantes asentados

El número de migrantes que se asientan en Costa Rica va creciendo, no así el ejercicio de sus derechos. Las reacciones xenofóbicas son comunes incluso entre los intelectuales, que ven en la presencia de migrantes nicaragüenses una amenaza a la identidad nacional costarricense (Sandoval, 2004). Diversos estudios han demostrado que con frecuencia los patrones no reportan a los migrantes a la Caja Costarricense del Seguro Social. Las denuncias de estas anomalías son mínimas porque los nicaragüenses indocumentados asumen que su situación migratoria irregular los excluye de los beneficios de la seguridad social. La Caja da cuenta de que el 40,5% de los nicaragüenses registrados por el censo de 2000 -con más de seis meses de residir en Costa Rica- no están asegurados (Caja Costarricense del Seguro Social, 2004).

Esta situación es más grave para las mujeres, situadas en la base de la pirámide laboral y expuestas a salarios inferiores (Acuña, 2004). Las mujeres nicaragüenses que trabajan en el servicio doméstico en Costa Rica reciben casi 32% menos salario que sus colegas costarricenses (OIM, 2001d). Muchas de ellas viven durante años sin documentos, prácticamente recluidas en sus centros de trabajo, porque ni siquiera disponen de los documentos que las acreditan como ciudadanas nicaragüenses.

La situación irregular de muchos migrantes nicaragüenses multiplica las penurias y abusos mencionados. La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares compromete al Estado de Nicaragua con la negociación de convenios de regularización, según el artículo 69 de dicho instrumento: “Cuando los Estados Partes interesados consideren la posibilidad de regularizar la situación de dichas personas de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales y multilaterales aplicables, se tendrán debidamente en cuenta las circunstancias de su entrada, la duración de su estancia en los Estados de empleo y otras condiciones pertinentes, en particular las relacionadas con su situación familiar” (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002). Y aunque los Estados de destino de los emigrantes nicaragüenses no han ratificado dicha convención, existen precedentes de programas masivos de regularización migratoria que en esos Estados han beneficiado a los nicaragüenses.

En los Estados Unidos, la situación particular de los migrantes nicaragüenses no ha sido muy estudiada. Pero sí lo ha sido en abundancia la situación de los latinos y ciertos tópicos de la situación del conjunto de centroamericanos. Abundan testimonios sobre su difícil situación. Son muchos los problemas que enfrentan los migrantes asentados tanto en Costa Rica como en los Estados Unidos: elevados costos de los servicios consulares, discriminación, problemas de adaptación sociocultural, escasa comunicación con sus familiares, carencia de documentos, informalidad laboral, bajos salarios, acceso a servicios sociales, entre otros

Muchas también pueden ser las soluciones. Los consulados podrían ofrecer variados servicios con apoyo de la sociedad civil: información, tramitación de cédula de identidad y

permisos, fomento de organizaciones de migrantes, denuncias antes el Ministerio del Trabajo y las instituciones que defienden los derechos humanos. Existen experiencias exitosas de los consulados de otros países centroamericanos. El Programa de Atención de Comunidades de Salvadoreños en el Exterior, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, pretende facilitar mecanismos de comunicación, trabajo conjunto y protección del gobierno salvadoreño a sus coterráneos.

Los derechos humanos aparecen como un reto de los países emisores y receptores. Son un reto para el gobierno de Nicaragua. Como gobierno de un país emisor de migrantes, debe velar por la situación de sus ciudadanos. Como gobierno de un país de tránsito y receptor de migrantes, debe garantizar los derechos humanos de quienes se asientan en su territorio.

Conviene también tener presente el potencial de desarrollo que muestran las redes y comunidades transfronterizas su fomento y aprovechamiento productivo debe ser un punto de agenda en las negociaciones binacionales. La región fronteriza binacional de Nicaragua y Costa Rica es paradigmática en este sentido. Sus pobladores, independientemente de en cuál lado de la línea divisoria tengan su domicilio, comparten familiares de ambas nacionalidades, intereses ambientales, relaciones comerciales y uso de los servicios públicos de ambos países. El reconocimiento formal de esta situación, que ha consagrado un espacio binacional fecundo en interrelaciones, puede ser un paso hacia programas sinérgicos conducidos por los gobiernos locales.

Refugiados

En la actualidad, Nicaragua tiene 290 refugiados de origen salvadoreño en su territorio, cifra que marca un descenso con respecto a décadas anteriores. Y aunque existen algunos ciudadanos nicaragüenses que conservan el estatus de refugiados desde la década de los años ochenta —2.632 en Costa Rica, 481 en Guatemala, 230 en El Salvador, 170 en Panamá, 145 en Canadá y 325 en otros países—, el conflicto bélico que motivó y posibilitó el acceso a esa condición ha cesado por completo.²⁰ Pero el hecho de que hubo numerosos refugiados en territorio nicaragüense y muchos nicaragüenses refugiados en otros países de forma masiva,²¹ así como la posibilidad de que esa situación se pueda repetir en el futuro, aconsejan tener una política de refugio y asilo político. La experiencia ha señalado dos aspectos problemáticos ligados a la condición de refugiados: las condiciones en el país de destino y el estatus legal. En el primer caso, los nicaragüenses que estuvieron como refugiados en Costa Rica durante los años ochenta, debido a las restricciones ligadas a su condición, no gozaron de las mismas posibilidades de acceso al mercado laboral costarricense que tuvieron sus coterráneos que residieron en ese país sin acogerse al régimen de refugio (Wiley, 1995).

Por otra parte, en la actualidad existe un remanente de ex-refugiados salvadoreños que residen en Nicaragua, cuya plena inserción social se encuentra comprometida por su condición irregular. Desde hace más de cinco años, el Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza Denominacional (CEPAD) está trabajando para lograr su legalización, ya que llegaron a Nicaragua como refugiados y muchos se documentaron como residentes, pero no renovaron sus residencias, permaneciendo en el país de forma irregular por espacio de hasta 18 años, utilizando cédulas vencidas y sin tener acceso a diversos trámites y derechos. El CEPAD calcula en 1.300 el número de ex-refugiados salvadoreños que aún no se han legalizado.

El artículo 42 de la Constitución Política de Nicaragua muestra la voluntad de asumir el reto de lo dispuesto internacionalmente al decretar que *“en Nicaragua se reconoce y se garantiza el derecho del refugio y el asilo. El refugio y el asilo amparan únicamente a los perseguidos por luchar en pro de la democracia, la paz, la justicia, y los derechos humanos. La ley determinará la*

²⁰ Datos del año 2003 según United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR, 2005).

²¹ En Honduras, sólo en 1986, de los 68 mil refugiados, 43 mil procedían de Nicaragua. <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap54.htm> Se calcula que en 1990 había alrededor de 72,000 refugiados (ACNUR, 2000).

condición de asilado o refugiado político de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por Nicaragua. En caso se resolviera la expulsión de un asilado, nunca podrá enviársele al país donde fuese perseguido”(ACNUR, 2003). Una política hacia los refugiados requiere retomar este compromiso constitucional y dar seguimiento y aplicación de los principios y disposiciones de los convenios universales (como la Convención sobre el estatuto de los apátridas y la Convención para reducir los casos de apatridia, que Nicaragua aún no ha ratificado, y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967),²² de los documentos regionales (como la Convención sobre Asilo, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas), de las resoluciones universales (como la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Asistencia a refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas de América Central) y de las resoluciones de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y otras más recientes del ámbito regional, como la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptado el 16 de noviembre de 2004.

El Plan de Acción de México fue diseñado y suscrito como reafirmación de la obligación de los Estados latinoamericanos de respetar el principio de no discriminación y con la intención de adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar todas las formas de discriminación y xenofobia. El Plan propone que *“las políticas de seguridad y lucha contra el terrorismo deben enmarcarse dentro del respeto de los instrumentos nacionales e internacionales de protección de los refugiados”*. Apuntando hacia una armonización legislativa en materia de refugiados que incorpore los instrumentos internacionales relevantes, el Plan contempla la apertura de un proceso de consultas a fin de precisar el contenido y alcance de la tercera conclusión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados,²³ la elaboración de un Manual de Procedimientos y Criterios para la Aplicación de la Definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena, la realización de investigaciones jurídicas sobre los refugiados en América Latina, la ejecución de un programa formativo sobre protección internacional de los refugiados dirigido a funcionarios del Estado y la sociedad civil organizada en redes de protección (incluye organizaciones no gubernamentales, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos).

Con la intención de mejorar los procesos de inserción de los refugiados y la extensión de esa condición a quienes la necesitan y no son tan visibles, el Plan propone el fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados y de los mecanismos institucionales creados para determinar la condición de refugiados (recursos financieros y, por parte de ACNUR, capacitación y asesoría técnica), proyectos de integración para facilitar la autosuficiencia económica de los refugiados, el establecimiento de mecanismos para una entrega expedita de documentos (simplificando los trámites de validación y reconocimiento de certificados y diplomas) y la promoción del desarrollo social y económico en las poblaciones de acogida de refugiados (ACNUR, 2004).

La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), a cuyos avances da continuidad este Plan de Acción de México, en el documento titulado *“Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina”* (Ciudad de Guatemala, 1989), recoge los principios y

²² Nicaragua se adhirió a esta convención y su protocolo por medio del Decreto No.297, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 39 del día 15 de febrero de 1980. El Decreto N° 1096, publicado en La Gaceta N° 215 del 13 de septiembre de 1982 creó la Oficina Nacional para Refugiados.

²³ La definición universal de refugiado está contenida en el artículo 1 A 2) de la Convención de 1951, según la cual se aplica a toda persona que tenga *“un temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política”*. La tercera conclusión de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados reitera la necesidad de encarar la extensión del concepto de refugiado, de modo que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, incluya en la categoría de 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”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

criterios que orientan a los Estados en el tratamiento de los refugiados. Entre esos principios destacan el carácter apolítico y exclusivamente humanitario del otorgamiento del asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado (por lo tanto, no puede interpretarse como inamistoso hacia el país de origen de los refugiados o convertirse en fuente de tensiones internacionales), el derecho de buscar asilo, el principio de no devolución, la integración de los refugiados a la vida productiva del país de acogida, el derecho a la repatriación y el carácter voluntario de la misma, el deseo de retornar expresado libre e individualmente por los refugiados, el derecho a la documentación, el derecho a la información sobre su país de origen y el derecho a recibir visitas de familiares en el campamento y/o país de asilo (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002). El Plan de Acción de México retoma estos principios y criterios y se propone que los países que suscribieron dicho plan los incorporen a sus legislaciones nacionales. La participación efectiva de Nicaragua en los programas del Plan de Acción de México y la adopción de los principios de la CIREFCA y la Declaración de Cartagena son los pasos más importantes para disponer de una política hacia los refugiados.

En la actualidad, el Consejo de Iglesias Evangélicas Pro-Alianza Denominacional (CEPAD), que tiene la representación de ACNUR en Nicaragua, presentó ante la Asamblea Nacional una propuesta de Ley sobre refugiados que, recogiendo todos los principios anteriormente mencionados, pone su énfasis en los principios de no discriminación, no devolución, unidad familiar y reconocimiento derivativo de la condición de refugiado. De ser aprobada esta ley crearía una Comisión Nacional para los Refugiados (CONAR), bajo la dependencia de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación, a la cual le competiría determinar la condición de refugiado, coordinar los programas hacia los refugiados y promover el respeto de los derechos humanos de los refugiados.

4.3.2 Base institucional y líneas de acción en el sector público

La posibilidad de ratificar los tratados internacionales referentes a las migraciones, de adecuar la legislación nacional a dicha normativa y de aplicarla de manera efectiva descansa sobre un tejido multi-institucional. Sólo esa urdimbre puede posibilitar el diseño de programas que incidan simultáneamente sobre varias aristas del fenómeno migratorio, y llevar a efecto una gestión que aborde la mayoría de los aspectos cuyo tratamiento podría mitigar los efectos adversos y multiplicar los efectos benéficos de las migraciones.

