

Migración intrarregional y mercados laborales en Centroamérica: desafíos para la integración

Héctor Dada Hirezi¹

Recibido el 15 de mayo de 2017, aceptado el 28 de junio de 2017

Resumen

Partiendo del hecho de que la movilidad humana no es un fenómeno nuevo en la historia, el autor de este interesantísimo escrito nos pone frente a un análisis de este fenómeno en la región centroamericana. Tanto las migraciones dentro de la región, como las que se verifican fuera de ella, están consideradas aquí por su influencia en la realidad económica y especialmente en la realidad laboral. A partir del análisis de los tratados internacionales y de las realidades institucionales existentes, el artículo decanta en algunas consideraciones y sugerencias que puedan servir de base para una política regional que tenga en cuenta la diversidad de actores.

Palabras clave: migraciones, Centroamérica, mercado laboral, política regional, retornados.

Abstract

Based on the fact that human mobility is not a new phenomenon in the

¹ Economista, fundador del Partido Demócrata Cristiano de El Salvador, ha sido diputado en la Asamblea Legislativa y Ministro de Economía, trabajó en institutos de investigación y para las Naciones Unidas, hedadah@gmail.com

history, the author of this interesting essay puts us against an analysis of this phenomenon in the Central American region. Both migration within the region, and which occur outside of it are considered here by their influence in the economic reality and especially in the reality of work. Based on an analysis of international treaties and the realities existing institutional realities, the article prefers some considerations and suggestions that they can form the basis for a regional policy that takes into account the diversity of actors.

Key words: migration, Central America, labour market, regional policy, returned

INTRODUCCIÓN

La versión preliminar de este trabajo fue presentada en el **Foro Regional de Alto Nivel: Migraciones y Mercados Laborales en Centroamérica** (San José, 13-14/05/2013) con el objetivo de servir como estimulador de una discusión participativa entre conocedores de la materia, tanto por sus especialidades profesionales como por sus responsabilidades en la política o en la administración pública. El Foro tuvo el propósito de generar proposiciones que orienten el marco de política regional vinculada con el abordaje del tema. Algunos de los aportes que surgieron del evento han sido incorporados en este texto.

En la primera sección se presenta sintéticamente lo que representan las migraciones de centroamericanos para los países de la región y la región misma. Se inicia citando cómo la migración no es, evidentemente, un fenómeno nuevo, pero señalando que en el pasado las características y los espacios geográficos principales en los que se desarrollaba eran diferentes que los actuales. A continuación se plantea cómo la migración extrarregional ha asumido un carácter esencial para comprender las realidades económicas y sociales de los países centroamericanos de hoy, con los matices diferentes de acuerdo al peso que tiene el número de personas que se han expatriado sobre la población nacional. Para concluir esta sección se pasa a analizar los flujos migratorios intrarregionales contemporáneos, y los retos que plantean a los países de origen y destino.

En la segunda sección se pasa revista a las disposiciones de los tratados regionales, y de los organismos de la integración, así como a la realidad institucional existente, que puedan servir de fundamento para la definición de propuestas de políticas a realizar para abordar regionalmente el tema de las migraciones intrarregionales y su relación con las condiciones de empleo de esa fuerza de trabajo que se moviliza de un país a otro.

Se concluye con un conjunto de sugerencias sobre elementos de una política regional, sin más intención que ser ilustrativos y que pudieran ser discutidos,

aceptados, rechazados o enriquecidos por las reuniones en los que fueron presentados. Esta sección es la que fue objeto de la mayoría de las intervenciones en el Foro Regional mencionado arriba.

Es innegable que esta materia tiene una importancia creciente, y que un abordaje regional se vuelve cada vez más indispensable. No puede pasarse por alto que las diferencias de los estadios de desarrollo entre los países miembros del SICA, y entre regiones específicas de ellos, se constituyen en un impulso a los movimientos de personas, por lo que deben ser incluidas en el análisis. Más aún si se tiene en cuenta que ya el Protocolo de Tegucigalpa habla de buscar un desarrollo más equilibrado entre los países miembros del Sistema.

Por otro lado, cuando se habla de empleo se aborda un tema en el que, por su propia naturaleza, la frontera entre lo social y lo estrictamente económico es muy difusa, ara decir lo menos. Por ello la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que están involucrados en su tratamiento son muy diversos, lo que genera un reto a superar al definir la institucionalidad necesaria para la acción regional.

1- MIGRACIÓN REGIONAL

1.1- La migración regional en el pasado

Los movimientos de personas entre los países de la región centroamericana no son, evidentemente, nada nuevo. La independencia de los países que formaban la Capitanía General de Guatemala, y el posterior desmembramiento de la federación centroamericana, no generaron obstáculos a una movilidad que involucró incluso a líderes que actuaban libremente en países de los que no eran originarios, absolutamente inmersos en sus asuntos domésticos, y que en más de algún caso han llegado a ser reconocidos como héroes de las naciones receptoras². A todo lo largo, las migraciones han sido impulsadas por razones económicas y también por causas generadas por las realidades políticas internas de los países, y en algunos casos como consecuencia de riesgos de origen ecológico o de seguridad.

Las transformaciones productivas que se han registrado en la región centroamericana han ido generando espacios para nuevas manifestaciones del fenómeno migratorio³. El dinamismo de las agro-exportaciones - al que está ligada la construcción de los ferrocarriles regionales - que se inició a finales del siglo XIX, y se intensificó en las primeras décadas del siglo XX, se convirtió en un fuerte estímulo para migraciones desde fuera de la región, y también

² Es el caso, para poner sólo dos ejemplos, del general Francisco Morazán y del general Juan J. Cañas.

³ Ver Morales, p. 3

para importantes movimientos de personas entre los países centroamericanos mismos. De estos últimos, el más notable en ese período fue el de ciudadanos salvadoreños hacia Honduras. Carentes de tierras para cultivar, en ciertos casos desprovistos de la tierra para instalar grandes unidades de producción, miles se trasladaron a trabajar a los enclaves bananeros de la zona norte del país vecino y en menor medida para satisfacer demandas acrecentadas no satisfechas en las zonas de cultivo del banano y aledañas; simultáneamente se dio una movilización - muchas veces de carácter cíclico - para explotar tierras del sur de Honduras para producir granos básicos aprovechando las condiciones singulares del Estado hondureño de la época.

En los años treinta del siglo XX, la migración salvadoreña a Honduras se calculaba en unas 25.000 personas, y había crecido a unas 40.000 en la década siguiente, subiendo a una cifra estimada - que no corresponde a cifras oficiales - de 350.000 en los años sesenta⁴. Debe tenerse presente que una buena proporción de esos migrantes - en la medida que avanzaba la presencia de nacionales de El Salvador en un país con poca integración económica de su territorio - permanecieron ligados a redes económicas de su país de origen, sea para llenar su necesidad de puestos laborales, como para satisfacer sus demandas de bienes y servicios, y al menos en los casos de los cultivadores de granos básicos en las zonas fronterizas éstos se mantenían en constante relación con sus asentamientos de origen mientras permanecían en el exterior. Tanto como porcentaje de la población del país emisor de esos años, como referente a la población del país receptor, esta migración adquiría cifras significativas; además de proporcionar mano de obra para satisfacer una demanda que no podía ser satisfecha internamente por razones de la realidad social y demográfica de Honduras, aliviaba las tensiones sociales en El Salvador y proporcionaba alimentos cultivados en condiciones que no implicaban retribución por renta de la tierra. Esta relevancia fue reconocida ya en la segunda década del siglo XX al incluir una resolución referente a la migración en el acuerdo de libre comercio firmado por El Salvador y Honduras (ver Dada Hirezi).

En los años sesenta de la centuria pasada el segundo país receptor de migrantes centroamericanos fue Costa Rica, con una cifra muy inferior a la de los salvadoreños expatriados en Honduras. De ellos, una alta proporción correspondía a personas originarias de Nicaragua - unas 20.000 oficialmente - poniendo en segundo lugar a los panameños, entre ambos completando la casi totalidad de migrantes por razones laborales en ese país. No puede dejar de mencionarse que durante la Segunda Guerra Mundial el canal de Panamá, entonces en la Zona controlada por los Estados Unidos de América, se convirtió en un polo de atracción para mano de obra centroamericana, como lo había sido en el período de su construcción; ciudadanos de varios países de la región, pero especialmente salvadoreños, migraron para aprovechar la posibilidad de

⁴ Ver PNUD, p. 31

salarios más altos que en su país, frecuentemente movilizándose con familias.

Las transformaciones económicas y sociales que produjo el Mercado Común Centroamericano - a través de su política de sustitución de importaciones - conjuntamente con reformas en las relaciones de trabajo en la agro-exportación, y la expansión de determinados cultivos como el algodón, generaron condiciones que alteraron la lógica de las migraciones intrarregionales, en especial en lo que respecta al flujo de salvadoreños hacia Honduras. El requerimiento de control económico de su espacio geográfico que tenía el Estado hondureño, aunado a conflictividades sociales internas en ambos países, condujo en 1969 a un corto pero sangriento enfrentamiento militar que alteró la estabilidad de los asentamientos humanos de salvadoreños en Honduras, que en grandes cantidades debieron retornar a su país de origen⁵, pero no pocos iniciaron nuevos caminos migratorios hacia Estados Unidos, Belice y Guatemala.