A fin de caminar en esa dirección es necesario que cada entidad disponga de un plan de acción que incluya tareas bien definidas y que los planes de acción de todas las instituciones implicadas en la gestión migratoria sean complementarios y contemplen la coordinación de actividades. Aquí únicamente proponemos un modelo de cómo podrían distribuirse algunas funciones, competencias y tareas. Se trata de una propuesta preliminar, cuya mayor elaboración debe ser el producto del diálogo entre diversas entidades y la consulta con migrantes.

Las funciones que a continuación se mencionan han sido distribuidas a partir de competencias formalmente establecidas. Su distribución es un paso para jerarquizar las coordinaciones necesarias y garantizar un conjunto articulado de acciones que atiendan al volumen de los movimientos migratorios y a los factores que condicionan dichos movimientos, que se vinculen a los planes nacionales de desarrollo, que apliquen la legislación internacional migratoria y propicien su adopción en el cuerpo jurídico nacional, que aprovechen las competencias y potencialidades de las organizaciones nacionales, que atiendan a los diversos tipos de migrantes y sus requerimientos, que incidan sobre la percepción dominante en torno a las migraciones y que multipliquen los vínculos existentes y posibles entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales. En este sentido, las instituciones son los nudos de una política migratoria que comprende leyes, objetivos, coordinaciones y programas de actividades. En el anexo 1 se incluye

una serie de programas para atender a problemáticas específicas, donde se puede apreciar de forma concreta de qué forma se conjugan estos elementos y se llevan a efectos las coordinaciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores

En relación a las migraciones, la ley establece que al Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde formular, proponer y ejecutar la política exterior del Estado; organizar, acreditar, dirigir y supervisar las misiones diplomáticas, representaciones permanentes, oficinas consulares y misiones especiales; proteger los intereses de los nicaragüenses en el exterior; negociar y suscribir por delegación expresa del Presidente de la República instrumentos jurídicos internacionales y depositar los instrumentos de ratificación correspondientes; y coordinar con el Ministerio de Gobernación las políticas y normas de migración a ser aplicadas por las misiones diplomáticas y oficinas consulares en el exterior.²⁴

Por consiguiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores es una entidad con un rol protagónico en el cumplimiento de lo establecido por el artículo 65 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: *“Los Estados Partes mantendrán servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Sus funciones serán, entre otras: a) La formulación y la ejecución de políticas relativas a esa clase de migración; b) El intercambio de información, las consultas y la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados Partes interesados en esa clase de migración...”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

La ley de Servicio Exterior en su artículo 4 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de su Servicio Exterior, deberá *“proteger los intereses nacionales del Estado, y los derechos fundamentales de los nicaragüenses en el extranjero; de conformidad con la Constitución Política de la Nación, la legislación nacional y con las normas y los principios del Derecho Internacional”*.²⁵ Por su parte, el artículo 28 de la Constitución Política de Nicaragua señala que *“los nicaragüenses que se encuentren en el extranjero gozan del amparo y protección del Estado, los que se hacen efectivos por medio de sus representaciones diplomáticas y consulares”*. Estas obligaciones son parte de los compromisos que adquieren los Estados firmantes de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, según reza el inciso 2 del artículo 65: *“Los Estados partes facilitarán, según corresponda, la provisión de servicios consulares adecuados y otros servicios que sean necesarios para atender a las necesidades sociales, culturales y de otra índole de los trabajadores migratorios y sus familiares”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

El Ministerio de Relaciones Exteriores podría ser una instancia clave en la coordinación del resto de organismos involucrados en la gestión de las migraciones y una de las que mayores vínculos mantenga con instituciones de la sociedad civil. Como entidad gestora de las relaciones internacionales del Estado de Nicaragua, le corresponden funciones vitales en una política migratoria. La adopción de la legislación internacional en el cuerpo legal nicaragüense es un proceso que requiere capacidad técnica y voluntad política. El Ministerio de Relaciones Exteriores podría ser un agente clave en dicho proceso, así como en las negociaciones y suscripción de convenios con los países relacionados con la emigración de nicaragüenses. Fortalecer los consulados de los países de tránsito y destino, difundir información sobre las migraciones y coordinar la protección de los derechos humanos de los migrantes con la Procuraduría para la

²⁴ Artículo 19. Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Ley N° 290, del 27 de marzo de 1998. La Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998.

²⁵ Artículo 4. Ley N° 358, Ley de Servicio Exterior del 30 de agosto de 2000.

Defensa de los Derechos Humanos son algunas de las acciones de mayores consecuencias que este ministerio podría emprender.

En algunas de estas acciones, como en el fortalecimiento de la gestión consular para la creación de consulados móviles, la colaboración con organismos de la sociedad civil ha mostrado ser especialmente benéfica. Las principales líneas de trabajo a emprender podrían desglosarse en:

- Impulsar el proceso de adecuación de la legislación nacional a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Suscribir acuerdos con los Estados donde residen o transitan nicaragüenses para regular los flujos, disminuir riesgos del tránsito, evitar que se prolongue la detención, garantizar el respeto a la persona y propiedad de los deportados nacionales y extranjeros, velar por un retorno digno y obtener información estadística actualizada. Indudablemente, en esta línea de trabajo, le corresponde un rol protagónico a la Directora General Consular y a la Dirección de Protección a Nacionales, conforme a lo establecido en el artículo 63 del reglamento de la Ley 290, que asigna a dicha dirección la misión de “*brindar atención y asesoría a funcionarios del Servicio Exterior en la solución de casos de protección a nacionales*” y “*brindar asesoría legal en casos en los que se presume que sus derechos humanos han sido o están siendo violados*”.²⁶
- Establecer comisiones binacionales (Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y los Estados Unidos) y regionales (Centroamérica y los Estados Unidos) para la negociación de acuerdos en torno a los eventos e instrumentos asociados a las migraciones: amnistías, procedimientos para la detención y deportación de indocumentados, estatus de protección temporal, mecanismos periódicos de inserción de trabajadores temporales, transferencia de remesas, garantía de derechos humanos de los migrantes, protección especial para la niñez y adolescencia, programas de reunificación familiar, repatriación de nacionales fallecidos en el extranjero, entre otros La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) es una instancia privilegiada para este tipo de negociaciones.
- Fomentar y participar en comisiones multinacionales (Centroamérica y México) para gestionar políticas de atención a los migrantes en tránsito. Se trata de articular una coalición sobre la base de intereses comunes.
- Ejecutar un programa de protección consular, para garantizar el respeto a los derechos de los migrantes nicaragüenses en los países de tránsito y destino. Parte de ese programa, en colaboración con el Consejo Supremo Electoral, debe agilizar la tramitación de cédulas. La apertura de consulados móviles es un hecho reciente, un gran paso para impulsar la documentación de nicaragüenses en Costa Rica y una pieza vital en uno de los programas específicos propuestos en los anexos.
- Fomentar las asociaciones de migrantes nicaragüenses a través de los consulados y de instituciones de la sociedad civil de los países de destino. Mantener una estrecha relación con dichas asociaciones y canalizar sus demandas hacia las instituciones relevantes. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñará un rol vinculante con la comunidad migrante.
- En coordinación con el Ministerio del Trabajo, ejecutar programas para que las migraciones laborales temporales se realicen de manera ordenada y sin peligro para los migrantes. Esos programas incluirían la negociación de cuotas de trabajadores temporales, la difusión en

²⁶ Decreto No.71-98. Reglamento a la Ley 290, ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo, publicada en La Gaceta N°.102, del 3 de junio de 1998.

Nicaragua de información referente a oportunidades de trabajo temporal en el exterior, el establecimiento y verificación de requisitos para aplicar a los programas, la tramitación de la incorporación a los programas y el monitoreo del ejercicio de los derechos de los migrantes.²⁷

- Diseño y ejecución de mecanismos de coordinación entre las oficinas consulares y la Procuraduría de los Derechos Humanos para tramitar denuncias de violación de derechos humanos. La Procuraduría es la instancia a la que corresponde la defensa de los derechos humanos. Pero debido a sus limitaciones de presupuesto y personal, el apoyo de los consulados puede constituir un refuerzo particularmente benéfico.
- Difusión de información en torno a las migraciones: estadísticas migratorias de Nicaragua y los principales países de destino, derechos de los migrantes, políticas migratorias de Nicaragua y los principales países de destino, programas de migraciones temporales, organismos a los que pueden acudir los migrantes para defender sus derechos en los países de destino y tránsito, programas de protección consular, programas y acuerdos de la CRM y la OCAM, acuerdos con los países de destino y avances del trabajo de las comisiones binacionales.
- Negociar con sus homólogos de Costa Rica la definición de las sanciones que serían aplicadas a quienes atenten contra los extranjeros.

Dirección General de Migración y Extranjería

Como entidad responsable de la emisión de pasaportes y del registro, estadísticas y trámites migratorios y su homogeneización en el área centroamericana, la Dirección General de Migración puede estudiar y proponer modificaciones a la normativa en materia de migraciones, garantizar que la misma sea compatible con cuerpos legales referidos a otras materias, precisar y agilizar los procedimientos burocráticos de los diversos trámites que le competen, generar información y capacitar a sus funcionarios para que desarrollen sensibilidad y profesionalismo en el trato con los migrantes y las variadas problemáticas migratorias.

La Dirección General de Migración y Extranjería podría poner énfasis para:

- Revisar y proponer modificaciones a las normas migratorias vigentes, para adecuarlas a los instrumentos legislativos internacionales de protección a los derechos humanos de los migrantes.
- En el marco de la OCAM, establecer y difundir claros procedimientos burocráticos para el flujo seguro y ordenado de los migrantes laborales temporales, los deportados por tierra, los menores en proceso de reunificación familiar y los fallecidos a ser repatriados, de modo que las arbitrariedades, incertidumbres y riesgos se reduzcan al mínimo.
- Mantener una base actualizada de datos de inmigrantes y emigrantes en el marco del SIEMCA y difundir esa información, especialmente entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales que apoyan la ejecución de una política migratoria.
- Habilitar los puntos legales de entrada y salida del país con personal capacitado tanto en diversos campos temáticos relativos a las migraciones internacionales como en relaciones humanas. Garantizar una capacitación permanente de sus funcionarios, con énfasis en derechos humanos, trata y tráfico ilegal, mercados laborales regionales y protección especial a niñez y adolescencia, a las mujeres y a los migrantes extra-regionales en tránsito.

²⁷ En este caso, el artículo 63 del reglamento a la Ley 290 también establece que a la Dirección de Protección a Nacionales le corresponde “participar en la negociación, ejecución y supervisión de programas laborales para el exterior, que se organizan en Nicaragua a través de Convenios para trabajadores nicaragüenses”.

- Velar porque las zonas de asentamiento de los migrantes retornados sean compatibles con el Plan de Desarrollo Nacional y el manejo de áreas protegidas con propósitos ambientalistas.

Ministerio del Trabajo

Al Ministerio del Trabajo, entre otras funciones, le corresponde coordinar y ejecutar la política del Estado en materia laboral, velar por el cumplimiento de las normas y convenios internacionales de la OIT, brindar asesoría legal gratuita a los trabajadores involucrados en conflictos laborales individuales o colectivos, dirigir investigaciones específicas en el campo laboral y promover programas de capacitación a trabajadores y empleadores sobre los derechos, deberes, normas y procedimientos en materia de su competencia.²⁸ La aplicación de algunas de estas funciones al terreno de las migraciones internacionales supone una mayor especificación de las mismas y la coordinación con diversos organismos. Esas especificaciones podrían implicar que el Ministerio del Trabajo asuma algunos de los servicios que la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares describe en su artículo 65: *“El suministro de información apropiada, en particular a maleadores, trabajadores y sus organizaciones, acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración y el empleo, los acuerdos sobre migración concertados con otros Estados y otros temas pertinentes; el suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares en lo relativo a las autorizaciones y formalidades y arreglos requeridos para la partida, el viaje, la llegada, la estancia, las actividades remuneradas, la salida y el regreso, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo, las normas aduaneras, monetarias y tributarias y otras leyes y reglamentos pertinentes”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

La experiencia previa en relación a las migraciones laborales temporales puede proporcionar insumos valiosos para darle un carácter institucional a los convenios y mecanismos exitosos, de modo que superen su carácter episódico y proporcionen una plataforma propicia para reproducir y avanzar más allá de dichas experiencias.

En el marco de las actuales iniciativas de suscribir un convenio en torno a las migraciones temporales con su homólogo costarricense, el Ministerio del Trabajo podría:

- Informar sobre la situación socio-económica, y particularmente salarial y de acceso al sistema de seguridad social del país receptor, de los emigrantes nicaragüenses. Esto incluye el procesamiento de los censos y encuestas de los países de destino, la sistematización de investigaciones relevantes y noticias y el análisis a partir de censos y encuestas nacionales.
- Impulsar el proceso de ratificación y monitoreo del cumplimiento de las convenciones de la OIT que afectan a los trabajadores migrantes.
- Normar y operativizar las migraciones temporales de modo que se realicen de forma segura, ordenada y documentada, negociando cuotas y períodos para trabajadores temporales. Suscribir acuerdos con empresarios de los países receptores o potencialmente receptores. De acuerdo al artículo 242 del Reglamento de Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo, corresponde a la Dirección General de Empleo y Salarios del Ministerio del Trabajo dirigir y coordinar *“la ejecución de convenios de migración de mano de obra para la colocación de trabajadores en otros países”*.²⁹

²⁸ Artículo 27. Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Ley N° 290, del 27 de marzo de 1998. La Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998.

²⁹ Artículo 242. Reglamento a la Ley N° 290, ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo, publicada en La Gaceta N° 102, del 3 de junio de 1998.

- Capacitar a los potenciales migrantes temporales en relación a los derechos, deberes, normas y procedimientos en materia laboral de los países de destino previstos.
- Ofrecer información a los migrantes retornados para facilitar su reinserción laboral.
- Gestionar un convenio con las instituciones de seguridad social de los países receptores a fin de que los migrantes coticen en dichas instancias y éstas le retribuyan en relación a su aporte y a lo normado por la legislación de dichos países. Dada la complejidad de este tema, derivada de la extendida crisis de las instituciones de seguridad social, las controversias acerca del papel de los migrantes en esa crisis en países receptores, el relativamente bajo número de cotizaciones y la existencia de diversos modelos de seguridad social, es preciso que el Ministerio del Trabajo acopie más información y realice un análisis en torno a estas problemáticas y sus implicaciones para viabilizar convenios en torno a la seguridad social.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos puede aprovechar su alto grado de credibilidad para tener una mayor libertad de denuncia y proposición. De acuerdo a sus funciones, su trabajo se concentraría en acciones que repercutirían en las condiciones de los migrantes nacionales y extranjeros:

- Estudio para adecuar la legislación nacional a los requerimientos de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Monitoreo del ejercicio de los derechos humanos de los migrantes en tránsito y establecidos en otro país, prestando especial atención a los menores de edad y las mujeres. Posibilidad de coordinar acciones con sus homólogos en los países de tránsito y destino de los migrantes nicaragüenses.
- Monitoreo y defensa de los derechos humanos de los extranjeros que residen en Nicaragua o transitan por su territorio. El monitoreo implica obtener información del Ministerio del Trabajo, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, asociaciones de migrantes y sindicatos.
- Coordinar trabajos con organismos de la sociedad civil especializados en protección de los derechos humanos y con aquellos que trabajan con migrantes y tienen capacidades de monitorear el ejercicio de sus derechos (debido a su trabajo directo con ellos), experiencia en comunicación o inversión en materiales que contienen información sobre los derechos de los migrantes.

Ministerio de Educación

Basándose en sus funciones de proponer los programas de educación nacional, formular propuestas sobre normas del proceso educativo y regular la política común de títulos —además de su expedición y registro—,³⁰ y extendiendo dichas funciones al tema migratorio y a las relaciones con Costa Rica, el Ministerio de Educación puede trabajar en cuatro vías:

- A partir del análisis de estadísticas sobre los niveles y condiciones de escolaridad de los migrantes, realizar un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación de Costa Rica, para asegurar el acceso de los migrantes nicaragüenses a la educación y el reconocimiento de los títulos académicos en el mercado laboral costarricense. Para cumplir este cometido, deberá agilizar los trámites de títulos académicos y negociar criterios para su homologación. De

³⁰ Artículo 23. Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Ley 290, del 27 de marzo de 1998. La Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998.

forma consecuente con esta línea de trabajo, debe procurar que los extranjeros residentes en Nicaragua tengan igualdad de condiciones de acceso a la educación.

- Sensibilizar sobre el impacto de la migración. Introducir en el *pensum* de los colegios y universidades temas para generar conciencia sobre las migraciones, especialmente entre los potenciales migrantes. Un tema clave será la desintegración familiar, para cuyo tratamiento deberá establecer coordinación con el Ministerio de la Familia.
- Lucha contra la xenofobia en Costa Rica: negociar con sus homólogos de Costa Rica temas que aborden la imagen del nicaragüense en ese país.
- Garantizar en Nicaragua el acceso a la educación de los hijos de los trabajadores migratorios, de conformidad al compromiso que Nicaragua adquirió al ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, cuyo artículo 30 estipula que *“Todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. El acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Ministerio de Salud

La política pública relacionada al crecimiento poblacional se torna especialmente importante en municipios expulsivos, donde la tasa de crecimiento puede ser descendente. La descentralización e inversión sectorial que propugna el Plan Nacional de Desarrollo puede buscar impactos específicos sobre los municipios con ciertas características en su dinámica demográfica. Por su parte, el Ministerio de Salud podría aplicar programas considerando los períodos de movilidad y retorno de la población local migrante, a fin de que las labores de prevención e incluso las metas de control o eliminación de algunas enfermedades puedan ser alcanzadas. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, los migrantes podrían ser considerados un sector poblacional vulnerable al cual se debe priorizar, poniendo especial énfasis en las mujeres en edad fértil, los adolescentes y los niños (Nicaragua, 2005).

La educación sexual en adolescentes y jóvenes es importante, orientada a la salud sexual y reproductiva, para asegurar el control de pandemias como el SIDA, que aumentó su tasa de incidencia de 0.62 a 1.5 por cien mil habitantes entre 1998 y 2001 (Nicaragua, 2005). La transmisión del VIH/SIDA y el acceso a los servicios de salud por parte de los migrantes son los dos temas que más vinculan la salud a las migraciones. Existen otras áreas en las que la intervención del Ministerio de Salud podría ser especialmente benéfica, como la atención psicosocial a niñez y adolescencia en situaciones de desintegración familiar y estrés asociados a las migraciones. La problemática psicosocial vinculada a los procesos de adaptación, se agudiza especialmente cuando los migrantes se insertan en ambientes que les son hostiles y que les exigen un sobre esfuerzo de adaptación a cambios culturales.

De forma consecuente con estas opciones, este ministerio debe procurar que los extranjeros residentes en Nicaragua tengan igualdad de condiciones de acceso a los servicios de salud, principio que cuya aplicación requiere especial atención debido a que los migrantes emprenden un proceso de adaptación plagado de obstáculos. Este principio encuentra soporte en la Ley General de Salud (N° 423), aprobada en 2002, que introduce cambios jurídicos para garantizar la equidad de la salud y la atención a la población más vulnerable (Nicaragua, 2005). Dicha ley en cierto modo anticipa el compromiso que adquirió el Estado de Nicaragua al ratificar la Convención

internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, cuyo artículo 28 establece que *“los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Un tema a resolver es el procedimiento entre la Caja del Seguro Social de Costa Rica y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, de modo que se garantice la atención de una población que fluye entre ambos países y la posibilidad de reembolso o transferencia de las cotizaciones. La posibilidad de acuerdos en esta área tiene un soporte jurídico internacional en el artículo 27 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: *“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma.*

2. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones” (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Ministerio de la Familia

El Ministerio de la Familia puede elaborar propuestas para la reunificación familiar y trabajar activamente en una campaña para sensibilizar en torno al tema de la desintegración familiar y sus consecuencias. Retomando los estudios ya realizados y el censo del 2005, este ministerio podría encomendar una investigación más amplia y presentar una valoración sobre la magnitud del fenómeno, su impacto y las posibilidades de mitigar sus secuelas perniciosas mediante una atención especial a los hijos e hijas de los migrantes en escuelas, asociaciones de mujeres y asociaciones de familiares de migrantes. La importancia de esta línea de trabajo y su factibilidad encuentran terreno propicio en la determinación del Plan Nacional de Desarrollo de *“establecer estrictos mecanismos de protección especial de niñas, niños, adolescentes y familias que viven el fenómeno de la migración, bien sea por la vía de sus progenitores, bien sea como migrantes”* (Nicaragua, 2005). Tomando en consideración la gran acumulación de vulnerabilidades, puesto que a la pobreza se suma el estrés familiar ocasionado por el proceso migratorio, el Plan apunta la necesidad de establecer redes de servicios en territorios de mayor flujo de migración, suscribir convenios binacionales de reunificación familiar, asegurar las pensiones alimenticias a la niñez y adolescencia de familias migrantes y facilitar acceso a los mecanismos de protección especial a la población menor en situación de riesgo (Nicaragua, 2005).

Como entidad responsable de promover y defender la institución familiar, proponer y ejecutar políticas que ayuden a resolver en forma integral la situación de la niñez desvalida y abandonada, formar para el ejercicio de una maternidad y paternidad responsables, y organizar la ejecución de programas dirigidos a las comunidades más vulnerables,³¹ el Ministerio de la Familia puede jugar un papel clave en lo que el Plan Nacional de Desarrollo denomina “protección especial

³¹ Artículo 29. Ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo. Ley 290, del 27 de marzo de 1998. La Gaceta N° 102 del 3 de junio de 1998.

desde un modelo integrado de gestión social”, concebido como el desarrollo articulado de acciones que permitan la atención de la niñez y la adolescencia en situación de riesgo y su reintegración familiar y social. Esta misión se apoya en un modelo centrado en las necesidades, capacidades y oportunidades de niños, niñas y adolescentes afectados; en sus hogares; y en sus comunidades (Nicaragua, 2005).

En el caso de la desintegración familiar y la niñez y adolescencia colocados en situación vulnerable por efecto de las migraciones, se hace más evidente la necesidad de coordinar con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeras, dado que las acciones a emprender implican convenios binacionales (en el caso de la reunificación familiar), trabajo con los medios de comunicación social y el Ministerio de Educación (en el caso de la campaña de sensibilización) y coordinaciones con organizaciones no gubernamentales, instituciones eclesiales, asociaciones de mujeres y familiares de migrantes, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua e instituciones similares para monitorear y mitigar la vulnerabilidad y garantizar los derechos a los niños, niñas y adolescentes migrantes o familiares de migrantes.

La ratificación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares compromete al Estado de Nicaragua con la reunificación familiar, pero no a los Estados de destino si no suscriben dicha Convención, ya que en su artículo 44 establece “1. Los Estados Partes, reconociendo que la familia es el grupo básico natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a protección por parte de la sociedad y del Estado, adoptarán las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador migratorio. 2. Los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que están a su cargo” (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Consejo Supremo Electoral

Muchos migrantes salen del país sin haber tramitado jamás la cédula que los acredita como ciudadanos nicaragüenses. La regularización del estatus de los migrantes que entraron a un país de forma indocumentada empieza por el trámite de la partida de nacimiento, la cédula de identidad y el pasaporte. A través de las delegaciones consulares de la Cancillería, el Consejo Supremo Electoral podría agilizar el trámite de la cédula de identidad.

El ejercicio del voto para los nicaragüenses con residencia en el extranjero es un tema que ocasionalmente aflora y que tiene un soporte jurídico en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que establece en su artículo 41 el derecho a la participación de los migrantes como electores y elegibles a cargos públicos: “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estados de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos” (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

La reciente experiencia mexicana sienta un precedente interesante en este ámbito. En junio de 2005, el Congreso mexicano aprobó el voto postal o voto de los residentes en el extranjero. La iniciativa, sin embargo, limita el voto desde el exterior a aquellos mexicanos que cuentan con credencial de elector y lo condicionan a una petición previa ante el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo responsable de la organización de los comicios. Los migrantes no podrán votar

por senadores ni diputados, federales o públicos. Tampoco por gobernadores ni presidentes municipales. El IFE asegura que en los Estados Unidos hay más de 4 millones de mexicanos con credencial de elector. Sondeos oficiales e independientes revelan que alrededor del 87% de los mexicanos avecindados en suelo estadounidense dicen que votarían si tuvieran la oportunidad.³² En algunos Estados de México se han hecho avances notables. La Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (FCZSC) fue la principal promotora de la Ley del Inmigrante, que en el 2004 modificó la Constitución estatal para dar cabida por vez primera en el país a diputados y alcaldes inmigrantes (García, 2005).