En la segunda mitad de los años setenta del siglo XX las migraciones intrarregionales estuvieron dominadas por los fenómenos que se derivaban de la crisis económica, política y social de la región, que en el caso de tres de los países se expresaron en cruentas guerras civiles. En estos casos los destinos dominantes fueron las zonas fronterizas más próximas a los asentamientos humanos con problemas, como es la zona nororiental de Honduras y el norte de Costa Rica para los nicaragüenses y el sur de Honduras para decenas de miles de salvadoreños. En estos casos el factor dominante era la sobrevivencia física de quienes se expatriaban; como es obvio, la misma movilización a esas zonas generaba la presencia de personas que necesitaban medios de subsistencia, que en algunos casos fueron satisfechos con cooperación de origen extra-regional pero en otros requirió de la incorporación a actividades generadoras de ingresos. Hay que hacer notar que estos contingentes de población tuvieron en buena parte de los casos un comportamiento más desintegrado con el país receptor que el de las migraciones por razones estrictamente laborales, creando comunidades encerradas sobre sí mismas que luego de terminados los conflictos fueron retornando a sus países de origen para generar asentamientos nuevos o repoblar lugares abandonados, con alto sentido de comunidad más allá de las relaciones previas a la migración.

1.2- Las migraciones extrarregionales

En los primeros decenios del siglo XX las migraciones a países extrarregionales eran más bien aisladas, y en muchos casos concentradas en movilizaciones de clase alta y clase media. A raíz de las oportunidades de trabajo abiertas por la Segunda Guerra Mundial - tanto por la movilización de fuerza de trabajo

⁵ En Dada Hirezi, H., 1984 puede encontrarse una visión sobre el conflicto entre El Salvador y Honduras a la luz del proceso de transformación económica y social de los países involucrados; véase también PNUD, p.31.

norteamericana para engrosar las filas militares como por la expansión de actividades ligadas a la guerra misma - una migración de clase trabajadora tomó alguna fuerza desde América Central hacia los Estados Unidos de América.

En los años setenta, la conflictiva situación política y económica en Centroamérica impulsó la migración, y la región fue progresivamente dejando de ser el destino principal, lugar que fue ocupado por los Estados Unidos, país que a su vez tenía demandas insatisfechas de mano de obra. Es también el período de mayor movilización de ciudadanos de Belice y República Dominicana hacia el norte, pese a no tener las mismas condiciones internas. Las regulaciones para la inmigración, más laxas que las existentes en el presente, permitió a muchos legalizar su situación en el país de destino, y en numerosos casos incorporar legalmente a su familia, junto a una buena cantidad que se establecieron allá sin la documentación requerida. Para el caso de El Salvador - país con alta densidad de población en el que coincidían cronológicamente el retorno de una buena cantidad de expatriados desde Honduras con el inicio de una inestabilidad sociopolítica acompañada de altas dosis de represión - el flujo de personas hacia la economía más grande del mundo fue muy intenso, llegando a tener entre 1976 y 1980 una tasa de migración neta de - 7,4 por millar⁶. Un fenómeno similar se da para Guatemala en la que la tasa para esos mismos años llegó a - 6,81 por millar, en ambos casos muy por debajo de la tasa de Belice que fue de - 19,88 por millar según la misma fuente. La migración extra-regional, como ya se ha dicho, había sustituido en importancia a la migración intrarregional como característica principal de la movilización de personas para la región centroamericana en su conjunto. No tan importante en número, pero sí cualitativamente, fue el flujo de dirigentes políticos, sociales y religiosos que migraron fuera de la región - además de los que continuaron haciéndolo intrarregionalmente - para encontrar refugio político o para realizar actividades de apoyo a sus grupos de pertenencia.

En la década de los ochenta de la centuria pasada el flujo de migraciones extrarregionales tuvo un nuevo impulso para los países de la región que padecían de conflictos político-militares más intensos. Para El Salvador la tasa de migración neta subió hasta un - 14,75 por millar para el quinquenio 1981, mientras para Nicaragua la cifra subió de - 3,96 a - 6,31, en tanto Guatemala mantenía estable su tasa y Belice la veía reducida a menos de la mitad. El recrudecimiento de la confrontación armada y la agudización de condiciones económicas negativas estimularon aún más la decisión de buscar mejores horizontes. Las redes establecidas en los años setenta facilitaron no sólo la migración legal sino la más numerosa migración no documentada que encontraba acogida y posibilidades de obtener ocupación. Belice, por su parte, baja drásticamente su tasa neta de migración a - 6,53, e inicia un declive sostenido hasta el día de hoy en el que es

⁶ Estas cifras, y las del párrafo siguiente, aparecen en Proyecto Estado de la Región 2008, p. 253, tomadas de datos de la CEPAL.

de poco menos de 1% negativo.

Simultáneamente a este flujo hacia los Estados Unidos de América, que fue el dominante para la región en su conjunto en este período⁷, se abrieron posibilidades de migración controlada a destinos como Canadá, Australia y países europeos, que beneficiaron preferentemente a El Salvador y Guatemala, y programas de reclutamiento para trabajos temporales en países del Medio Oriente⁸ (Estado de la Región, 2008; PNUD, 2005).

En la última década del siglo XX y la primera de éste los flujos han continuado, aunque disminuidos si aceptamos las cifras oficiales. Como lo señala el Proyecto Estado de la Región de 2008, citando a Solimano y Allendes, “los altos índices de pobreza, la persistente desigualdad y la situación de desempleo crónico, subempleo e informalidad alientan la búsqueda de mejores ingresos y oportunidades en el extranjero”⁹. Pese a la expectativa abierta por la obtención de acuerdos de paz que terminaron con los conflictos político-militares en Centroamérica, rápidamente las posibilidades de resolver los problemas de subsistencia son perdidas para muchos de los ciudadanos de esos países, y la dolorosa decisión de abandonar su terruño - y casi siempre la familia, aunque en algunos casos sea temporalmente - fue tomada por cientos de miles de centroamericanos.

El número real de quienes han migrado al exterior de la región es difícil de cuantificar adecuadamente, por las características del fenómeno. Para aquellos que se han ubicado en otros países a través de programas de migración controlada o por los canales institucionales, o que han obtenido por alguna vía la regularización permanente o temporal de su residencia, los datos oficiales pueden ser relativamente confiables. Pero si se agrega la cifra de quienes han hecho el cambio de lugar de residencia sin la documentación necesaria, y que permanecen indocumentados en el país receptor¹⁰, las estadísticas tienen mayor margen de error. Las mismas autoridades migratorias de los Estados Unidos han estimado que para los originarios de algunos de nuestros países más del 60% de los que migraron a esa nación lo hacen por vías ilegales. El caso más extremo de falta de coincidencia en las cifras se da en El Salvador, dado que para el año 2002 el Órgano Ejecutivo de este país estimaba en más de dos y medio millones (cifra superior al 40% de la población residiendo en El Salvador) el número de sus ciudadanos viviendo en los Estados Unidos de América, en tanto las autoridades

⁷Para Costa Rica el principal país de destino de sus nacionales fue también Estados Unidos de América, aunque en cantidades y proporciones menores. A su vez se convirtió en el país receptor más importante para la población migrante originaria de Nicaragua. Esto último se verá en la sección siguiente.

⁸ Proyecto Estado de la Región 2008, p. 252 y siguientes; PNUD, 2005, p.33

⁹ Proyecto Estado de la Región 2008, p. 252.

¹⁰ Cuando se aprobó el TPS (Status de Protección Temporal) en Estados Unidos más de 200.000 salvadoreños ilegales obtuvieron una suerte de amnistía temporal que se ha ido extendiendo en el tiempo.

migratorias del país de destino lo estimaban en un poco más de la mitad.

Sea cual sea la cifra, como señalan diversos autores, esta migración ha sido en buena parte fruto de las transformaciones económicas de la región, del funcionamiento de los modelos aplicados, de las condiciones sociopolíticas existentes; pero más allá de eso, ella es al mismo tiempo causa de transformaciones sociales y económicas profundas que tienden a marcar significativamente el comportamiento de varias de las sociedades de la región centroamericana, y a servir de marco a sus posibilidades de desarrollo. La migración representa para las sociedades expulsoras costos y beneficios, tanto en el terreno social como en el económico y el político. El abandono del lugar de origen, de las relaciones familiares y sociales, de las costumbres que se comparten con la sociedad en que se vive, son efectos negativos sobre el que migra; pero también los miembros de su núcleo familiar y social que se quedan sufren un desmembramiento que no pasa sin consecuencias. La división familiar y el cambio de las relaciones sociales afectan también a la sociedad expulsora, que sufre los efectos desestabilizadores de una alteración que no se consolidará en el corto plazo. No sólo se trata de un cambio de territorio - transitando un camino de altos riesgos - de quien se moviliza hacia una mejor oportunidad de resolver sus necesidades existenciales, sino de una deslocalización, de una transnacionalización, de las relaciones familiares y de las mismas estructuras de relacionamiento de la sociedad. Para los países que tienen en el exterior una proporción apreciable de su población, y dadas las posibilidades de comunicación actual, la relación entre la nación y el territorio es puesta en cuestión por la realidad.