Al Consejo Supremo Electoral corresponde estudiar en detalle los mecanismos de concreción y costos de la votación de nicaragüenses en el exterior. La realización de tal empresa requiere mejorar los vínculos institucionales modificando la legislación e incrementar la capacidad técnica y dotación de recursos de algunos organismos, así como superar las limitaciones que imponen la condición de irregularidad de muchos migrantes y/o su carencia de la cédula de identidad.

Policía Nacional

Tanto para las migraciones temporales como para el trámite de una residencia permanente, el registro de policía es un paso de rigor. La Policía Nacional podría multiplicar los convenios, como el que actualmente está vigente con Cáritas, que permite a los migrantes obtener rápidamente el registro, de modo que se multiplique la eficiencia en el trámite de dicho documento y garantice que el mismo sea concedido únicamente a ciudadanos de reconocida buena conducta. Las asociaciones de migrantes y los organismos de la sociedad civil agrupados en redes de apoyo a los migrantes podrían funcionar como intermediarios y garantes en dicho proceso de tramitación.

Por otra parte, la policía tiene un rol que cumplir en la protección de los derechos de los migrantes. Su labor se beneficiaría si logra afinar sus mecanismos de detección de traficantes que abusan de los migrantes, de quienes participan en el comercio de mujeres con fines sexuales y de los migrantes desaparecidos.

Ministerio de Economía

En su ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Economía podría desglosar más de qué forma ciertas estrategias contribuirán específicamente a la retención de la población potencialmente migrante y al aprovechamiento de los efectos benéficos de las migraciones, como la transferencia tecnológica y el uso de remesas. En principio, debe garantizar que los trabajadores migratorios ejerzan el derecho que les reconoce el artículo 47 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: *“1. Los trabajadores migratorios tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, del Estado de empleo a su Estado de origen o a cualquier otro Estado. Esas transferencias se harán con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación aplicable del Estado interesado y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. 2. Los Estados interesados adoptarán las medidas apropiadas para facilitar dichas transferencias”* (ACNUR/Universidad Iberoamericana/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

El Ministerio de Economía podría contribuir a valorar las inversiones en educación, alimentación y salud, que posibilitan las remesas familiares, como una inversión productiva, librándolas de la etiqueta peyorativa de remesas para el “autoconsumo”. En el futuro, también podría promover las remesas o fondos colectivos, negociando mejores condiciones para quienes las envían. En este sentido, de manera directa podría intervenir en la búsqueda y habilitación de mecanismos para reducir costos en la transferencia de remesas. Algunas otras líneas de acción que

³² <http://www.laopinion.com/primerapagina/?rkey=00050628191536799690>

podrían integrar un programa de trabajo en relación a las remesas fueron enunciadas por Donald F. Terry (2005) del Banco Interamericano de Desarrollo como propuestas a raíz de un concienzudo estudio finalizado en 2005:

- *“No perjudicar. Las autoridades públicas deberían facilitar la operación de los mercados de remesas y evitar gravar, regular en exceso y otras acciones que puedan impedir el flujo de las remesas.*
- *Mejorar la información. Las autoridades públicas deberían mejorar los sistemas de acopio y notificación de la información sobre el mercado de remesas, y contribuir a la creación de normas internacionales de medición de dicha información.*
- *Fomentar la intermediación financiera. Las autoridades públicas deberían facilitar que las remesas entren al sistema general de las instituciones financieras, para ello tendrían que mejorar los marcos de los sectores regulatorios y financieros.*
- *Promover los conocimientos financieros elementales. Las autoridades públicas elevar la conciencia en cuanto a los beneficios de tener cuentas de ahorros y otros productos financieros, e informar a los consumidores sobre sus derechos relacionados con las transacciones de remesas”.*

El objetivo de adecuar los marcos regulatorios para facilitar el ingreso de las remesas a los circuitos financieros implica, por ejemplo, la oferta de nuevos productos financieros (crédito contra la recepción regular de remesas) y unas normas más flexibles para la clasificación de la cartera crediticia de los bancos. Ninguna institución financiera se sentirá estimulada a otorgar préstamos a receptores de remesas que las reciban regularmente como única o principal garantía mientras las actuales normas prudenciales de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras persistan y clasifiquen préstamos de esa naturaleza en la cartera de alto riesgo, obligando al incremento del capital en reserva provisional.

La región fronteriza de Nicaragua-Costa Rica podría ser objeto de atención especial como parte de un programa de desarrollo binacional del Ministerio de Economía y el Instituto de Fomento Municipal (INIFOM). Muchos de los trabajadores de esa región pueden ser ubicados en la categoría de trabajador fronterizo³³ y, en caso de llevarse a cabo las negociaciones del caso, podrían beneficiarse, aun sin establecer su residencia habitual en un Estado, de los derechos que en su parte IV la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares reconoce a los trabajadores migratorios y sus familiares que están documentados o se encuentran en situación regular, según lo establecido en el artículo 58 de dicha convención. El mismo derecho les corresponde, según el artículo 59, a los trabajadores de temporada.³⁴ La concreción de estos derechos sólo se llevará a efecto en caso de que los Estados de Nicaragua y Costa Rica suscriban acuerdos binacionales o regionales que los reconozcan o en caso de que Costa Rica ratifique la citada convención.

Instituto de Fomento Municipal (INIFOM)

Dado que los efectos de las migraciones tienen un impacto territorial a veces muy claramente perceptible, las municipalidades y el Instituto de Fomento Municipal pueden jugar un papel protagónico en las políticas migratorias. Por un lado, la actual estrategia de *clusters* con distribución territorial del Plan Nacional de Desarrollo podría encontrar un criterio para enfatizar

³³ De acuerdo al artículo 2 e inciso 2.a) de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares “*se entenderá por ‘trabajador fronterizo’ todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana*”.

³⁴ De acuerdo al artículo 2 e inciso 2.b) de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares “*se entenderá por ‘trabajador de temporada’ todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo e realice durante parte del año*”.

programas que tiendan a la retención de población y a explorar y potenciar las posibilidades de desarrollo asociadas a las remesas y la transferencia tecnológica.

En otro ámbito de alianzas, dichos municipios emisores de migrantes, cuando lindan con los países de destino, como ocurre en la frontera con Costa Rica, podrían establecer mancomunidades con los municipios fronterizos, basados en diversas áreas de intereses comunes: protección del medio ambiente, control de la delincuencia, establecimiento de una zona de desarrollo binacional con un mercado laboral transfronterizo. En este último aspecto, los municipios de ambos países podrían ser un valioso punto de apoyo para los ministerios del trabajo en la ejecución y monitoreo de programas de migración laboral temporal. Una tarea elemental que se les presenta es la oferta de información útil sobre consecuencias, riesgos y derechos de los migrantes y sobre instituciones a las que pueden acudir en caso de atropello a sus derechos.

Comisión Nacional de Población

Por medio del Decreto N° 71-2002,³⁵ el gobierno de Nicaragua creó la Comisión Nacional de Población (CNP), organismo colegiado de coordinación de las actividades destinadas al cumplimiento efectivo de los objetivos de la Política Nacional de Población y su Plan de Acción. Instalada oficialmente el 13 de agosto de 2002,³⁶ esa comisión es coordinada por la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia y está conformada por las siguientes entidades: Ministerio de Salud, Ministerio de la Familia, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de la Juventud, Instituto Nicaragüense de la Mujer, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Instituto Nacional Tecnológico y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Entre las funciones que el Decreto N° 71 asignó a esta comisión se encuentra la de “*asegurar la ejecución de la Política Nacional de Población y su Plan de Acción por las entidades públicas y privadas mediante la inclusión y/o coordinación de las actividades en sus propios planes y programas, los que deberán ser aprobados por el Gabinete Social, revisados y ajustados oportunamente*”. También se adjudicó a dicha comisión la promoción de “*una permanente comunicación del gobierno con organismos no gubernamentales, nacionales o extranjeros y con instituciones internacionales, para gestionar la participación y la cooperación necesaria que aseguren su efectiva contribución al logro de los objetivos específicos determinados en la Política Nacional de Población y su Plan de Acción*”.

En relación a las migraciones internacionales, la Política Nacional de Población recuerda el derecho constitucional de los nicaragüenses “*a circular y fijar su residencia en cualquier parte del territorio nacional y a entrar y salir libremente del país*”.³⁷ Pero su única valoración de las migraciones internacionales tiene un sesgo negativo: “*La Política Nacional de Población aborda en su dimensión el problema de la migración internacional por significar esto una pérdida de recursos humanos, muchos de ellos calificados, lo cual influye en forma negativa en los esfuerzos por el desarrollo nacional*” (Nicaragua, 1996). Desde que se formuló esa política en 1996 hasta la fecha, los flujos migratorios internacionales se han incrementado significativamente, las políticas de los países receptores han cambiado y el conocimiento sobre los impactos de las migraciones ha experimentado sensibles avances que comportan una visión más compleja sobre las migraciones, tanto por la comprensión de la diversidad de sus efectos —benéficos y adversos— como por un amplio entendimiento de la multiplicidad de áreas de atención que reclaman y las potencialidades que hacen emerger. A la luz de los hallazgos de estudios nacionales e internacionales, la Comisión Nacional de Población puede formular las implicaciones que tiene para una actualización de la Política Nacional de Población, manteniendo muchos de sus principios como puntos de referencia.

³⁵ Dado en la ciudad de Managua el 8 de agosto de 2002.

³⁶ http://www.presidencia.gob.ni/Presidencia/files_index/presidente/Discursos/2002/agosto/13agosto.htm

³⁷ Derecho consignado en el artículo 31 de la Constitución Política de la república e Nicaragua.

Por ejemplo, la preocupación por la desintegración familiar, que en aquel momento era una secuela del conflicto bélico, ahora se presenta como una de las consecuencias más dolorosas de la migración internacional. La Política Nacional de Población tenía presente velar por esa ruptura familiar que *“ha generado grandes repercusiones en la formación de la niñez y ha dejado otro tanto en la orfandad y el abandono, inclinándose muchos de ellos al riesgo físico y social...”*. La Comisión Nacional de Población, en ejercicio de sus atribuciones, podría iniciar un proceso de diálogo con organismos de la sociedad civil, para adecuar la Política Nacional de Población a los requerimientos del estado actual de las migraciones internacionales, tomando en cuenta las áreas en que dicha política enfocó sus propuestas —familia, salud sexual y reproductiva, educación, distribución poblacional— y agregando otras que respondan a efectos y situaciones novedosas. Algunos de esos efectos, como las remesas que envían los migrantes, fueron mencionados de manera meliorativa en el Plan de Acción de dicha política poblacional: *“las remesas de los emigrantes representan un aporte importante para las familias nicaragüenses y tienen un impacto significativo sobre la economía nacional”* (Nicaragua, 2001).

Coordinaciones y jerarquías

A fin de que las tareas propuestas se cumplan y estén imbricadas de forma armoniosa es preciso que existan coordinaciones y subordinaciones. La Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, y su reglamento, fijan algunas coordinaciones. Algunas de éstas las tienen la Secretaría Técnica y la Secretaría de Acción Social de la Presidencia (Artículos 15 y 16) para temas económicos y sociales respectivamente. Dicha ley y su reglamento también asignan funciones sobre información, suscripción de convenios y monitoreo de su ejecución, y establecen qué tareas corresponden a las divisiones de coordinación interinstitucional de cada entidad estatal. Por tanto, esa ley es un punto de referencia obligado para identificar tareas y responsabilidades sobre coordinaciones. Sin embargo, presenta dos limitaciones. Por un lado, en las tareas que requieren la participación de dos o más organismos, las jerarquías y subordinaciones no siempre están explícitamente establecidas. Por otro lado, las migraciones y sus requerimientos están haciendo surgir una demanda de más servicios y, por consiguiente, de las funciones a ellos vinculadas, aún no contemplados en cuerpo legal alguno.

Si tomamos los derechos humanos, la desintegración familiar y las remesas y los mercados laborales como temas prioritarios, resultará que en cada área, la formulación y ejecución de políticas y programas deberá estar a cargo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Ministerio de la Familia (en estrecha relación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Salud), el Ministerio de Economía y el Ministerio del Trabajo respectivamente. Puesto que todos esos temas están muy relacionados con la documentación de los nicaragüenses en el extranjero y su estatus, el Ministerio de Relaciones Exteriores, coordinando con el Consejo Supremo Electoral, la Dirección General de Migración y la Policía Nacional, mantiene un papel clave. Estas jerarquías y coordinaciones son aplicables a los programas propuestos en los anexos, que presentan unas formas posibles para hacer operativas las funciones aquí registradas.

Otro escenario consistiría en una reactivación del Foro Nacional para las Migraciones, que podría ser liderada por la Comisión Nacional de Población (CNP) y/o el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). Una nueva versión de dicho Foro podría desglosar el trabajo en tres comisiones:

1. Comisión para el ejercicio de los derechos sociales de los migrantes, que incluiría entidades como el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Familia, el Ministerio de Educación y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Sus áreas de trabajo serían, entre otras, la reunificación familiar, la atención psicosocial a niñas y niños familiares de migrantes, la mayor vulnerabilidad de las mujeres que migran, la información sobre derechos sociales, el monitoreo del ejercicio de los derechos

humanos, la salud sexual y reproductiva (con atención especial al VIH/SIDA), el acceso a la educación y el acceso a la salud.

2. Comisión de documentación y regularización migratoria, que estaría integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración y Extranjería, el Consejo Supremo Electoral y la Policía Nacional. Se concentraría de forma prioritaria en los siguientes temas: negociación de amnistías migratorias, trámites de cédulas a nacionales en el extranjero, búsqueda de desaparecidos, tráfico de migrantes, información sobre riesgos y derechos de los migrantes, información sobre regularización migratoria, protección consular, deportaciones (a Nicaragua o desde Nicaragua) y participación electoral desde el extranjero.
3. Comisión de mercados laborales globalizados, que incluiría al Ministerio de Economía, el Ministerio del Trabajo y el Instituto de Fomento Municipal (INIFOM). Algunas de sus áreas de trabajo serían las remesas, los mercados laborales regionales y extra-regionales, los convenios para trabajadores migrantes temporales y el desarrollo de las zonas fronterizas.

A estas comisiones podrían integrarse organismos de la sociedad civil, agencias de la cooperación externa y organismos multilaterales de acuerdo a sus áreas de trabajo específicas. La definición más acabada de las subordinaciones y jerarquías podrá hacerse sobre la marcha, respondiendo a las demandas de servicios de parte de los migrantes y al liderazgo que las entidades ejerzan. También ponderar ulteriormente la conveniencia de definir eventuales desgloses o desmembramientos de comisiones, a medida que avance el trabajo y crezca la complejidad de las tareas. Esta distribución de temas y entidades por comisiones no impide el abordaje de un mismo tema o tarea por entidades de varias comisiones. Por ejemplo, las deportaciones demandan al menos la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus delegaciones consulares y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. El intercambio de información y la acción conjunta de organismos insertos en distintas comisiones deberían ser habituales y hacer ostensible la interrelación de las distintas áreas de acción. La división en comisiones debe proporcionar una estructura que no seccione la gestión migratoria en compartimentos estancos. La conexión del trabajo emana de la concatenación de los fenómenos que deben ser atendidos: el estatus legal tiene un impacto sobre el ejercicio de los derechos humanos y los mercados laborales y sus consecuencias roturan las vías de inserción socioeconómica, cultural y política de los migrantes en las sociedades de origen y destino.

Bibliografía

- Acuña González, Guillermo (2004), “Diagnóstico. La agroindustria de la caña de azúcar en Costa Rica: características, organización y condiciones laborales”, mimeo, Asociación de servicios de promoción laboral, San José, Costa Rica.
- Acuña González, Guillermo y Edith Olivares Ferreto (1999), *La población migrante nicaragüense en Costa Rica: realidades y respuestas*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Centro de recursos para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos (CERCA), San José.
- Alvarenga Venutolo, Patricia (2000), “Trabajadores inmigrantes en la caficultura”, *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 116, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Costa Rica, San José.
- _____ (1997), “Conflictiva convivencia: los nicaragüenses en Costa Rica”, *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 101, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Costa Rica, San José.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2005), *Statistical Yearbook 2003. Trends in Displacement, Protection and Solutions*, May.
- _____ (2004), *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina* [en línea], <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf> [16 julio de 2005].
- _____ (2003), *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, Siglo XXI Editores Argentina.
- _____ (2000), *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria editorial, Barcelona.
- ACNUR, Universidad Iberoamericana, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2002a), “Principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos”, *Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos*, Tomo I, México.

- _____ (2002b), “Protección y asistencia a refugiados en América Latina, Documentos regionales 1981-1999”, Colección de instrumentos jurídicos internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos, México.
- Banuet Bourrillon, Marcelle (2003), “Situación laboral en las zonas bananeras del Caribe costarricense”, mimeo, Asociación de servicios de promoción laboral, San José, Costa Rica.
- Baumeister, Eduardo (2006), “Migración internacional y desarrollo en Nicaragua”, *serie Población y Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, en prensa.
- _____ (2004), *Movilidad espacial de la población nicaragüense a comienzos del nuevo siglo*, Convenio de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República de Nicaragua y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Nicaragua, Managua.
- Bebbington, Anthony (2005), “Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains”, *World Development* Vol.33, N°.6.
- Bilbao Ercoreca, Jon Ander (1989), “Mískitos y sumus: refugiados nicaragüenses en Honduras. Aportes para su repatriación”, mimeo.
- Campos Cordero, Rodrigo (2004), “Incidencia del medio social y físico sobre las infracciones a las leyes nacionales en La Carpio durante 2002-2004”, tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica, Escuela de Antropología y Sociología, Departamento de Sociología, San José.
- Castillo, Manuel Ángel (2005), “Migración y derechos humanos” [en línea], <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/10.pdf>> [8 de marzo de 2005].
- _____ (2004), “Los centroamericanos en Estados Unidos: tendencias y patrones recientes”, *ECA Estudios Centroamericanos*, Año LIX, N° 669-670, San Salvador, El Salvador.
- _____ (2000), “Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito”, Papeles de POBLACIÓN, Centro de Investigación y Estudios de la Población (CIEAP), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), N° 24, abril/junio.
- Castro Valverde, Carlos (2002a), “Informe inserción laboral y remesas de los inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica”, en *Redes transfronterizas, sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica, San José.
- _____ (2002b), “Migración nicaragüense en Costa Rica: población, empleo y necesidades básicas insatisfechas”, *Proyecto “Escenarios alternativos para la reducción de la pobreza en Centroamérica: repensando la cuestión de la transferencia de recursos”*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Costa Rica, 5 de diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), *Globalización y desarrollo*, (LC/G.2157 (SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL/OIM/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) / (Organización Internacional para las Migraciones) / (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), “Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica”, *Taller de capacitación, para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central*, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (SIEMCA), Santiago de Chile.
- Cortina, Jerónimo, Rodolfo De la Garza y Enrique Ochoa-Reza (2005), “Remesas: límites al optimismo”, *Foreign Affairs en español* Vol.5 N° 3, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julio-septiembre.
- Costa Rica, Caja Costarricense del Seguro Social (2004), *Costa Rica. Impacto de las migraciones en los servicios públicos*, Dirección actuarial y de planificación económica.
- Cranshaw, Martha Isabel. (2001), *Migraciones y género: reflejo de los desafíos de la sociedad nicaragüense. Una aproximación interpretativa*, FLACSO, San José.
- Cranshaw, Martha y otros (2000). *Investigación migratoria orientada a analizar los montos y uso de remesas por las familias*, FLACSO, San José.
- Cranshaw, Martha y Abelardo Morales Gamboa (1998), *Mujeres Adolescentes y Migración entre Nicaragua y Costa Rica*, FLACSO, San José.
- Chávez, Leo R. (2001), *Covering immigration: popular images and the politics of the nation*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.
- Denzau, Arthur T. and Douglas North (1993), “Shared Mental Models: Ideologies and Institutions” [en línea], Claremont Graduate School and Washington University (St. Louis), <<http://econwp.wustl.edu/eprints/eh/papers/9309/9309003.abs>> [20 de julio de 2005].

- Dunbar Ortiz, Roxanne (1987), "Indigenous Rights and Regional Autonomy in Revolutionary Nicaragua", *Latin American Perspectives* Vol.14, N° 1.
- Funkhouser, Edward (1995), "Remittances from International Migration: A Comparison of El Salvador and Nicaragua", *The Review of Economics and Statistics* Vol.77, N° 1, February.
- García Urbina, Alma (2004), *Nicaragua: tendencias de la distribución espacial de la población y migración interna*, Convenio Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República de Nicaragua, la Oficina de Nicaragua del Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Managua.
- García Zamora, Rodolfo (2005), "Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas. Impactos y desafíos del Programa 3 x 1", *Foreign Affairs en español* Vol.5 N° 3, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julio-septiembre.
- Goldring, Luin (2004), "Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology", *Development and Change*.
- Habermas, Jürgen (2000), *Facticidad y validez*, Madrid: Editorial Trotta.
- Instituto de Investigaciones Itztani (1989), "Refugiados y repatriación: el caso de los miskitos y sumus en Nicaragua y Honduras", mimeo.
- Jennings, Allen y Matthew Clarke (2005), "The development impact of remittances to Nicaragua", *Development in Practice* Volume 15 N° 5, August.
- Jiménez Matarrita, Alexander (2002), *El imposible país de los filósofos*, Ediciones Perro Azul, Editorial Arlequín, San José, Costa Rica.
- Keely, Charles B. (1989), "Remittances from Labor Migration: Evaluation, Performance and Implications", *International Migration Review*, Vol. 23, Issue 3.
- Levitt, Peggy (1998), "Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion", *International Migration Review*, Vol.32.
- Lundquist, Jennifer H. y Douglas S. Massey (2005), "Politics or Economics? International Migration during the Nicaraguan Contra War", *Journal of Latin American Studies - Cambridge University Press*, Vol. 37, N° 1, February.
- Lungo, Mario (2004), *Las migraciones salvadoreñas y la sombra del tratado de libre comercio con Estados Unidos*, ECA - Estudios Centroamericanos, 669-670, julio-agosto, año LIX, San Salvador, El Salvador.
- Macklem, Patrick y Ed Morgan (2000), "Indigenous Rights in the Inter-American System: The Amicus Brief of the Assembly of First Nations in *Awas Tingni v. Republic of Nicaragua*", *Human Rights Quarterly*, N° 22, The Johns Hopkins University Press.
- Marín, Maritza y otros (2001), "Tejedores de supervivencia. Redes de solidaridad de Familias Nicaragüenses en Costa Rica: el caso de "La Carpio"', *Cuaderno de Ciencias Sociales* N° 118, FLACSO, San José.
- Mármora, Lelio (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- ____ (1994), "Migraciones en América Latina. Lógicas políticas e integración regional", en *Problemas de población en América Latina*, Dora E. Celton (compiladora), Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Massey, Douglas S. (2000), "A Validation of the Ethnosurvey: The Case of Mexico-U.S. Migration", *International Migration Review* N° 34.
- ____ (1994), "The Methodology of an Ethnosurvey", Chapter 24 in Donald J. Bogue, ed., *Readings in the Methodology of Population Research*, United Nations Fund for Population Activities, New York.
- ____ (1988), "Economic Development and International Migration in Comparative Perspective", *Population and Development Review* N°.3.
- ____ (1987), "The Ethnosurvey in Theory and Practice", *International Migration Review*, Vol. 21, Issue 4.
- ____ (1985), "The Settlement Process Among Mexican Migrants to the United States: New Methods and Findings", in *Immigration Statistics: A Story of Neglect*, National Academy Press, Washington, D.C.
- Massey, Douglas S. y Kristin E. Espinosa (1997), "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis", *American Journal of Sociology* Vol. 102, Issue 4, January.
- Massey, Douglas S. y otros (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, Vol. 19, Issue 3, September.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores (2004a), *Informe de avance de las iniciativas*, Plan Puebla Panamá, enero.
- ____ (2004b), *VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, Plan Puebla Panamá, Managua, Nicaragua, 25 de marzo.