Por otro lado, quien migra hacia una sociedad lejana y extraña con frecuencia pertenece a los grupos que están en mejor capacidad de asumir situaciones de cambio, de arriesgarse activamente para superarse, aún cuando su nivel de capacitación en el país de origen no sea elevado; las estadísticas muestran como los migrantes, al momento de salir de su país natal, son mayoritariamente personas relativamente jóvenes, en edad de trabajo. Eso origina en la sociedad expulsora la pérdida de numerosos elementos que en otras condiciones serían factores internos de desarrollo.

“Sin embargo, la migración también puede verse como un recurso de los de abajo, que han decidido correr todos esos riesgos, para abrir un camino más directo hacia el desarrollo humano. Las familias y las comunidades que han participado suelen obtener oportunidades que hacían falta en sus lugares de origen”, afirma el PNUD en su estudio sobre las migraciones en El Salvador¹¹. Y más adelante expresa: “En ese sentido, la migración ha facilitado soluciones de tipo autogestionario a los problemas de la pobreza y el desarrollo humano deficitario. ... ¿Por qué el desarrollo humano tendría que esperar a los programas

¹¹ PNUD, 2005, p. 2

oficiales, si por iniciativa propia la gente ha encontrado un camino para avanzar en esa dirección? ¿Cómo puede negarse que la migración, al llevar la principal riqueza del país a donde puede ocuparse mejor, donde puede acceder a opciones, también facilita el desarrollo humano, tanto de los que se quedan como de los que se van?”¹².

En efecto, muchos de los migrantes no sólo logran resolver su supervivencia personal y en muchos casos se abren espacios nada despreciables de superación, sino mantienen lazos importantes con sus familias y comunidades de origen que los lleva a establecer una especie de política social privada que en algunos países es muy superior a cualquier esfuerzo que tenga la capacidad de realizar el aparato gubernamental. Las transferencias familiares, las remesas, son una consecuencia importante de esa actitud. Para algunos países, en especial - pero no solamente - para Honduras y El Salvador, representan un porcentaje del respectivo PIB que les permite afectar en buena medida su comportamiento económico, como se presenta en el Cuadro 1. Además, si se observa el ingreso promedio que reciben los hogares receptores es fácil colegir que se convierte en un factor que permite mitigar condiciones de pobreza, si no ascender al estrato de los no pobres. No puede pasarse por alto las posibilidades de estimular el acceso a tecnologías de las que de otro modo hubieran estado privadas las poblaciones que permanecen en el lugar de origen.

Cuadro 1
Remesas familiares en Centroamérica ^a

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Monto ^b	533,8	3 700,0	4 130,0	2 700,0	739,4	312,4
% PIB ^c	2	217	9	28	12	1
% Exportaciones ^{c, d}	12,0	205	60	201	99	-
Hogares receptores ^{c, e}	2,5	23,5	16,4	17,2	18,7	3,0
Monto promedio mensual por hogar receptor	262	174	163	184	85	139

a Elaborado con base en datos de Proyecto Estado de la Región 2008

b Correspondientes a 2007, en millones de dólares

c Correspondiente a 2005, porcentaje de remesas sobre exportaciones.

d Exportaciones sin maquila

e En porcentaje sobre total de hogares

¹² Ib., p. 3

Las remesas también han cambiado el comportamiento de las familias y de las comunidades en que residen. La exacerbada propensión al consumo es una de las afectaciones que no sólo se expresa en las cuentas nacionales sino también en el crecimiento de actividades no agropecuarias en las zonas rurales receptoras. Y además, el plus de ingreso que representan para la familia y su relación con el salario mínimo hacen que el costo de oportunidad de trabajar - o el costo de oportunidad de abandonar el ocio, si se quiere - se encarezca por simple lógica económica. Y para los gobiernos representa un reto el nuevo rasgo de discriminación que en algunas comunidades se presenta entre los receptores de remesas y quienes no las reciben.

En varios casos este comportamiento negativo frente a la posibilidad de ofertar su fuerza de trabajo a los niveles de salario y condiciones laborales existentes en su entorno, abre las puertas a migraciones intrarregionales preferentemente de trabajadores temporales para la recolección de cosechas. Un claro ejemplo de ello, entre otros, es la creciente incorporación de hondureños, de guatemaltecos, y, más recientemente, de nicaragüenses, además de migrantes internos salvadoreños, en producciones agrícolas en zonas en las que la recepción de remesas es importante, o en otras actividades con pocos requerimientos de capacitación. Similar referencia pudiera hacerse sobre la participación de salvadoreños y hondureños en la mano de obra utilizada para ciertas etapas de actividades de agro-exportación.

La migración hacia Estados Unidos, en el caso de realizarse sin la documentación necesaria, genera movilizaciones de tránsito entre países centroamericanos. En ella participan muy frecuentemente ciudadanos de países extrarregionales, y no pocas veces extra-continenciales, que buscan aprovechar las rutas ya establecidas por los centroamericanos. La potencialidad de que parte de esa población se asiente en uno de los países de paso - tanto nativos centroamericanos como foráneos - es un factor potencial de problemas que los gobiernos deben enfrentar.

Para el país receptor, la migración proporciona con alta frecuencia una fuerza de trabajo que en buena parte de los casos suple déficits internos sectoriales. Es claro que sin esos migrantes diversos sectores económicos tendrían problemas de producir bienes y servicios competitivamente. Sin embargo, deben ser reconocidos los problemas concomitantes a la existencia de poblaciones indocumentadas que tienen dificultades de adaptación en su lugar de destino, por la integración - y la interacción - de sus comportamientos propios y los de la sociedad en la que se insertan. Por otro lado, esta migración indocumentada es objeto de crecientes medidas de deportación que generan situaciones diversas de reinserción en los países de origen que deben ser enfrentadas por sus gobiernos¹³.

¹³ Las deportaciones de ciudadanos centroamericanos desde Estados Unidos de América tienen una

En síntesis, las migraciones a países fuera de la región, preferentemente a los Estados Unidos son ahora el aspecto más importante de la movilidad de población originaria de países centroamericanos, superando con creces el peso que las migraciones intrarregionales tuvieron hasta los años sesenta del siglo pasado, generando en los países de la región consecuencias internas que condicionan su comportamiento social y económico. Además, en diversos casos abren o acrecientan espacios para migraciones intrarregionales.

1.3 Las migraciones intrarregionales

Las migraciones entre los países de la América Central continental se dan preferentemente como movimientos transfronterizos circulares para la realización de trabajos temporales, según afirma Pablo Acosta¹⁴. Ésta ha sido una realidad antigua en la región, tal como lo expresamos en el acápite 1.1, que hasta hace unas cuantas décadas era la forma más utilizada para movilizarse en busca de oportunidades laborales. Si bien ha disminuido su importancia en países altamente expulsores de población hacia fuera de la región, no por ello deja de ser un tema que merece la atención de los gobiernos de los países miembros del SICA como se verá en la sección siguiente.

La migración intrarregional es fruto de los desequilibrios de desarrollo entre los países y entre regiones de países vecinos, así como de la existencia de demandas de fuerza de trabajo no satisfechas internamente en los países receptores. Como puede verse en el cuadro 2 el 70% de los migrantes intrarregionales en el año 2006 (345.920) eran nicaragüenses, de los cuales 316.658 (el 92%) tenían como destino la república de Costa Rica¹⁵, siendo el PIB per cápita de este país más de 7 veces el de Nicaragua como puede apreciarse en el cuadro 3.

tendencia creciente, y han merecido la atención de los gobiernos de los Estados miembros del SICA desde tiempo atrás. Se han creado programas de recibimiento con resultados que requieren de una seria evaluación para poder determinar su pertinencia y eficacia. El problema que representan aquellos que han tenido problemas con la justicia ha estado presente en diversas reuniones sobre temas de seguridad.

¹⁴ Ver Acosta, s. f.

¹⁵ Una vez más debe hacerse la observación de la relatividad de los datos, dada la tendencia al subregistro de los migrantes que se origina en la cantidad de ellos que ingresan por vías no formales.