- México, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración (2004), “Eventos de rechazo de México según nacionalidad” [en línea], <<http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/eneago04/rechazos.mht>> y <<http://www.inm.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic03/rechazos.mht>> [13 de marzo de 2005].
- Morales Gamboa, Abelardo (2002), *Situación de los trabajadores migrantes en América Central*, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Migraciones Internacionales, Ginebra.
- _____ (2000), “El territorio local y la aldea global: La emigración transnacional desde El Sauce”, en *Encuentros Inciertos: Globalización y territorios locales en Centroamérica*, FLACSO, San José.
- _____ (1999), *Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica.
- _____ (1997), *La Ruta del Cuajipal: Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*, FLACSO Costa Rica. San José.
- Morales Gamboa, Abelardo y Carlos Castro (2002), *Redes Transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*, FLACSO, Costa Rica, San José.
- Morales Gamboa, Abelardo y Martha Cranshaw (2000), *Regionalismo emergente: redes de la sociedad civil e integración en Centroamérica*, FLACSO, Costa Rica, San José.
- Nicaragua, Dirección General de Migración y Extranjería (2005), “Extranjeros reembarcados, deportados y rechazados. 1996 – 2005” [en línea], http://www.migracion.gob.ni/mostrar_estadisticas.php?ID=3 [15 de marzo de 2005].
- Nicaragua, Gobierno de Nicaragua (2005), “Propuesta de Plan Nacional de Desarrollo” [en línea], www.pnd.gob.ni [24 de abril de 2005].
- Nicaragua, Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) (2001a), *Nicaragua: migraciones externas*, Managua, Nicaragua.
- Nicaragua, Comisión Nacional de Población del Gobierno de Nicaragua (2001b), *Plan de Acción de la Política Nacional de Población*, Managua, Nicaragua, julio.
- Nicaragua, Oficina de Ordenamiento Territorial/Danida (2000), *Proyecto manejo sostenible de la zona de amortiguamiento en la municipalidad El Castillo, Río San Juan*, junio.
- Nicaragua, Ministerio de Acción Social (MAS) (1996), *Política Nacional de Población 1996*, Managua, Nicaragua.
- Nichols, Sandra (2002), “Another Kind of Remittance: Transfer of Agricultural Innovations by Migrants to their Communities of Origin”, paper presented at the “Second Colloquium on International Migration: Mexico-California”, University of California, Berkeley, 29 March.
- Nygren, Anja (2000), “Environmental Narratives on Protection and Production: Nature-based Conflicts in Río San Juan, Nicaragua”, *Development and Change*, Vol.31.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2002), *Estudio de hogares de mujeres nicaragüenses emigrantes en Costa Rica*, Programa de Promoción de Género, Managua, Nicaragua.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2005) [en línea] <http://oim.org.gt/Program11.htm> [28 de agosto].
- _____ (2003), “La Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) 1990-2002”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 16, Guatemala.
- _____ (2002a), “Programa nacional de fondos comunitarios para Guatemala: inversiones conjuntas entre vecinos y migrantes”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 11, Guatemala.
- _____ (2002b), “Acuerdos el grupo binacional Guatemala-México, sobre asuntos migratorios”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 10, Guatemala.
- _____ (2001a), *Estudio binacional: situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua. Análisis del impacto económico y social para ambos países*.
- _____ (2001b), “Resumen de las seis Conferencias Regionales sobre Migración (Proceso Puebla)”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 6, Guatemala.
- _____ (2001c), “Elementos para un enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 5, Guatemala. Estudio preparado para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) por Antônio Augusto Cançado Trindade.
- _____ (2001d), *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso Nicaragua*.
- _____ (2001e), “Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el derecho internacional”, *Cuadernos de trabajo sobre migración* N° 4, Guatemala.
- _____ (2000a), “Migraciones en América Central. Proceso Puebla Huracán Mitch”, *Revista OIM sobre Migraciones Internacionales en América Latina*, Vol.18. N° 1.

- _____ (2000b), *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso Costa Rica*, Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública de Costa Rica.
- _____ (s/fa), *Combatiendo la migración irregular y el tráfico de migrantes: elementos de una respuesta*.
- _____ (s/f b), *Tráfico de Migrantes: Algunas Perspectivas Mundiales y Regionales*.
- _____ (s/f c), *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso Guatemala*.
- _____ (s/f d), *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso Honduras*.
- _____ (s/f e), *Tráfico de Migrantes: Estudio de Caso El Salvador*.
- _____ (s/f f), *Tráfico Ilegal de Migrantes: Estudio de Caso Panamá*.
- OIM/SIEMCA (Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica), (2003), *Movimientos internacionales a través de las fronteras centroamericanas: Costa Rica*, *Serie Flujos Migratorios* N° 2.
- Orozco, Manuel (2005), *Transnacionalismo y desarrollo: tendencias y oportunidades en América Latina*, *Foreign Affairs en español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Vol.5 Núm.3 Julio-septiembre.
- _____ (2004), *The Remittance Marketplace: Prices, Policy and Financial Institutions*, Report, Pew Hispanic Center, June, <http://www.cfsinnovation.com/managed_documents/orozco_2004.pdf>.
- _____ (2002a), *Market, money, and high costs, Written testimony before the Senate Banking Committee to Examine Remittances Abuses* [en línea], <http://www.cfsinnovation.com/managed_documents/orozco_feb2002.pdf> [16 de marzo de 2005].
- _____ (2002b), *Attracting remittances: practices to reduce costs and enable a money transfer environment* [en línea], http://www.cfsinnovation.com/managed_documents/orozco_jan2002.pdf [16 de marzo]
- Orozco, Manuel, Rodolfo De la Garza y Miguel Barahona (1997), *Inmigración y remesas familiares*, *Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 98, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Pons Cortés, Gabriel (2001a), *El naufragio: las ONG al rescate*, *Envío - Revista de la Universidad Centroamericana* N° 226, Managua, Nicaragua, enero.
- _____ (2001b), *Naufragio en el Sur. ¿Quién dirige el rescate: ONG o Estado?*, *Envío - Revista de la Universidad Centroamericana* N° 234, Managua, Nicaragua, septiembre.
- Portes, Alejandro y Alex Stepick (1993), *City on the edge. The transformation of Miami*, *University of California Press*, Berkeley and Los Angeles, California.
- Pritchard, Diana (1999), *Nicaragua: uso productivo de las remesas familiares (LC/MEX/R.718 (SEM.97/2))*, México D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sede en Ciudad de México.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (2004a), *Distancia sin olvido. Investigación sociojurídica sobre migración, niñez y adolescencia*, Managua, Nicaragua, diciembre.
- _____ (2004b), *Informe anual de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos 2003*, Managua, Nicaragua, mayo.
- Robertson, Nina (2001), *Reserva en peligro. Un estudio del manejo y la destrucción de la Reserva Biosfera Indio-Maíz y su zona de amortiguamiento*, Stanford University, diciembre.
- Sandoval García, Carlos (2004), *Contested Discourses on national Identity: Representing Nicaraguan Immigration to Costa Rica*, *Bulletin of Latin American Research*, Vol.23, N° 4.
- _____ (2002), *Otros amenazantes: Los nicaragüenses y la construcción de identidades nacionales en Costa Rica*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José.
- Sobrino, Luis Jaime (2004), *Competitividad y distribución territorial de las actividades económicas en Nicaragua: impactos del Plan Nacional de Desarrollo*, Convenio de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República de Nicaragua y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Nicaragua, Managua.
- Solano Obando, D. F. (2002), *La necesidad de un marco jurídico migratorio que garantice los derechos humanos de los migrantes trabajadores nicaragüenses en Costa Rica*, tesis de licenciatura, Managua, Nicaragua, Universidad Centroamericana (UCA).
- Sollis, Peter (1989), *The Atlantic Coast of Nicaragua: Development and Autonomy*, *Journal of Latin American Studies*, Vol.21, N° 3, October.
- Stark, Oded y David E. Bloom (1985), *The New Economics of Labor Migration*, *The American Economic Review*, Vol.75, N° 2, May.
- Stavans, Ilan (1999), *La condición hispánica. Reflexiones sobre cultura e identidad en los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Terry, Donald F. (2005), "Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo", *Foreign Affairs en español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Vol.5 N° 3, Julio-septiembre.
- Torres, Olimpia y Milagros Barahona (2004), *Las migraciones de nicaragüenses al exterior: un análisis desde la perspectiva de género*, Convenio de Asistencia Técnica entre la Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia de la República de Nicaragua y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Nicaragua; Oficina Internacional del Trabajo, Managua.
- United States, Department of Justice Immigration and Naturalization Service (2002), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*.
- _____ (2001), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*.
- _____ (2000), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*.
- _____ (1999), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*.
- _____ (1998), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*.
- _____ (1996), *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, October.
- Vargas, Juan Carlos (2005), "Nicaragüenses en Costa Rica y Estados Unidos: datos de etnoencuestas", *Población y Salud en Mesoamérica*, Revista electrónica publicada por el Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica, Vol. 2, N° 2, <<http://ccp.ucr.ac.cr/revista/volumenes/2/2-2/2-2/2-2-2.pdf>>, enero-junio.
- Vásquez Mota, Josefina (2005), "El Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1. Un instrumento para respaldar la inversión social de los inmigrantes mexicanos", *Foreign Affairs en español*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Vol.5 N° 3 Julio-septiembre.
- Wiley, James (1995), "Undocumented Aliens and Recognized Refugees: The Right to Work in Costa Rica", *International Migration Review*, Vol. 29, Issue 2, Summer.

Anexos

Anexo 1

Propuestas de programas

Proponemos a continuación algunos programas específicos cuya implementación sería un excelente servicio a la comunidad nicaragüense que reside en Costa Rica y los Estados Unidos y a migrantes que pasan por el territorio nacional. Estos programas requieren de una ejecución multi-institucional que involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración, el Ministerio del Trabajo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Ministerio de Educación e instituciones de la sociedad civil de Nicaragua y sus homólogos en los países de tránsito y destino.

1. Programa de asistencia a nicaragüenses residentes en el exterior

1.1 Objetivos:

- Garantizar el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos nicaragüenses que se encuentran fuera del país.
- Disponibilidad de servicios consulares accesibles a la mayoría de los migrantes a fin de lograr que los mismos perciban que tienen un aliado, para el ejercicio de su ciudadanía, en las embajadas y consulados de su país.
- Información clara sobre los alcances de los servicios que pueden prestar a los migrantes los consulados y otras instituciones que velan por el respeto de los derechos humanos.

1.2 Actividades:

- Apertura de consulados.³⁸ En el caso de los Estados Unidos, existe la posibilidad de sumar esfuerzos a los emprendidos por otros países centroamericanos y explorar la posibilidad de abrir consulados regionales. En Costa Rica probablemente se requiera la colaboración de cónsules honorarios en las regiones con mayor presencia de nicaragüenses. Otra posibilidad consiste en replicar el modelo de consulados móviles ensayado en otros países y que en Nicaragua empieza a implementarse.³⁹ Gobiernos locales y personal de organismos no gubernamentales podrían colaborar en la operativización de dichos consulados.
- Servicios de protección consular: trámites de denuncias por violaciones a los derechos humanos (el consulado remite los casos a las instancias correspondientes u orienta al demandante al respecto), traslados de privados de libertad que desean cumplir su condena en Nicaragua, investigación sobre desaparecidos y garantía de que los nicaragüenses sujetos a deportación no padezcan prolongados períodos de detención. Es particularmente necesario hacer efectiva la protección consular en Tapachula, México, donde son concentrados los migrantes centroamericanos que van a ser deportados.
- Emisión de información sobre los derechos de los migrantes y los servicios que pueden prestar los consulados. Podrían editarse folletos con información sobre los derechos de los migrantes, las instituciones a las cuales acudir para defender sus derechos, las posibilidades de bajo costo en el envío de remesas, las redes de nicaragüenses y centroamericanos, la

³⁸ Ha sido una prioridad para el gobierno mexicano, que ya tiene 48 consulados en Estados Unidos.

³⁹ Con apoyo de la Pastoral Social de Ciudad Quesada, el Consulado de Nicaragua en San José pondrá a funcionar los consulados móviles en el norte y caribe costarricenses. El primer Consulado Móvil empezará a funcionar el 16 de abril en Pital de San Carlos, el segundo el 30 de abril en Puerto Viejo de Sarapiquí, el tercero el 7 de mayo en Santa Rosa de Pocosol, el cuarto el 21 de mayo en Guatuzos, y el quinto el 4 de junio en Ciudad Quesada. Las oficinas del Consejo de Iglesias Evangélicas Por Alianza Denominacional (CEPAD), representante de ACNUR en Nicaragua, tienen proyectado funcionar como consulados móviles para la legalización gratuita de los salvadoreños que residen en Nicaragua desde los años ochenta.

legislación de los países de destino, las actividades culturales de grupos de nacionales y, en el caso de países angloparlantes, los sitios donde aprender inglés.

- Diálogo y ejecución de actividades conjuntas con redes de la sociedad civil de Nicaragua, Costa Rica y los Estados Unidos para mantener información actualizada sobre los migrantes y los factores que los afectan. Este diálogo incluye contactos con académicos que investigan sobre migraciones. Las organizaciones no gubernamentales especializadas en defensa de derechos humanos y trabajo gremial juegan un papel clave en el monitoreo del ejercicio de los derechos humanos de los migrantes. Los vínculos con las mismas serán indispensables para recabar información y tratar los atropellos a los derechos humanos.
- Concertación entre Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio del Trabajo y los gobiernos locales de Costa Rica. Entre dichas instituciones se puede articular una cadena de competencias y relaciones fluidas para dar un tratamiento expedito a las demandas de los migrantes en relación a la defensa de sus derechos.

2. Programa de asistencia a migrantes en tránsito

2.1 Objetivos:

- Garantizar seguridad y respeto de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el territorio nacional y de los nicaragüenses en tránsito por otros países.
- Evitar los abusos de las autoridades públicas y de los traficantes de indocumentados, con protección especial para niñez, adolescentes y mujeres.

2.2 Actividades:

- Elaborar y distribuir en ubicaciones estratégicas pequeños folletos que informen sobre los derechos de los migrantes y sobre las instituciones a las que pueden acudir en caso de necesitar información y tramitar denuncias.
- Intercambio de información entre las autoridades de migración y policía de Nicaragua, las de los países de tránsito de los migrantes nicaragüenses y las de los países de origen de los migrantes que transitan por Nicaragua en torno a traficantes que abusan de los migrantes, tipos de abuso y formas de mitigar la exposición al riesgo.
- Alianza con redes de la sociedad civil de Nicaragua y los países de tránsito para monitorear la situación de los migrantes en tránsito –nicaragüenses en otros países y extranjeros en Nicaragua- y para diseñar mecanismos de disminución de los abusos y riesgos.
- Identificación y concientización de los traficantes. Las asociaciones de familiares de migrantes y organismos no gubernamentales en Rivas están haciendo un trabajo en esta dirección. Los traficantes son abordados durante sus breves períodos de detención en las estaciones policiales próximas a la frontera entre Nicaragua y Costa Rica. Mediante pláticas personales y charlas grupales se les dan a conocer los derechos de los migrantes, se les concientiza sobre la necesidad de mejorar su trato hacia los migrantes y se les advierte de que, puesto que han sido identificados, en caso de cometer abusos podrían ser más fácilmente denunciados y aprehendidos. Los logros de esta experiencia podrían ser replicados en mayor escala y en dirección norte con los migrantes que se dirigen hacia los Estados Unidos.
- Monitoreo por parte de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de la gestión policial respecto de los migrantes en tránsito.
- Difusión de los servicios de la casa del migrante ubicada en San Carlos y apoyo para la multiplicación de esa experiencia.

- Consulados coordinan esfuerzos con el programa de búsqueda de desaparecidos de la Policía Nacional.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores negocia con el gobierno de México procedimientos para la deportación de nicaragüenses, trato digno y respeto a sus derechos humanos.

3. Programa de migraciones laborales temporales

3.1 Objetivos:

- Regular y facilitar las migraciones laborales temporales, en un contexto de regionalización de los mercados laborales, estableciendo los mecanismos que permitan una regulación de las distintas dimensiones de los flujos de trabajadores migratorios (magnitud, composición, destino, período de duración y actividades a realizar en los lugares de destino) y su articulación en los mercados laborales en los países de destino y el Plan Nacional de Desarrollo.
- Garantizar a quienes deseen migrar temporalmente, un trabajo en condiciones de equidad con respecto a los trabajadores nativos de los países de destino.
- Reducir las migraciones irregulares a fin de disminuir sus riesgos para los migrantes.
- Imprimir un giro en las concepciones migratorias para que la óptica de garantía de los derechos del trabajador migrante y su familia prevalezcan sobre la óptica de control y represión migratoria.

3.2 Actividades:

- En el marco del SIEMCA, dar seguimiento a las estadísticas y diseñar el acopio de datos de tal forma que proporcionen bases para un análisis susceptible de proporcionar hallazgos aplicables en forma de políticas, normativas y programas. Estos análisis se complementan con estudios sobre la demanda y la oferta de fuerza de trabajo en los países de destino, el impacto de los nicaragüenses en los mercados laborales de dichos países y el aporte a -y el uso de- los servicios sociales por parte de los emigrantes nicaragüenses.
- En el caso de Costa Rica, establecer alianzas y acuerdos con la cámara de la empresa privada costarricense, el Departamento de Migraciones Laborales del Ministerio del Trabajo, la Caja Costarricense de Seguridad Social, la Defensoría de los Habitantes y los gobiernos locales. Las instituciones nicaragüenses homólogas diseñan, suscriben, evalúan y reformulan los acuerdos que corresponden a su área, buscando compatibilidad con otras y evitando la duplicación de esfuerzos en los trámites y el monitoreo.
- Los acuerdos formales versan sobre temas específicos: garantía y monitoreo de derechos laborales, cotizaciones en la seguridad social, acceso a servicios sociales, cuotas de mano de obra, distribución territorial y trámite de permisos temporales. La asesoría de la OIT y la OIM es muy valiosa.
- Monitoreo del ejercicio de los derechos humanos de los trabajadores migrantes a cargo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Ministerio del Trabajo. El hecho de que el monitoreo privilegie a quienes migran en el marco de estos convenios opera como un incentivo para acogerse a los mismos.
- Establecimiento de procedimientos formales para que las redes de la sociedad civil, sindicatos y asociaciones de migrantes presten un valioso apoyo al Ministerio del trabajo y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el monitoreo.

- El Ministerio de Economía y el Ministerio del Trabajo garantizan que estos convenios sean compatibles con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo más allá de la mera mecánica de los flujos laborales (cuántos y cómo migran), es decir, prestando atención a la construcción de una economía migratoria binacional y a una dinámica migratoria que trasciende sus causas originales.⁴⁰

4. Programa de legalización de indocumentados

4.1 Objetivos:

- Proporcionar a los nicaragüenses que residen en el extranjero las bases para regularizar su estatus jurídico y el ejercicio de su ciudadanía.
- Disminuir los riesgos, durante el tránsito y residencia en el exterior, asociados a la condición irregular de muchos migrantes: recurso a pagos ilegales y rutas peligrosas, abusos por parte de los traficantes y las autoridades, violación de los derechos laborales, tensiones vinculadas a la posibilidad de deportación, estancamiento escolar de los hijos e hijas, entre otros.
- Agilizar la excarcelación de los detenidos deportables.

4.2 Actividades:

- Construir, con las instituciones involucradas, una cadena que agilice la tramitación de los documentos. Esta cadena incluye a los consulados de los países de tránsito y destino, el Consejo Supremo Electoral (CSE) y la Policía Nacional. Algunas funciones pueden ser asignadas a las asociaciones de migrantes y las redes de organismos no gubernamentales.
- La Policía Nacional agiliza el trámite del registro de policía, priorizando los trámites para ciudadanos detenidos en otros países. Replicar con otras instituciones de la sociedad civil que trabajan por los migrantes los acuerdos que la Policía Nacional suscribió con la Pastoral de Movilidad Humana de Nicaragua. Las organizaciones religiosas podrían ser garantes de la buena conducta de los interesados para efectuar un trámite expedito. La policía diseña mecanismos para evitar el fraude respecto de identidades y expediente policial.
- El Consejo Supremo Electoral establece contacto con los consulados de los países de tránsito y destino a fin de delegar algunas funciones y diseñar canales para el flujo de información.
- Consulados itinerantes prestan servicios en las zonas con mayor concentración de migrantes, mayor exposición al riesgo y mayor volumen de detenidos.

5. Programa de sensibilización y educación frente a las migraciones

5.1 Objetivos:

- Cultivar un punto de vista sobre las migraciones que se haga cargo de la complejidad del fenómeno, de los riesgos y beneficios que entraña, de las oportunidades y desafíos que plantea y de cómo se inserta en la dinámica regional.
- Mantener informada a la ciudadanía con materiales confiables, actuales y comunicativos.
- Transparencia y participación ciudadana en los procesos de diálogo regional sobre el tema migratorio y en torno a la formulación de políticas migratorias.

⁴⁰ Es la dinámica de la causación acumulativa: independientemente de cuáles son los dispositivos que inicialmente desencadenan las migraciones, las migraciones producen más migraciones. Massey y otros, 1993).

5.2 Actividades:

- Identificar y distribuir, entre funcionarios gubernamentales, cuyas competencias estén asociadas al tema migratorio, las investigaciones, leyes, informes y otros documentos más relevantes sobre el mismo.
- Participación de los funcionarios del gobierno en foros que se ocupen de las migraciones y son convocados por los organismos multilaterales y la sociedad civil.
- Acercamiento de los funcionarios públicos involucrados en la gestión de las migraciones a los periodistas para hacer conciencia de que un abordaje responsable de los temas migratorios exige una superación de las afirmaciones y temas más recurridos. El Fondo de Población de las Naciones Unidas, con experiencia en este tipo de iniciativas, podría ser un aliado a considerar. También lo serían los medios de comunicación más masivos.
- Difundir, a través de las páginas web del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Dirección General de Migración y Extranjería, el significado y uso de términos técnicos de consenso universal y/o regional para referirse a los diversos fenómenos migratorios: refugiados, retornados, deportados, rechazados, entre otros
- Proporcionar insumos útiles a los periodistas y académicos: información estadística, programas públicos que beneficien a los migrantes (migraciones temporales, protección consular, entre otros), actas y documentos de trabajo sobre migración de la OCAM, la CRM, la Dirección General de Migración y otras instituciones públicas nacionales y regionales. La información que genere el SIEMCA es un insumo vital para esta actividad. Se podría negociar con los periodistas la divulgación de información sobre migraciones en una bisagra mensual de formato atractivo y publicable en los dos diarios de cobertura nacional.
- Propiciar que los funcionarios del gobierno brinden regularmente entrevistas sobre migraciones en los medios de comunicación de mayor impacto y que comparezcan en los programas de radio binacionales.
- Fomento de cadenas de radio binacionales -Costa Rica y Nicaragua- para transmitir programas sobre migrantes que sensibilicen y enriquezcan la opinión pública de los habitantes de Nicaragua y Costa Rica y sean una oportunidad para que los migrantes expongan sus problemas y puntos de vista. Las organizaciones no gubernamentales y los grupos religiosos podrían ser un magnífico aliado en esta tarea.
- Abrir una sección sobre migraciones en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esa sección se mantendrá al día con la información más relevante sobre migraciones: tratados y convenios, leyes y programas, estadísticas y actas que reflejen acuerdos recientes.
- Divulgación del contenido y consecuencias de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- Promover la difusión en la televisión de los documentales sobre migrantes que han producido las organizaciones no gubernamentales.
- Introducir el pensum académico de educación secundaria los temas migratorios.
- Tanto el pensum académico como los foros, entrevistas a funcionarios públicos y las divulgaciones periodísticas abordarán los siguientes temas: mercados laborales regionales, causas de las migraciones, impacto benéfico y efectos no deseables de las migraciones (a nivel familiar, comunitario y nacional), xenofobia y racismo, vacíos y oportunidades para las

políticas migratorias en Nicaragua, derechos de los migrantes, género y migración, historia de las migraciones, asimilación y dificultades que enfrentan los retornados.