Cuadro 2

**CENTROAMÉRICA: MIGRANTES POR PAÍS DE ORIGEN Y PAÍS DE DESTINO
2010**

ORIGEN DESTINO	COSTA RICA	EL SALVA- DOR	GUATE- MALA	HONDU- RAS	NICARA- GUA	PANAMÁ
Belice	96	8 257	20 070	6 777	381	53
Costa Rica		14 379	3 294	4 861	373 548	16 947
El Salvador	841		8 528	11 207	7 507	434
Guatemala	906	14 855		6 534	6 668	234
Honduras	532	5 474	2 849		4 802	246
Nicaragua	7 284	3 291	1 387	14 597		541
Panamá	6 728	2 942	870	1 213	7 123	
Centroamérica	16 386	49 200	36 998	45 189	400 031	18 455
Est. Unidos	82 624	1 116 420	753 720	469 202	242 886	98 009
Total mundo	125 300	1 269 190	871 981	569 731	729 242	141 141

Fuente: Banco Mundial con base en Ratha and Shaw (2007) y Migration and Remittances Factbook 2011.

Si las diferencias entre los productos por persona son muy grandes, no es menos importante que las condiciones salariales y de seguridad social entre ambos países se agregan como condicionante para atraer la llegada de mano de obra del país vecino a las empresas costarricenses¹⁶. Pero, además, el mayor nivel educativo y las tendencias del desarrollo de Costa Rica, que privilegian la orientación hacia sectores más complejos tecnológicamente que las apuestas básicas tradicionales, han dejado desprovistas de mano de obra suficiente a las actividades menos complejas - como la agricultura, algunas actividades manufactureras, construcción, o servicios menores como el doméstico - lo que convierte en una necesidad el contar con fuerza de trabajo migrante; en algunos casos es a través de movilizaciones estacionarias, en otros casos por inmigraciones de carácter permanente. Eso es válido también para Panamá, país para el cual su vecino occidental es el segundo destino de las migraciones,

¹⁶ Pablo Acosta señala que los nicaragüenses pueden obtener un salario en Costa Rica que es el doble del que obtendrían en Nicaragua. Ver Acosta, s. f., p.5

provenientes sobretudo de las zonas aledañas a la frontera, en las cuales las condiciones de vida son inferiores al ingreso medio de la nación canalera y donde las posibilidades de ubicación laboral parecen ser menores.

Para los demás países de la región la migración intrarregional tiene menor peso, tanto en cuanto el volumen de personas recibidas como en cuanto al de ciudadanos originarios que se asientan en uno de los países miembros del SICA¹⁷. Sin embargo, no carece de importancia la cantidad de migrantes temporales y permanentes que se mueven entre ellos, para realizar trabajos de diversa naturaleza supliendo muchas veces carencias de los países receptores.

Cuadro 3

**POBLACIÓN Y PIB PER CAPITA EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL SICA
2011**

PAÍS	POBLACIÓN ^a	PIB p. c. b
BELICE	356,6	4 060,6
COSTA RICA	4 614,5	8 886,5
EL SALVADOR	6 216,2	3 708,7
GUATEMALA	14 713,7	3 192,9
HONDURAS	8 214,8	2 106,7
NICARAGUA	5 888,9	1 239,2
PANAMÁ	3 555,7	8 622,7
REP. DOMINICANA	9 953,1	5 590,5

Fuente: CEPAL, salvo Belice cuya fuente es el Banco Mundial.

- a. Miles de habitantes
- b. En dólares corrientes

“Sin embargo - expresa Ana Hazel Eschich, Secretaria General de la SISCA - los aportes de los migrantes centroamericanos al desarrollo de los países receptores han sido opacados por diversos mitos. El primero de ellos se refiere a la percepción de que los migrantes compiten con los locales por diferentes puestos de trabajo; pero vale la pena detenerse a considerar si verdaderamente esto es así. ¿Acaso la ley de la oferta y la demanda no opera sobre ese factor? ¿Es racional migrar hacia un país donde no exista esa demanda de trabajo?”¹⁸. En verdad, si los flujos no sólo se mantienen sino en varios casos se intensifican, es porque quienes migran transmiten, a quienes permanecen en sus países de

¹⁷ República Dominicana es un país expulsor de población preferentemente hacia Estados Unidos, a la vez que es receptor de trabajadores haitianos primordialmente para el levantamiento de cosechas. No se trata el caso aquí pues el trabajo está enfocado a los movimientos de personas entre los países integrantes del SICA.

¹⁸ Eschich, 2012.

origen, la convicción de que hay posibilidades de encontrar mejores condiciones de ocupación¹⁹ que las que pueden lograr en sus comunidades de origen. Y eso implica que hay características internas en el país receptor que posibilitan que queden abiertas esas posibilidades.

A lo que hemos dicho sobre Costa Rica podemos agregar lo que viene sucediendo con las actividades estacionales agrícolas en El Salvador, y que se mencionó en el acápite anterior. Ya el Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2005²⁰ indicaba que se estaba presentando la paradoja de que mientras las encuestas ponían la carencia de oportunidades de empleo como uno de los problemas principales que percibían los ciudadanos, muchos empresarios agropecuarios expresaban que encontraban dificultades para obtener la mano de obra necesaria para levantar sus cosechas. En este caso, la explicación se encuentra en la elevación del costo de oportunidad del trabajo (o de abandonar el ocio, como se dice arriba) como consecuencia de una alta proporción de familias que son receptoras de remesas en las zonas de producción. Eso requiere de migrantes internos, pero la insuficiencia de la respuesta genera la necesidad de buscar mano de obra en los países vecinos, primordialmente en las zonas fronterizas muchas veces deprimidas en su desarrollo con respecto a la media nacional.

Al respecto Acosta señala lo siguiente: “El análisis para Centroamérica, aunque preliminar y sin dudas sujeto a mayor investigación y profundización para cada caso en particular, (...) sugiere altos beneficios de complementariedad entre migrantes y nativos en el mercado laboral, y no de efectos de desplazamiento”. A partir de la comparación de los datos respecto a la educación formal recibida, concluye que en el caso de Belice y Costa Rica los migrantes centroamericanos tienen un nivel educativo inferior que los nacionales, y que se ocupan en sectores no tan atractivos para éstos, como la agricultura y la construcción. Por el contrario en Panamá los inmigrantes centroamericanos tienen una media de educación mayor que los nativos, y se ocupan mayormente en comercio y manufacturas²¹.

No puede ser ignorado el tema de los beneficios que obtiene el país receptor, al recibir población en edad de trabajar, y que incluye personas muy jóvenes. Eso les permite, preferentemente si su incorporación es permanente, aliviar las desventajas del proceso de envejecimiento de la población. La otra cara es que el país expulsor - más en el caso en el que su población migra en porcentajes altos - pierde al menos parcialmente lo que se ha dado en llamar el bono demográfico²². En el caso de las migraciones intrarregionales puede aplicarse

¹⁹ No siempre se trata de trabajo remunerado, sino de autoempleo en no pocos casos.

²⁰ PNUD, 2005.

²¹ Acosta, s. f., p. 7

²² Ver PNUD, 2005, y Acosta, s. f., p. 6.

también el razonamiento que se hizo en la sección referente a las orientadas hacia fuera de la región: por la vía de los costos de la mano de obra, al evitar una escasez que tendiera a elevarlos, proporcionaría una posición más competitiva a la producción del país receptor.

Los países centroamericanos son suscriptores de tratados que establecen trato igualitario a los trabajadores locales con los trabajadores migrantes, protegiendo sus derechos fundamentales. Un punto de partida de esas decisiones es el reconocimiento de que estos últimos son más proclives a ver vulnerados esos derechos, en especial si su ingreso al país receptor no se ha hecho por las vías institucionales. Sin embargo, como lo señala el Estado de la Región 2008, al momento de redactar el informe existían diversos casos en los que esta premisa no se convierte en una realidad concreta. Dada la dominancia de Costa Rica como destino de las migraciones originadas en países centroamericanos, se relatan en el documento casos concretos de situaciones de ese país en las que el trato es discriminatorio y no respetuoso de los derechos de los trabajadores migrantes. Además, destaca la condición de los migrantes temporales que no se consideran a sí mismos con derecho a recibir servicios sociales o seguridad social. Paralelamente se señalan esfuerzos, en los que participan organizaciones de la sociedad civil, para generar mecanismos garantes de condiciones adecuadas y de protección social de los migrantes que sería conveniente tener presentes al momento de hacer propuestas para la superación de los retos que implican estas realidades²³.

El tratamiento de los migrantes de origen regional es disímil entre los países miembros del SICA. La Constitución Política de El Salvador señala un tratamiento para los originarios de los países que fueron miembros de la Federación Centroamericana que les permite pasar a ser salvadoreños por nacimiento sin mayores requisitos de tiempo de residencia; algo similar hace la ley guatemalteca. En los demás países, entre ellos lógicamente los que no pertenecieron a la Centroamérica histórica, son considerados en una categoría similar a la de los originarios de países extrarregionales²⁴. Por otro lado, siguen existiendo leyes discriminatorias en el acceso al trabajo al señalar exclusividades que benefician a los nacionales en detrimento de los extranjeros²⁵.

La presencia de trabajadores migrantes plantea retos diferentes a los Estados receptores dependiendo de si la migración ha sido hecha en forma legal o si lo ha sido sin cumplir los requisitos de documentación correspondiente; la

²³ Proyecto Estado de la Región 2008, recuadros 6.2 y 6.4. En Acuña González et. al., 2011, se presentan los resultados de una investigación relativamente comprensiva de las condiciones de los migrantes intrarregionales, de las regulaciones jurídicas existentes en los países miembros del SICA, y de los retos a enfrentar.

²⁴ En el documento SISCA 2010 aparece un análisis comparado de las legislaciones centroamericanas.

²⁵ En el capítulo 6 del Estado de la Región 2008 puede encontrarse una reseña sintética de estas disposiciones.

temporalidad y la permanencia del asentamiento en el país de destino también generan diferencias en el trato del tema. A ello debe agregarse la distinta naturaleza de los trabajos que pueden llegar a desarrollar: no es lo mismo garantizar condiciones de trabajo decente a profesionales que migran a partir de un contrato formal, que a quienes se movilizan estacionariamente para realizar trabajos de cosecha agrícola, así sean ambos migrantes temporales, o a aquellos que son trasladados temporalmente por empresas transnacionales que actúan en toda el área. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre diferentes aspectos y formas de la migración:

- a) **Trabajadores temporales:** Estos constituyen una parte sustancial de los flujos anuales de migración, y en una proporción importante tienden a moverse a través de vías no legales. En estas circunstancias existe mucha dificultad para garantizarse de que su trabajo se realiza de conformidad a las leyes laborales locales del país receptor, así como para proporcionarles servicios y seguridad sociales. Menos aún si, como señala Acosta, participan muchas veces en movimientos transfronterizos para trabajar en actividades informales²⁶. En caso de ser legales, y trabajar en actividades formales que están adscritas al sistema de seguridad social, se plantea como repuesta la llamada portabilidad de la seguridad social en sus movimientos de ingreso y egreso²⁷, pero esto está sujeto a la existencia de seguridad social para ese sector productivo en el país de origen y en el país de destino²⁸, además de acuerdos bilaterales o regionales que la determinen. Los espacios de la seguridad social en cada país deben ser considerados, dado que no es posible darla si los locales que realizan actividades similares en el país de destino no gozan de las prestaciones demandadas.
- b) **Ocupación y empleo:** En no pocos casos los que migran no realizan en el país de destino un trabajo asalariado, sino que se incorporan a ese universo de ocupación informal que es creciente en sociedades que no generan las oportunidades de empleo formal que requiere la PEA existente. Es una lógica cada vez más presente en las economías modernas, de la que no escapan las centroamericanas. La presencia de muchos guatemaltecos en las calles de San Salvador, vendiendo productos artesanales, es un buen ejemplo de esta clase de migraciones frecuentemente temporales que requieren una consideración diferente.
- c) **Empleados de servicio doméstico:** Parte de la migración intrarregional está orientada a la prestación de trabajos de servicio doméstico, y está

²⁶ Acosta, p. 9

²⁷ Un ejemplo de esto son los empleados de empresas de construcción que se mueven dentro del área y trasladan a profesionales y obreros de un país a otro.

²⁸ En Costa Rica, por ejemplo, la seguridad social es universal, lo que no es uniforme en los países miembros del SICA.

dominada por la presencia femenina. Se indica en diversos trabajos que este tipo de inmigrantes está presente entre el conjunto de ciudadanos de Nicaragua que han ingresado a trabajar a Costa Rica. Señala el cuadro 6.4 del Informe del Estado de la Región de 2008, ya citado, que “la mayoría de mujeres entrevistadas (nicaragüenses) emigró por la vía irregular, en algunos casos sin ninguna red social de apoyo y protección, lo que las colocó en situaciones de mayor riesgo... (y presentaron) dificultades para hacer valer sus derechos”²⁹. Es un sector que requiere de la atención debida tanto en la garantía de sus condiciones de trabajo en el país de destino como en la generación de oportunidades en el país de origen a su potencial retorno.

- d) Profesionales: Las legislaciones de varios países de la región generan barreras al ingreso al mercado de trabajo a los profesionales migrantes. Al movilizarse esa población calificada encuentra condiciones legales que la coloca en situación de desventaja frente a los colegas nativos. Sin embargo, numerosos graduados universitarios se trasladan de un país a otro, muchas veces respondiendo a los intereses de empresas con presencia regional, lo que plantea un reto a la visión de integración que pretende desarrollarse.
- e) Preferencia a trabajadores nacionales: Existen diversas leyes en los países miembros del SICA que dan preferencia a sus nacionales sobre la posible competencia de trabajadores foráneos, sin importar si provienen de sus socios en el sistema de integración, o si residen permanentemente en su territorio. En algunos casos llegan hasta a la prohibición de realizar determinadas actividades. Si se enfoca el tema del trabajo en un sentido regional, esto debe ser analizado con la seriedad requerida, y revisar a la luz de las realidades actuales disposiciones que en no pocos casos se establecieron frente a condiciones distintas, superadas en el tiempo.
- f) Reconocimiento de estudios: En buena cantidad de casos, cuando las estancias en el país de destino van a ser prolongadas, frecuentemente personas en edad escolar son parte de las migraciones. La posibilidad de continuar sus estudios a partir de la acreditación de los realizados en el país de origen, y el reconocimiento en éste de los que efectúen en el país de destino, se vuelve un tema central para posibilitar la continuidad de su formación escolar.
- g) Seguridad: Los migrantes que transitan por los países de la región, originarios o no de éstos, pero que su destino está fuera de ella, suelen correr riesgos de seguridad que comprende el ser víctimas de redes delincuenciales. Ya hay un proceso de coordinación regional y entre

²⁹ Proyecto Estado de la Región 2008, p. 269.

la región y México sobre temas de seguridad que tiene incluida esta temática, sobre la que aún queda por avanzar en una política más integrada entre los países del SICA.

2- LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL, LAS MIGRACIONES Y EL EMPLEO

La Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) generó un organismo político regional con clara visión intergubernamental que implicaba más la acción en el espacio de las decisiones de los gobiernos que en la generación de un claro proceso de integración. Su incidencia en la realidad regional fue disminuyendo rápidamente, dando espacio prioritario al proceso establecido en el Tratado General de Integración Económica suscrito en Managua, Nicaragua, en 1960. La libre movilidad de mercancías en la región centroamericana, en un espacio arancelariamente protegido del exterior, tomó el lugar de motor fundamental del desarrollo industrial de los cinco países firmantes, y se convirtió en el símbolo prioritario de la integración centroamericana.

Es notorio que pese a la existencia de flujos de migración relativamente importantes - preferentemente de El Salvador a Honduras como se ha señalado - no existen disposiciones relativas a la movilización de personas por razones laborales en ninguno de estos documentos. Además, como lo señaló el documento “El Desarrollo Integrado de la Presente Década”³⁰, uno de los temas ausentes de la visión de integración económica establecida era el del desarrollo desigual de los países miembros, y que había llevado a la generación de una crisis del proceso y a lo que CEPAL llamó “la situación de anormalidad jurídica” del mercado común centroamericano.

En la década de los años setenta del siglo XX los países centroamericanos tomaron la decisión de construir un proceso de integración que incluyera un amplio espectro de los aspectos económicos y sociales de las sociedades centroamericanas, y que superara las causas de la crisis en la que estaba la institucional establecida. A partir de procesos de discusión con dirigentes políticos y sociales, y personas del mundo académico, un conjunto de comisionados presidenciales elaboró el proyecto de Comunidad Económica y Social de Centroamérica (CESCA) que fue puesto a consideración de los gobiernos. Las inestabilidades políticas y sociales que se intensificaban, y los efectos adversos en las economías de la región de la crisis económica internacional de finales de esa década, no permitieron poner la atención debida a la propuesta, y mucho menos en el decenio siguiente cuando la conflictividad abierta al interior de los países, y las discrepancias entre ellos, agudizaron la precariedad del funcionamiento de la integración económica regional.

³⁰ Hay varias ediciones de este documento elaborado en 1971.

A partir del proceso de Esquipulas, frente a la perspectiva de construir la paz, la integración de las naciones de la región volvió a ponerse en el foco de atención de los responsables políticos centroamericanos y de los países amigos que colaboraban en el proceso. Esta vez había que repensar la integración en el marco de una realidad política, económica y social diferente que en el pasado, tanto a nivel internacional como a nivel regional. El Protocolo de Tegucigalpa, suscrito en diciembre de 1991 en la capital de Honduras, creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que si bien retoma muchas de las disposiciones de la Carta de la ODECA amplía la visión a campos que no estaban incluidos. La posterior suscripción del Protocolo de Guatemala, que reformó el Tratado General de Integración Económica, fue otra de las consecuencias de la búsqueda de una integración regional compatible con las nuevas visiones que planteaban los grupos conductores de los países centroamericanos³¹.

El Artículo 3 del Protocolo de Guatemala señala que “EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA³² tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”. Reafirma los propósitos que deben orientar la acción del SICA, señalando entre ellos “alcanzar la unión económica” y “promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto”. En el artículo 4 establece como uno de los principios fundamentales “la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo...”. Y a continuación agrega otro principio: “La globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales”.

Posiblemente no estaba en el horizonte de la visión de los presidentes signatarios del Protocolo el tema de la migración; sin embargo, no puede dejar de señalarse que los objetivos y los principios señalados tienen relación con el tema que se aborda en este trabajo. Señalar como propósito u objetivo “alcanzar la unión económica” y la promoción “en forma armónica y equilibrada” el desarrollo económico de la región coloca a ese documento en el centro mismo de las causas que impulsan la migración, y también en la responsabilidad de tomar “progresivamente” decisiones comunes - es decir regionales, más allá de la sola coordinación de políticas nacionales - para enfrentar los retos que plantean los movimientos de personas entre los países miembros del SICA y desde ellos a otros países. Más aún, si se señala como principio “el tratamiento especial a países miembros de menos desarrollo relativo”, puede colegirse que los gobernantes asumen como tarea colectiva el alivio de las profundas desigualdades entre los

³¹ El Protocolo de Guatemala sustituye la visión de apertura entre mercados centroamericanos protegidos arancelariamente del mundo exterior por lo que se dio en llamar “integración abierta”

³² En mayúsculas en el texto del Protocolo.

países contratantes, y ligado a la visión de globalidad del proceso de integración se colocan de lleno en la construcción de políticas comunes más allá de lo estrictamente económico.

La creación del Consejo de Integración Social Centroamericano (CIS), con su Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), fue un paso en esa dirección. Surgía así un organismo encargado de impulsar medidas para avanzar gradual y progresivamente en la construcción de políticas sociales integradas como camino para ese desarrollo armónico de la región en su conjunto. Luego las Cumbres irán aproximándose a una concreción de esos propósitos y principios. En lo que respecta específicamente a las migraciones, en la XXXIII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA (San Pedro Sula, 05/12/2008) se aprueba la Agenda Estratégica Social, en la que la medida 3 del eje Bienestar social y desarrollo humano se define de la siguiente manera: 3) Estrategia regional para: protección social de población migrante y combate a la trata de personas y menores de edad.

Un paso más se da en el Plan de Acción de la Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA (San Salvador, 20/07/2010) que establece un mandato para el CIS: “desarrollar de manera gradual y progresiva programas para pobladores móviles y transfronterizos en educación, salud, vivienda, trabajo y cohesión social, así como sistematizar aquellas iniciativas de prestación de servicios sociales básicos que ya se están realizando con éxito entre algunos países de la región y constituyan comisiones binacionales o regionales”.

Como la misma declaración afirma, la región no comienza sin un acervo previo. Ya hay iniciativas en marcha que deben, como dice el texto, ser sistematizadas y a la vez integradas a una visión más regional y más integrada. Algunas, dice la Secretaria General de la SISCA, “pueden promoverse y replicarse para aprovechar oportunidades de fomento de políticas regionales”³³. Esas iniciativas van desde temas educativos, a temas de salud, a la posibilidad de participar sin discriminación en políticas de asistencia social.

La XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, celebrada en San Salvador el 22 de junio de 2011, planteó un compromiso mayor en el tema de las migraciones, al expresar en su Declaración lo siguiente: “Manifiestar nuestra profunda preocupación por la situación de alta vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y sus familiares en los países de tránsito y de destino, así como por la creciente aprobación de leyes con contenido anti-inmigrante”. Y, a continuación, señalan la vía para concretar ese compromiso: “En ese sentido, instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que se adopte a la brevedad posible la política migratoria

³³ Esrich, 2012, p.25.

regional integral y desarrolle iniciativas conjuntas, a favor de la protección de las personas migrantes de la región”.

Si el texto de la Declaración no limita el alcance de sus palabras al movimiento intrarregional de personas, es evidente que está en el centro de la preocupación de los Jefes de Estado y de Gobierno que la suscriben. Por ello, de ese texto, en el Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana, el CIS colige: “En ese marco existen condiciones para abordar el tema de la migración de carácter laboral, en un contexto más amplio sobre un mercado laboral integrado a nivel de la región, para iniciar un debate en torno a convenios laborales que contemplen los derechos de los trabajadores, a permisos temporales de trabajo, que además atienda la preocupación por los aspectos de seguridad. El fenómeno de la migración intrarregional es una realidad que es mejor regular y no dejarla sin regulación, como ha venido ocurriendo en las últimas décadas”.

Parece existir la base de la institucionalidad necesaria para actuar. Los retos también son muy grandes: coordinación de políticas laborales hacia los migrantes, políticas para favorecer la integración de quienes permanecen en el lugar de destino, decisiones para estimular la legalización de las movilizaciones de mano de obra, determinación de la demanda de mano de obra del país receptor para contrastarla con la oferta del país emisor de migrantes, etc. Y para enfrentarlos, conviene tener presente el espíritu del Protocolo de Tegucigalpa: hay que avanzar progresivamente hacia la meta, acometiendo primero lo que es posible hacer, y responde a las necesidades más urgentes, sin perder de vista el objetivo final. Una tarea inicial parece ser la asunción de que el problema va más allá del CIS, puesto que involucra temas que corresponden a otras instancias del Sistema. Es un tema, como otros, en el que tienen altos niveles de presencia aspectos que corresponden a diversas áreas y exige una visión de conjunto y una acción coordinada. Pareciera que el camino está abierto, y existe la posibilidad de abrir espacios a propuestas sensatas para enfrentar esos desafíos.

Por supuesto que es una tarea que no puede limitarse a la acción de los órganos oficiales de la integración. Se requiere del involucramiento de sectores de la sociedad que tengan los conocimientos o la responsabilidad para actuar sobre la temática. La academia, las gremiales de empresarios y de trabajadores, los movimientos sociales en temas relacionados, etc., deben tener espacio y decisión de participar si se quiere maximizar las posibilidades de avanzar, y que pueda acrecentarse la factibilidad de aceptación que puedan tener las medidas que hay que tomar. Hay demasiados mitos y tradiciones discriminatorias que superar, y ello requiere claridad en lo que se propone y generación de apoyos para poder vencer las resistencias.

3- SUGERENCIAS PARA LA REFLEXIÓN

Como se dijo en la Introducción, con la versión preliminar de este trabajo se pretendía aportar un insumo, entre otros, para discusión en el Foro Regional de Alto Nivel sobre Migración y Empleo; el objetivo de éste era aportar elementos que orienten el marco de política regional vinculado con el abordaje del tema, a partir de una exposición sobre los desafíos que para la integración social de Centroamérica representan las migraciones intrarregionales y la inserción en los mercados laborales de la fuerza de trabajo involucrada. A nuestro juicio los objetivos fueron logrados.

En la “Reunión de conceptualización del Foro Regional sobre Migraciones y Empleo en la Región Centroamericana” (San Salvador, 21/01/2013) se hizo una primera reflexión sobre los insumos que se debían llevar al Foro, y se señalaron algunas líneas orientadoras para la definición de las propuestas que se pudieran concretar³⁴. Básicamente fueron abordados los aspectos señalados en el acápite 1.3, y es a partir de ellos, y de reflexiones provocadas por la documentación que se tuvo como base para elaborar este trabajo, y de conversaciones con expertos, que se plantean algunas líneas de reflexión que han sido enriquecidas al incorporar observaciones hechas por los participantes en una segunda reunión técnica realizada el 7 de este mes de mayo³⁵, y lo recogido de la reflexiones del Foro Regional.

De lo dicho en la segunda sección se ha llegado a la conclusión de que para avanzar en la definición de políticas puede considerarse que ya se tiene un buen marco conceptual en los acuerdos de las instancias del SICA, y que existe una institucionalidad básica que puede y debe ser un punto de partida para acometer esta tarea, con las consolidaciones que sean necesarias. No es ocioso reiterar que no es un tema sencillo de abordar en un plano regional, por las sensibilidades que normalmente se crean a su alrededor, por las diferencias de estadio de desarrollo de las sociedades involucradas y por las divergencias de líneas estratégicas de las políticas económicas y sociales nacionales, así como por la falta de paralelismo entre los países en aspectos de las legislaciones relacionadas con el tema y en las coberturas de los programas de atención y seguridad social. Si derribar los mitos de la migración, que señala la Secretaria General de la SISCA³⁶, requiere un arduo y decidido programa de acción, avanzar a partir de ellos hacia la construcción de formas de coordinación de políticas públicas nacionales, y de ser posible una política realmente regional integrada³⁷, requerirá de decisiones políticas realistas - pero no por ello menos ambiciosas - que beneficien tanto a los países de destino como a los de origen, y más aún

³⁴ Ver la Ayuda Memoria de la reunión.

³⁵ Agradezco especialmente las contribuciones de Elizabeth Cubías, Abelardo Morales y Alberto Mora.

³⁶ Escrich, 2012.

³⁷ Como está establecido como propósito en el Protocolo de Tegucigalpa.

que garanticen los derechos de quienes migran por necesidad o por la decisión de encontrar oportunidades de superación. Esto, evidentemente en el marco de los propósitos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa y a partir de las decisiones de los órganos de la integración regional.

A continuación se presentan algunas líneas para la reflexión:

- a) Acuerdos existentes: Entre los países miembros del SICA se han suscrito diversos compromisos que tienen que ver con el tema migratorio. Algunos de ellos se enmarcan en las responsabilidades que corresponden específicamente a la OCAM, otros se refieren a temas de regularización y de regulación de las migraciones por motivos económicos. Estos últimos son de carácter bilateral, enmarcados en la decisión, tomada por los jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, de estimular acciones bilaterales que conduzcan gradualmente a la toma de decisiones regionales. Estos acuerdos cruzan transversalmente algunos de los temas que sugerimos a continuación, y constituyen una experiencia a partir de la cual puede avanzarse en la definición de líneas de acción. En algunos casos se han señalado deficiencias en la concreción de esos compromisos, en otros es comprobable que existen pasos positivos.
- ¿No sería la primera tarea evaluar más acuciosamente la información sobre el cumplimiento de esos acuerdos, y analizar la experiencia, para aprovecharlos adecuadamente y, si es necesario, avanzar a decisiones que los actualicen o avancen más allá de su contenido actual?
 - ¿Qué mecanismos se tienen o deben crearse para garantizar el cumplimiento de los acuerdos existentes?
 - ¿Cuál debe ser el papel de los organismos de integración, a partir de las decisiones de las Cumbres, tanto en el seguimiento de los acuerdos como en la utilización de la experiencia para avanzar a partir de ellos en una visión más integral y compartida por el conjunto de los países del Sistema?
- b) Regularización de la migración indocumentada: Actualmente existe una cantidad de centroamericanos que residen y trabajan en países que no son el de su origen y que no tienen la documentación requerida para gozar los derechos de residencia. Como se ha mencionado arriba, en el pasado se han suscrito acuerdos para la regularización de esta población³⁸, y hay logros que pueden ser señalados; también hay

³⁸ Nicaragua suscribió con El Salvador, en 2004, un Memorandum de Entendimiento para la Regulación

decisiones de organismos no relacionado directamente con la migración que tienen acuerdos que pueden ser una base para actuar sobre los problemas que se presentan. Sin embargo, el problema subsiste y parece requerir de nuevas acciones, con una visión más regional, que incluyan los aspectos migratorios, laborales, la continuidad de los estudios de los migrantes en edad escolar, la reintegración familiar, etc. De cualquier manera, se parte de la concepción de que la regularización va mucho más allá de los temas de seguridad, tal como lo abordan las decisiones de los organismos del Sistema como las Cumbres o el CIS.

- Como se expresó en el numeral anterior, parece imprescindible partir de una evaluación de los procesos de regularización realizados por los países miembros del SICA. ¿Cuáles han sido sus principales logros, sus deficiencias?
- ¿Qué es posible aprovechar de las mejores prácticas internacionales de regularización de poblaciones migrantes irregulares?
- El migrante es un ciudadano portador de derechos en su país de origen, y también como persona humana en el de país de destino, muchos de ellos garantizados por acuerdos internacionales. ¿Cómo combinar las capacidades de ambos Estados en la tutela de esos derechos?
- ¿Cuál es la función que debe cumplir el Sistema de Integración Centroamericano en esta temática? Y, si alguno, ¿a través de qué mecanismos?

- c) **Regulación de la migración temporal:** Este es un tema que aparece casi constantemente en los documentos sobre migración intrarregional, aunque no es privativo de ella. Se refiere básicamente a quienes migran para ejercer labores por tiempos definidos y relativamente cortos, frecuentemente estacionales. Si existen movimientos que responden a déficits de fuerza de trabajo para labores temporales en sectores determinados en un país que pueden ser - y son, muchas veces - cubiertos por mano de obra que no encuentra ocupación adecuada en su propio país, dicen diversos analistas, el paso lógico debería ser la generación de mecanismos que, a partir de acuerdos regionales, estimulen un encuentro - a partir de la identificación de ellas - de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo a manera de promover una

de los Migrantes en Situación Irregular, que comprendía disposiciones relativas a la documentación necesaria para regularizar la residencia y la situación laboral, así como la posibilidad de la reinserción familiar. Un documento similar fue suscrito entre El Salvador y Honduras. También Costa Rica ha suscrito acuerdos de regularización con Nicaragua y Panamá.

migración regulada y documentada³⁹; esto teniendo presente que en no pocos casos esos traslados de personas utilizan vías que no son las formales. Con ello se favorecería el respeto a los derechos personales - y, por supuesto, de los laborales - de los migrantes a la vez que facilita el manejo de los temas de seguridad pública que pueden estar ligados a la movilización irregular de personas. Es indispensable La participación de los aparatos gubernamentales de los países involucrados, con el necesario involucramiento de los empleadores y de las organizaciones de trabajadores en este esfuerzo de regulación y regularización de los flujos migratorios laborales. Debe tenerse presente que en varios casos se realiza una migración temporal de personas que son contratadas para actividades con plazo fijo, y que lo hacen con contratos formales y por las vías legales. Éstos de verían también favorecidos por medidas como las señaladas arriba.

- ¿Qué tipo de acuerdos deben suscribir los países involucrados para regular la migración temporal⁴⁰? ¿Qué tipo de estímulos pueden establecerse para incentivar el desplazamiento por la vía legal y para el retorno a la conclusión del período del contrato de trabajo?
- ¿Cuál debe ser el mecanismo para aplicar disposiciones de regulación de la migración temporal? ¿Cuáles actores gubernamentales y privados deben participar en ellos?
- ¿Cómo garantizar a este tipo de migrantes el respeto a los derechos laborales y el acceso a servicios sociales?
- ¿Qué características debe tener un sistema de intermediación de empleo, que identifique la demanda y la oferta de fuerza de trabajo y favorezca la contratación regularizada entre ambas partes? ¿Qué mecanismos nacionales, binacionales y/o regionales deben ser creados para hacerlo posible? ¿Cuáles actores deben de participar en ellos, en sus distintos niveles?

³⁹ La creación de sistemas de intermediación de empleo podrían tener una utilidad que va más allá de la regulación del trabajo temporal. Conocer sistemáticamente las demandas insatisfechas de fuerza de trabajo en los países miembros del Sistema y las ofertas existentes en los países que son sus socios ayudaría avanzar en la visión de un mercado regional de trabajo.

⁴⁰ En noviembre de 2007 Nicaragua y Costa Rica suscribieron el documento titulado "Procedimientos de gestión migratoria para trabajadores temporales Costa Rica-Nicaragua"; no tiene el carácter de un convenio internacional, y no es de cumplimiento obligatorio para los contratantes de fuerza de trabajo migrante, pero señala mecanismos para garantizar la temporalidad y para estimular el retorno al país de origen. El tema prioritario es el de la regulación de la migración por razones de trabajo. Sin embargo, Ancheita y Bonnici señalan que se ha debilitado de manera sustancial el respaldo institucional necesario para su funcionamiento (Ver Ancheita P., A. C. y G. L. Bonnici 2013).

d) Trabajo decente y trato nacional: Cómo se ha dicho anteriormente los Estados centroamericanos han suscrito una serie de tratados que garantizan el respeto de los derechos laborales de los trabajadores sin discriminación de nacionalidad. En este sentido, es muy común encontrar en esos documentos la visión de corresponsabilidad entre el Estado receptor y el Estado emisor en la vigilancia de esa garantía. Al primero, obviamente, corresponde la supervisión del acatamiento de su propia legislación laboral por los empresarios que contratan migrantes; al segundo, dar apoyo a sus nacionales para que tengan conciencia de sus derechos y de los mecanismos para exigir los existentes en el país en el que laboran. El sector que es señalado como el más vulnerable al irrespeto a esos derechos es el del trabajo doméstico, que frecuentemente implica residencia permanente en el lugar de trabajo y condiciones inadecuadas en las jornadas y en las exigencias de sus labores; además aquí se mezcla la dominancia del género femenino entre los prestadores de estos servicios, siendo ya las mujeres un sector con especial vulnerabilidad en nuestras sociedades. Más allá del acatamiento de las leyes laborales, en casi todos los países de la región existe el problema de diversas regulaciones que discriminan las oportunidades de trabajo a favor de los nacionales, pese a los convenios internacionales suscritos. En el caso de los profesionales la falta de reconocimiento de los títulos obtenidos en su país de origen, o las dificultades para la colegiación profesional de extranjeros, son muchas veces causa de discriminación para el trabajo.

- ¿Qué disposiciones pueden tomarse a nivel regional o binacional para enfrentar los problemas señalados?
- ¿Las disposiciones que privilegian a los nacionales frente a los trabajadores migrantes pueden ser superadas a través de acuerdos regionales?
- ¿Cómo lograr que la acción conjunta de los gobiernos receptores y expulsores en la defensa de los derechos laborales se haga de manera integrada, evitando los potenciales conflictos?
- ¿Es factible llegar a una visa de trabajo regional para la mano de obra que migra temporalmente en forma circular, lo que en alguna medida presupone visiones regionales muy comprensivas?
- Una vez más, ¿qué papel corresponde a los organismos del SICA y cuál sería el mecanismo de su participación teniendo en cuenta la diversidad de temas que se involucran?

- e) Seguridad social y servicios sociales: Se señaló en la sección 1.3 que una de las dificultades que encuentran los migrantes es la de contar con servicios sociales básicos. Las obligaciones de prestación a los residentes de los países no distinguen a las personas migrantes, pero el acceso de éstos está ligado muchas veces a su condición legal o a la información de los servicios existentes. En el terreno educativo, como se ha señalado arriba, quienes estando en edad escolar se mueven de un país a otro, encuentran frecuentemente obstáculos para continuar con su proceso de formación, lo que se repite al retornar a su país; el problema en ambos casos es el recíproco reconocimiento de lo que puedan haber cursado en el otro país. Otro problema que se ha señalado es el de la posibilidad de protección de seguridad social en el país de destino y de la continuidad de su pertenencia al sistema de seguridad social de su país de origen; también se plantea la posibilidad de trasladar los derechos adquiridos en el país de origen cuando el traslado es permanente. Estos temas requieren soluciones prácticas, que sean factibles de ser implementadas para el país de origen y el país de destino temporal, y están sujetas a la resolución de sistemas diversos con coberturas diferentes.
- ¿Qué mecanismos pueden establecerse para la información sobre servicios sociales en el país de destino que requieren los migrantes? ¿Qué papel debe jugar la representación del país de origen? ¿Cómo utilizar la presencia de ONG locales y de organizaciones de migrantes para este propósito?
 - ¿Cómo enfrentar las asimetrías intrarregionales en la legislación laboral (garantías sociales, cotizaciones a la seguridad social y seguridad ocupacional)?
 - ¿Existen condiciones para garantizar la portabilidad de cotizaciones a los regímenes de pensiones? ¿Cómo avanzar en esta materia?
- f) Trato a retornados: Los retornados luego de estadias temporales en un país distinto que el suyo pueden enfrentarse a dificultades de inserción, a pesar de que algunas veces lo hacen con habilidades acrecentadas con respecto a las que tenían a la salida. Deben ser visto como un potencial aporte al desarrollo nacional, y requieren también de políticas de recepción que correspondan a las capacidades de sus Estados y a la necesidad de evitar privilegios frente a quienes han permanecido en el país. Sin embargo, la desatención de los retornados puede ser origen de problemas difíciles de resolver en el futuro. Entran en juego diversas variables, las que plantean dificultades en su tratamiento equilibrado. Ciertamente para los migrantes intrarregionales es un problema menor

que en el caso de los retornados de países más lejanos y con estadios de desarrollo superior al que tiene cualquier país del Sistema; sin embargo, existe. Esta es una tarea que corresponde más al país emisor, que debe procurar aprovechar las habilidades adquiridas en programas de desarrollo que pueden favorecer a las comunidades de origen.

- g) Política regional integral: Como se dijo en la sección 2 de este trabajo, la XXXVII Cumbre del SICA dio el mandato a los Ministros de Relaciones Exteriores para que “se adopte a la brevedad posible la política regional migratoria integral”, fundamentados en su “profunda preocupación por la situación de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y sus familiares en los países de tránsito y destino”. Ya se cuenta con un borrador de propuesta, que ha recibido diversas observaciones, sobre el que deben ser tomadas decisiones a corto plazo. Dado que parte de las causas de las migraciones provienen de las disparidades de estadios de desarrollo de los países de la región - unidas a otras como la regionalización creciente de actividades productivas y de servicios, y otras más - y el Protocolo de Tegucigalpa señala el compromiso de abordar el desarrollo desigual, conviene preguntarse si éste es un tema que debe ser introducido a la discusión, en principio para tenerlo como horizonte que oriente las decisiones a tomar en este terreno. Si bien los países cuantitativamente más involucrados en movilidad de fuerza de trabajo al interior de la región son Nicaragua como emisor y Costa Rica como receptor, no es menos cierto que tener reglas claras - y mejor si son regionales - en el terreno de las migraciones por razones laborales sería un paso importante en el proceso de integración regional.

En algunos aspectos hay coincidencias de lo planteado en este trabajo con las líneas del borrador de política migratoria regional integral. Avanzar en el abordaje de los temas sugeridos para reflexión permitirá dar pasos graduales con el objetivo señalado por los Jefes de Estado y de Gobierno, contestes con la metodología señalada en los mismos protocolos.

- h) Coordinación interinstitucional: Visto desde sus diversos ángulos, el tema de los movimientos de personas por razones laborales al interior de la región exige la intervención de diversas instituciones a nivel nacional, cada una de las cuales actúa con objetivos que son diversos. Por ello, frecuentemente hemos señalado el tema institucional como esencial para avanzar en las decisiones que se tomen. Es necesaria la coordinación nacional de ministerios de trabajo, organismos de migración, ministerios de educación, ministerios encargados de los servicios sociales y el área económica, instituciones de seguridad social, organismos de seguridad pública, etc. Sin excluir, obviamente, a los

Ministerios de Relaciones Exteriores, por su propia naturaleza y función en el Sistema. Además, se requiere la consolidación y la coordinación de los organismos especializados del SICA para supervisar a nivel regional el cumplimiento de los compromisos que se adquieran. No pocos expertos en estos temas han sugerido la generación de un organismo especializado para encargarse de la coordinación y la supervisión de las tareas diversas y la variedad de actores que deben participar en su realización. Ciertamente lo importante es tener instrumentos operativos, que requieren en primer lugar de decisión política y de capacidad de actuación. Es una decisión que debe ser tomada en un plazo corto.

No se ha pretendido ser exhaustivo en la enumeración. Y tampoco abordar con mayor detalle cada uno de los elementos señalados. Reiteramos que no se parte de cero, que hay ya una base sobre la cual se puede seguir construyendo una visión regional más coordinada y progresivamente integrada y estableciendo los mecanismos correspondientes para la ejecución de las decisiones que se tomen. En cierta medida los objetivos parecen bastante definidos, y como todo problema de esta naturaleza, lo que se requiere es acelerar la toma de decisiones políticas sobre los contenidos concretos de las acciones a tomar y sobre los mecanismos para realizarlas, con definiciones precisas sobre las responsabilidades institucionales y la participación de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Bibliografía:

Acosta, Pablo (s. f.), **Migración Intrarregional en Centroamérica. Desafíos Recientes** (ponencia).

Acuña González, Guillermo, et. al., (2011), **Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional**, OIM, OIT, MTSS, CECC, SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, AECID, San José, C.R.

Ancheita Pagaza, Alejandra C. y Gicele L. Bonnici (2013), **¿Quo vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica**, INEDIM, México, D. F.

Bran, Sergio (coord.) (2012), *Balance de la integración social centroamericana desde el enfoque de la cohesión social*, en **Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria**, Universidad Centroamericana de Managua, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y ETEA Universidad de Córdoba (España), San Salvador, p. 159-208.

Consejo de Integración Social Centroamericana (CIS) (2013) **Planteamiento estratégico de la Dimensión Social Centroamericana**, SISCA, Serie Integración no. 8.

Dada Hirezi, Héctor (1978), **La economía de El Salvador y la integración económica centroamericana 1945-1960**, UCA Editores, San Salvador.

Escrich, Ana Hazel (2012), **La generación de empleo y su relación con la migración: una mirada desde la integración social**, RISCA, Año 2, No. 8, p. 19 y s.

Manifiesto de la Integración Centroamericana, Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, 20 de julio de 2010.

Memorandum de entendimiento entre la República de Nicaragua y la República de El Salvador para implementar el mecanismo migratorio temporal de protección y regularización para nicaragüenses y salvadoreños que se encuentren en situación irregular y que demuestren arraigo en el país de destino, 2004.

Morales Gamboa, Abelardo (s. f.), **Las migraciones transfronterizas en el escenario de las nuevas regionalizaciones sociopolíticas de Centroamérica**, FLACSO Costa Rica, San José.

Organización de Estados Americanos (2012), **Migración internacional en las Américas: Segundo informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)**, Washington, D. C.

Pellantra, Andrea y Fuentes, J. A. (2011), **El estado actual de la integración centroamericana**, Estudios y Perspectivas 129, CEPAL, México.

PNUD (2008), **Informe de Desarrollo Humano El Salvador (2007-2008). El empleo en uno de los países más trabajadores del mundo**, San Salvador.

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

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), (1991).

Reunión de conceptualización del “Foro Regional sobre Migraciones y Empleo en la Región Centroamericana” a desarrollarse en Costa Rica en abril de 2013 (Ayuda memoria), (2013).

Rodas-Martini, Pablo (2004), **Análisis comparativo de las estrategias para dinamizar la integración en Centroamérica: una aproximación hacia una nueva agenda regional, SG-SICA y CEPAL.**

SISCA (2010) **Estudio Exploratorio Regional: Acceso a servicios sociales de la poblaciones móviles (migrantes y refugiados) y transfronterizas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana.**

San Salvador, 20 de mayo de 2013