6. Programas de capacitación de agentes consulares, funcionarios de migración, jueces y policías de frontera

6.1 Objetivo:

- Disponer de un personal capaz de brindar un trato digno a los migrantes, de combatir las violaciones a los derechos humanos perpetradas en perjuicio de los migrantes y de enfrentar las complejas situaciones que supone tratar con deportados, migrantes en tránsito (intra y extra-regionales), migrantes indocumentados, tráfico ilegal de migrantes y migraciones temporales.

6.2 Actividades:

- Reuniones de intercambio de experiencias con agentes consulares, funcionarios de migración, jueces y policías de frontera de países donde ya se estén implementando programas semejantes a los propuestos anteriormente.
- Pasantías en países e instituciones con experiencia en atención a diversas problemáticas migratorias, valiéndose de enfoques que privilegien la protección de los derechos humanos en lugar del control y la represión policial.
- Entrenamiento en competencias y mecanismos de la protección consular.
- Talleres, conducidos por especialistas en los siguientes temas: legislación internacional, derechos humanos de los migrantes, xenofobia y racismo, particular vulnerabilidad de las mujeres migrantes, protección especial para la niñez y adolescencia en situaciones de riesgo, historia de las migraciones, refugiados, trata de personas, asimilación y dificultades que enfrentan los retornados. Esos temas deben estar presentes en el pensum de la Academia Diplomática “José de Marcoleta”.
- Reproducción de lo aprendido en las reuniones, talleres y pasantías.
- Rotación de funcionarios en los puestos fronterizos y distribución balanceada del personal con mayor formación en los temas anteriormente mencionados.

Anexo 2

Lista de personas entrevistadas para el análisis de las percepciones sobre los migrantes nicaragüenses y las políticas migratorias

1. Sr. Luis Zúñiga, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
2. Sra. Marbel Gamboa, Secretaría de Estrategias de la Presidencia.
3. Sra. Dalila Martínez, Responsable de Planificación - INIFOM
4. Dra. Miriam Fonseca, Directora de la Dirección Consular, Ministerio Relaciones Exteriores.
5. Dr. Julio César Saborío Arguello, Director General de Soberanía y Asuntos Jurídicos.
6. Glenda Martínez, Responsable del Área de Población Migrante, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).
7. Lic. Maribel Gutiérrez, Oficial de Programa, Embajada del Reino de Dinamarca.
8. Sra. Carmen Alvarado, Dirección de Fomento Municipal, Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE).
9. Sra. Eva Zetterberg Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria Embajada del Reino de Suecia.
10. Sr. Raúl Rivas, Especialista en Proyectos, OIM.
11. Sra. Milagros Barahona, Coordinadora Proyecto GEM, OIT.
12. Sra. María Rosa Renzi, Asesora Económica del PNUD.
13. Msc. Gonzalo Carrión, CENIDH y Vice-Coordinador de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones.
14. Sra. Martha Isabel Cranshaw, Coordinadora de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones.
15. Sr. James Kovar, Representante de ACNUR en Costa Rica.
16. Sra. Marielos Ramírez, Jefa del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.
17. Sra. Ada M. Porras, Asesora del Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.
18. Sr. José Joaquín Vargas, Departamento de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.
19. Sr. Marco Badilla Cavaría, Director General, Migración y Extranjería.
20. Sra. Kattia Rodríguez, Directora del Área de Protección Especial, Defensoría de los Habitantes.
21. Sra. Adilia Solís, Directora de la organización no gubernamental CENDEROS.
22. Sra. Quxabel Cárdenas, CENDEROS.
23. Sra. Aminta Ortiz, CENDEROS.
24. Sr. Gustavo Gatica, Área de Pastoral Social, CARITAS, Oficina Nacional, Costa Rica.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

población y desarrollo

Números publicados

1. Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética, CEPAL/CELADE/OIM (LC/L.1231-P), N° de venta: S.99.II.G.22 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo, Luis Rivadeneira (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.30 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1407-P y Corr. 1), N° de venta: S.00.II.G.75 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
4. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?, Juan Chackiel (LC/L.1411-P), N° de venta: S.00.II.G.80 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
5. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1422-P), N° de venta: S.00.II.G.97 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos, Área de Población y Desarrollo, CELADE División de Población (LC/L.1424-P), N° de venta: S.00.II.G.98 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
7. Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas, Reynaldo F. Bajraj, Miguel Villa y Jorge Rodríguez (LC/L.1444-P), N° de venta: S.00.II.G.118 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos, Fabiana del Popolo (LC/L.1442-P), N° de venta: S.00.II.G.117 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo, "Área de Población y Desarrollo, CELADE - División de Población (LC/L.1445-P), N° de venta: S.00.II.G.122 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1459-P), N° de venta: S.00.II.G.140 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Insumos sociodemográficos en la gestión de las políticas sectoriales, Luis Rivadeneira (LC/L.1460-P), N° de venta: S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
12. Informe de relatoría del Simposio sobre migración internacional en las Américas, Grupo de Relatoría del Simposio (LC/L.1462-P), N° de venta: S.00.II.G.144 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Estimación de población en áreas menores mediante variables sintomáticas: una aplicación para los departamentos de la República Argentina, Gustavo Álvarez (1991 y 1996) (LC/L.1481-P), N° de venta: S.01.II.G.14 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre migración internacional en las Américas, CELADE-División de Población (LC/L.1529-P), N° de venta: S.01.II.G.74 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
15. Mecanismos de seguimiento del Programa de acción sobre la población y el desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, CELADE - División de Población de la CEPAL (LC/L.1567-P), N° de venta: S.01.II.G.110 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
16. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1576-P), N° de venta: S.01.II.G.54 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1588-P), N° de venta: S.01.II.G.131 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
18. Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género, Alberto Arenas de Mesa y Pamela Gana Cornejo (LC/L.1614-P), N° de venta: S.01.II.G.155 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
19. Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina, Fabiana del Popolo (LC/L.1640-P), N° de venta: S.01.II.G.178 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
20. Guatemala: población y desarrollo. Un diagnóstico sociodemográfico, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1655-P), N° de venta: S.01.II.G.194 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1656-P), N° de venta: S.01.II.G.195 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

22. Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad, Área de Población y Desarrollo del CELADE (LC/L.1657-P), N° de venta: S.01.II.G.196 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
23. Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina, Adela Pellegrino y Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1687-P), N° de venta: S.01.II.G.215 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
24. Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1708-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
25. Vulnerabilidad sociodemográfica en el Caribe: examen de los factores sociales y demográficos que impiden un desarrollo equitativo con participación ciudadana en los albores del siglo XXI, Dennis Brown (LC/L.1704-P), N° de venta: S.02.II.G.18 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
26. Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.1705-P), CELADE, N° de venta: S.02.II.G.25 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
27. La migración internacional de los brasileños: características y tendencias, Rosana Baeninger (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.41 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
28. Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, José Miguel Guzmán (LC/L.1730-P), N° de venta: S.02.II.G.49 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
29. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, Gustavo Busso (LC/L.1774-P), N° de venta: S.02.II.G.88 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
30. Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina, José Marcos Pinto da Cunha (LC/L.1782-P), N° de venta: S.02.II.G.97 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
31. Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica, Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica (LC/L.1828-P), N° de venta: S.02.II.G.141 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
32. Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1831-P), N° de venta: S.02.II.G.137 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
33. La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina, Camilo Arriagada (LC/L.1843-P), N° de venta: S.03.II.G.8 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
34. Bi-Alfa, estrategias y aplicación de una propuesta para el desarrollo indígena, I. Hernández, S. Calcagno (LC/L.1855-P), N° de venta: S.03.II.G.25 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
35. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes, Adela Pellegrino (LC/L.1871-P), N° de venta: S.03.II.G.40 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
36. A virtual contradiction between international migration and human rights, Jorge Bustamante (LC/L. 1873 -P), N° de venta: E.03.II.G.43 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
37. Migraciones en el hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales, Manuel Ángel Castillo (LC/L.1908-P), N° de venta: S.03.II.G.66 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
38. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos, Juan Miguel Petit (LC/L.1909-P), N° de venta: S.03.II.G.67 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
39. La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos, Susana Chiarotti (LC/L.1910-P), N° de venta: S.03.II.G.68 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
40. La reciente inmigración de latinoamericanos a España, Raquel Martínez Buján, (LC/L.1922-P), N° de venta: S.03.II.G.76 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
41. Autonomía o ciudadanía incompleta: el pueblo Mapuche en Chile y Argentina, Isabel Hernández (LC/L.1935-P), N° de venta: S.03.II.G.94 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
42. América Latina: los sectores rezagados en la transición de la fecundidad. Juan Chackiel y Susana Schkolnik (LC/L.1952-P), No de venta: S.03.II.G.120 (US\$10.00), 2003. [www](#)
43. Determinantes próximos de la fecundidad. Una aplicación a países latinoamericanos, Guiomar Bay, Fabiana Del Popolo y Delicia Ferrando (LC/L.1953-P), N° de venta: S.03.II.G.121 (US\$10.00), 2003. [www](#)
44. El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.1974-P), N° de venta: S.03.II.G.133 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
45. América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Camilo Arriagada Luco (LC/L.1983-P), N° de venta: S.03.II.G.142 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
46. La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1996-P), N° de venta S.03.II.G.158 (US\$10.00), 2003. [www](#)
47. Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política, Camilo Arriagada Luco y Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.1997-P), N° de venta: S.03.II.G.159 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
48. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia, Rocío Murad Rivera (LC/L.2013-P), N° de venta: S.03.II.G.175 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

49. El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2046-P), N° de venta: S.03.II.G.208 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
50. Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000, Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2059-P), N° de venta: S.04.II.G.3 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
51. Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, Sandra Huenchuan (LC/L. 2115-P), N° de venta: S.04.II.G.44 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
52. La dinámica demográfica en América Latina, Juan Chackiel (LC/L.2127-P), N° de venta: S.04.II. G.55 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
53. América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza, Jorge Paz, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez, Jorge Rodríguez (LC/L.2148-P), N° de venta: S.04.II G.76 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
54. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes, Carlos Filgueira y Andrés Peri (LC/L.2149-P), N° de venta: S.04.II.G.77 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
55. Commemoration of the tenth anniversary of the International Conference on Population and Development: actions undertaken to implement the programme of action of the Conference in Latin America and the Caribbean, Population Division (CELADE) (LC/L.2064/Rev.1-P), N° de venta: E.04.II.G.78 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
56. Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos calificados, Jorge Martínez Pizarro (LC/L.2233-P), N° de venta: S.04.II.G.153 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
57. Unión y cohabitación en América Latina: ¿modernidad, exclusión, diversidad? Jorge Rodríguez Vignoli (LC/L.2234-P), N° de venta: S.04.II.G.154 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
58. Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE (LC/L.2235-P), N° de venta: S.04.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
59. Propuesta para el análisis comparado de temas destacados de los derechos humanos de los afrodescendientes en América Latina, Marta Rangel (LC/L.2408-P), N° de venta: S.05.II.G.155 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
60. La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional, Marcela Ferrer (LC/L.2425-P), N° de venta: S.05.II.G.172 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
61. Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades, Patricia Cortés Castellanos (LC/L.2426-P), N° de venta: S.05.II.G.173 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
62. El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos 1990 y 2000, Camilo Arriagada Luco (LC/L.2433-P), N° de venta: S.05.II.G.179 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
63. Metas del milenio y tugorios: una metodología utilizando datos censales, David Candia Baeza (LC/L.2456-P), N° de venta: S.05.II.G.201 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
64. La legislación en favor de las personas mayores en América Latina y el Caribe, Mónica Villarreal (LC/L.2468-P), N° de venta: S.05.II.G.215 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
65. La omisión censal en América Latina. 1950 – 2000, Odette Tacla Chamy (LC/L.2475-P), N° de venta: S.06.II.G.4 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
66. Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social, Timothy Miller (LC/L.2477-P), N° de venta: S.06.II.G.10 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
67. Migración internacional y desarrollo en Nicaragua, Eduardo Baumeister (LC/L.2488-P), N° de venta: S.06.II.G.21 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
68. Análisis de percepciones y aportes para una política de migraciones internacionales en Nicaragua, José Luis Rocha Gómez (LC/L.2491-P), N° de venta: S.06.II.G.27 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: