ESTUDIO: MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

ESTUDIO: MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA

Elaborado por el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) e Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM)

Universidad Pontificia Comillas.

ÍNDICE

ESTUDIO: MIGRACIÓN Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA 1
ÍNDICE 2
AUTORES 9
EXORDIO 11
INTRODUCCIÓN GENERAL 11
- **Migraciones y Desarrollo** 12
- **Península Ibérica.** 14
- **Latinoamérica y el Caribe** 14
- **Fase diagnóstica: Situación actual de las migraciones en Iberoamérica** 15
- **Fase propositiva: Colección de propuestas y recomendaciones de mejora y fortalecimiento del vínculo entre migración y desarrollo.** 16

ANDORRA 18
- **Introducción** 18
- **Descripción de las autorizaciones para inmigrantes.** 25
- **Recomendaciones** 25
- **Bibliografía** 28

ARGENTINA 29
- **Evolución y composición de las migraciones internacionales en la Argentina** 29
- **La legislación migratoria argentina** 39
- **Los derechos políticos de los inmigrantes** 49
- **Migración y discriminación** 50
- **Bibliografia** 55

BOLIVIA 58
- **Migraciones** 59
- **Convenios Internacionales y Legislación Nacional** 73
- **Análisis de las remesas económicas y sociales en Bolivia** 78
- **Migración y Desarrollo** 84
- **Conclusiones generales y líneas de actuación. Fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo** 87
- **Bibliografía** 90

BRASIL 93
- **Fluxos migratórios recentes no Brasil** 93

Propostas e recomendações 98
Cobertura legal dos fluxos migratórios no Brasil 99
Análises das remessas econômicas e sociais 107
Recomendações 110
Aspectos sociais e culturais 110
Referências 118

CHILE 120

Introducción 120
Análisis de los flujos migratorios. 121
Legislación nacional 130
Tráfico Ilícito. Situación actual 131
Recomendaciones 132
Nexo Migración y Desarrollo 132
Actividades de la diáspora para el desarrollo económico del país de origen. 133
Influencia de la migración en la sociedad del conocimiento 137
Recomendaciones 139
Aspectos Sociales: Asociacionismo, diáspora. 140
Recomendaciones 144
Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social 145
Características del nivel de cohesión social 149
Recomendaciones 150
Conclusiones 151
Bibliografía 152

COLOMBIA 154

Introducción 154
Análisis de los flujos migratorios en Colombia: los datos más recientes 156
Recuento de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos que regulan los aspectos migratorios en el ámbito nacional e internacional en Colombia 165
Aspectos sociales: asociacionismo y diáspora 172
Remesas y su impacto en el desarrollo económico de Colombia 178
Estado de la convivencia de los colombianos residentes en el exterior: aspectos relacionados con la integración y cohesión social 180
Consideraciones finales y recomendaciones 183
Bibliografía 186

COSTA RICA 189

Inmigrantes en costa rica 190
Marco legal 195
Impacto de la migración 199

ECUADOR 203

Análisis de los flujos migratorios 203
Cobertura legal 207
Nexo migración y desarrollo 208
Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora 214
Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo y xenofobia 217
Bibliografía 220

EL CARIBE 222

¿Cómo aproximarnos al estudio del proceso migratorio externo? 223
Análisis de los flujos migratorios cubanos y su cobertura legal. 225
Legislación y política migratoria 230
Nexo migración y desarrollo 233
Conclusiones y recomendaciones 237
Bibliografía 239

EL SALVADOR 242

Los flujos migratorios irregulares de salvadoreños hacia Estados Unidos 243
Legislación nacional. 256
Nexo migración y desarrollo. 259
Asociaciones de inmigrantes 266

ESPAÑA 277

Los flujos migratorios y el marco legal en España 277
Nexo Migración y desarrollo. 284
Actividades de la diáspora para el desarrollo económico del país de origen 288
Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora. 294

HONDURAS 300

Honduras: análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. cobertura legal 301
Nexo migración y desarrollo 308
Aspectos sociales de la migración: asociacionismo y diáspora 312
Convivencia de los emigrantes, inmigrantes y cohesión social: discriminación, racismo y xenofobia 315

MEXICO 320

Flujos migratorios e inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal 320
Legislación migratoria. 334
Nexo Migración y desarrollo 345
Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social 359
Recomendaciones 364
Bibliografía 365

NICARAGUA 414

Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida 414
Legislación nacional 417
Nexo Migración y desarrollo 427
Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora 433
Bibliografía 435

PERÚ

DINAMICA MIGRATORIA EN EL PERU 438
Peruanos emigrantes. 438
Características socio demográficas de los peruanos emigrantes 439
Migración de retorno 439

Extranjeros en el Perú **440**
Marco normativo de las migraciones **441**
Tráfico y trata de personas **445**
RELACION ENTRE MIGRACION Y DESARROLLO **445**
Las remesas hacia el Perú **445**
Características de las remesas en el Perú **448**
Impacto socioeconómico de las remesas **451**
Las remesas en el Perú y su impacto en la macroeconomía **455**
ASPECTOS SOCIALES: ASOCIACIONISMO Y DIÁSPORA **457**
El Estado y la participación de los migrantes **457**
Codesarrollo y participación de la diáspora **459**
Asociaciones de migrantes en el exterior y participación política **460**
INMIGRANTES EN EL PERÚ **461**
Características generales **461**
Acceso a Servicios Básicos: trabajo, afiliación a régimen pensionario, salud y educación **461**
Refugiados y solicitantes de asilo **463**
Estado de convivencia y situación de vulnerabilidad **464**
Bibliografía **465**

PARAGUAY **466**

Análisis de los flujos migratorios **466**
Migración y desarrollo **479**
Aspectos sociales **482**
Convivencia, integración o rechazo **483**
Recomendación final **485**
Bibliografía **485**

PANAMÁ **487**

Inmigración **488**
Legislación Migratoria en Panamá. **493**
Migraciones y desarrollo. **498**
Recomendaciones. **500**
Bibliografía **501**

PORTUGAL **503**

Análise dos fluxos migratórios e da integração na sociedade de acolhimento. **503**
Migrações e Integração **507**
Migração e Desenvolvimento **510**
Aspetos sociais: o associativismo imigrante **515**
Convivência: integração, discriminação, racismo, xenofobia, coesão social **518**
Referências **524**

REPÚBLICA DOMINICANA **526**

Flujos migratorios **526**
Gobernanza de la migración en la República Dominicana **532**
Migración y Desarrollo **533**
Estado de la convivencia **537**
Conclusión **539**
Bibliografía **540**

URUGUAY 541
Introducción 541
Medición de los movimientos migratorios recientes en Uruguay 542
Marco normativo y políticas migratorias en Uruguay 552
Remesas y codesarrollo 556
Codesarrollo. 558
Relacionamiento con la diáspora 558
Integración de los migrantes, discriminación, racismo y xenofobia 560
Bibliografía 564
VENEZUELA 567
ANITZA FREITEZ, UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO (IIES-UCAB). 567
Análisis de los flujos migratorios 567
Nexo migración y desarrollo 576
Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora 579
Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social 581
Conclusiones y Recomendaciones 584
Bibliografía 586
LA TRATA DE SERES HUMANOS EN IBEROAMÉRICA. 590
Introducción General 590
La península Ibérica frente a la lucha contra la trata de seres humanos 591
Mención especial a la Trata de Menores 593
Interconexión de la Trata con los flujos migratorios 595
La protección internacional de las víctimas de trata 595
Cooperación entre España y Portugal 597
Marco nacionales legislativos e institucional 598
Otros Actores Nacionales Relevantes 603
Conclusiones y Recomendaciones Finales 604
Bibliografía 606
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE FRENTE A LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS 608
Contexto general 608
Perfiles, rutas y tipos de trata más comunes. 609
Migración y Trata 612
Cooperación Regional 613
Cooperación Internacional 615
Organizaciones de la Sociedad Civil 617
Recomendaciones y Conclusiones 619
Bibliografía 620
LAS MIGRACIONES EN LAS FRONTERAS IBEROAMERICANAS. 621
Descripción de la frontera territorial. 621
El cierre de fronteras por los países ricos conlleva también la transformación de países de tránsito en países de recepción 622
Procesos de integración económica a través de las fronteras. 623
Migraciones fronterizas y redes sociales transnacionales. 623
Descripción de las características socio-demográficas de los flujos migratorios... 625

Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes 626

ANÁLISIS COMPARATIVO Y TRANSVERSAL DEL INFORME. 629

Introducción 629
Socio demografía de la inmigración 630
Derecho del voto de los migrantes 631
El derecho al voto de los emigrantes 631
Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal 632
Situación de la inmigración irregular 632
Legislación migratoria. 633
Aspectos destacados en Centroamérica, México y el Caribe: 634
Economía informal 636
La cuestión del tratamiento del género 636
Retorno 637
La representación porcentual de inmigrantes y emigrantes. 637

MIGRACIONES Y DESARROLLO 639

ASPECTOS SOCIALES: ASOCIACIONISMO, DIÁSPORA. 640
Mercado Común del Sur (MERCOSUR) 641
Comunidad Andina (CAN) 641
Centroamérica 641
El Caribe 641
Península Ibérica 642
ESTADO DE LA CONVIVENCIA: INTEGRACIÓN, DISCRIMINACIÓN, RACISMO, XENOFOBIA, COHESIÓN SOCIAL 642
Mercado Común del Sur (MERCOSUR) 642
Comunidad Andina (CAN) 643
Centroamérica 643
El Caribe 644
Península Ibérica 644

RECOMENDACIONES 645

FLUJOS MIGRATORIOS Y SU INSERCIÓN EN LAS SOCIEDADES DE ACOGIDA 645
NEXO MIGRACIÓN Y DESARROLLO 646
ASPECTOS SOCIALES: ASOCIACIONISMO, DIÁSPORA 647
ESTADO DE LA CONVIVENCIA: INTEGRACIÓN, DISCRIMINACIÓN, RACISMO, XENOFOBIA, COHESIÓN SOCIAL. 648
OTROS ASPECTOS 649
RECOMENDACIONES PARA LA TRATA DE SERES HUMANOS EN IBEROAMÉRICA. 649
RECOMENDACIONES SOBRE LAS MIGRACIONES EN LAS FRONTERAS EN IBEROAMÉRICA 651
Recomendaciones para mejorar la seguridad y la defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes en las fronteras. 652
Propuestas de mejoras en la atención a los migrantes que viven en las fronteras. 653
Sugerencias para el manejo de los derechos de los migrantes en tránsito. 653

AUTORES

Coordinación: Joaquín Eguren, investigador del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas y coordinador del Observatorio

Mercedes Fernández García, Directora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.

Andorra: Joaquín Eguren (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).

Argentina: Nora PÉREZ VICHICH y Gladys BAER, Universidad Nacional de 3 de Febrero (UNTREF)

Bolivia: Manigeh Roosta, Ph.D. Docente – Investigadora del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad mayor de San Andrés (UMSA).

Brasil: Carmem Lussi; Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira; Deisy Ventura e Duval Fernandes, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), Brasil.

Chile: Nicolás Rojas Pedemonte, Claudia Silva Dittborn, Constanza Lobos.

Colombia: Andrés Cubillos Novella (PhD), Nelson Ardón Centeno (PhD (c)), Universidad Javeriana de Bogotá.

Costa Rica: OIM-Costa Rica

Ecuador: María Isabel Moncayo, investigadora.

Cuba: Ileana Sorolla Fernández, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba.

El Salvador: Mauricio Gaborit, Mario Zetino, Larissa Brioso y Juan José García, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador

España: Gorka Moreno (Ikuspegi, Observatorio de Inmigración del País Vasco), Reyes Castillo, consultora y colaboradora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas.

Guatemala: Aracely J. Martínez Rodas, Universidad del Valle.

Honduras: David Alexander Figueroa Toruño, Investigador asociado Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES).

México: Martha Luz Rojas Wiesner, Departamento de Sociedad y Cultura. El Colegio de la Frontera Sur.

Nicaragua: Heydi José González Briones y Ana Cecilia Solís, OIM-Nicaragua.

Paraguay: Hugo Oddone y Elisa Filippini.

Panamá: Cecilia Estrada, José Manuel Aparicio y Joaquín Eguren, OBIMID, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.

Perú: Carlos Nieto, Secretaría General de la Comunidad Andina

Portugal: Alina Esteves, Maria João Hortas, Maria Lucinda Fonseca, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, (IGOT), Universidade de Lisboa.

República Dominicana: Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM-RD), Vielka Polanco y Wilfredo Lozano, PhD. Consultor.

Uruguay: Silvia Facal Santiago y Carla San Pedro, Universidad de la Empresa (UDE).

Venezuela: Anitza Freitez, Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB).

La Trata de Seres Humanos em Iberoamérica: Reyes Castillo, consultora y colaboradora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas.

Las Migraciones en las Fronteras en Iberoamérica: Joaquín Eguren (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).

EXORDIO

El presente Informe "Análisis de las Migraciones y el Desarrollo en Iberoamérica. Propuestas de líneas de actuación" fue realizado entre los meses de junio de 2016 y 2017 por el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) liderado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas, para la Organización Internacional de Migraciones (OIM) España a petición de la Secretaria General Iberoamericana a esta institución.

En la realización del Informe han participado 39 investigadores y profesores de 20 países iberoamericanos, con la sola excepción del de Panamá que fue realizado por el equipo del OBIMID. A su vez para la recogida de propuestas y recomendaciones se consultó a las siguientes instituciones internacionales: AECID, BID, CELADE, CEPAL, OEI, OIM y OIT.

Para ello se remitió a todos los redactores un esquema de trabajo y una calendarización. El esquema de trabajo respondía a los siguientes ítems:

-Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal de los inmigrantes y los emigrantes
-Vínculo de la Migración y Desarrollo
-Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora.
-Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social.

Sin embargo, debe señalarse que no todos estos temas han sido atendidos en la misma medida y con la profundidad que se requería. Las razones que las explican obedecen a la ausencia de conocimiento o falta de estudios sobre el mismo debido a que todavía no se ha hecho avances significativos. En este sentido también parece responder a la falta de interés de los países y/o a la valoración escasa sobre la importancia del tema y también sin duda porque los avances científico-sociales de los mismos todavía no son suficientes. Este es probablemente uno de los déficits que deberá atenderse en el futuro para avanzar en el conocimiento de la realidad migratoria y la implementación de una política migratoria.

INTRODUCCIÓN GENERAL

La migración internacional, su relación con el desarrollo y el respeto de los derechos humanos en su conjunto constituye, por sus implicaciones y potencialidades, un asunto central en la agenda política y de cooperación iberoamericana. Los estados pertenecientes a la comunidad iberoamericana también han incorporado a su agenda la cuestión de la movilidad académica como un factor relevante vinculado a los temas y ámbitos anteriormente citados.

Buena parte del significado profundo de la noción de comunidad que distingue al ámbito iberoamericano en el concierto global es fruto de un histórico trasiego humano entre la Península Ibérica y el "Nuevo Mundo", por lo que la migración supone un componente esencial de la agenda iberoamericana.

Para la cooperación iberoamericana los asuntos de la migración, su relación con el desarrollo y los derechos humanos, han tenido una continuidad en su tratamiento desde la XV Cumbre de Salamanca (España) en 2005, en la cual se instalaron con fuerza. Desde entonces hasta la

XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Veracruz (México) en diciembre de 2014 se han logrado significativos avances.

Todas estas cuestiones deben ser contextualizadas dentro de los "Objetivos de Desarrollo Sostenible" aprobados en la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2015. En particular destacamos aquellos aspectos a tener en cuenta durante este trabajo que tienen que ver con la igualdad entre los géneros (Objetivo nº 5), la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (objetivo nº 8), la reducción de la desigualdad entre los países (Objetivo nº 10) y la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas (Objetivo nº 16).

PROPÓSITO

El propósito de la redacción de este informe responde a la invitación que la Organización Internacional de Migraciones (OIM) ha hecho al Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), de la Universidad Pontificia Comillas, para participar y llevar a cabo dicho trabajo conjuntamente.

En consecuencia, el propósito del trabajo ha consistido en estudiar y analizar los fenómenos de las migraciones y su vinculación con el desarrollo. Asimismo, pretende ofrecer propuestas para mejorar y fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo.

Esta propuesta pretende ser uno de los instrumentos que pueda utilizar la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para actividades futuras.

ANTECEDENTES

Migraciones y Desarrollo

Por un lado, el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo* resulta ser un valioso instrumento político orientador de la acción, el cual representa uno de los textos más importantes del proyecto iberoamericano desde sus comienzos en 1991. En dicho documento, aprobado en su XVI Cumbre de Montevideo, Uruguay en noviembre de 2006, se identificó una amplia gama de asuntos que requiere un tratamiento concertado entre los países iberoamericanos. El Compromiso comprende una agenda positiva que, respetando la soberanía de los Estados en la formulación de sus políticas migratorias, contiene decisiones encaminadas a enfrentar nuevos desafíos por medio de la conformación de un espacio para abordar el tema al más alto nivel político. La primera parte del Compromiso reafirma principios comunes y la segunda, como se refleja en su extenso punto 25, recoge compromisos operativos que constituyen el punto de partida para desarrollar un vasto trabajo concertado sobre migración y desarrollo.

A raíz del Compromiso de Montevideo[1] surgieron, por otro lado, las primeras dos ediciones del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), celebradas en Cuenca (Ecuador, 2008) y San Salvador (El Salvador, 2010). El II Foro, concretamente, tuvo como propósito compartir reflexiones sobre la crisis financiera internacional y sus impactos en un ámbito tan sensible y complejo como son las migraciones internacionales, su relación con el desarrollo y los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, según Iglesias (2013) "nos permitió identificar acciones prioritarias que debíamos emprender para amortiguar los efectos de la crisis y enfrentar los desafíos adicionales, con los derechos humanos como eje central de la acción.

Por su parte, en 2010 numerosas organizaciones se manifestaron, con mayor énfasis, en favor de la institucionalización de las migraciones a partir del diálogo y el consenso entre los países. En respuesta a ello, la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) aprobó el «Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, contexto y perspectivas» (CSM, 2010)[2]. El eje del plan se centra en el desarrollo humano de la persona migrante, el cual se entiende como la expansión de la libertad de las personas a vivir donde elijan hacerlo, incluyendo el acceso a la salud, educación, condiciones decentes de vivienda y trabajo, así como el ejercicio de una ciudadanía plena. Esta perspectiva implica, a su vez, una concepción de la gobernabilidad migratoria centrada en los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuere su origen nacional, religioso o étnico; su no criminalización en función de su situación administrativa migratoria, y su no utilización como variable de ajuste de las economías o mercados de trabajo. Como se advierte, este tipo de gestión tendiente a la facilitación de la movilidad en América del Sur mengua el peso del control sobre la migración irregular, el cual prevalece en la UE. (Sassone, 2014)

Ese mismo año, unos meses antes, se celebró el II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) en San Salvador (El Salvador), convocado por la Cumbre Iberoamericana, cuyo tema central fue el impacto de la crisis económica sobre la migración y el desarrollo. Este Foro fue organizado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con la cooperación del Gobierno de El Salvador, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población–, y de la OIM. Su propósito principal fue contribuir a la definición de programas y proyectos concretos destinados a mitigar los efectos de la crisis en materia de migración y desarrollo, así como continuar potenciando la contribución positiva de la migración y la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición jurídica, al igual que de los refugiados. Para ello, se plantearon tres cuestiones: a) la paradoja entre el avance en el tratamiento del nexo migración-desarrollo y los retrocesos reales en la construcción multilateral de la agenda migratoria; b) el retorno masivo de migrantes, el desplome de las remesas y el desempleo en los países de destino, y c) la erosión de los derechos de los trabajadores migrantes a causa de la crisis, haciendo que se tornen en una población altamente vulnerable. Se acordó que la vía para abordar estas cuestiones sería la cooperación abierta, basada en los derechos humanos,

[1] Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana firmado en noviembre de 2006. (http://segib.org/upload/File/xvicompromiso.pdf, visto el 26 de diciembre de 2014.)

[2] La CSM es un mecanismo de diálogo y concertación en el que participan 12 países: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú. Venezuela, Guyana y Surinam. Hasta la fecha se han efectuado trece conferencias: Buenos Aires (Argentina) en 2000; Santiago de Chile en 2001; Quito (Ecuador) en 2002; Montevideo (Uruguay) en 2003; La Paz (Bolivia) en 2004; Asunción (Paraguay) en 2006; Caracas (Venezuela) en 2007; Montevideo en 2008; Quito en 2009; Cochabamba (Bolivia) en 2010; Brasilia (Brasil) en 2011; Santiago de Chile en 2012, y Cartagena de Indias (Colombia) en 2013.

trascendiendo las coyunturas económicas de corto plazo. Tras estos cuestionamientos, siguieron más y más reuniones y procesos cuyo hito más reciente fue el II Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, llevado a cabo en la 68º período de sesiones anual de la Asamblea General de Naciones Unidas (2013). En esa ocasión, la crisis no fue un tema central ni transversal.

Actualmente estas temáticas deben inscribirse en relación a los "Objetivos de Desarrollo Sostenible" que marcan unas pautas claras de actuación política y que incumben especialmente a las políticas a desarrollar por los gobiernos.

CONTEXTO ACTUAL DE LAS MIGRACIONES Y DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA.

Península Ibérica.

La situación actual de las migraciones y su vínculo con el desarrollo en la región iberoamericana ha cambiado significativamente durante los últimos 7 años. Han sido factores importantes la crisis económica fundamentalmente europea y el desempeño económico favorable que han vivido, en general, los países latinoamericanos. En ese sentido, en el caso español claramente ha habido una disminución significativa del ingreso de inmigrantes en particular a partir del año 2013 y un flujo de la denominada nueva emigración española (Caro y Fernández, 2015). Añadido a ello ha sido el retorno de una parte de los inmigrantes latinoamericanos a sus países de origen o su incorporación a la migración circular, muchas veces volviendo a América Latina y otras muchas desplazándose a países europeos. De hecho, a primeros del año 2015 las comunidades más numerosas son, por nacionalidad, en primer lugar, Rumanía (16%), en segundo Marruecos (15,9%), en tercer lugar, Reino Unido (6%), seguidos posteriormente por China (4%), Italia (3,8%), Ecuador (3,7%), Colombia (3,2%) y Bulgaria (3%).

Portugal es también un país de inmigración, de emigración, un país de tránsito y un país de escala para muchos migrantes. Emigración e inmigración son realidades dinámicas, sociales y políticas que se adaptan al contexto histórico. Actualmente muchos jóvenes portugueses sin empleo o sin perspectivas de evolución profesional, emigran a países como Angola, Brasil, Mozambique y Dubái, además de los ya casi tradicionales destinos como Luxemburgo, Inglaterra, Francia o Irlanda. A su vez según datos del Servicio Extranjero de Fronteras (SEF) a 2012 la comunidad más numerosa es la brasileña. Tras ella están Ucrania (11 % del total), Cabo Verde (10%), Rumanía (8%), Angola (5%), Guinea Bissau (4%), China (4%), Reino Unido (4%), Moldavia (3%) y Santo Tomé y Príncipe (2%). Sin embargo, la inmigración ha venido descendiendo desde 2005 por causa de la crisis económica.

Latinoamérica y el Caribe

Por el lado latinoamericano, basándonos en el último informe de la OEA, de 2015, del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) presenta datos estadísticos al año 2013. El informe destaca los siguientes aspectos que resumimos a continuación.

En primer lugar, la creciente inmigración en los países de América Latina y el Caribe se debe esencialmente a la migración intrarregional. Y ésta responde a la mayor integración económica debido a los varios acuerdos regionales de integración. Lo cual se traduce en mayores movimientos migratorios, gran parte de los cuales son de naturaleza regional. La creciente importancia de la migración intrarregional, sin embargo, no está reduciendo el nivel de inmigración proveniente de afuera de las Américas, al menos en términos absolutos. Este último continuó en aumento a lo largo del periodo 2010-2013, pero en menor medida (12%) que la inmigración de otros países de las Américas, la cual avanzó en un 46%.

En segundo lugar, nos referimos a la feminización de la migración. Para la mayoría de los países, la inmigración de las mujeres de países de las Américas sigue siendo un fenómeno minoritario, con 45% de los inmigrantes siendo mujeres, aproximadamente el mismo porcentaje que para los inmigrantes del resto del mundo.

En tercer lugar, relacionado con las remesas se ha visto una disminución importante, especialmente durante los años de la crisis económica europea, de las remesas enviados por los latinoamericanos de España hacia América Latina.

Por último, señalar que se observa, en general, tanto en los inmigrantes latinoamericanos residentes en España como aquellos movilizados dentro de América Latina, una tendencia clara a asentarse de manera permanente en los países de acogida.

Los ejes de los temas tratados han sido los siguientes:

- Análisis del respeto de los derechos humanos en la situación actual de las migraciones.
- Análisis de los avances y dificultades en la configuración de la movilidad académica dentro del Espacio Iberoamericano de Conocimiento
- Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal
- Situación de las migraciones en las fronteras atendiendo especialmente a los grupos más vulnerables (mujeres, menores migrantes...)
- Diagnóstico y propuestas sobre la trata humana y el tráfico ilícito de los migrantes.
- Identificación de nuevos desafíos en los ámbitos aquí estudiados.

METODOLOGÍA

Fase diagnóstica: Situación actual de las migraciones en Iberoamérica

Para llevar a cabo esta parte del trabajo, se ha seleccionado a los redactores expertos en estas temáticas por el IUEM en colaboración con el OBIMID (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo).

Se han encargado informes sectoriales, realizados por los anteriormente mencionados expertos, que han permitir dar solidez a este informe general.

La estructura de este informe ha seguido los criterios que pueden verse en el siguiente cuadro:

Capítulo	Contenido común	Contenido específico
Migraciones y desarrollo	- Análisis contextual - Análisis estadístico - Análisis legal	✓ Flujos migratorios ✓ Aspectos económicos: remesas, empresariado, codesarrollo. ✓ Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora. ✓ Derechos humanos ✓ Frontera ✓ Trata
Derechos de los Migrantes		✓ Situación y cobertura legal ✓ Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social ✓ Atención a grupos vulnerables: mujeres y menores

Fase propositiva: Colección de propuestas y recomendaciones de mejora y fortalecimiento del vínculo entre migración y desarrollo.

Esta parte del trabajo ha consistido en proponer una serie de medidas que permitan atender mejor al fenómeno migratorio, fortalecer su incorporación en las sociedades de acogida, atender a las situaciones más delicadas que viven los inmigrantes y su vinculación con el desarrollo.

El proceso de recogida de información ha sido el siguiente:

1. Recopilación de documentos y trabajos y su análisis,

2. Realización de consultas a personalidades relevantes conocedoras de la temática. A estos expertos se les habrá circulado previamente el documento fruto de la fase diagnóstica.

3. Decantado de la información: el equipo redactor, compuesto por 3 personas procedentes de la OIM y del IUEM-OBIMID llevará a cabo un decantado de la información y someterá el resultado a una segunda iteración de los expertos.

BIBLIOGRAFÍA

Caro, R. y Fernández, M. (2015), Perfiles y características de los nuevos emigrantes españoles, Informe OBIMID, http://www.comillas.edu/images/OBIMID/boletines_e_informes/Octubrerev.pdf

Eguren, J. (2015), Hacia la creación de un Sistema Migratorio Iberoamericano, Informe OBIMID, http://www.comillas.edu/images/institutos/migraciones/Documentaci%C3%B3n/Informe_OBIMID_01.pdf

Fernández, N., (2010), La Convergencia de la Educación Superior en América Latina y su articulación con los espacios europeos e iberoamericano. Posibilidades y límites, *Avaliação, Campinas*; Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, p. 9-44, jul. 2010.

Gois, P. y Marques, J. (2016), A emigração portuguesa e o sistema migratório lusófono. Complexidade e dinâmicas de um país de migrações, en *Informe Marzo, OBIMID*, http://www.comillas.edu/images/OBIMID/boletines_e_informes/informe_marzo.docx.pdf

Iglesias, E., (2008), I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Unido por las Migraciones, 102-105; http://www.oiss.org/IMG/pdf/libromigraciones2008-web2.pdf
Sassone, S. y Yépez, I. (2014), Crisis global y el sistema migratorio Europa-América Latina, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* n.106-107, p. 13-38.

SICREMI (2015) Migración internacional en las Américas (tercer Informe) https://www.oas.org/docs/publications/SICREMI-2015-SPANISH.pdf

Tiana, A., (2012), La contribución de la movilidad académica a la construcción de un espacio iberoamericano de educación superior, Revista Lusófona de Educação, 21, 53-68.

ANDORRA

INFORME SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ANDORRA.

Joaquín Eguren. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (Universidad Pontificia Comillas) y coordinador del Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).

Introducción

Se pretende proporcionar una visión de la situación de los extranjeros y, por ende, de la inmigración en Andorra teniendo en cuenta la dificultad en el acceso a dicha información.

Andorra es un país que tiene unas características muy distintas, en general, con respecto al resto de Iberoamérica. Porque constitucionalmente es un co-principado parlamentario, único país en el que la lengua oficial es el catalán, es un país muy pequeño con un territorio de 464 km2 y con tan solo 78.000 habitantes y porque su Constitución es bastante reciente, del año 1993. Los andorranos reivindican que tienen varios siglos de existencia, al menos desde el siglo XIII, con la firma del segundo Pariatge (acuerdo) entre Pere d'Urtx, obispo de Urgell y Roger Bernat III.
Económicamente Andorra se nutre del turismo, del comercio y de las actividades financieras y de seguros. Ésta última suponía en el año 2014 el 20,9%, siendo el sector más fuerte de la economía. También respecto a la migración es un caso particular porque más de la mitad de la población es inmigrante y porque está basada en una política de cuotas de inmigración.

La política de inmigración en Andorra.

La política de inmigración empieza a cristalizar mediante el decreto regulador del Servei d'Immigració del 15 de febrero de 1996, tres años después de la aprobación de la Constitución. En el año 2012 es cuando se ha elaborado una ley referida a la migración.

La inmigración empieza a ser regulada en Andorra a partir del año 1975 existiendo hasta ese año la obligación por parte de los extranjeros establecidos en el país de comunicar su presencia al Servicio de Policía.

Es en la década de 1980 cuando se instauran las cuotas de inmigración con el propósito de gestionar la política migratoria debido al crecimiento económico y, por ende, del flujo migratorio. Era una aprobación periódica llevada a cabo por el Consell General.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución (1993) el Consell General prosiguió la gestión de la política inmigratoria andorrana mediante la aprobación periódica de disposiciones basadas en la aplicación de cuotas. De 1984 hasta 1998, las cuotas de inmigración se fijaron de manera global y, sólo excepcionalmente, por sector económico.

Entre junio de 1998 y septiembre de 2002 no se aprobó ninguna cuota de inmigración. El 14 de mayo de 2002 se aprobó la primera Ley cualificada de inmigración. Esta ley estableció el

marco legal para establecer la política general de acuerdo a las necesidades de la economía y la sociedad. En consecuencia, se creó un marco jurídico que favoreciera el desarrollo de políticas de inmigración flexibles y adaptables, otorgando al Gobierno la competencia en materia inmigratoria.

Respecto a la política de extranjería, en la Constitución aparecen pocos elementos de referencia. Ésta establece que los extranjeros tienen que tener una autorización de residencia y/o trabajo para residir en Andorra. Además, señala que, al igual que los andorranos, en cuanto personas físicas o jurídicas, contribuirán a los gastos públicos según su capacidad económica, mediante un sistema fiscal justo, establecido por la ley y fundamentado en los principios de generalidad y de distribución equitativa de las cargas fiscales. Es el único apartado referido a los extranjeros en el capítulo VI.

Por otra parte, establece que tanto los nacionales y los extranjeros legalmente residentes tienen derecho a fijar libremente su residencia en Andorra (Capítulo III. De los derechos fundamentales de la persona y de las libertades públicas). En el artículo 22 establece que la no renovación de la condición de residente o la expulsión de la persona legalmente residente sólo se podrá acordar por las causas y según los términos previstos en la ley, en virtud de resolución judicial firme, si la persona interesada ejerce el derecho a la jurisdicción.

Finalmente, en el artículo 2 del capítulo VII "De las garantías de los derechos y libertades" establece que "los extranjeros legalmente residentes en Andorra pueden ejercer libremente los derechos y las libertades del capítulo III de este Título." Pero entre ellos no figura el ejercicio del sufragio; de igual manera para ser dirigente de un sindicato se necesita ser andorrano.

Características de la política de inmigración andorrana

El principal objetivo de la política de inmigración andorrana es la regulación de los flujos en función de las necesidades del mercado. De ahí que la legislación se centra en los aspectos reguladores de la entrada al país y de la estancia de los extranjeros, más que en velar por sus derechos y deberes sociales. Así, consulta a los organismos que atienden al mercado laboral para determinar sus necesidades y en función de ello establecer cuotas de recepción de inmigrantes. Primero estudia los datos aportados por los organismos competentes de la Administración andorrana y luego consulta a la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de las organizaciones empresariales, profesionales y sindicatos y de las asociaciones de ámbito nacional que tienen un interés en materia de inmigración.

Por otra parte, los extranjeros que quieran obtener una autorización para permanecer en territorio andorrano son sometidos a una revisión médica por el Servei Mèdic d'Immigració el cual puede, en su caso, rechazar la autorización si es el caso de una enfermedad de la cual Andorra no pudiera hacerse cargo y que constituyera un peligro para la salud pública del país dada la ausencia de estructuras necesarias para tratarla. Aunque es muy raro que se deniegue una petición de inmigración por razones médicas.
De hecho, la nueva Ley 04/2018 de protección temporal y transitoria por razones humanitarias establece que la situación médica no puede constituir un criterio para denegar el acceso a Andorra para estas personas. Además de poder identificar las necesidades médicas

que requiere la persona posibilita que en el caso que no se pueda atender en Andorra se deriva a otro Estado sin modificarle el estatuto personal manteniendo el régimen de protección en el país.

La situación de los extranjeros en Andorra está regulada por la Ley 9 del 2012 que establece todos los requisitos e instrumentos que utilizará Andorra para ello. Esta ley ha sido objeto de sucesivas modificaciones, siendo la última aprobada el 17 de mayo de 2018, siendo publicada en el Boletín Oficial del Principado de Andorra del día 13 de junio de 2018 siendo actualmente la legislación vigente.

Esta ley establece que la inmigración estará bajo la administración del Ministerio del Interior. Mediante el decreto regulador del Servei d'Immigració ya señalado anteriormente, del 15 de febrer de 1996, se creó dicho Servicio que unificaba las competencias de la Oficina de Inmigración (creada en 1984) y del Servicio de Policía en materia de extranjería y residencia. Posteriormente se ha reglamentado con el decreto de aprobación del Reglamento Regulador del Servicio de Inmigración (Decret d'aprovació del Reglament regulador del Servei d'Immigració, del 19 de febrero de 2014). Este servicio coordina también el Servicio Médico de Inmigración, así como los demás servicios e instrumentos que sean creados para colaborar en la misión administrativa de la inmigración.

Por su parte el Registro Central de Inmigración centraliza todos los expedientes y los datos referentes a la situación de inmigración de todos los extranjeros del Principado de Andorra. Este registro es gestionado por el Servicio de Inmigración. Todos los extranjeros, salvo los turistas, deben inscribirse en dicho Registro y es la única entidad administrativa destinada a ello cuyos documentos emitidos tienen validez.

Los extranjeros tienen que solicitar la inscripción en el Registro Central de Inmigración para conseguir la autorización o permiso para residir y trabajar en territorio andorrano. La primera autorización no puede ser de más de 12 meses de estadía. La duración de cada autorización de inmigración que permite trabajar en Andorra está determinada por el Reglamento de cuota que la rige. El Gobierno fija por vía reglamentaria y, en general, por un período limitado, una cuota especial de autorizaciones para los distintos sectores que tienen necesidad de mano de obra, para una actividad profesional determinada, autorizaciones temporales para trabajadores de empresas extranjeras, autorizaciones de residencia sin ánimo lucrativo para profesionales con proyección internacional y por razones de interés científico, cultural y deportiva así como por ingresos en centros geriátricos privados o por ingresos en centros de curas médicas o terapéuticas privadas.

A ellos se suman las autorizaciones de inmigración de trabajo sin residencia, autorizaciones de inmigración de residencia y trabajo por cuenta propia más las autorizaciones para trabajadores fronterizos que han de pernoctar habitualmente fuera del territorio andorrano. Las autorizaciones de residencia sin actividad lucrativa están destinadas especialmente para aquellos extranjeros que, teniendo al menos su residencia principal en Andorra durante 90 días al año, quieren administrar entidades de capitales o fondos propios con una participación igual o mayor del 50%.

El Gobierno andorrano aprueba diferentes tipos de cuotas por vía reglamentaria, a saber: cuota prorrogable referida a autorizaciones de residencia y trabajo y las autorizaciones de trabajo fronterizo.

Cuota especial temporal que conllevan la residencia y trabajo en el país durante 1 año como máximo al igual que las autorizaciones de trabajador fronterizo debido a la estacionalidad de determinadas actividades.

La cuota especial coyuntural que se fija para satisfacer las necesidades de una actividad profesional determinada si se constata un déficit de trabajadores.

La autorización de residencia y trabajo por cuenta propia va dirigida a las personas que quieren ejercer una profesión liberal en el país o que quieren constituir una sociedad andorrana en virtud de una inversión extranjera en la que tendrán una participación superior al 20% y ejercerán un cargo en el órgano de administración.
La autorización de trabajo sin residencia es para todas aquellas personas que trabajan y residen en el extranjero por cuenta de una empresa legalmente constituida en Andorra.

Y, por último, la cuota de autorizaciones de residencia sin trabajo que comprende tres tipologías de autorizaciones:

- Autorización de residencia sin actividad lucrativa
- Autorización de residencia para profesionales con proyección internacional
- Autorización de residencia por razones de interés científico, cultural y deportivo.

Además, existen cinco tipos de autorizaciones de inmigración que no están sometidas a ningún tipo de cuota: 1) Autorización de residencia por reagrupación; 2) Autorización de inmigración temporal para trabajadores de empresas extranjeras que tiene como finalidad la contratación de servicios de una empresa extranjera para ejecutar un trabajo concreto en Andorra, por una duración máxima de 6 meses; 3) Autorización de residencia y trabajo del personal de los centros de enseñanza; 4) Autorización por estudios, en prácticas formativas, para entrenamientos deportivos o para investigación, y, por último, la autorización de residencia por ingreso en centros geriátricos privados o de cuidados médicos o terapéuticos privados.

Normalmente proporcionan una autorización por un año, luego se renueva por uno de 2 años que a su vez puede renovarse tres veces. Posteriormente les conceden una autorización por 10 años. Por esa razón pueden permanecer con ese permiso de diez años el resto del tiempo.

Por su parte también se reglamentan los procesos de reagrupación familiar. Para ello el andorrano o extranjero que solicita dicha autorización de residencia por razones de reagrupación familiar permite al extranjero a residir en el Principado. Los casos a los cuales la persona de nacionalidad andorrana o el titular de una residencia y trabajo pueden solicitar la reagrupación familiar son los siguientes: a) el cónyuge o pareja estable; b) los hijos menores de edad y los hijos menores de edad del cónyuge que tengan la guardia y custodia legal, c) los hijos mayores de edad, y los hijos mayores de edad del cónyuge a cargo de los cuales no ejercen la tutela legal o que tiene bajo su protección en el marco de una institución similar; d)

los ascendientes a cargo que tengan como mínimo 65 años o estén jubilados, además de algún caso especial referido a solicitantes que no ejercen la tutela legal.

Adquisición de la nacionalidad

La Ley cualificada de la nacionalidad del 3 de septiembre de 1993 y sus posteriores modificaciones regulan los procesos de nacionalización de los extranjeros dado que la Constitución de 1993, previa a dicha ley, no especificaba nada acerca de si los extranjeros podían acceder a la nacionalidad andorrana. Dicha ley establece 5 modalidades de adquisición de la nacionalidad por parte de los extranjeros estableciendo cada modalidad los requisitos que debe cumplir una persona para obtenerla:

1. Adquisición de la nacionalidad andorrana por adopción plena (Artículos 8 y 2) que requiere que la adopción haya sido judicialmente declarada antes de que el niño tenga catorce años de edad.
2. Adquisición de la nacionalidad por la nacionalidad andorrana de un progenitor o de un abuelo. (Artículos 9, 7 y 28)
3. Adquisición de la nacionalidad por matrimonio (Artículos 10 y 7) si acredita tener su residencia principal y permanente en Andorra ininterrumpidamente desde al menos tres años, antes o después de la celebración del matrimonio, y si demuestra su integración en el Principado de Andorra.
4. Adquisición de la nacionalidad por naturalización (Artículo 11 y artículo 7)
5. Adquisición de la nacionalidad por naturalización de uno de los progenitores (Artículos 12, 7, y 28, apartado 4)

En todas estas modalidades se establece que la persona, sea menor o mayor de edad, para adquirir la nacionalidad andorrana debe haber previamente renunciado a la nacionalidad extranjera o, en su caso, haberla perdido.

En 1995 se llevó a cabo una modificación en la ley en la que, principalmente, se cambiaban los años de residencia para obtener la nacionalidad andorrana, pasando de 30 a 25 años.

Y, por último, desde 2004, año en que hubo dos cambios importantes en la legislación, rige que los años de residencia para obtener la nacionalidad andorrana es de 20 años; y, se reduce a 10 años el periodo de escolaridad en el país para los menores de edad que están escolarizados.

Descripción sociodemográfica de la inmigración en Andorra.

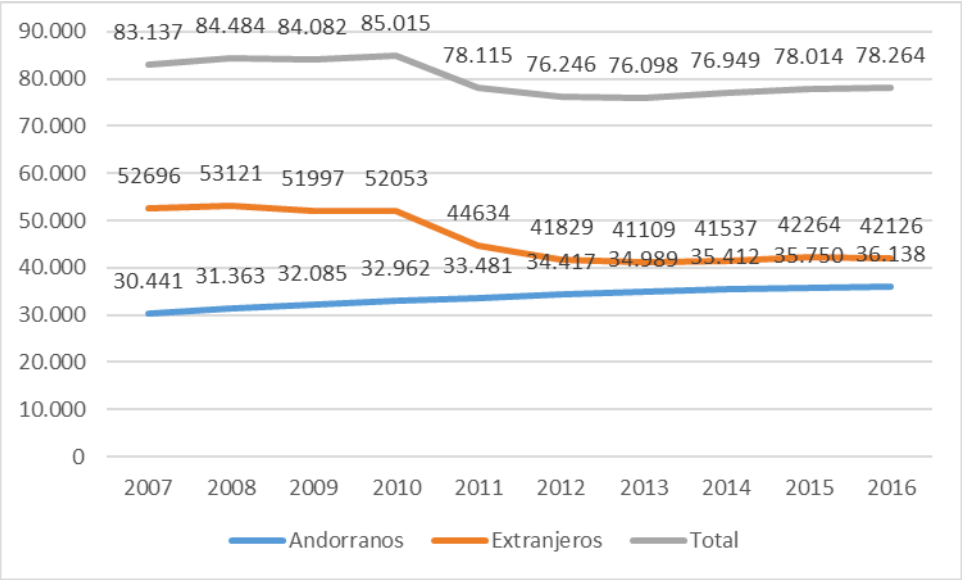
Los extranjeros residentes en Andorra son procedentes principalmente de España, Portugal y Francia que llegaron mayoritariamente entre principios de los años 60 y 1993, empezando con la construcción de la carretera de la Seu d'Ugell en Andorra. Posteriormente, la inmigración se detuvo durante un período de cuatro años, si bien se reinició el flujo a partir de 1998, aunque a ritmo más moderado que el período migratorio anterior. Ese flujo migratorio se

detuvo de nuevo en 2009-2010 a causa de la crisis económica internacional que afectó también a Andorra.

Entre medias, en el periodo comprendido entre los años 1998 y 2002, el Gobierno no aprobó ninguna cuota hasta la aprobación de la primera Ley cualificada de inmigración del 14 de mayo de 2002, que entró en vigor en septiembre de 2002. A partir de entonces el Gobierno ha aprobado los correspondientes reglamentos de cuota que tiene en cuenta las circunstancias socioeconómicas del país. La grave crisis económica internacional también afectó a Andorra y conllevó a que el Gobierno redujera el contingente de las cuotas a partir del año 2009. Sin embargo, la recuperación económica ha supuesto una apertura progresiva de las cuotas.

En los años 2011 y 2012 tiene lugar una disminución de la población registrada que responde, en buena parte, a un proceso de limpieza administrativa de los registros del censo de población efectuado por los Comuns de cada parroquia . Hay que subrayar también, respecto a la población estimada, que se ha mantenido prácticamente estable en los últimos cinco años.

Gráfico 1. Evolución de la población andorrana y extranjera 2007-2016



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los Comuns / Censos parroquials dels Comuns

Como se observa en el gráfico, que recoge la evolución de la población andorrana en los últimos 10 años, cuando decae el número de extranjeros decae también la población total. No obstante, el débil crecimiento de la población andorrana intenta disminuir el impacto de la caída de la población extranjera especialmente en los últimos 4 años, pero de manera muy leve. De hecho, el crecimiento es del 18,7% en esos diez años.

La tabla 1 nos revela la composición de la población de Andorra en 2016, según la cual la población propiamente andorrana no llega a ser la mitad de la población total (46,17%) frente al 53,83% de los extranjeros. Sin duda supone un cambio importante si comparamos con los datos de 1992 donde el 81% de la población era extranjera. Se observa una tendencia a igualarse el número de andorranos y de extranjeros.

Tabla 1. Distribución de la población de Andorra por nacionalidad según números absolutos y porcentajes (2016)

Nacionalidad	Población	%
Andorranos	36.138	46,17
Españoles	20.652	26,39
Portugueses	10.300	13,16
Franceses	3.946	5,06
Otros	7.228	9,24
Total	78.264	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los Comuns / Censos parroquials dels Comuns

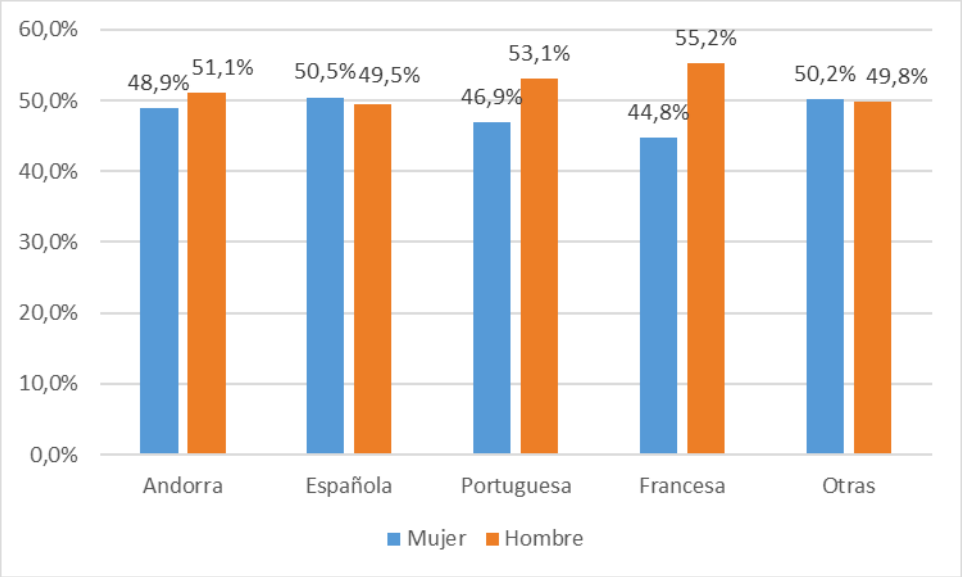
El 53,83% de la población está integrado por extranjeros: españoles (26%), portugueses (13%) y franceses (5%). Desde hace décadas la presencia de estos colectivos ha sido importante debido a que españoles y franceses son vecinos limítrofes y portugueses que no siendo estos últimos vecinos tienen cierta cercanía física.

La composición del restante diverso colectivo de "otros" (altres) reúne al 9%. Este conglomerado está integrado por 116 colectivos, de los cuales residen nacionales de todos los Estados miembros de la Unión Europea (28); los restantes son Suiza, Australia, Marruecos, Filipinas, Argentina, Chile, India, Uruguay y Estados Unidos, etc. Los cinco colectivos más numerosos en Andorra, tras España, Portugal y Francia son Argentina, Reino Unido, Italia, Rusia y Filipinas.

Con respecto a la variable sexo, el 51,1% de la población total es masculina mientras que la femenina es el 48,9%. Se observa que, en tres de los cinco colectivos aquí analizados, la presencia femenina es menor que la masculina: la andorrana, portuguesa y francesa. Solamente la española y las otras nacionalidades superan levemente las mujeres a los hombres.

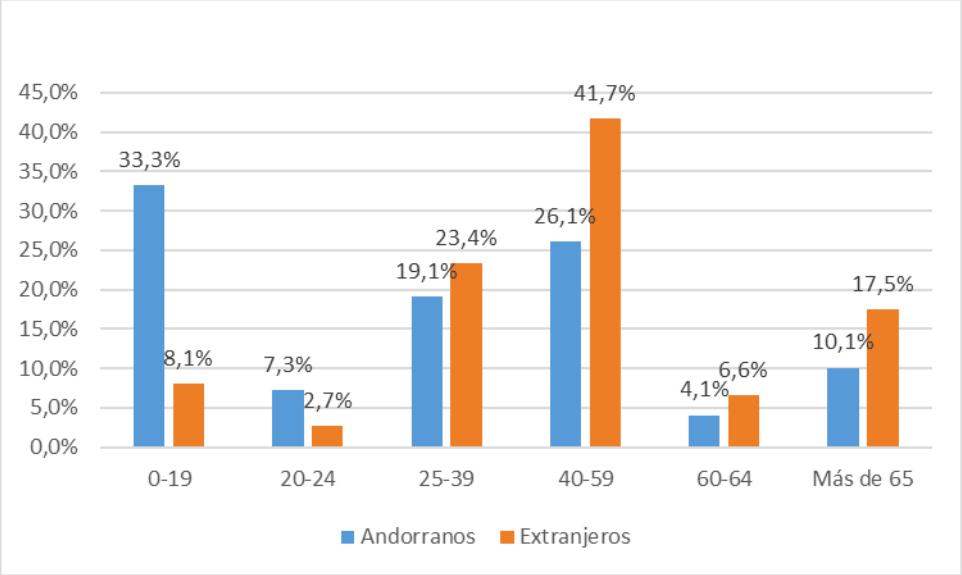
Por otra parte, es llamativa la comparación de los tramos de edad entre andorranos y extranjeros. En efecto, más de un tercio de la población andorrana es muy joven siendo ésta menor de 19 años frente a solo el 8% de los extranjeros. Si tenemos en cuenta la población andorrana menor de 24 años encontramos que suma el 40,6%. En cambio, la población extranjera es mayoritaria en el resto de tramos de edad especialmente entre los que tienen entre 40 y 59 años, 15% mayor que la andorrana. Y singularmente los extranjeros son mayoritarios en el tramo de los mayores de edad, de más de 65 años. Ciertamente esta distribución etaria es diferente a la de otros países receptores de inmigración donde suele haber un porcentaje importante de jóvenes y bastante baja en el de los mayores de 65 años. Pero sí coincide con éstos en la importante presencia de gente en edad de trabajar. Por un lado, está claro que la población extranjera viene a Andorra a trabajar y por eso compone un porcentaje importante del mercado laboral. Pero, por otro lado, parece existir un porcentaje importante que ya jubilados se quedan o vienen a instalarse en Andorra.

Gráfico 2. Distribución por sexo de la población de Andorra



Fuente: Elaboración propia sobre datos de los Comuns / Censos parroquials dels Comuns

Gráfico 3. Distribución etaria de andorranos y extranjeros 2016.



Fuente: Elaboración propia del Comuns / Censos parroquials dels Comuns

Descripción de las autorizaciones para inmigrantes.

En este apartado se describen las autorizaciones o permisos para inmigrantes según tipos, tramo de edad y tiempos de inscripción de las mismas. Se analizan los datos proporcionados por el Departament d'Immigració, a la fecha de Enero-Marzo de 2017.

Tabla 2. Autorizaciones en vigor por tipos y tramo de edad 2017

Tipos de autorizaciones en vigor	< 18	18-25	26-39	40-59	> 60	Total	%
Residencia y trabajo	95	1.640	9.021	15.741	6.717	33.214	**77,5**
Residencia	3.686	366	417	1.131	2.321	7.921	**18,5**
Fronterizo		41	375	835	107	1.358	**3,2**
Temporal para empresas extranjeras		27	86	83	1	197	**0,5**
Temporal para investigación y estudios	64	47	10	4		125	**0,3**
Trabajo sin residencia		2	17	38	2	59	**0,1**
Total	**3.845**	**2.123**	**9.926**	**17.832**	**9.148**	**42.874**	**100**
%	**9**	**5**	**23**	**42**	**21**	**100**	

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por el Departament d'Immigració, Gener - Març 2017

Esta tabla nos permite identificar que más de las tres cuartas partes de los extranjeros (77,5%) cuentan con una autorización de residencia y trabajo. El 18,5% cuenta con residencia por lo que suponemos que además de cónyuges e hijos (los menores de 18 años suponen el 46,5% de este grupo), este tipo de autorización se nutre de aquellas personas mayores que residen o están en residencias geriátricas dado el porcentaje significativo suponiendo el 29% del grupo.

El resto de tipo de autorizaciones que apenas llega al 4% se reparte entre permisos fronterizos, apenas un 3%, lo mismo que permisos temporales para empresas y para investigación y estudios.

Pero, sin lugar a dudas, la gran mayoría de los extranjeros se concentran entre las edades de 26 y 59 años llegando a sumar el 64,7%, es decir que se encuentran en la edad de trabajar. Por otra parte, dentro del tipo de autorización de residencia y trabajo esos tramos de edad suman el 95%.

En la tabla 3 se analiza la antigüedad de las autorizaciones de trabajo y residencia.

Tabla 3. Autorizaciones en vigor por tipos y tiempos de inscripción en el Registro Central de Inmigración 2017

Tipos de autorización	Menos de 1 año	1-5	6-10	11-15	16-20	más de 20 años	Total
Residencia y trabajo	1.492	3.980	3.824	6.260	3.584	14.074	33.214
Residencia	1.080	3.060	1650	997	383	751	7.921
Fronterizo	106	239	174	295	216	328	1.358
Total	2.678	7.279	5.648	7.552	4.183	15.153	42.493

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por el Departament d'Immigració, Gener - Març 2017

En ella vemos cómo el 63,3% de las autorizaciones de inmigración en vigor están registradas desde hace más de 10 años. Esta proporción pasa a ser del 26,9% en las autorizaciones de residencia simple, mientras que el 52,3% tienen 5 años o menos registrados en Inmigración. Esta característica se explica porque esta categoría agrupa a muchos menores de edad.

Siete de cada diez (72%) que tienen autorización de residencia y trabajo las tienen con más de diez años, destacando que el 42% tiene más de 20 años. Lo cual revela que el grupo que tiene este tipo de autorización es el que lleva más años de residencia. Mientras que los que tienen solamente un permiso de residencia se concentran en el tramo de 1 a 5 años (38,6%) dando ciertas señales de que la reagrupación familiar comienza a asentarse.

Educación y promoción cultural

En Andorra todos los niños, independientemente de su situación administrativa, son escolarizados. La escolarización es gratuita y obligatoria hasta la edad de 16 años.
Coexisten tres sistemas educativos públicos y gratuitos: el andorrano, el español (laico y confesional) y el francés, que son administrados por los Ministerios de Educación de los respectivos gobiernos.

Existen convenios con España y Francia que reglamentan su respectiva enseñanza en Andorra y ambos prevén el reconocimiento, la homologación y la equivalencia de los estudios y las titulaciones establecidas por las respectivas Administraciones. E incluye, entre otros aspectos, introducir la Formación Andorrana (lengua catalana, historia, geografía e instituciones del país). También existe un convenio en materia de cooperación educativa entre el Principado de Andorra y la República de Portugal que permite a los niños de origen portugués puedan estudiar su lengua materna.

También se ofrecen en diferentes centros escolares, fuera del horario lectivo, clases de idiomas de las comunidades más representadas, en particular clases de árabe y de ruso.

En el ámbito cultural Andorra promueve actividades de promoción de la diversidad cultural como la semana de la diversidad cultural, Músicas del mundo (Escaldes-Engordany) y el taller artístico Art Camp-Andorra.

Recomendaciones

La principal conclusión que se extrae de este trabajo es que la política migratoria andorrana está centrada en atender especialmente a su mercado laboral y que no se realizan acciones especialmente encaminadas a la integración de los extranjeros.
Por este motivo, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Llevar a cabo estudios para conocer la realidad de los extranjeros.

- Formular una política de inmigración centrada más en los derechos sociales, buscando una integración de los extranjeros en la sociedad, complementaria a la actual visión económica.

- Crear medidas que favorezcan la adquisición de la nacionalidad para aquellos extranjeros que lleven al menos diez años de residencia.

- Atender especialmente a los aspectos sociales y culturales de los extranjeros para cuidar y respetar la diversidad de la sociedad andorrana.

Bibliografía

Constitución de Andorra:
http://www.andorramania.net/constitucion-principado-de-andorra.php

Decret d'aprovació del Reglament regulador del Servei d'Immigració:
https://leslleis.com/R20140219A

Datos estadísticos población de Andorra:
http://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/index.asp#

Llei 9 2012 qualificada d'immigració:
https://www.bopa.ad/bopa/029009/Pagines/GL20170202_09_32_06.aspx

Nota de Premsa: Departament d'Immigració, Gener - Març 2017 Data de publicació: dijous, 20/07/2017, www.estadistica.ad

Legislación sobre nacionalidad:

Ley cualificada de la nacionalidad, del 3/09/1993:
https://www.bopa.ad/bopa/005051/Pagines/E8AA.aspx

Ley cualificada de la nacionalidad, del 5/10/1995:
https://www.bopa.ad/bopa/008008/Pagines/4852.aspx

Ley 10/2004, del 27 de mayo, cualificada de modificación de la Ley cualificada de la nacionalidad: https://www.bopa.ad/bopa/016039/Pagines/3696A.aspx

ARGENTINA

INFORME: LOS MARCOS SOCIOLABORALES Y POLÍTICO-JURÍDICOS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA: LA CENTRALIDAD DE LOS DERECHOS EN EL DESARROLLO

Nora PÉREZ VICHICH y Gladys BAER, Universidad Nacional de 3 de Febrero (UNTREF)

Evolución y composición de las migraciones internacionales en la Argentina

La República Argentina es un país en que la inmigración internacional ha tenido un papel central para la formación de su población y de su mercado de trabajo. A fines del siglo XIX y principios del Siglo XX, la inmigración proveniente de diversos países de Europa, era muy importante. Según el Censo de 1914, cerca del 30% de los habitantes era inmigrante. A medida que la población aumentaba por el crecimiento natural, también se iba frenando la llegada de la inmigración de ultramar y la presencia de los inmigrantes iba descendiendo. A nivel nacional, según datos del último Censo de 2010, sólo el 4,5% de la población residente había nacido en otro país.

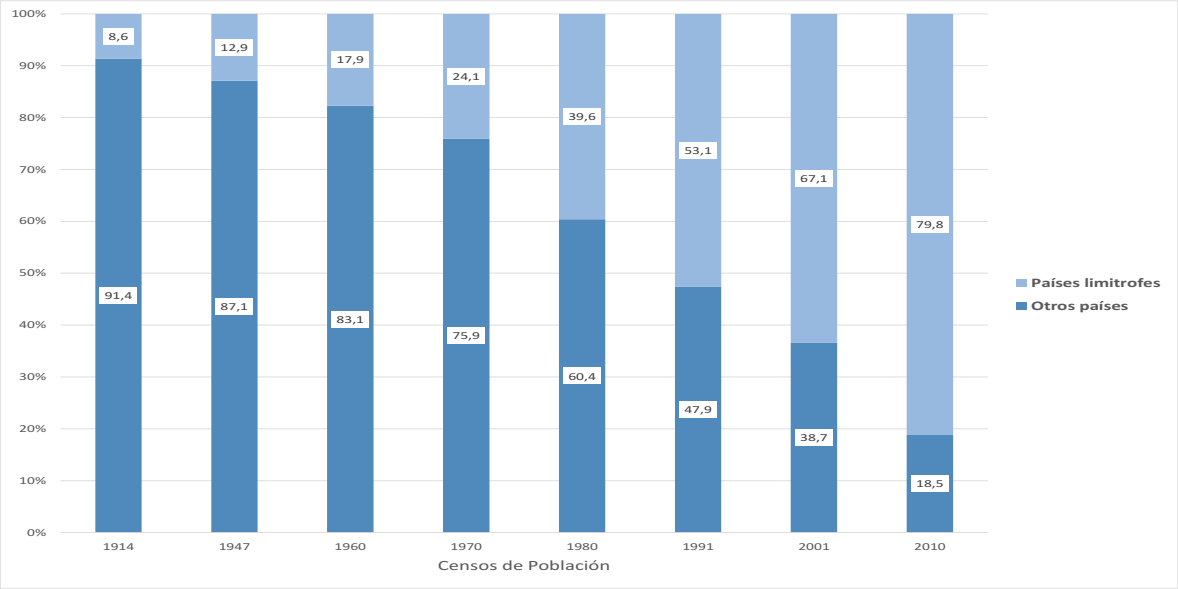
Además del tamaño, se experimentaron modificaciones en la composición por origen de la inmigración internacional. A mediados del Siglo XX, comenzó a tomar notoriedad la corriente suramericana, que, si bien siempre estuvo presente el territorio argentino, comenzó a visibilizarse y ganar peso sobre la población extranjera aproximadamente a fines de la década del 50'.

Casi el 80% de los inmigrantes que residían en el país en 2010 (fecha del último censo de población) eran originarios de países vecinos.

Entre las nacionalidades predominantes, se destacan las de Paraguay, Bolivia, Perú, Chile y Uruguay. A ellas se suman un flujo reciente de inmigración colombiana, que en tamaño resulta pequeña pero que es novedosa, debido a que no se registraba una red migratoria de esa nacionalidad previamente establecida en la Argentina. Como se ha documentado en la literatura de esta materia, las redes migratorias juegan un rol importante para comprender la consolidación de una corriente migratoria y también las modalidades de inserción laboral que prevalecen en las mismas.

Gráfico 1

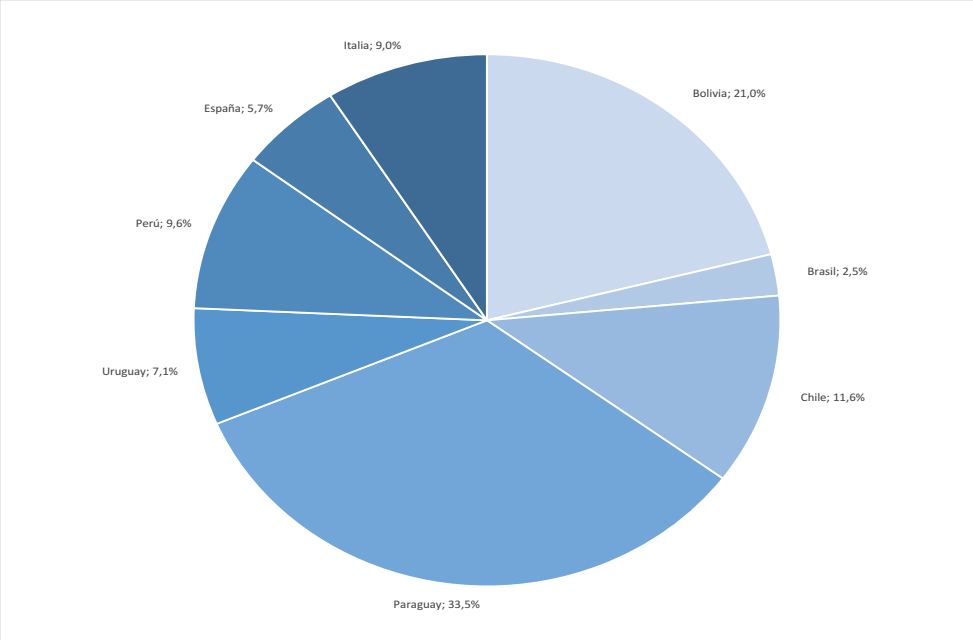
Gráfico 1: Población nacida en países limítrofes y en otros países según censos de población. Total del país. Años 1914-2010.



Fuente: Censos Nacionales de Población, 1914 a 2010.

Gráfico 2

Gráfico 2: Porcentaje según nacionalidad de la población nacida en países limítrofes y en otros países



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

La inmigración suramericana exhibe un incremento de cierta significación en la primera década de 2000's, acompañando las mejoras y recuperación que experimentó la economía y el

mercado de trabajo argentino. En la última década la inmigración procedente de los países de la región pasó de 1 millón a 1 millón cuatrocientos mil residentes (en números absolutos aproximados) y la variación intercensal entre 2001 y 2010 alcanzó al 38%. Sin embargo, este crecimiento de las migraciones no aumentó la incidencia de la población extranjera sobre la población total, que actualmente es de 4,5%.

En este contexto, hay algunas nacionalidades que han tenido aumentos notorios durante la última década, es el caso de la inmigración procedente de Paraguay, Bolivia y Perú. Mientras que otras - uruguayos y brasileros- se han mantenido estables y otras han disminuido su peso entre los extranjeros residentes en el país como el caso de los chilenos. Se mantiene muy claramente el carácter laboral de la inmigración hacia la Argentina siendo preponderante el peso que tienen los inmigrantes en edades potencialmente activas, la mayoría, casi el 80% se encuentra en la franja de 15 a 64 años, porcentaje que incluso se acentuó en comparación a 2001.

Aunque también se destaca el porcentaje de migrantes de más de 65 años, ya en edades de retiro laboral: algo más del 12% de los migrantes se encuentra en esta franja etaria, superando en dos puntos porcentuales a la población total. Esto se comprende porque la inmigración de países vecinos se fue estableciendo en varias oleadas, y conviven varias generaciones de migrantes, y los más antiguos hacen que la proporción de adultos sea notoria, aun cuando se han ido renovando con la recepción de nuevas cohortes de migrantes.

En este sentido la situación es bastante diferente según nacionalidad. Para chilenos y uruguayos los migrantes de más de 65 años son una proporción más elevada por ser colectividades que no se han renovado en los últimos años, mientras por el contrario, la inmigración boliviana y peruana, de llegada más reciente, tiene una población adulta mayor muy escasa. Teniendo en consideración este segmento las migraciones son relevantes que en los últimos años se han implementado políticas públicas que han permitido un mayor acceso a las jubilaciones, y los inmigrantes también se han beneficiado de las mismas.

Tabla 1

Tabla 1: Porcentaje según grandes grupos de edad de la población nacida en países limítrofes por nacionalidad. Índice de Masculinidad

	Grandes grupos de edad			
	0-4	15-64	65 y más	Indice de Masculinidad
Bolivia	10,7%	80,4%	8,9%	98,7
Brasil	8,5%	73,8%	17,7%	72,9
Chile	2,5%	74,4%	23,1%	87,1
Paraguay	9,5%	78,7%	11,8%	79,7
Uruguay	3,2%	79,0%	17,8%	90,8
Perú	8,8%	87,9%	3,3%	81,9
Total migrantes	8,2%	79,5%	12,3%	86,0
Población total	25,5	64,3	10,2	94,8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

El 88, 2% de los varones nacionales en edad de jubilarse pudo acceder a esta prestación, y el 75,3% de los varones migrantes. Mientras que para las mujeres nacionales ese porcentaje fue de 75,5% y para las migrantes el 60,6%. [3] (Masse; G. 2015)
Otra tendencia que se mantiene es la feminización de las migraciones, el índice de masculinidad es de 86, lo que significa que en términos generales hay 86 varones migrantes por cada 100 mujeres del mismo origen. Este predominio femenino se destaca al compararlo con la población del país, que presenta un índice de masculinidad de 94.8. Sin embargo, este fenómeno de la progresiva feminización de las migraciones internacionales se registra en varios procesos migratorios internacionales (CEPAL; 2014).

En el caso de América Latina, los procesos de ajuste estructural y reestructuración económica implementados por largos períodos afectaron las condiciones de vida de vastos sectores de la población. El deterioro en la capacidad de acceder a empleos dignos y a bienes y servicios públicos tuvo repercusiones en la división sexual del trabajo. Si bien el resquebrajamiento del modelo de proveedor único (masculino) que se observa a lo largo de la región podría ser entendido como parte de un proceso de emancipación de las mujeres, lo cierto es que para una gran parte de ellas, esto implicó su incorporación en empleos de baja calidad y remuneraciones, sin que se haya alterado en forma sustancial su participación en labores de tipo domésticas. En un contexto de creciente protagonismo en cuanto a su rol económico, la migración internacional de las mujeres aparece como una estrategia viable, la cual ha sido facilitada por un abaratamiento de los costos de transporte, una mayor fluidez de la comunicación y la operatoria de redes sociales transnacionales (Cerrutti; Maguid 2010).

El perfil educativo de los inmigrantes, procedentes de los países vecinos es más bajo que el de la población nacional, si bien hay bibliografía que marca diferencias según nacionalidad (Cerruti, 2009) en promedio, y comparando la población nativa y la migrante se observa que las diferencias más notorias se registran en los niveles extremos. Por un lado, el porcentaje que no completó el nivel primario para los migrantes supera el 13% mientras que para los

[3] "Al examinar la situación de los/as migrantes sudamericanos/as que han accedido a la jubilación, casi una tercera parte se jubiló por años de trabajo y/o aportes, en tanto casi la mitad lo hizo a partir de haberse inscripto en la moratoria previsional otorgada previo al 2011, a diferencia de la población argentina jubilada que, según MTEySS (2014) ostenta un mayoritario acceso logrado a partir de haber aportado al sistema contributivo. Asimismo, es notoria la brecha por género. En el caso femenino, el 60,7 por ciento de las migrantes sudamericanas se jubiló por haber entrado en la moratoria, siendo mínima la proporción que lo hizo a partir de contar con años de trabajo y/o aportes. Entre los varones, la jubilación a partir de la moratoria previsional aglutina al 32,4 por ciento del total de jubilados de origen sudamericano. De todas maneras, la brecha de género señalada con anterioridad alude en realidad a las ya conocidas y analizadas brechas de género que impactan en toda población, sin distinción de origen. Entre las políticas de protección dirigidas a los adultos mayores implementada entre 2003 y 2013 figura la implementación del "Programa de Inclusión Previsional y Anticipada" o "moratoria previsional", un programa de gran envergadura que tuvo como objetivo central otorgar el beneficio jubilatorio a aquellas personas que, teniendo la edad de jubilarse, no podían hacerlo por no alcanzar a cumplir los años de aportes requeridos. La Ley 25.994 estableció un plan de facilidades de pago para los adultos mayores que tenían la edad jubilatoria (60 años para las mujeres y 65 para los varones) pero que no contaban con los 30 años de aportes y una prestación anticipada para los adultos mayores que tenían los años de aporte, pero no la edad jubilatoria (y estaban desempleados) (MTEySS, 2014…). Asimismo, al momento de la redacción de esta investigación -2014-, el Parlamento Nacional aprobó la aplicación de una nueva moratoria previsional. El objetivo de esta segunda etapa de inclusión previsional está orientado a garantizar una jubilación y cobertura médica para las personas en edad de jubilarse y que al momento no pueden hacerlo por el elevado costo de la deuda previsional. A la nueva moratoria podrá acceder cualquier persona que, teniendo la edad exigida por ley - las mujeres 60 años y los hombres 65-, le falten años de aportes para llegar a los 30 necesarios, no contar con prestación previsional alguna o percibir una mínima (como pensiones y Pensiones No Contributivas). (Masse, G; 2015)

nativos esta categoría concentra apenas al 6% de su población. En el otro extremo, aquellos que tienen educación universitaria o terciaria alcanza a más del 33% de los nacionales, en cambio para los migrantes esta categoría es de menos del 15%.

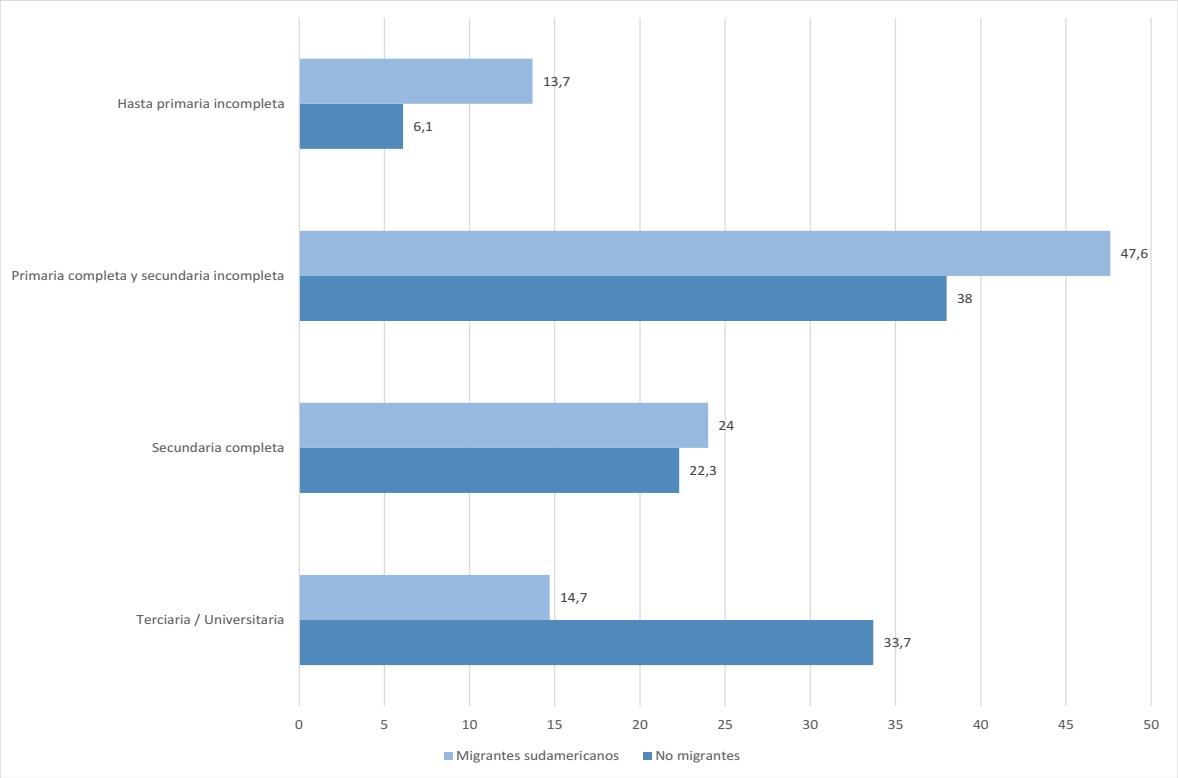
A partir del año 2006, se implementó un programa especial de normalización documentaria, el programa Patria Grande, que permitió que un gran número de inmigrantes que se encontraban en la Argentina, en situación de irregularidad migratoria, pudieran inscribirse en el mismo y completando la documentación simplificada que se solicitaba a los inmigrantes de origen sudamericano, accedían a la documentación migratoria legal. En este programa se inscribieron más de 420 mil inmigrantes, muchos de ellos lograron su radicación a través de esta medida, y las estadísticas de los registros administrativos del mismo, brindan muestra del perfil educativo de los inmigrantes que ya residían en el país y necesitaban regularizar su situación migratoria. El 53% tenían estudios primarios, y el 35% estudios secundarios. A su vez muestra un bajo porcentaje de migrantes con estudios superiores.

De esta forma, podemos considerar que se trata de una inmigración de un tamaño pequeño-a medio, con una incidencia de 4,5% s obre la población total, que ha tenido un crecimiento dinámico en la última década en particular de algunas nacionalidades, (Paraguay, Bolivia y Perú), a las que se sumaron algunos orígenes novedosos como Colombia, Ecuador y Venezuela.

Es un flujo migratorio de carácter laboral, con una fuerte concentración de migrantes en las edades potencialmente activas, composición que se acentuó en la última década. Asimismo, mantiene una relevante presencia femenina, y en edades jóvenes, aunque también empieza a percibirse en las nacionalidades de más antiguo asentamiento un segmento relevante de adultos mayores. En cuanto a la situación legal, en los últimos años en la Argentina se ha aplicado una política hacia las migraciones internacionales con enfoque en derechos humanos, que ha permitido por una parte la regularización de miles de inmigrantes que se encontraban en situación irregular y por otra, presenta para los nuevos inmigrantes un sistema de gestión de los trámites simplificado, y el reconocimiento de derechos y trato

Gráfico 3

Gráfico 3: Nivel de educación, según condición migratoria. Total de Aglomerados urbanos. 2006



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares-INDEC. Elaborado por Maguid A. (2011)

igualitario con los nacionales. Esto ha posibilitado que, en la actualidad, la mayoría de los inmigrantes de origen suramericano se encuentren en situación legal. Según estudios realizados recientemente, el 89% de los trabajadores inmigrantes tienen otorgado su documento nacional de identidad. (Encuesta de Protección Social, 2011).

2.-Situación laboral de los inmigrantes[4]

Los trabajadores inmigrantes originarios de los países de Suramérica han participado de los mercados de trabajo de la Argentina desde hace muchos años, su aporte se sumó a la población laboral nacional en las diferentes etapas del desarrollo del país.

En comparación con los países de la región, la Argentina mantiene una situación más favorable en cuanto al acceso al empleo, los ingresos laborales y la disponibilidad de bienes,

[4] En este apartado se presentan datos estadísticos del año 2012 procesados sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Se ha tomado la decisión de incluir sólo un año debido a que el instituto de estadística nacional se encuentra en una fase de revisión e investigación sobre las series publicadas con posterioridad al primer trimestres de 2007, hasta el cuarto trimestre de 2015 inclusive. Han advertido sobre las reservas para el uso de las estadísticas de este período. Sin embargo para cumplir con el compromiso de este artículo se han incluidos datos de 2012, teniendo en cuenta que comparando algunos indicadores de la EPH con otras fuentes como la encuesta de protección social, no se habrían observado contrastes muy notorios en el tema migratorio laboral. Sin embargo, claro se espera de una definición a futuro respecto al uso de las estadísticas del período mencionado.

servicios públicos, y cobertura de la protección social, beneficios que son valorados por los inmigrantes.[5]

En este sentido, al analizar los principales indicadores laborales de Argentina, se advierte claramente el carácter laboral de las migraciones, en primer lugar, se observa, altas tasas de actividad y empleo y bajo desempleo. El nivel de participación de los inmigrantes (tasa de actividad) es superior al de la población nacional. En el caso de los varones esta tasa llega a superar el 80%, mientras para los nacionales, se reduce en más de 7 puntos porcentuales.

Se entiende que quienes dejan su tierra por mejorar sus condiciones de vida, necesitan desarrollar alguna actividad económica para su subsistencia y la de sus familias, y por tanto buscan incorporarse rápidamente al mercado de trabajo, en este sentido es natural que el porcentaje de activos sea más elevado para este colectivo, más allá de la sobrerrepresentación típica que presentan los migrantes en las edades activas.

Tabla 2

Tabla 2: Radicaciones según nivel educativo y año de inicio del Expediente, en el marco del Programa Patria Grande

Nivel de estudio	2006	2007	2008	Total general	Porcentaje
Primarios	145.807	68.693	10.592	225.092	53,13
Secundarios	107.238	36.128	6.101	149.467	35,28
Terciarios	19.587	12.028	1.833	33.448	7,89
Universitarios	6.425	2.050	378	8.853	2,09
No posee	4.731	1.781	323	6.835	1,61
No informó	1		1	2	
Total general	283.789	120.680	19.228	423.697	100

Fuente: Dirección Nacional de Migraciones Informe Estadístico Agosto de 2010

Tabla 3

[5] Según datos de CEPAL, el mayor salario mínimo de la región corresponde a Argentina. (Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible; 2014)

Tabla 3: Tasas de Actividad, empleo, desempleo y empleo no registrado. Total de aglomerados urbanos. Promedios anuales 2012.

Sexo	Condición de migración	Tasa de Actividad	Tasa de Empleo	Tasa de desempleo	Tasa de empleo no registrado
Varones	Inmigrantes sudamericanos	81,1	74,8	7,8	50,3
	Nacionales	73,9	69,4	6,2	30,9
Mujeres	Inmigrantes sudamericanos	49,7	47,4	5,5	63,1
	Nacionales	49,0	44,7	8,8	36,3
Total	Inmigrantes sudamericanos	63,0	59,0	6,8	56,2
	Nacionales	60,2	56,4	7,3	33,3

Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, MTEySS en base a la EPH-INDEC.

En el caso de las mujeres, que como es conocido usualmente tienen menores niveles de participación económica en comparación a los varones, se observa una diferencia mínima entre inmigrantes y nacionales, 49, 7 y 49% respectivamente. Sin embargo, debe atenderse que la brecha entre la tasa de actividad femenina y masculina –tanto para migrantes como para nacionales- refleja que las mujeres no participan en el ámbito laboral y económico del mismo modo que los varones. Acerca de esto, las investigaciones sobre género, han señalado como socialmente se ha asignado principalmente a las mujeres el trabajo reproductivo y a los varones el trabajo productivo. Es la reproducción de estos rasgos lo que hace persistente los patrones de inserción laboral diferenciados para varones y mujeres, y que van más allá y atraviesan la condición de migración. En la comparación de tasas de actividad femenina y masculina, la brecha no es muy diferente entre migrantes y nacionales.

En la tasa de empleo, como relación entre los ocupados y la población, los inmigrantes también presentan valores elevados y superiores a la población nacida en el país. La tasa de empleo de los migrantes varones era de 74,9% y para los nacionales 69,4%. En este indicador la brecha con las mujeres también es amplia, para las migrantes esta tasa desciende a 47,4% y para la nacionales a 44,7%.

En cuanto al desempleo, se observan tasas bajas tanto para los inmigrantes como para los nacionales[6], incluso para los primeros la tasa de desempleo es 0.5 p.p más bajo que para los

[6] Las mejoras de la situación laboral generada a partir de 2003, se refleja en la disminución de esta tasa tanto para todos los ocupados. "Durante el lapso transcurrido entre 2004 y 103 el mercado de trabajo argentino mostró un comportamiento muy sobresaliente. Efectivamente, la tasa de empleo se incrementó cinco puntos porcentuales, la desocupación se redujo a menos de la mitad vigente en 2004 y tanto la proporción de empleos informales -en el conjunto de ocupados- como la correspondiente a aquellos trabajadores asalariados no registrados -respecto al total de asalariados- disminuyeron sensiblemente, en casi 6 p.p y 9 p.p. respectivamente. La diferencia entre ambas proporciones revela el fuerte dinamismo que mostró el empleo asalariado y en particular, los puestos de trabajo que se registraron en la seguridad social. De modo similar, los ingresos laborales se incrementaron en sintonía con la evolución del mercado de trabajo que se acaba de describir. Así puede apreciarse que el ingreso promedio de los ocupados se sextuplicó en términos nominales a cabo de este decenio". (Groisman, F; 2015). Esta situación muestra indicios de modificación en el presente año, debido a las

segundos. Valores que indican que los inmigrantes logran insertarse laboralmente sin mayores dificultades en el mercado de trabajo argentino, que hay segmentos del mismo que demandan su fuerza laboral y que no se perciben comportamientos diferenciales o discriminatorios en cuanto al acceso al empleo entre nacionales y migrantes .Resulta llamativo, que el desempleo de las mujeres migrantes es la más baja de todos los grupos que se están analizando, tanto en comparación con los varones, como las mujeres nacionales.

Ahora bien, dónde si se observan diferencias significativas entre trabajadores migrantes y nacionales, es en el acceso al empleo de calidad. Por supuesto debe considerarse que el mercado de trabajo local presenta niveles altos de empleo no registrado[7]. Para el año 2012, alrededor del 33% de los asalariados se encontraban con un empleo no registrado, y para los inmigrantes ese indicador se elevaba al 56%.

En cuanto a género, en este indicador también se observan diferencias notorias entre hombres y mujeres, tanto para los nacionales como para las migrantes. Para las asalariadas migrantes el porcentaje de trabajo no registrado es de 63,1%, y para los varones el 50,3%. Mientras que, para los nacionales, el mismo arrojaba 30,9 y 36,3% respectivamente.

No obstante, debe tenerse presente que entre 2003 y 2012, se experimentó en el país un proceso de creación y generación de empleo y de empleo de calidad en el sector formal que permitió disminuir la cantidad de empleo no registrado[8].

Este proceso benefició a los trabajadores en general, tanto a los inmigrantes como a los nacionales, aunque la brecha en cuanto al empleo no registrado entre ambos colectivos se ha mantenido casi constante.

Al analizar la evolución del empleo formal en la Argentina se advierte que para ambos colectivos de trabajadores –migrantes y nacionales- la tendencia ha sido de un crecimiento sostenido en el tiempo, y en el caso de los inmigrantes el mayor aumento fue a partir de 2006/2007.

"Entre 2002 y 2014, la cantidad de trabajadores inmigrantes con empleos registrados en el sector privado de la economía se incrementó en un 123% mientras que el empleo formal entre los argentinos creció en un 81%. (Baer, et al; 2015).

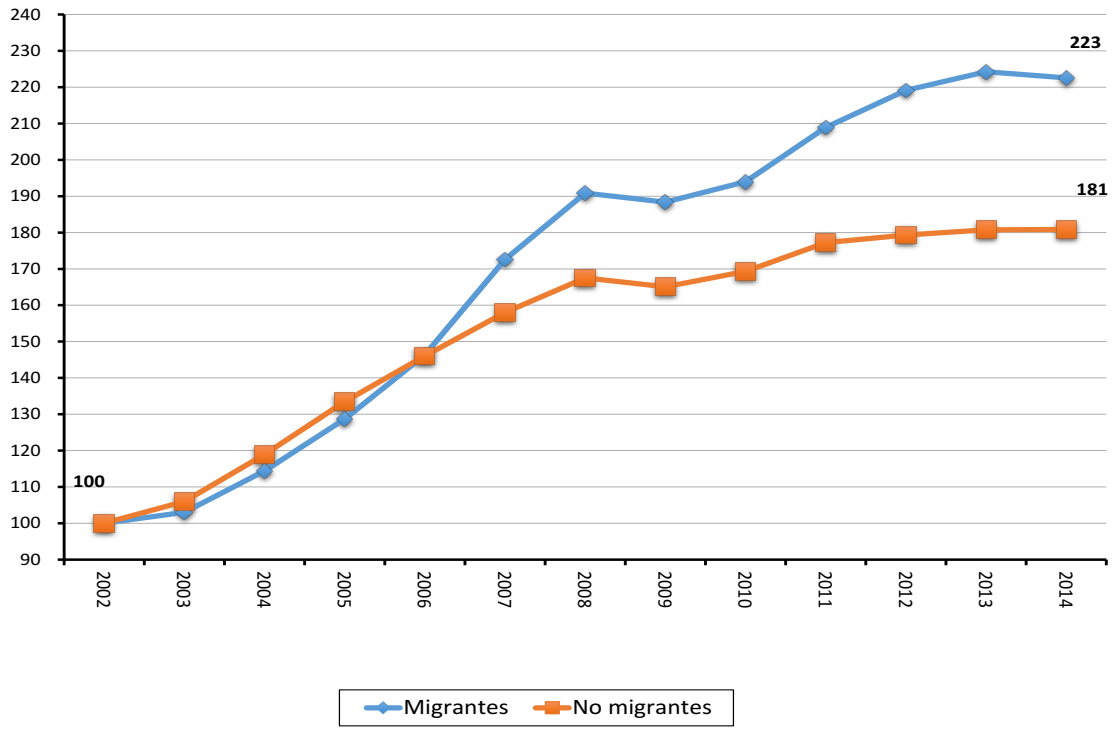
Gráfico 4

políticas de ajuste aplicadas en los primeros 10 meses del nuevo gobierno, aun cuando no existen datos de medición comparables.

[7] El indicador más utilizado para aproximarse a la problemática de la precariedad o la informalidad laboral de los trabajadores asalariados es la tasa de empleo no registrado, que se define como el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio en el total de los asalariados. El trabajo no registrado en este sentido refleja al conjunto de asalariados que quienes no les realizan aportes al sistema de la seguridad social, y que implica la carencia general de los derechos y beneficios que prevé la normativa para los trabajadores en relación de dependencia.

[8] La tasa de incidencia del empleo no registrado presentó una notable reducción de 14,5 p.p entre el máximo pico histórico en 2003 y 2012. Sobre este proceso de notable reducción del empleo no registrado se estima que se debe tanto a la creación neta de empleo asalariado registrado como a la destrucción neta de empleo asalariado no registrado. (Bertranou, F; Casanovas; L. 2015)

Grafico 4 Evolución del empleo registrado según carácter migratorio. Período 2002-2014 (base 100=2002. Total del país.



Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, MTEySS en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

Principalmente se advierte que la mayor diferencia en el aumento del empleo formal se produce entre los inmigrantes a partir de 2006/2007 cuando se implementó el programa de normalización documentaria Patria Grande, y luego de ello el crecimiento del empleo formal también se sostuvo.

De este modo, para lograr el aumento del acceso al empleo registrado para los inmigrantes se estima que fue necesario que convergieran ambos procesos, mejorar las condiciones de regularidad migratoria, y la generación de empleos asalariados en el sector formal.

En este punto, cabe preguntarse a que puede deberse la brecha de mayor informalidad laboral que afecta a los inmigrantes. Para obtener algunos indicios sobre esta problemática multidimensional hay que tener presente algunos aspectos que son específicos y particulares de este colectivo y también las condiciones estructurales del mercado de trabajo receptor. Entre estos factores hay que considerar las ramas de actividad en las que se ocupan los migrantes, los niveles de calificación de los puestos en que se desempeñan, y también las características del perfil de estos trabajadores.

Tradicionalmente los trabajadores inmigrantes, se han empleado en determinadas ramas de actividad, la construcción para los varones, el servicio doméstico para las mujeres, y el comercio y la industria de confección de indumentaria y calzado para ambos sexos. Que precisamente, son las ramas de actividad que mayor nivel de informalidad presentan.

En estas ramas de actividad se ocupan más de dos tercios de los trabajadores migrantes, mientras que, para los nacionales, estas ramas emplean a menos del 40% de sus trabajadores. En el caso de las migrantes, el servicio doméstico es la rama de actividad donde más se concentran, alrededor del 46% de las trabajadoras externas se emplean es esta rama, mientas para las nacionales este sector emplea a menos del 18% de sus ocupadas. (Maguid; 2011).

Además de esta concentración sectorial de los trabajadores inmigrantes en las ramas de actividad con mayor informalidad del mercado de trabajo, el perfil educativo de los inmigrantes acentúa y condiciona el acceso a puestos de trabajo que no requieren calificación o a aquellos con calificaciones operativas.

De este modo, puede apreciarse que la brecha existente en la tasa de informalidad entre migrantes y nacionales se explica por una multiplicidad de determinantes que se vinculan con las características estructurales del mercado de trabajo argentino y por factores específicos que surgen de la condición de inmigrante. Por otro lado, también deben considerarse los diversos aspectos que hacen a las particularidades del colectivo migrante que inciden en las relaciones laborales (como las experiencias laborales en los países de origen, y el funcionamiento de las redes migratorias para acceder al empleo, entre otros), y sin descartar la existencia de mecanismos de discriminación laboral por ser migrante, producto de prácticas sociales más que de los mecanismos político-institucionales.

Tabla 4

Tabla 4. Distribución de los ocupados en ramas de actividad seleccionadas según condición de migración, y tasas de informalidad de las ramas incluidas.

Ramas de actividad seleccionadas	Distribución de los ocupados inmigrantes sudamericanos	Distribución de los ocupados nacionales	Tasa de informalidad *
Comercio	21,7%	19,7%	50,3%
Trabajo en casas particulares	20,9%	8,4%	79,7%
Construcción	18,6%	9,1%	72,0%
Industria textil	7,7%	2,4%	49,4%
Subtotal	68,9%	39,6%	61,8%

*Esta tasa se calcula como porcentaje entre los ocupados informales (asalariados no registrados y a los trabajadores independientes sin pagos jubilatorios voluntarios) y los ocupados totales y los datos provienen de la ENAPROSS 2011.

Fuente: Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, MTEySS en base a la Encuesta de Protección Social (ENAPROSS)

La legislación migratoria argentina

La migración internacional ha sido un componente presente en la estructura social de la población argentina desde nuestra constitución como Nación. La forma que fue asumiendo su incorporación a la sociedad y el tratamiento que a nivel político y normativo les fue otorgado a los migrantes en los diferentes momentos históricos estuvo articulada con el modelo político, económico y social vigente o buscado en cada uno de ellos.

En la Constitución Nacional de 1853 la expectativa estaba puesta en la inmigración europea en que los migrantes debían ser portadores de las formas culturales y de producción que debería concretar el núcleo del proyecto de la época, que resultara frustrado.
Durante los primeros años del Siglo XX, los inmigrantes desplazados de la actividad agropecuaria y, sobre todo, de la propiedad de la tierra habían revertido a las ciudades y participaba de la incipiente industria que a partir de talleres instalados en los centros urbanos, agregaba valor a las materias primas.

Hacia mediados de los años treinta culmina la etapa inmigratoria de ultramar y a mediados de la década de los cuarenta, aunque siempre estuvieron presentes, los flujos provenientes de los países limítrofes protagonizan junto con las corrientes internas el proceso intenso de industrialización que se desarrollaría hasta mediados de los cincuenta, siendo los migrantes incorporados como trabajadores sin considerarlos una categoría diferenciada del resto de ellos.

A partir de 1955 el desarrollo estaría apoyado en el llamado "escudo protector" de la doctrina de la seguridad nacional extendido por toda Latinoamérica y que, en la Argentina alcanzaría su formulación extrema en el período posterior a 1976, hasta la recuperación de la democracia en 1983.

En 1981 se dicta la norma, mal llamada "Ley" Videla N° 22439, que habría de regir para los migrantes hasta 2004, en que bajo la Presidencia de Néstor Kirchner se salda una enorme deuda democrática con la sanción de la ley 25 871/04. [9]

La ley 25.871 de 2004

La sanción de la Ley de Migraciones 25.871de 2004, que sustituyó a la normativa legada por la dictadura militar10, fue sin duda un salto cualitativo en lo que se refiere a la regulación de la cuestión migratoria en la Argentina, sea cual sea la perspectiva desde la cual se la enfoque: sea desde la consagración de los derechos humanos como sustento de sus postulados como desde el enfoque de la integración regional o de la inclusión social de los migrantes, la nueva norma representa un avance sustantivo en las políticas migratorias internacionales del país.

Su tratamiento parlamentario fue acompañado por la participación directa de la sociedad civil que compartió con los organismos oficiales involucrados el debate de los contenidos y la evaluación del proyecto, acompañó los debates hasta su sanción y luego participó en su reglamentación. La persistencia del trabajo de los organismos de derechos humanos, asociaciones de inmigrantes, iglesias, académicos y sectores del sindicalismo, fue crucial para su definición en moldes que abandonaban la perspectiva de la seguridad para instalar las políticas migratorias en el campo de los derechos humanos, y para dejar de considerar a los migrantes un objeto de normas para constituirse en sujetos de derecho.

[9] Pérez Vichich, N. "Las políticas migratorias en la legislación argentina: y para todos los hombres del mundo", en Estudios Migratorios Internacionales .N° 10. CEMLA. Buenos Aires.1988
[10] Norma que si bien es llamada" Ley" 22439/81 es en realidad una simple regla estatal, dada sin cumplirse con los mecanismos parlamentarios, ya que, por decisión de la junta militar, el Congreso de la Nación había sido cerrado.

El texto de la Ley de Migraciones incluye un capítulo que establece expresamente los derechos y libertades de los extranjeros, como contrapartida de las obligaciones y atribuciones del Estado. Su inserción expresa en la ley sustantiva contribuye a reducir el riesgo de que por vía de interpretación, reglamentación o a través de otras normativas de menor rango esos derechos puedan llegar a ser desvirtuados [11]

Expresamente admite el derecho de migrar (Art. 4) que establece que *"el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad."* y declara la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales y el acceso a los servicios sociales, a los bienes públicos, al sistema gratuito de salud, a la educación pública, libre y gratuita en todos sus niveles (preescolar, primaria, secundaria y universitaria), a la justicia, al trabajo y empleo y a la seguridad social haciendo incontestable la aplicación del principio de no discriminación por cualquier criterio (Art. 6 y 13).

La nueva ley permite al *residente permanente* ejercer toda tarea o actividad remunerada o lucrativa, sea por cuenta propia o en relación de dependencia. En el caso de los *residentes temporarios,* podrán hacerlo sólo durante el período de permanencia autorizada (Art. 51). Los residentes transitorios en cambio, no podrán ejercerlas, salvo cuando estén incluidos en la categoría de "*trabajadores estacionales*" o fueran expresamente autorizados por la Dirección Nacional de Migraciones en base a esta Ley o a los Convenios suscriptos por la República Argentina.

Otras subcategorías se refieren a trabajadores de calificaciones específicas, corno son los *científicos y personal especializad*o (Art. 23 inc. e); *deportistas y artistas* (Art. 23 inc. f); o *académicos* (Art. 23 inc. i).

Un nuevo criterio se suma a los enumerados en el artículo 23: es el criterio de *nacionalidad* (Art. 23 inc. L) que permite a los nacionales de los Estados del MERCOSUR y Asociados solicitar la residencia en nuestro país con la sola acreditación de su origen, siendo autorizados a permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples, y derecho a obtener la residencia permanente a partir del cumplimiento de los dos años[12]. Mediante una disposición de la Dirección Nacional de Migraciones se amplió a todos los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR esta categoría de admisión. Es un paso interesante en la medida que avanza en la facilitación de la circulación de personas en forma consecuente con los objetivos fijados por el proceso de integración regional.

En el proceso subregional del MERCOSUR, la Argentina fue junto con Brasil autor de la iniciativa del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados que, si bien en principio vigoró en los países originalmente miembros del MERCOSUR, por posteriores adhesiones rige hoy en 9 de los 12 Estados suramericanos.[13] El Acuerdo establece un único criterio para la obtención de la residencia en los territorios del MERCOSUR ampliado: quien la solicite debe ser original de uno de los Estados Parte o Asociados que lo componen. Asimismo, en un mecanismo único en el mundo, fija requisitos y operatorias

[11] Pérez Vichich, N., ° Los trabajadores migrantes en la nueva ley de Migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho", en Giustiniani. R. (org) Migración Un derecho Humano .Ed. Prometeo. Buenos aires. 2004

[12] Este criterio es la internalización en la norma nacional del fijado en el Acuerdo sobre Residencia de Nacionales del MERCOSUR y Asociados del MERCOSUR (Dec. CMC 28/02)

[13] Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia. Perú, Colombia, Ecuador. Venezuela ya es Parte, pero aun no adopta el A sobre R. Restan también Surinam y Guyana.

comunes *en todos los países* para tramitar el ingreso y la residencia, que se otorgará por dos años, siendo que una vez cumplidos el período puede ser renovado o bien la residencia puede ser transformada en permanente[14]. También consagra la igualdad de derechos civiles, económicos y culturales, (Art.9); el principio de reunión familiar (Art.9.2); el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre y una nacionalidad; el derecho a la educación y la salud aún en caso de encontrarse en situación migratoria irregular.

En el plano laboral, establece el derecho a acceder a cualquier actividad, por cuenta propia o ajena en igualdad de condiciones con los nativos, de acuerdo a las normas de cada país (Art.8.2) y el trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral (Art.9.3).

El planteo de inclusión social coincide con el modelo de desarrollo- integral e integrado- con que se redefinió el MERCOSUR a principios de los 2000, dejando de lado el enfoque meramente economicista para instalar las variables sociales como elementos constitutivos de los objetivos de la integración regional, que llevó a la generación de instancias como la Reunión de Autoridades de Desarrollo social; el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR; el Instituto Social; y la revalorización de los órganos sociolaborales, de salud y de educación entre otros.

Se incorporó también la admisión por *razones humanitarias*, aplicable a extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la autoridad de aplicación un tratamiento especial.

Los trabajadores fronterizos pertenecen a una categoría que no ha sido incluida en la norma nacional, por lo que no cuentan aún con un régimen laboral específico surgido de la misma. Tampoco existen acuerdos bilaterales en vigencia que regulen la situación, como si existen entre Brasil y Uruguay o Brasil y Bolivia[15]. En las localidades fronterizas contiguas, existe el régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) subsumido en la categoría de *residente transitorio*, que permite a los habitantes de las localidades fronterizas, ingresar y permanecer por un plazo máximo de 72 horas para realizar diversas actividades como trámites, visitas familiares o compras, pero en ningún caso habilita para trabajar en nuestro territorio.

Entre Argentina y Brasil, está pendiente la puesta en vigencia efectiva de un convenio bilateral sobre Localidades Fronterizas Vinculadas que Argentina aprobara por Ley Nº 26.523 de 2009.

La situación migratoria irregular veda a los migrantes externos el acceso al trabajo (Art.5)y se establecen sanciones para quienes otorguen trabajo u ocupación remunerada con o sin relación de dependencia a un migrante irregular (Art. 55).

---

[14] Los requisitos comunes a todos los países son :a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen b) Partida de nacimiento y comprobación de estado civil c) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales d) Si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción d) Pago de la tasa retributiva de servicios,

[15] Entre estos países, rigen los llamados Acuerdos de Estudio y trabajo, que permiten que los residentes en localidades fronterizas, puedan desplazarse a la ciudad continua, para el ejercicio de trabajo, oficio o profesión, con las consiguientes obligaciones y derechos correspondientes a la previsión social de los mismos; c) asistencia a establecimientos de enseñanza pública o privada. Se les otorga un "documento especial fronterizo"

Sin perjuicio de estas disposiciones, los derechos de los migrantes en esa condición son protegidos en forma expresa en varios artículos del Capítulo I sobre los Derechos y Libertades de los Migrantes. Los artículos pertinentes dejan a salvo el acceso a la educación (Art. 7) y a la salud (Art. 8).

En el caso particular de los trabajadores establece que las medidas adoptadas por el Estado para eliminar la contratación de trabajadores inmigrantes en situación irregular, no menoscabará los derechos de los mismos frente a sus empleadores en relación con su empleo. Expresamente no exime al empleador o dador de trabajo de aquellas obligaciones nacidas del derecho laboral cualquiera sea la condición migratoria del trabajador y de ninguna manera los derechos adquiridos por los extranjeros, regulares o irregulares, en relación con trabajos ya realizados se verán afectados, (Art.56).

La protección se extiende "...aún después de la partida para reclamar lo concerniente al pago de los salarios y otras prestaciones que le pudieran corresponder, así como para cumplimentar las obligaciones pendientes" (Art. 68).

Una cuestión de la mayor trascendencia en esta ley es la consagración del respeto al derecho y garantías del debido proceso: esto significa que contrariamente a la norma derogada, la ley 25 871 establece que ante toda decisión de expulsión de la autoridad de aplicación de la ley, el migrante tiene el derecho de interponer todos los recursos administrativos para su revisión y revocación y, en caso de ser confirmada por la Dirección de Migraciones, puede continuar la vía administrativa o recurrir a la vía judicial ante el fuero Contencioso Administrativo Federal.[16]

En materia de información y difusión, la Ley impone al Estado el deber de adoptar medidas de información directa y a través de otros actores sociales (empleadores, sindicatos, organizaciones sociales), en forma gratuita, para conocimiento tanto de los migrantes como de la comunidad en general.

La legislación migratoria en la Argentina se encuentra en sintonía con la legislación y la política laboral vigente que es sustantivamente inclusiva y no discriminatoria no estableciendo distinción entre trabajadores nacionales y no nacionales.

En cuanto a la Seguridad Social, más allá de la política de extensión de los beneficios previsionales ya señalados en puntos anteriores, la Argentina ha suscripto acuerdos con muchos de los países de origen de sus migrantes: Brasil, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Italia, España, Francia, entre otros, además del Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social y el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. Existen proyectos en negociación con otros países sustentando un ingente esfuerzo por garantizar ingresos en los períodos pos-laborales de los migrantes.

La infancia migrante

La Ley 25 871 no ha tomado en cuenta en forma específica el tratamiento de la niñez migrante, lo que puede constituir una omisión, considerando que la Argentina es ratificante de la Convención de los Derechos del Niño que desde la reforma de la Constitución Nacional

[16] En la norma derogada, la Dirección Nacional de Migraciones y las policías auxiliares tenían facultades para detener a migrantes en situación irregular (una infracción, no un delito) y ordenar su expulsión sin intervención judicial.

(1994) se encuentra incorporada con jerarquía constitucional a la legislación doméstica. No obstante, hay mención en cuanto al derecho a la salud y a la educación, que como ya mencionamos, alcanza a los migrantes por lo tanto también a los niños, independientemente de la condición regular o irregular de migración. También la garantía del derecho a la reunificación familiar, presente en la nueva ley, tiene un importante impacto en la protección de los derechos de los niños migrantes. Por otro lado, la Argentina ha sancionado durante la última década la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes [17] que tiende a la defensa de los intereses fundamentales de todos los menores. Asimismo, se viene dando un proceso de adecuación de las leyes específicas para ajustarse a las nuevas políticas migratorias. Es el caso de la Ley de Educación cuya última reforma incorpora el derecho a la educación de los niños y niñas migrantes. [18]

Las autoridades migratorias argentinas tienen mandato legal de implementar iniciativas tendientes a facilitar la regularización migratoria de las personas migrantes. Para comenzar a cumplirlo, en 2004 se puso en marcha un programa de regularización para personas no originarias de algún país suramericano; y en 2007 el Programa Patria Grande, orientado a regularizar a los migrantes nacidos en países miembros o asociados del MERCOSUR. De acuerdo a información de la dirección Nacional de Migraciones de la Argentina, el total de radicados en el país entre 2004 y 2010 fue de 634.379 personas de las cuales 89.609 son niños entre 0 y 18 años. [19]

La Argentina ratificó La Convención Internacional sobre Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990 de las Naciones Unidas en el año 2007.[20] Sin embargo, ya había incluidos sus principios fundamentales en la Ley 25 871 de 2004, que fueron reforzados en la Reglamentación por Decreto 616 de 2010.

Por otro lado, su inserción protagónica en las políticas migratorias que tienen la libre circulación de personas como meta tanto en el proceso subregional del MERCOSUR donde impulsó en 2002 el Acuerdo sobre Residencia de nacionales del MERCOSUR y Asociados que vigora hoy en casi toda Suramérica, en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) (CELAC).

Políticas para los argentinos emigrados

La emigración argentina tiene características peculiares en relación con otros flujos latinoamericanos: en primer lugar, es importante señalar que la emigración de argentinos se ha producido en general en situaciones coyunturales: crisis políticas como la de los años sesenta y setenta, generadoras del exilio de miles de argentinos; o económico- sociales como la aguda crisis de los noventa, que culmina en la debacle de 2001. A partir de este último período aunque no existen cifras precisas sobre el número de argentinos en el exterior, se calcula alrededor del millón el número de argentinos se encuentra hoy fuera de la

[17] Ley Nacional N° 26.061
[18] Ceriani, P, y Morales, D., Argentina. Avances y Asignaturas Pendientes en la Consolidación de una política migratoria basada e los Derechos Humanos. CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. FIDH. Federación Internacional de Derechos Humanos.2011
[19] I Datos citados por Ceriani P. y Morales D. Op. citada
[20] Ley 26 202, promulgada el 10 de diciembre de 2007.INFOleg.Presidencia de la Nación.

Argentina[21], concentrándose buena parte del flujo en Estados Unidos y España y en menor escala en Israel y países de América Latina.

Los datos de emigración de argentinos arrojaban en 2010 un total de 971.698 personas viviendo fuera de la Argentina, un 2,4% de su población. Los principales destinos eran en orden descendente: España (30,2%); Estados Unidos (23,25%); Chile (8,49%); Paraguay (6,08%); Israel (4,97%); Bolivia (4,67%) y Brasil (2,85%) en los que se concentraba el 61,6% del total de emigrantes en 2000; a mediados de la década asciende al 65% y hacia el final al 71,5%. España y los Estados Unidos comenzaron la década absorbiendo el 35,9% y al final el porcentaje alcanzaba el 53,2%. [22]

En la política migratoria argentina actual, el inmigrante apareció como destinatario, eje y sujeto central de las políticas y las normas que las expresan, interpretadas como instrumentos que deben permitir a cada persona ejercitar todas sus posibilidades como ser humano. Pero es sin duda en su fase de *emigrante* que, aunque no lo es como fenómeno demográfico ganó, aunque parcialmente, fuerza como nuevo sujeto relevante de esas políticas, en sus variables de *vinculación* o *retorno.*

Como país tradicionalmente de recepción de inmigrantes, las políticas migratorias argentinas estuvieron volcados con mayor énfasis hacia las políticas de inmigración cediendo en cierto modo al presupuesto de no ser territorio básicamente expulsor salvo como dijimos al principio, en coyunturas muy especiales.

La emigración provocada por la gran crisis de 2001 fue producto de un modelo socio-económico que se hizo sentir en el incremento de la exclusión social, con altos índices de pobreza y un empleo no registrado cercano al 50%, con deterioro de la educación, desfinanciamiento de la seguridad social, quiebre de empresas y deterioro de todas las variables económicas, laborales y sociales.

Esto hizo que la Argentina se enfrentara a una emigración significativa, aunque de magnitud mucho menor que la de otros países de la región que hizo consciente la situación de pérdida de población sin posibilidades de retenerla. Con el correr de la década ésta situación entra primero en una meseta, con la recuperación de la economía y la producción en la Argentina posterior a 2001 apoyada en políticas anticíclicas, responsables por una muy importante reducción del desempleo, y comienza a revertirse con la búsqueda del regreso al que contribuyó el comienzo de la crisis europea en 2008, que aún perdura, y el endurecimiento de la normas y medidas migratorias en los principales países de destino

Políticas tendientes a garantizar su inserción con derechos en los países de acogida

La consecuencia es que creció la consideración de los ciudadanos en el exterior dentro del ámbito de las políticas migratorias integrales, no solo en la Argentina, también en la mayoría de los países latinoamericanos, buscando el fortalecimiento del sentido de pertenencia a la comunidad de origen pero, al mismo tiempo, extendiendo la defensa y promoción de sus

[21] Estimaciones de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina (2013).

[22] OIM. Perfil Migratorio de Argentina.2012. con base en Censos nacionales 2010 para los casos de España, los Estados Unidos de América y Brasil. En tanto que para el resto de los países se trata de datos provisorios construidos en base a estimaciones del Banco Mundial (2010).

derechos humanos, el principio de no discriminación en el ejercicio de los derechos y la valoración del aporte que los emigrados pueden hacer al desarrollo en los países de destino

Esto reforzó la necesidad de marcar estrategias más allá del ámbito nacional, apoyadas en la convergencia con los países de la región o fuera de ella que planteen los mismos principios para, multilateralmente, fortalecer las posiciones en relación con las políticas migratorias no discriminatorias que se persiguen[23] ante países o bloques cuya perspectiva es diametralmente opuesta[24] y que afectan a los ciudadanos de la región – incluidos los argentinos- que se movilizan en el mundo.

Así es que se fueron generando decisiones tendientes a garantizar su inserción con derechos en los países de acogida. Los procesos de integración regional y la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) han sido espacios privilegiados para consensuar esas decisiones como Región y desde donde se reivindican en forma permanente los derechos de los migrantes ante los países de llegada. Un ejemplo claro es el diálogo Estructurado sobre Migraciones de los países latinoamericanos representados por la CELAC, ante la Unión Europea (UE). Esto también forma parte, desde una perspectiva más general, de las políticas nacionales hacia los emigrados.

Políticas de Retorno y vinculación.

Las políticas de retorno y de vinculación implementadas se concentraron en la reincorporación de científicos, profesionales y técnicos emigrados –dentro del fenómeno designado como "fuga de cerebros" o "transferencia inversa de tecnología" como masa crítica indispensable para el proceso de transformación, crecimiento e innovación .

Comprendiendo que el conocimiento será, cada vez más, el mayor factor diferenciador de las naciones y causa de su desarrollo, revertir el éxodo intelectual se convirtió en una preocupación del Estado entre 2003 y 2015 que llevó a desarrollar el Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAÍCE*S)* en 2004 con sede en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, siendo declarado política de Estado en 2008 a través de la Ley Nº 26 421[25].

Este Programa nació para *"fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina. Pretende ser un ámbito abierto a las inquietudes e iniciativas de los investigadores argentinos residentes en el país y en el exterior, mediante la implementación de políticas de retención, de promoción del retorno y de vinculación".*[26]

En relación con los repatriados, puede decirse que la mayoría son hombres (59,4%) sobre 40,8 % de mujeres y que su origen es principalmente el continente americano (52,86%) con predominio de EEUU (73, %) seguido por Canadá, Brasil y México (23 % en conjunto) y

[23] Son varios los ámbitos en que ese diálogo y consenso se producen, del que vale destacar la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) en el plano político estratégico
[24] Por ejemplo, frente a las Directivas criminalizadoras de los migrantes de la UE o de los EEUU.
[25] Texto de la Ley Ley Nº 26.421.
[26] RAICEShttp://www.raices.mincyt.gov.ar/institucional-presentacion.php

Europa (45%) con un gran porcentaje proveniente de España y Francia, seguidos muy atrás por el Reino Unido e Italia.

La mayoría de ellos se han reinsertado en Universidades Nacionales (49,83%), Institutos asociados al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Si se observan los destinos institucionales de los repatriados, se puede apreciar que en su mayoría se reinsertan en Universidades Nacionales (49,83%), Institutos Asociados de CONICET y Universidades Nacionales (18,83%) e Institutos de CONICET (14,38%); en menor medida a Organismos Oficiales (9%) y también a organismos oficiales, aunque en menor porcentaje (9%).

Considerando el Área de conocimiento de los científicos, investigadores y tecnólogos, se confiere que la mayoría pertenece a ciencias de la Salud y Biológicas (38,18%) ; Ciencias Exactas y Naturales (29,7%) Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias Agrarias,de la Ingeniería y de los materiales (30%) y Tecnológicas (2,00%) [27]

Desde 2004 a 2015 se repatriaron alrededor de 1300 científicos, investigadores y tecnólogos emigrados, que han engrosado la masa crítica que estuvo aportando a la construcción de la sociedad argentina tal como se la planteó: un espacio social en que la ciencia y la tecnología contribuyan a generar un desarrollo equitativo con distribución igualitaria de los diversos bienes materiales, culturales y sociales. Para eso el Estado venía definiendo los diferentes campos científicos que le interesaba promover en el país y los proyectos concretos que tenían como objetivo de impulsar sectores vitales o estratégicos de la producción, tarea que comenzó con la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, el aumento del número de investigadores y científicos y la mejora sustancial de sus remuneraciones.[28]

El programa no solo atiende al retorno, sino también a generar lazos con el país de quienes prefieren no regresar: para ellos los diferentes subprogramas de RAICES cubren un abanico de posibilidades, que incluyen el

a) Subprograma E, Milstein que financia estadías de no menos de un mes y no más de cuatro meses, para aquellos investigadores que quieran pasar parte de su año sabático o tiempo libre en el país, realizando tareas académicas, de transmisión de experiencias; orientación de tesis etc.

[27] Para mayor información estadística, acceder a http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Programa%20Raices_2015.pdf

[28] Entre otras acciones se pueden citar,: 1) la financiación de proyectos de investigación; desarrollo e innovación 2) Creación del Polo científico Tecnológico y Sede Administrativa del Ministerio de CTIT 3) Plan Argentina Innovadora 2020 focalizado en tecnologías (nanotecnologías; biotecnología y desarrollo social) y sectores (ambiente; agroindustria; energía; salud; industria y desarrollo social) 4) Tecnópolis: megamuestra de ciencia, tecnología y arte; **5) Puesta en órbita del SAC-D/Aquarius 6) Terminación y puesta en marcha de Atucha II y Plan de recuperación nuclear con tres ejes: generación eléctrica, salud pública y desarrollo e investigación científica.**

b)Subprograma Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICyT), orientados a promover el vínculo entre los retornados por RAICES y grupos de investigación residente en el país para desarrollos conjuntos en la Argentina.

a) Subprograma Fondos Semillas PYMES: para generar o consolidar las micro y pequeñas empresas de base tecnológica, en las áreas de Ingeniería, Nanotecnología, Biotecnología y TICs. Deberá fomentar un desarrollo innovador, vinculando a profesionales y técnicos con su contraparte argentina residente en el exterior,
b) Subprograma RAICES Siembra: que financia proyectos conjuntos de investigación que involucre centros de excelencia en ciencia, tecnología e innovación en áreas de vacancia del país con fuerte vinculación con centros de investigación del exterior donde desarrollen sus actividades científicos argentinos.

c) Subprograma RAICES PRODUCTIVO: Enlace con empresarios, profesionales y tecnólogos argentinos en el exterior, para el desarrollo de oportunidades de cooperación científica, tecnológica y de negocios con alto valor agregado tecnológico

La población no tan calificada, que no tiene el mismo nivel de visibilidad que los científicos y técnicos de alta o media gama, formada por **t**rabajadores y trabajadoras argentinos de diferentes perfiles y capacidades, muchos de ellos profesionales, es desde la perspectiva de las políticas públicas destinadas a apoyar la vinculación y el retorno, una cuestión no suficientemente atendida Es una población que en el exterior se debate en dificultades vinculadas o no a la irregularidad migratoria y afectada por las políticas restrictivas y por la crisis internacional que no les permite una inserción sociolaboral adecuada.

Un intento de respuesta interesante para ese segmento poblacional emigrado fue el Proyecto "Volver a Trabajar", como subgrupo del Programa "RAICES". Iniciado en el año 2007 tuvo por finalidad dar cobertura a ese segmento de la población emigrada, menos calificado, menos exitoso en su experiencia migratoria y con pocas condiciones de emprender un regreso en forma autónoma, facilitándole el acceso a las ofertas de trabajo en el país independientemente de sus calificaciones.

Esto se sustentó en acuerdos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva con un número de empresas y cámaras empresariales que se comprometieron a difundir a través de la red de consulados (124 en 77 países) sus ofertas laborales entre los ciudadanos residentes fuera del país.

Esta propuesta podría haber funcionado como un elemento de equilibrio con las políticas que se habían asumido en relación con el segmento más calificado de argentinos en el exterior, independizando el *derecho a retornar* de los argentinos emigrados de sus calificaciones, pero su aplicación no tuvo aparentemente la respuesta esperada, ya que al cabo de un año fue discontinuado. La atención de esa franja de argentinos emigrados continúa siendo una asignatura pendiente de la política migratoria integral en la Argentina.[29]

[29] No está claro el futuro de los programas científicos y tecnológicos a partir de Diciembre de 2015, y en consecuencia el interés en mantener el retorno o vinculación de los científicos en el exterior,, con la asunción de un gobierno con premisas diferentes a las sostenidas entre 2003 y 2015. El recorte de presupuesto para la ciencia

Los derechos políticos de los inmigrantes

La posibilidad de participación política de inmigrantes y emigrados no está disociada de la conexión entre la migración y el desarrollo, entendido este último en su concepción más amplia, que busca la realización colectiva y personal en el plano económico, pero también social, cultural y político con fundamento en el respeto irrestricto de los derechos humanos. Para alcanzar esa realización los sujetos deben tener la posibilidad *real* de participar legítimamente. El voto es una herramienta y si bien no es la única, no cabe duda acerca de que facilita la intervención en las cuestiones públicas.

Las migraciones han contribuido a establecer nuevas formas de relación entre los ciudadanos y el Estado y entre los propios Estados, y han configurado demandas diferentes para los Estados de origen y destino, que se espera se reflejen en prácticas políticas y sociales también diferentes.

El voto de los migrantes es una de esas demandas: el voto de los inmigrantes en el país de recepción y el voto de los emigrantes en el país de origen. Ambos tienen que ver con la *construcción* y *extensión* de la ciudadanía reflejada en posesión y ejercicio de derechos pero también en asunción de identidades y participación ciudadana.

El voto inmigrante

El Código Electoral argentino establece que solo son electores los argentinos nativos o por opción mayores de 16 años[30] . Sin embargo 23 de sus 24 jurisdicciones, con mayor o menor extensión reconocen el derecho al voto de los residentes extranjeros. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Córdoba los extranjeros pueden elegir gobernador, legisladores provinciales, intendentes y concejales. En el resto, solo votan intendentes y concejales, con excepción de una de ellas (Formosa) que no reconoce el voto de los migrantes para ningún cargo.[31] Los extranjeros no están habilitados para votar en elecciones nacionales.

El voto emigrante

Argentina es uno de los 120 países que permiten a sus ciudadanos emigrantes participar en las elecciones internas. La Ley 24.007 reconoce ese derecho desde 1993 con características de no obligatoriedad. Para ejercerlo es necesario que los ciudadanos hayan realizado el cambio de

---

y la técnica prevista para el año 2017 y el ralentamiento de la aplicación del programa RAICES pone en cuestión la continuidad de los objetivos que persigue y de sus resultados.

[30] Modificación introducida por Ley 26 774 de 2012

[31] Fuente: Voto de argentinos en el exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores y culto. Dirección de Argentinos en el Exterior (DIARE)

domicilio al país de destino y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior en las oficinas consulares que le correspondan.

Se puede votar únicamente en las representaciones diplomáticas y consulares en que se haya inscripto el ciudadano o en aquellas mesas que habilite la Cámara Nacional Electoral. Los Consulados son piezas fundamentales: en tanto rostro visible del Estado y concentradores de la representación de múltiples organismos e instituciones públicas ante las comunidades en el exterior su objetivo principal es servir a sus connacionales en la jurisdicción, brindar asistencia y protección y ser agentes en la vinculación entre los argentinos en el exterior y la Argentina.

Migración y discriminación

La política migratoria puesta en marcha en nuestro país tiene su anclaje en el principio de inclusión e igualdad. Los migrantes encuentran en ella marcos de contención legal y protección, rehaciendo la relación entre el Estado y los migrantes sobre la base del respeto irrestricto a los Derechos Humanos y el trato igualitario con los nacionales. Se trasluce en su texto la convicción de que el Estado debe ser el primer protagonista del desarmado de la discriminación, la xenofobia y la violencia hacia el otro, a través de las políticas públicas, y que, si el Estado discrimina o segrega, la sociedad, o parte de ella, se sentirá legitimada en sus propias manifestaciones de discriminación o del llamado "reflejo xenófobo".

La normativa, al mismo tiempo que otorga los instrumentos para rescatar de la exclusión y de la precariedad a los migrantes, ayuda a descartar preconceptos carentes de objetividad, como el de "la competencia desleal de la mano de obra extranjera" o el de "la incidencia del inmigrante en la actividad delictiva", probadamente falaces, por lo menos en la Argentina.

En función de su número absoluto la inmigración no tiene un impacto masivo que pudiera despertar, percepciones o actitudes de rechazo hacia la inmigración, ni lo tuvo nunca. No obstante, no faltan en algunos sectores de la sociedad, actitudes que pueden ser definidas como discriminatorias hacia los inmigrantes.

Estudios realizados por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y por académicos especialistas, determinan que la sola existencia de políticas explícitas y normas que las sostienen no son en ocasiones suficientes para eliminar de plano la discriminación: persisten algunas manifestaciones de desigualdad en las formas que asume, por ejemplo, la inserción de los trabajadores/as migrantes internacionales en las estructuras laborales, en la salud y en la educación.

Según el INADI, la imagen del inmigrante como "competencia" por las oportunidades laborales, es uno de los prejuicios más diseminados en la opinión pública.[32]

[32] INADI "con el objetivo de poder captar la presencia de actitudes xenófobas en la población Argentina, se recurrió a una escala que permite registrar grados de acuerdo y desacuerdo, respecto de determinadas frases típicamente discriminatorias. Una forma de abordar lo que la sociedad percibe respecto a los migrantes, es en relación al mercado laboral, donde muchas veces los trabajadores que vienen de otros países son señalados como los responsables de la falta de oportunidades de los trabajadores argentinos. En este caso un 44% de los encuestados percibe al Otro, estigmatizado como una "amenaza" en relación a las oportunidades laborales. Este

El mercado de trabajo se convierte en un ámbito en el que frecuentemente circulan prejuicios sobre los trabajadores inmigrantes, con diversos argumentos que ubican a los inmigrantes como una amenaza para los trabajadores nacionales, ya sea porque se piensa que desplazan mano de obra local, o porque se asegura que su presencia en alguna actividad puede deteriorar los salarios o las condiciones de trabajo. La repetición de estos argumentos construyen una visión o percepción en la que se "naturaliza" que los trabajadores inmigrantes reciban un trato inferior y que sea normal que trabajen en el sector informal, que ganen menos que los nacidos en nuestro país, o que acepten condiciones riesgosas de empleo. A los determinantes estructurales deben también sumarse estas creencias y argumentos que junto al poco conocimiento de la ley migratoria por parte de la sociedad general, retroalimentan esa situación diferencial que afecta a los migrantes.

En cuanto al acceso a la salud, según estudios recientes (Masse, G; 2015), la población inmigrante tiene cobertura y hacen uso en forma mayoritaria de servicios del hospital público (nacional, provincial y municipal) y de los CAPS (Centros de Atención Primaria de la salud). Los trabajadores no registrados, como ya dijimos, no tienen garantizada la cobertura médica para ellos y sus familias en las obras sociales de cada actividad[33], por tanto, asisten a los servicios de públicos de salud.

Según datos de la Encuesta de Protección Social "[…] 6 de cada 10 migrantes suramericanos/as, con énfasis en aquellos arribados en los últimos 20 años, dispone y utiliza solamente la cobertura para la atención de su salud que brindan los hospitales públicos y los CAPS. Asimismo, 4 de cada 10, y en mayor medida los migrantes con mayor tiempo de radicación en el país, tienen una cobertura y hacen uso de los servicios que brindan las obras sociales o los seguros públicos o poseen como cobertura y usa los servicios privados prepagos de salud, aunque el acceso a la salud a través de este último tipo de subsistema es una fuente de cobertura utilizada por una proporción muy reducida de este grupo.

En cuanto al trato hacia los pacientes, debe considerarse –como ya se señaló- que las normas argentinas garantizan el derecho a la salud para los inmigrantes, tanto para aquellos en situación regular o irregular. Sin embargo, en varios estudios (académicos y también de relevamientos realizados por organismos públicos) se han detectado situaciones de trato diferenciado hacia los inmigrantes, debido a su condición de extranjero.

Respecto a la educación, derecho reconocido y garantizado para los inmigrantes en las normas del país en décadas pasadas, en períodos de políticas migratorias restrictivas, las situaciones de irregularidad implicaban la exclusión del sistema educativo. En la actualidad esas limitaciones y restricciones han sido superadas, la ley de migraciones establece explícitamente que "En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado, nacional, provincial o municipal" (Artículo 7, Ley 25.871). En cuanto a la información estadística se evidencia que, según datos de la Encuesta de Protección Social, los inmigrantes tienen una amplia accesibilidad al sistema de educación formal del país.

---

porcentaje refleja que persiste la concepción del migrante como competencia en los puestos de trabajo". (Mapa de la Discriminación 2013; páginas 91, 92)

[33] Los trabajadores formales (registrados) automáticamente son cubiertos- ellos y sus familiares- por las obras sociales de cada uno de los sindicatos de la actividad de que se trate. Cuando son informales 8no registrados) deben afiliarse a una institución e medicina prepaga, generalmente fuera de su alcance, o utilizar los buenos servicios públicos y gratuitos de los hospitales nacionales o provinciales, disponibles para los migrantes internacionales, sean regulares o irregulares.

En comparación con los nativos se observan similitudes y disparidades. Según los datos de esta encuesta, la totalidad de los niños y niñas migrantes de origen suramericano en edad teórica de cursar la escuela primaria en Argentina, es decir entre los 6 y 11 años, se encontraba asistiendo a algún grado de dicho ciclo, de manera análoga a la población no migrante suramericana del mismo grupo de edad. En tanto, la disparidad entre ambas sub-poblaciones se presenta al examinar la asistencia al nivel inicial. Respecto de ella, aproximadamente 7 de cada 10 niños/as de 5 años se encontraban asistiendo al nivel preescolar o salita de 5 años. En tanto, la población no migrante suramericana de dicha edad se encuentra asistiendo en mayor proporción al nivel inicial del sistema de educación formal en Argentina (Massé, G; 2015).

Respecto a la problemática de la discriminación, diferentes estudios específicos muestran algunos niveles y situaciones discriminatorias hacia los estudiantes inmigrantes, en ocasiones por la nacionalidad, y también por apariencia física o el color de la piel (UNICEF; 2012). Asimismo, se ha encontrado que, en numerosas instituciones educativas, a partir de iniciativas que propician el intercambio y el conocimiento mutuo se ha podido promover la aceptación de las diferencias, mejorando la convivencia dentro de la escuela.

Otro aspecto a considerar sobre el grado de integración de los inmigrantes, es la exogamia que se observa en muchos de los hogares migrantes. El hecho de que los/as migrantes suramericanos/as arriben a la Argentina a una edad adulta joven, abona ideas respecto de que una alta proporción de ellos y ellas no habría conformado aún sus familias de procreación antes de partir de su país, para finalmente constituirla en Argentina (Cerrutti, 2009:66). "Prueba de ello es que, aproximadamente unos 500.000 hogares del total residente en las jurisdicciones investigadas, incluyen entre sus componentes al menos un/a migrante sudamericano/a y reúnen en conjunto alrededor de 1.800.000 personas, un 44 por ciento de las cuales es migrante sudamericano/a y el resto es argentino/a […] Por otra parte, aproximadamente el 60% de estos hogares de pareja sola y/o de pareja nuclear completa (pareja e hijos), se encuentra conformado por uniones exogámicas, es decir constituidas por un/a migrante sudamericano/a y un/a argentino/a, evidenciando la integración de este grupo migrante en el marco del hogar y la familia en la sociedad receptora" (Masse, G; 2015).

De forma global puede observarse que en la sociedad argentina, se han identificado situaciones de distinción, diferenciación o restricción de derechos hacia los inmigrantes, sin embargo simultáneamente también se produce en forma continua su integración social, y laboral, tanto de las migraciones más antiguas como las recientes, en el marco de procesos macroestructurales que buscan revertir desigualdades y saldar concepciones discriminatorias y excluyentes por medio de políticas públicas y legislaciones modernas (INADI, 2013).

Puede decirse que los puntos críticos donde asoma la discriminación o la xenofobia, son aislados y producto no de la política y las normas migratorias, sino de prácticas sociales interesadas a veces, como sucede en muchas oportunidades en el ámbito laboral, donde prima la discriminación en función de la obtención de beneficios económicos con la explotación del trabajador/a migrante, o construidas a partir de percepciones subjetivas sobre las diferencias.
En todos los casos, se hace necesaria una ampliación tanto de la difusión de las normas antidiscriminatorias – migratorias o no- cuanto de la concientización acerca de los efectos negativos de la discriminación y la xenofobia en la sociedad, una dimensión todavía no suficientemente puesta en vigor. Asimismo, el conocimiento más acabado de sus mecanismos,

serviría a la formulación de políticas y acciones que contribuyan a eliminar las desigualdades provocadas por la discriminación.

Balance

Puede decirse que el núcleo de la política migratoria argentina, expresada por su legislación, es su naturaleza inclusiva y no discriminatoria. Esta política se ha constituido en modelar para el mundo y ajustada a las normas internacionales con cuyos compromisos se enlaza firmemente.

Su concepción contrasta con las sostenidas por muchos países que, con base en la securitizacion y en una perspectiva instrumental, colocan a los migrantes externos en condición de factor y variable de ajuste económico, estructurando un modelo unilateral, restrictivo y cerrado de políticas migratorias que, en algunos casos, los coloca en la frontera del incumplimiento de los derechos consagrados internacionalmente.
La primera estrategia de inclusión es el ámbito del trabajo. El marco legal ha permitido que la mayoría de los trabajadore hayan accedido a su residencia legal, por tanto la informalidad laboral no tiene anclaje principal en la irregularidad migratoria, sino en otros factores vinculados al mercado de trabajo y las relaciones laborales que establecen los migrantes y las prácticas sociales de los sectores patronales. Es la situación de legalidad migratoria de la que dispone la mayoría de los inmigrantes suramericanos la que permite al Estado profundizar una política pública integral que ataque los determinantes y factores que la sustentan.

Los foros regionales, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM),el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC han sido espacios en donde han encontrado fortalecimiento multilateral las posiciones que sostienen las políticas migratorias no discriminatorias, que instalan a la persona migrante como centro y eje de las mismas, sustentadas por la perspectiva de derechos humanos, que las contrapone a las de países o bloques cuya perspectiva excluyente afecta a los ciudadanos de la región – incluidos los argentinos- que se movilizan en el mundo.

La Argentina forma parte del conjunto de países que han ejercido un rol importante en el impulso de aquellas posiciones y en la reacción contra aquellas políticas atentatorias de los derechos fundamentales de los migrantes y por lo tanto al derecho al desarrollo que les asiste.[34]

En los últimos años la agenda internacional sobre las migraciones ha estado focalizada en el análisis de la ecuación *migración* y *desarrollo* que había sido instalado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 planteando la necesidad de abrir un espacio para su discusión. El eje de ese debate, sin embargo, puso énfasis primario en las remesas. Entre otras cuestiones se ha trabajado sobre la cantidad de dinero remesado por los migrantes, la utilización de las remesas en el país de origen, dispositivos a través de los cuales el Estado podía intervenir en el destino de los fondos, etc. sin considerar que las remesas son un resultado de la expansión de la economía con base en la producción y reproducción de

[34] Son varios los ámbitos en que ese diálogo y consenso se producen, del que vale destacar la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) en el plano político estratégico.

desigualdades globales, que generan exportación de mano de obra barata, flexible y precarizada a los países desarrollados como pieza central de esa expansión. [35]

No se atiende a su naturaleza de remuneración laboral y de reproducción material y social de la familia y tampoco se incorpora la dimensión ética a la que debiera haberse remitido el debate, tomando en cuenta las condiciones muchas veces precarias y sin acceso a derechos en que esos fondos son obtenidos en los países de destino.

Frente a esta forma de interpretar el nexo entre migración y desarrollo centrado en la "fetichización" de las remesas casi como único componente de esa relación y motor de desarrollo, las políticas migratorias y la normativa argentina proponen otra mirada que se centra en el derecho que tienen las personas al desarrollo inclusivo y en la obligación de garantizarlo que tienen los Estados. Tal vez sea por eso que las remesas solo aparecen en relación con el derecho de los migrantes a enviarlas garantizado en la Ley Nacional de Migración del país.

La inclusión, hace que el migrante pueda ser visualizado como sujeto activo de la sociedad, presente en las políticas públicas de desarrollo, con la sola responsabilidad que le impone su condición de sujeto de derechos y obligaciones, como un componente más de las sociedades de origen y destino. Sus aportes – económicos, culturales y sociales, se convierten entonces en piezas integrantes de la riqueza de esas sociedades, y son reconocidos en igualdad de condiciones con los nacionales actuando en función de sus objetivos y la búsqueda de sus logros personales y al mismo tiempo en beneficio de la sociedad en su conjunto.

En otro orden, la comprensión de que los ciudadanos en el exterior debían ser incorporados a las políticas integrales para las migraciones, reforzó la necesidad de marcar estrategias fuera del ámbito nacional que, de alguna manera, extendiesen el brazo protector del Estado más allá de las fronteras y atrajese a sus conciudadanos a participar en su propio país. Las negociaciones vinculadas a la reivindicación de derechos en los países de destino, las políticas de retorno y vinculación y la participación política tanto de los inmigrantes en nuestro territorio, como de nuestros ciudadanos en el exterior, aunque parciales e inacabadas, son parte de todo el proceso.

Los avances logrados en las últimas décadas han sido relevantes: se saldó la deuda democrática de derogar una norma migratoria con la impronta de la dictadura que sobrevivió durante veinte años posteriores a la restauración de la democracia; se sancionó una nueva ley que transfigura al migrante internacional de mero "objeto de normas" en " sujeto de derecho"; se disociaron los temas vinculados a la migración internacional de la problemática de la seguridad, se adaptaron los marcos institucionales para la atención de los migrantes a los principios sostenidos en la legislación; se facilitó la regularización.migratoria; se afinaron los mecanismos de acceso de los migrantes a la justicia entre tantos otros; se pusieron en marcha mecanismo de apoyo a la integración social de los migrantes.

El modelo nos remite a una sociedad integrada e inclusiva hacia adentro y en el marco de la región, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social. El modelo de desarrollo con inclusión y ampliación de derechos en que se insertaron las políticas migratorias argentinas, no solo apuntó al crecimiento económico, sino que elevó a la persona a la categoría de sujeto, que tiene el derecho a trabajar dignamente y con un ingreso acorde,

[35] Delgado Wise R *et allí.* "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo" en Revista digital Migración y desarrollo 1° semestre 2009.

a la seguridad social, a una educación de calidad, a un sistema de salud, a pensiones a la vejez, al atendimiento de su discapacidad, al esparcimiento y al deporte".[36]

Las políticas públicas sobre migraciones internacionales son hoy en la Argentina *políticas de Estado.*
El presente informe refleja los datos estadísticos disponibles, las formas de gestión administrativa y las políticas vigentes hasta el momento en que el presente informe fue concluido, en octubre de 2016.

No existen aún muchas certezas ni tampoco existen datos empíricos acerca de cómo han de impactar en la población migrante los lineamientos en materia económica y social que vienen siendo adoptados por la nueva gestión de gobierno que asumió en diciembre de 2015. En materia migratoria, aún no aparecen explicitados – más allá de algunas declaraciones sin correlato institucional- los rumbos que puedan tomar las políticas, la legislación y las prácticas. Habrá que esperar sus desarrollos concretos.

La primera y fundamental- tal vez única- recomendación es la aspiración de que las políticas y la normativa vigentes no se discontinúen ni exista una vuelta atrás en el tratamiento inclusivo e igualitario.

Bibliografia

ABRAMOVICH, V. (2013) "La discusión sobre derechos humanos de los migrantes también es también un piso para el debate sobre ciudadanía regional" Entrevista en Revista Digital Densidades N° 13.

BAER, G.; BENITEZ, N.; CONTARTESE D.; SCHLESER, D. (2015) "Inserción laboral e informalidad entre los trabajadores migrantes sudamericanos" en *Migraciones laborales en Argentina Protección social, informalidad y heterogeneidad sectorial".* Organziación internacional del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

BAER, G.; BENITEZ, N.; CONTARTESE D.; SCHLESER,D et al (2011): "El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana", en *La inmigración laboral de sudamericanos Argentina*, Oficina de País de la OIT para la Argentina; Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1ra. ed. Buenos Aires.

[36] Informe del Ministerio de Desarrollo Social (Argentina) **Comisión de** Desarrollo Social. **50º periodo de sesiones** Nueva York**, 1 al 10 de febrero de 2012**

BENENCIA, R. (2008): *Migrantes bolivianos en la periferia de ciudades argentinas: procesos y mecanismos tendientes a la conformación de territorios productivos y mercados de trabajo,* en las Migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias. CLACSO Coediciones, Buenos Aires.

CACHÓN RODRIGUEZ, L. (2009) *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración.* Editorial Anthropos. Madrid, España

CEPAL (2016) Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. Serie Población y Desarrollo N° 114 http://www.cepal.org/es/publicaciones/39994-nuevas-tendencias-dinamicas-migratorias-america-latina-caribe

CERIANI, P.; MORALES, D. (2011), "Argentina. Avances y Asignaturas Pendientes en la Consolidación de una política migratoria basada y los Derechos Humanos. CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. FIDH. Federación Internacional de Derechos Humanos.

CERRUTTI, M.(2009) Diagnóstico de la población inmigrante en la Argentina. Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población, Ministerio de Interior, república Argentina. http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico_de_las_poblaciones_de_inmigrantes_en_Argentina.pdf

CERRUTTI, M.; MAGUID, A. (2010) Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España. CEPAL Serie de Políticas sociales N° http://www.cepal.org/es/publicaciones/6168-familias-divididas-y-cadenas-globales-de-cuidado

CORTÉS, R.; GROISMAN, F. (2004) "Migraciones, mercado de trabajo y pobreza. El Área Metropolitana en los 90's" en Revista de la CEPAL N° 82.

DELGADO WISE, R. *et alli* "Seis Tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo" en Migración y Desarrollo, 1° Semestre.2009;

INADI (2013) *Derecho al trabajo sin discriminación. Hacia el paradigma de la igualdad de oportunidades*. Instituto Nacional contra la discriminación, el racismo y la xenofobia (INADI), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina.

INADI (2013) *Derecho al trabajo sin discriminación. Hacia el paradigma de la igualdad de oportunidades*. Instituto Nacional contra la discriminación, el racismo y la xenofobia (INADI), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina.

INADI (2013) *Mapa Nacional de la Discriminación* Segunda serie de Estadísticas sobre discriminación en Argentina. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina

INDEC. Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2010. Tomo I y II

LAVERGNE, N. (2015) "Inmigración y economía Argentina 1993-2011" en *Impacto de las migraciones actuales en la estructura económica y sociocultural de la Argentina*. EDUNTREF Buenos Aires, Argentina.

MAGUID, A.(2011) "Migrantes sudamericanos y mercado de trabajo en *La inmigración laboral de suramericanos Argentina*, Oficina de País de la OIT para la Argentina; Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1ra. ed. Buenos Aires

MÁRMORA, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales. Paidós*, Buenos Aires.

MÁRMORA, L (2015) "Migraciones, percepción y políticas en Argentina" en *Impacto de las migraciones actuales en la estructura económica y sociocultural de la Argentina*. EDUNTREF Buenos Aires, Argentina.

MASSE, G.(2015) "El alcance de la protección social argentina hacia las y los migrantes sudamericanos" en *Migraciones laborales en Argentina Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales"*. Organización internacional del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

MAURIZIO, R. (2007): *Migraciones internacionales en Argentina: un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo* Nuevos documentos CEDES N° 30/2007

NOVICK, S. (2011) "Migraciones en el Cono Sur; actores y procesos de integración" en La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías. Flacso y Clacso. Quito Ecuador

OIM Perfil Migratorio de Argentina (2012) http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-argentina-2012.pdf

OIM La inmigración colombiana en Argentina (2016) http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/OIM-La-migracion-colombiana-en-argentina-PDF-WEB.pdf

PÉREZ VICHICH, N (1988). "Las políticas migratorias en la legislación argentina: y para todos los hombres del mundo", en Estudios Migratorios Internacionales .N° 10. CEMLA. Buenos Aires.1988

PÉREZ VICHICH, N., (2004) "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujeto de derechos" en *Migración: un derecho humano. Ley de Migraciones N° 25.871* Prometeo libros, Buenos Aires Argentina.
PÉREZ VICHICH, N., (2012) "Las políticas públicas para nacionales en el exterior" en Las migraciones actuales en la Argentina, (N. Griffa. comp). Ed. Eduntref. Buenos Aires. Argentina

PROGRAMA RAICES http://www.raices.mincyt.gov.ar/institucional-presentacion.php

SCHLESER, D. et al (2011) "Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina" en *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur.* Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.

SCHLESER, D. (2007) "El trabajo no registrado en el largo plazo" en Trabajo, Ocupación y Empleo Serie Estudios/ 7. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina

BOLIVIA

INFORME BOLIVIA

Manigeh Roosta, Ph.D. Docente – Investigadora del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), Universidad mayor de San Andrés (UMSA).

Introducción

El Estado Plurinacional de Bolivia registra una población de 10.059.856 personas, según el Censo 2012. Población compuesta por 50.1% de mujeres y 49.9% de hombres, que en su mayoría está distribuida en áreas urbanas (67.3%) y en el área rural (32.7%). La población mayor a 15 años que se auto-identifica como indígena declara que pertenece a 37 naciones o pueblos indígenas.

El crecimiento poblacional inter-censal (2001-2012) relativo es de 21.18% y la tasa media de crecimiento anual, para el mismo periodo, es de 1.71%, lo que significaría un tiempo de duplicación poblacional de 40 años. La tasa de crecimiento poblacional en el área urbana en el mismo periodo fue de 2.4%, mientras que el área rural reportó un crecimiento de 0.5%. La densidad poblacional es de 9.13 habitantes por kilómetro cuadrado.

La distribución poblacional por grupos de edades reporta una estructura 'joven' como una característica específica. La combinación de un alto porcentaje de población entre 0-14 años (31.02%) y el bajo de porcentaje de la población mayor a 65 años (6.2%) demuestra la estructura 'joven' de población boliviana. Asimismo, el porcentaje de la población entre 15-64 años (62.86%) es significativo. Sin embargo, la estructura 'joven' de la población contrasta con el porcentaje de los mayores a 65 años (6.2%), que se aproxima al 7% que, según estándares internacionales, marca el inicio del proceso de envejecimiento poblacional (INE, 2013).

La tasa de analfabetismo[37] de la población mayor a 15 años, a nivel nacional, descendió de 13.28% en 2001 a 5.09% en 2012. La tasa de analfabetismo de mujeres descendió de 19.35% a 7.67% en el mismo periodo.

Los indicadores de esperanza de vida y la mortalidad materna e infantil registran avances. La esperanza de vida ascendió de 63.54 años en 2002 a 67.44 años en 2012[38]. Según estudios del Ministerio de Salud (2016), la razón de la mortalidad materna, según recientes estudios, descendió de 187 (en 2000) a 160 (en 2011) muertes maternas por 100.000 nacidos vivos. La tasa de mortalidad infantil descendió de 54 a 50 por mil nacidos vivos en el periodo 2003 a 2008.

En relación a la actividad económica, en el mismo periodo inter-censal, la tasa de desempleo descendió de 5.2% a 2.3%, y el porcentaje de la población ocupada en el sector informal también descendió, de 61.3% a 58.3% (UDAPE, 2015).

El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita ascendió de US$ 958.23 en 2001 a US$ 2.645.29 en 2012. En el mismo periodo, la incidencia de la pobreza extrema (FGT0) descendió de

[37] www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial (visitado 8 octubre 2016)
[38] datos.bancomundial.org/país/Bolivia (visitado 3 octubre 2016)

37.04% a 21.64%[39]. El Índice de GINI descendió de 58.88 (2001) a 46.7% (2012)[40]. El Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2015) aumentó de 0.619 en 2001 a 0.774 en 2014, lo que significa un 25% de incremento, ubicando al país en la categoría media del desarrollo humano, posicionándolo en el lugar 119 entre 188 países y territorios (UNDP, 2015).

En el contexto de estas características socio-demográficas y económicas se analizarán los flujos migratorios de Bolivia en la última década.

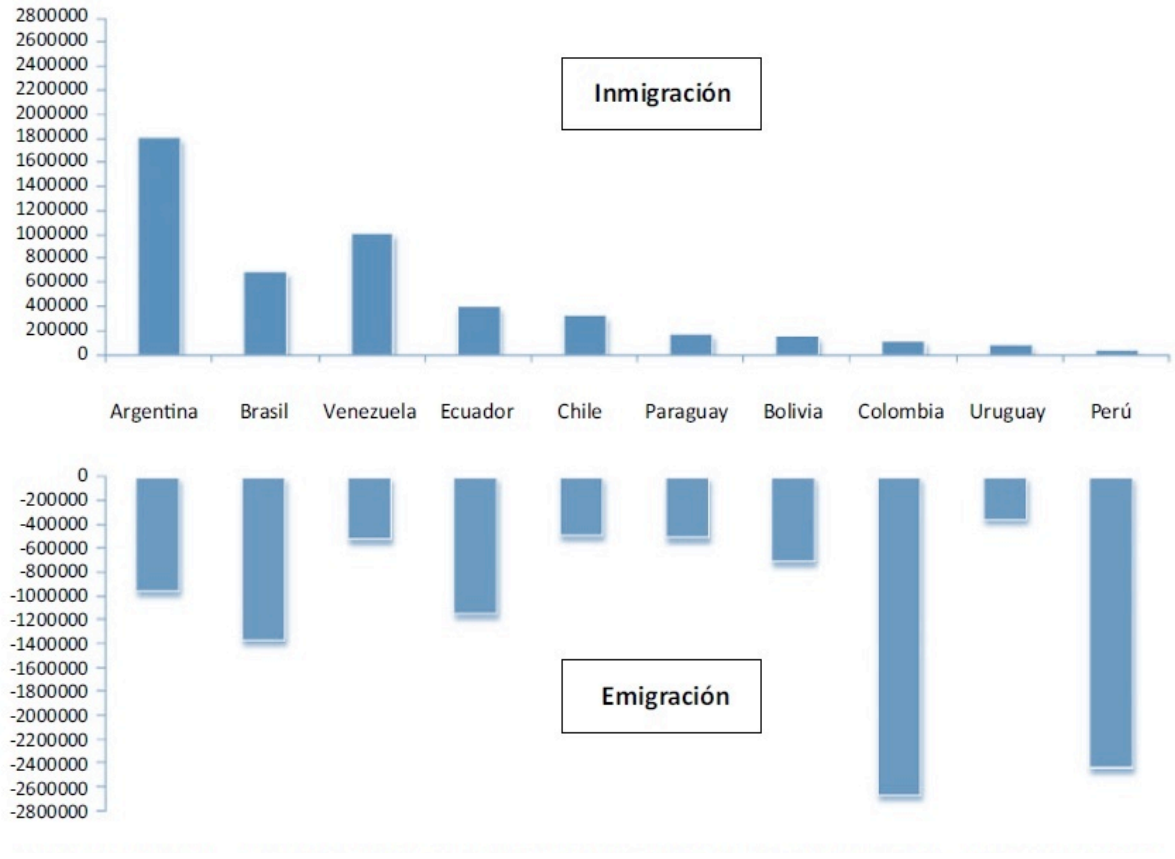
Migraciones

A nivel mundial existe un volumen de movilidad humana sin precedentes, lo que hace que más que nunca la gente viva en un país diferente al que nació. En 2015, su número sobrepasó los 244 millones, lo que significa que tuvo un crecimiento mayor al crecimiento de la población mundial (UN-GA, 2016).

En el contexto Latinoamericano, las inmigraciones y emigraciones confirman la posición de Bolivia como un país expulsor de población, pues tiene cifras menores a Colombia, Perú, Brasil, Ecuador y Argentina.

Gráfico 1

Gráfico 1. Cantidad de inmigrantes y emigrantes de países sudamericanos



Fuente: OIM (2012). Panorama Migratorio de América del Sur

[39] http://www.ine.gob.bo/indice/EstadisticaSocial.aspx?codigo=30601 (visitado, 5 octubre 2016).
[40] Ídem 2

Inmigración en Bolivia

Para estimar el número de los/as inmigrantes se tomó en cuenta a aquellos/as que nacieron en el exterior y que actualmente residen en Bolivia. Con este criterio, se eliminaron a aquellos/as que declararon haber nacido en el exterior y que actualmente también residen en el exterior (128.072 - 9.039 personas). Entonces, el número total de inmigrantes alcanza a 119.033 personas. Esta fue la base de descripción de las características socio-demográficas de los/as inmigrantes.

Tabla 1

Tabla 1. Bolivia: Población total por lugar de nacimiento según país de residencia

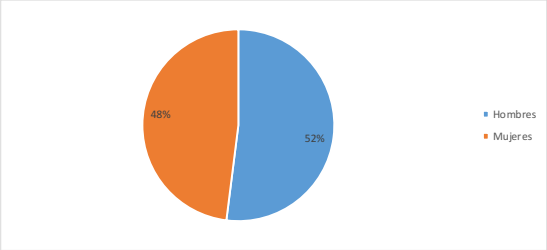
Donde nació	**Donde vive habitualmente**			
	Aquí	En otro lugar del país	En el exterior	**Total**
Aquí	7.314.855	63.280	8.372	7.386.507
En otro lugar del país	2.410.892	130.806	3.579	2.545.277
En el exterior	117.265	1.768	9.039	128.072
Total	9.843.012	195.854	20.990	10.059.856

Fuente: Elaboración Propia-Censo 2012

La población inmigrante residente representa al 1.18% de la población total de Bolivia. Del total de inmigrantes, 48% son mujeres y 52% son hombres.

Gráfico2

Gráfico 2. Distribución porcentual de inmigrantes según sexo

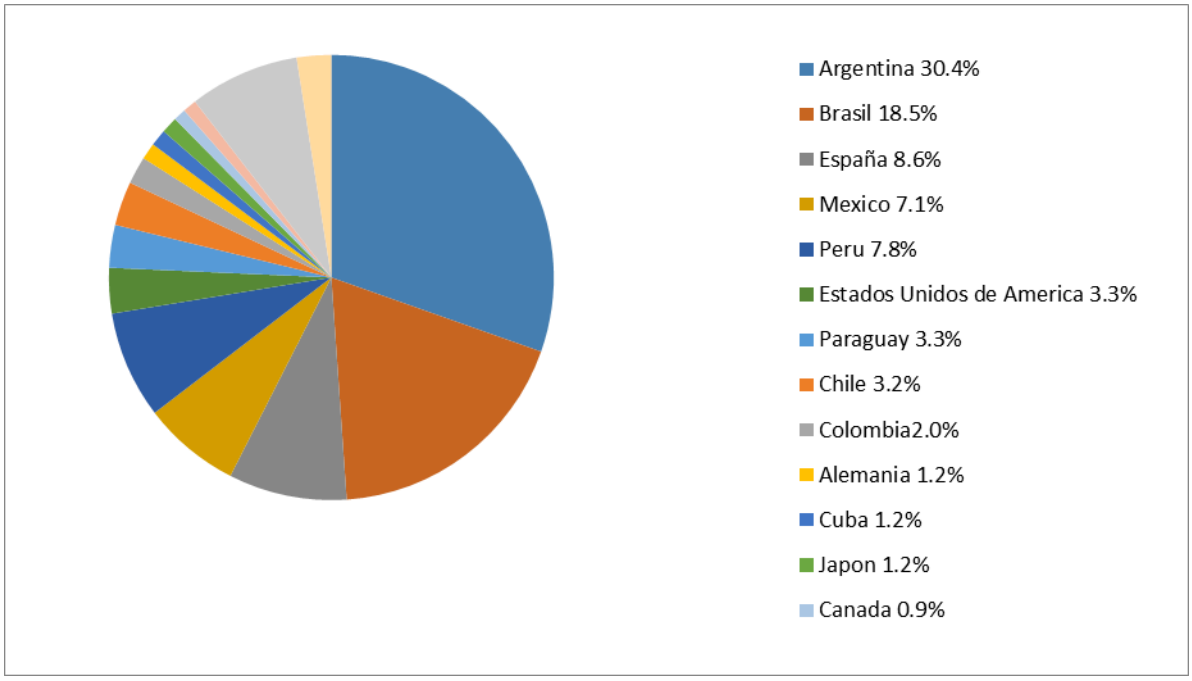


Fuente: Elaboración Propia-Censo 2012

Respecto al país de nacimiento, debe destacarse que el 58% de los/as inmigrantes provienen principalmente de tres países: Argentina (30.4%), Brasil (18.5%) y España (8.6%).

Gráfico 3

Gráfico 3. Distribución porcentual de inmigrantes según el país de nacimiento

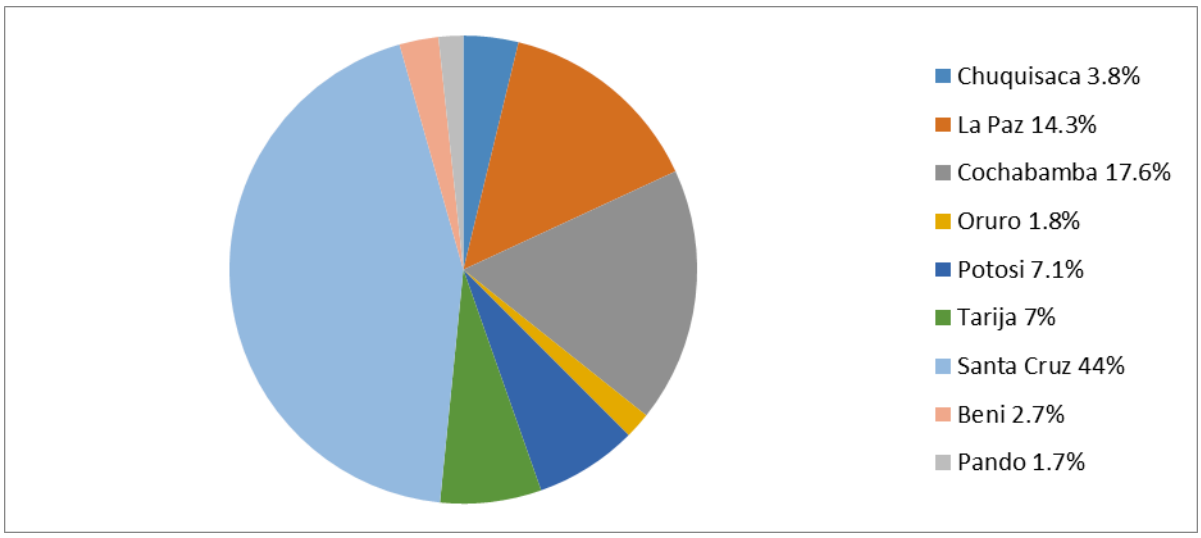


Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

Sobre la distribución por lugar de residencia de los/as inmigrantes, los datos reflejan que el 76% de ellos/as residen en tres departamentos: Santa Cruz (44%), Cochabamba (17.6%) y La Paz (14.3%).

Gráfico 4

Gráfico 4. Bolivia. Distribución % de inmigrantes según departamento de residencia



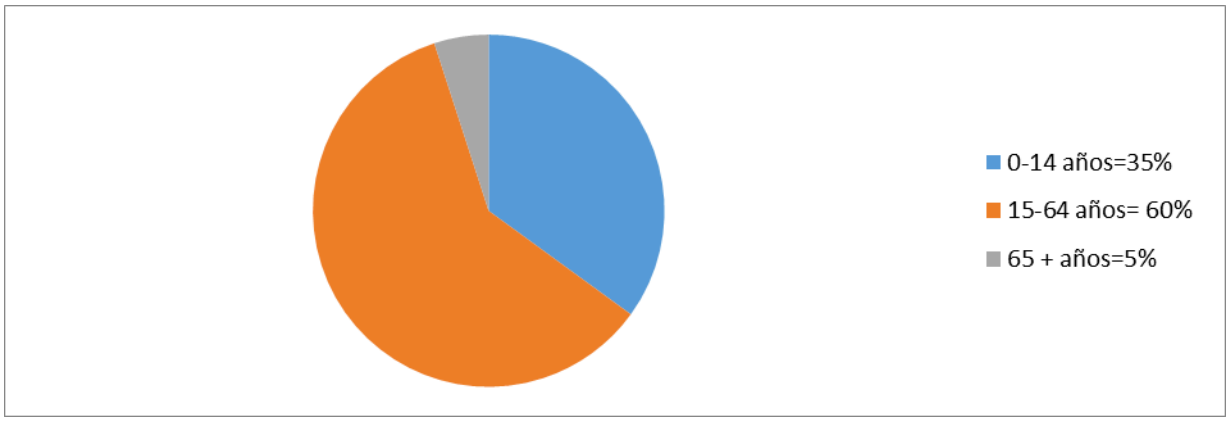
Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

La distribución por edades confirma que la gran mayoría de los/as inmigrantes están en edad de trabajar (60%), lo que permite que éstos puedan participar activamente en las actividades

económicas. Hay que destacar que la estructura por edad de los inmigrantes es similar a la de Bolivia.

Gráfico 5

Gráfico 5. Bolivia. Distribución porcentual de inmigrantes según grupos de edad

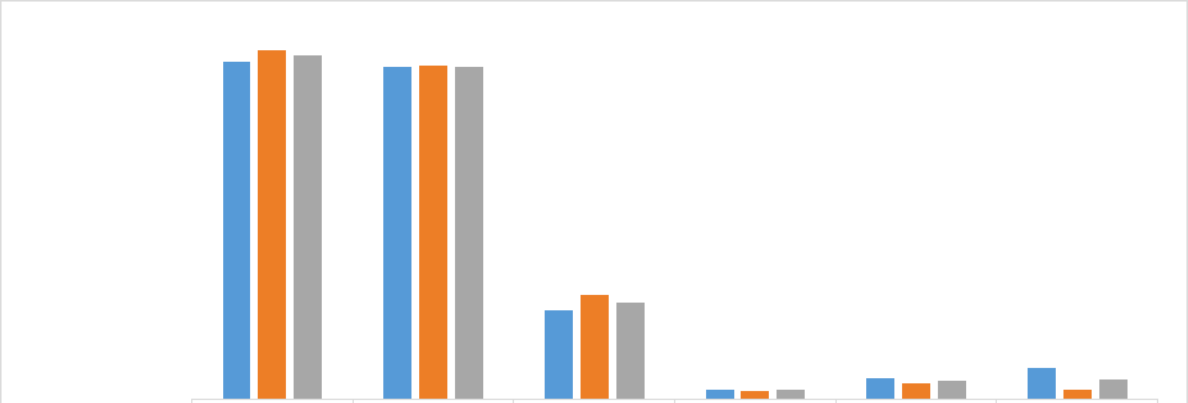


Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

En su mayoría, tanto hombres como mujeres inmigrantes reportan el siguiente estado civil: solteros/as 41.9% y casado/as 40%.

Gráfico 6

Gráfico 6. Bolivia. Distribución porcentual de inmigrantes según Estado Civil



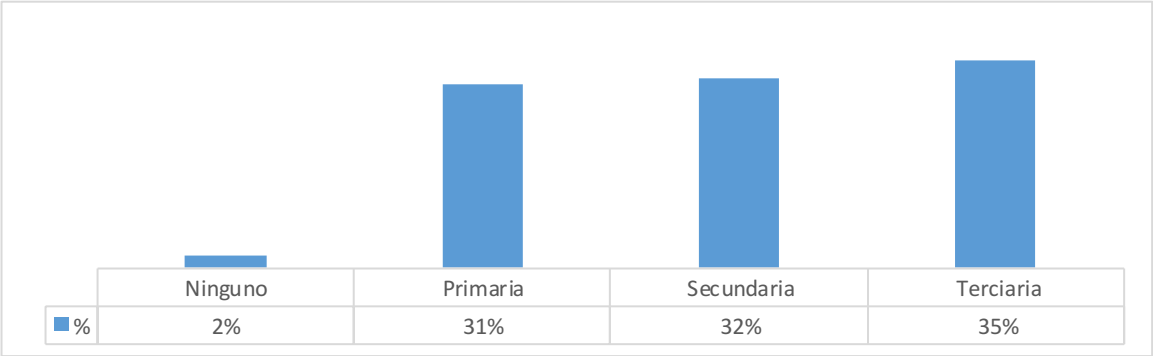
	Soltera(o)	Casada(o)	Conviviente o concubina(o)	Separada(o)	Divorciada(o)	Viuda(o)
Mujeres %	41,1%	40,5%	10,8%	1,2%	2,6%	3,8%
Hombres %	42,5%	40,6%	12,7%	1,0%	2,0%	1,2%
Total %	41,9%	40,5%	11,8%	1,1%	2,3%	2,4%

Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

La escolaridad de los/as inmigrantes registra que más del 60% de ellos/as posee un nivel educativo igual (32%) o superior (35%) al secundario. Así, el nivel de escolaridad influiría sobre la naturaleza de sus actividades económicas.

Gráfico 7

Gráfico 7. Bolivia. Distribución porcentual de inmigrantes según escolaridad



Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

La gran mayoría de los/as migrantes residentes en el país han declararon haber trabajado la semana anterior al censo, sin variación significante entre hombres y mujeres.

Tabla 2

Tabla 2. Bolivia. Distribución de inmigrantes según sexo e inserción laboral

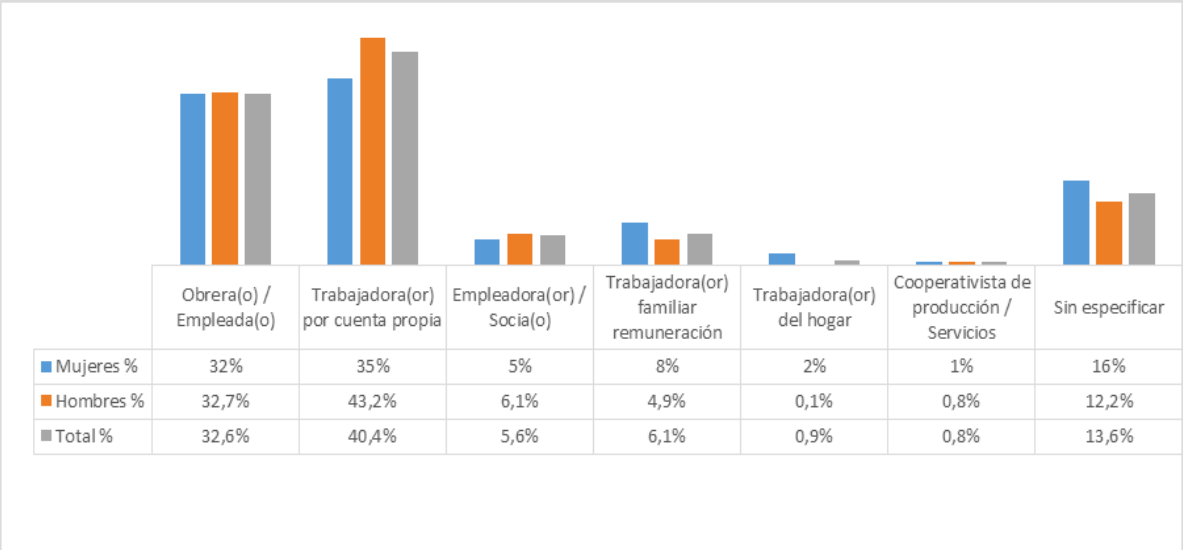
Sexo	**Trabajó**	**%**	**No Trabajó**	**%**	**Total**	**Total**
Hombre	25,811	90.57	2,686	9.43	28,497	100.00
Mujer	14,325	89.82	1,623	10.18	15,948	100.00
Total	**40,136**	**90.30**	**4,309**	**9.70**	**44,445**	**100.00**

Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

Más del 70% de los/as inmigrantes trabajan como obrero/empleada y por cuenta propia.

Gráfico 8

Gráfico 8. Bolivia. Distribución porcentual de inmigrantes según categoría ocupacional

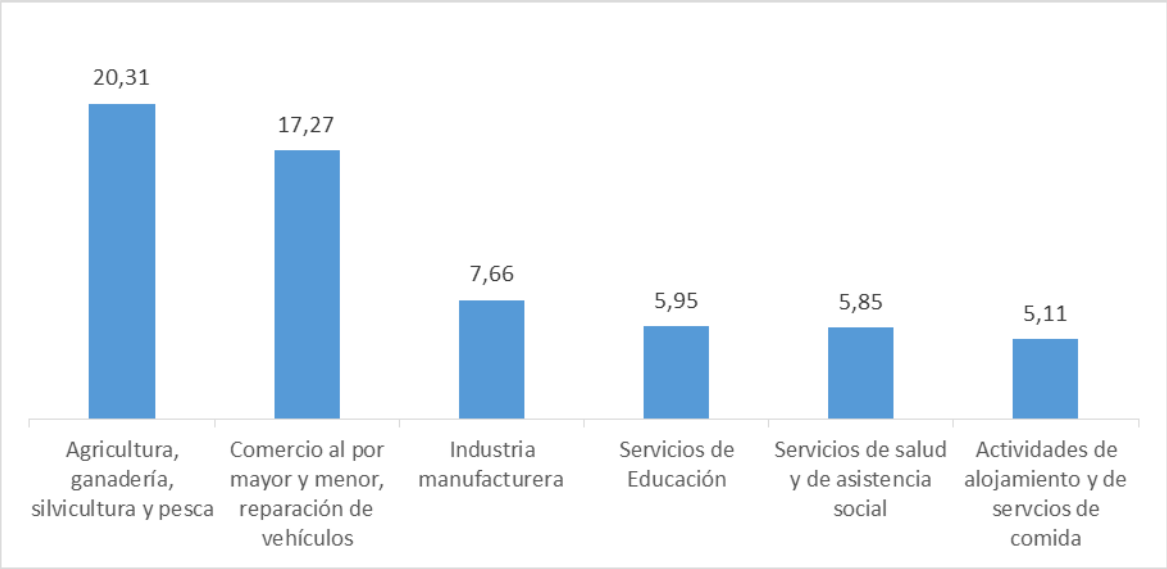


Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

Los/as inmigrantes en Bolivia generalmente trabajan en actividades de agricultura, ganadería, selvicultura y pesca (20.31%), o actividades de comercio (17.27%), y en menor escala, actividades en la industria y manufactura (7.66%).

Gráfico 9

Gráfico 9. Bolivia. Distribución porcentual de inmigrantes según Rama de Actividades



Fuente: Elaboración Propia-CENSO 2012

El perfil general de los/as inmigrantes demuestra que son hombres y mujeres, solteras/os o casados/as que provienen de Argentina y Brasil, residentes en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, y están en edad de trabajar, con niveles de escolaridad igual o superior al secundario, y trabajan como asalariados o por cuenta propia en actividades de agricultura, ganadería, o actividades comerciales.

Emigración desde Bolivia

Según el último Censo (INE-CNPV, 2012), 296.088 viviendas particulares ocupadas con personas presentes (10.52% de total) han declarado que en el periodo intercensal por lo menos un/a miembro ha emigrado fuera del país. Además, aproximadamente el 70% de aquellas pertenecen a Cochabamba, Santa Cruz y La Paz.

Tabla 3

Tabla 3. Bolivia: Emigrantes por departamento, según país de residencia

PAÍS DE RESIDENCIA EN EL MOMENTO DEL CENSO	TOTAL	DEPARTAMENTO								
		Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
TOTAL	**562.461**	**32.943**	**94.632**	**127.441**	**24.777**	**131.441**	**24.147**	**112.183**	**13.470**	**1.427**
Argentina	228.082	19.485	34.467	38.008	8.008	90.080	14.703	21.753	1.456	122
España	113.628	5.090	6.931	37.252	2.763	5.901	1.563	49.574	4.277	277
Brasil	54.417	1.450	32.393	7.297	1.860	3.476	249	6.165	1.083	444
Chile	31.313	1.585	5.799	4.265	3.363	8.062	352	6.388	1.422	77
Estados Unidos de América	18.239	284	2.927	8.113	368	428	267	5.417	410	25
Canadá	751	23	142	140	41	9	13	371	12	0
Italia	8.265	268	879	3.400	211	486	121	2.288	568	44
Perú	3.090	93	1.212	568	92	238	85	508	153	141
Cuba	2.573	96	551	376	165	715	105	349	163	53
U.K Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1.976	49	248	521	44	6	14	1.041	49	4
Suiza	1.738	56	238	255	18	58	43	847	214	9
Francia	1.621	70	302	417	54	131	43	561	37	6
Alemania	1.505	125	413	308	28	96	56	435	39	5
República Bolivariana de Venezuela	1.368	36	589	198	122	252	75	2	75	19
México	1.331	63	362	391	57	97	44	291	23	3
Suecia	1.070	18	176	443	49	75	45	221	43	0
Japón	1.032	11	103	98	5	39	15	58	655	48
Sud América	2.768	101	618	538	135	263	135	810	148	20
Europa y Asia	1.870	86	362	509	75	216	63	498	48	13
Africa y resto del mundo	812	31	149	174	33	162	27	169	63	4
Australia	216	12	52	76	5	13	2	53	3	0
Sin especificar	84.796	3.911	5.719	24.094	7.281	20.638	6.127	14.384	2.529	113

Fuente: INE. CNPV 2012. BOLIVIA. Características de Población y Vivienda

En el periodo inter-censal, los/as emigrantes sumarian 562.452.00 personas, lo cual representa al 5.59% de la población total de Bolivia.

Las mujeres constituyeron el 51% de la población emigrante que salió del país en el periodo de 2001-2012. Asimismo, la pirámide de edad de este grupo confirma que alrededor del 78% está en edad de trabajar (15-64 años).

Tabla 4

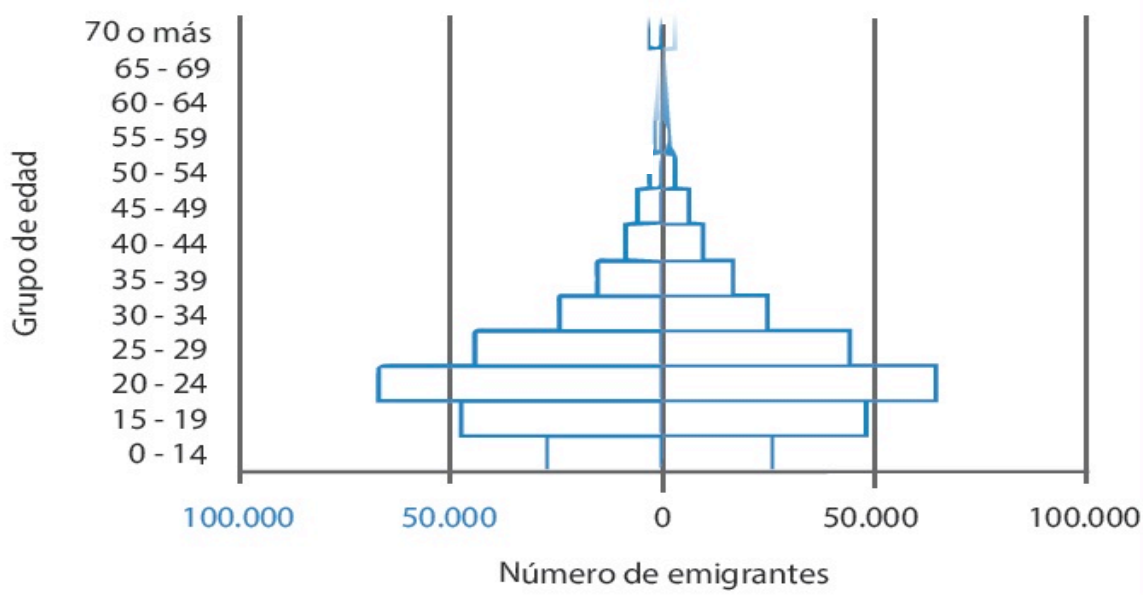
Tabla 4. Bolivia: Número de emigrantes por sexo según grupo de edad, Censo 2012

GRUPO DE EDAD	SEXO		
	Total	Hombre	Mujer
TOTAL	**562.461**	**276.158**	**286.303**
0 - 14	52.650	26.556	26.094
15 - 19	95.283	46.948	48.335
20 - 24	131.519	66.451	65.068
25 - 29	88.659	43.819	44.840
30 - 34	49.423	24.089	25.334
35 - 39	32.568	15.294	17.274
40 - 44	18.293	8.484	9.809
45 - 49	12.193	5.705	6.488
50 - 54	6.035	2.824	3.211
55 - 59	3.132	1.433	1.699
60 - 64	1.845	819	1.026
65 - 69	1.195	547	648
70 y más	5.987	2.730	3.257
Sin especificar	63.679	30.459	33.220

Fuente: INE. CNPV 2012. BOLIVIA. Características de Población y Vivienda

Gráfico 10

Gráfico 10. Bolivia. Pirámide Edad de emigrantes 2001-2012

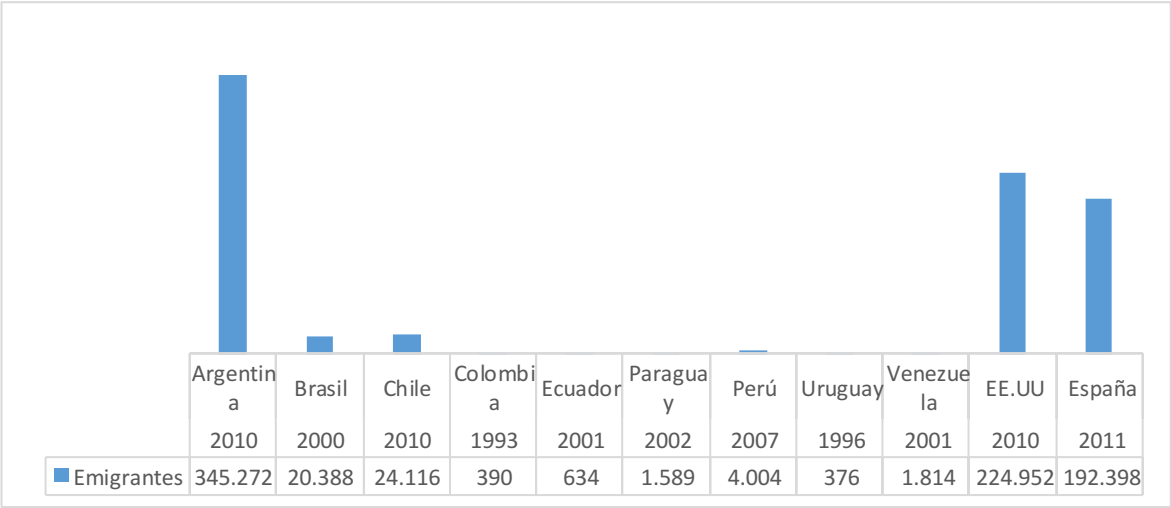


Fuente: INE. CNPV 2012. BOLIVIA. Características de Población y Vivienda

Como muestra el Gráfico 11, los destinos más frecuentes para los/as emigrantes bolivianos/as son Argentina, Estados Unidos, España. Esto revela una distribución casi similar entre las emigraciones sur-sur y sur-norte.

Gráfico 11

Gráfico 11. País de residencia de Emigrantes Bolivianos



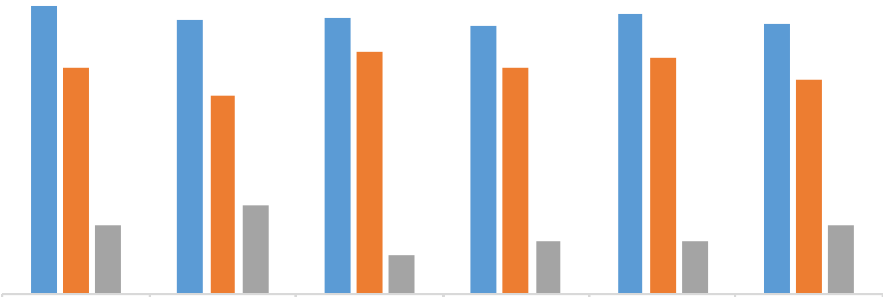
Fuente: Elaboración Propia, OIM (2012). Panorama Migratorio de América del Sur

En Argentina (OIM, 2012), el 80.4% de los bolivianos se encuentran en edad de 15-64 años, registran un índice de masculinidad 98.6, y un promedio de escolaridad inferior al promedio argentino. Los/as migrantes en área rural se insertan en labores de horticultura, floricultura y la fabricación de ladrillos, mientas en área urbana trabajan en talleres textiles, y como vendedores en la feria de ropa entre otras actividades.

Por el peso de las remesas recibidas del norte, es necesario analizar la inserción laboral de los/as bolivianos/as en esos países. El análisis de las tasas de empleo y desempleo de los/as bolivianos en Europa y Estados Unidos denota la crisis económica. Asimismo, la tasa de empleo total descendió de 73% (2010-11) a 66.5% (2012-13), afectando más a los hombres que a las mujeres (OEA-SICREMI (2015).

Gráfico 12

Gráfico 12. Inserción laboral de emigrantes en EE.UU. y Europa 2010-2013



	2010-2011 Hombres	2012-2013 Hombres	2010-2011 Mujeres	2012-2013 Mujeres	2010-2011 TOTAL	2012-2013 Total
Tasa de Participación	89,2	84,9	85,4	83,3	87	84
Tasa de Empleo	70,1	61,7	75,1	70	73	66,5
Tasa de Desempleo	21,4	27,4	12	16	16,1	20,9

Fuente: Elaboración Propia en base a OEA-SICREMI 2015

El perfil general de los/as emigrantes, que constituyen cerca del 6% de la población nacional, consiste en hombres y mujeres en edad de trabajar, con tres destinos claramente preferidos, Argentina, España y EE.UU.

Solicitudes de Asilo y Refugiados

En 2012, Bolivia, mediante la "Ley de Protección a Personas Refugiadas", establece el régimen de protección a personas refugiadas y solicitantes de dicha condición, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1951) y su Protocolo (1976). Pese al marco legislativo y legal existentes, los antecedentes históricos de Bolivia registran cifras bajísimas: en 2013, el número de solicitudes de asilo fue de 20 personas y el número de refugiados alcanzó a 748 personas (OEA-SICREMI, 2015).

Retorno de los/as bolivianos al País

La Ley 370 otorga facilidades para el retorno de los/as migrantes al país, a partir de la generación de políticas efectivas de protección, atención, vinculación, retorno y reintegración de los/las bolivianos en el exterior, que voluntariamente soliciten su retorno (Art. 59-64).

El retorno de los migrantes es un fenómeno que puede asociarse con periodos de crisis en el país de destino, pero existen otros factores que tiene relación estrecha con la decisión de retornar. Entre estos factores (OEA-SICEWMI, 2015) están la duración de la estancia y la adquisición de la nacionalidad en el país receptor, como los principales, los que también pueden estar relacionados con otros factores, como el aprendizaje de destrezas laborales, del

idioma y también por la existencia de hijos en edad escolar que genera complicaciones para tomar la decisión de retornar. Por otro lado, adquirir la nacionalidad representa un compromiso y, a la vez, una nueva oportunidad para adquirir derechos adicionales, entre éstos, el derecho de salir y retornar del país adoptado sin restricciones. Aun así, como se registra en la Tabla 5, en España, los bolivianos registran el segundo porcentaje más alto de salidas entre el 2002-2013, superando el promedio general del mismo periodo, que es de 29% (OEA-SICREMI, 2015).

Tabla 5

Tabla 5. Estimaciones de tasas de salida en España de inmigrantes de las Américas, 2012-2013

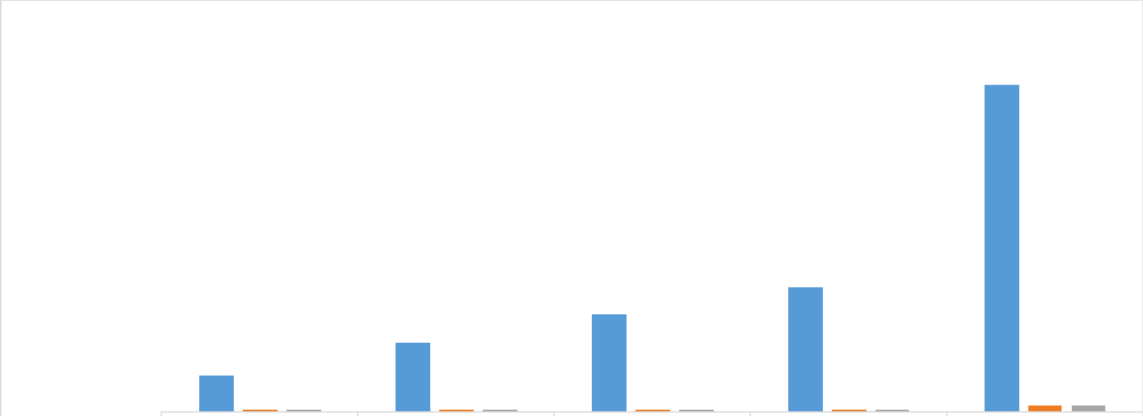
	Población residente en España al 1 de enero, 2002 (A)	Entradas en España (2002-2013) (B)	Salidas de España (2002-2013) (C)	Tasas de salida anuales			Salidas 2002-2013 como porcentaje de aquellas personas que residen en cualquier momento 2002-2013 C/(A+B)
				2005	2009	2013	
Canadá	4.400	6.300	3.200	2	7	8	29
Estados Unidos	25.300	50.400	24.900	1	9	11	33
Canadá y Estados Unidos	**29.700**	**56.700**	**28.100**	**1**	**9**	**10**	**33**
Cuba	57.700	83.000	23.500	1	3	3	17
Dominica	700	1.200	200	1	2	3	8
República Dominicana	49.900	135.000	33.400	1	3	4	18
Caribe	**108.300**	**219.200**	**57.000**	**1**	**3**	**3**	**17**
Costa Rica	1.500	4.300	2.100	1	8	10	36
El Salvador	3.000	10.500	3.500	2	6	6	26
Guatemala	2.500	8.600	3.600	2	8	7	33
Honduras	3.900	54.700	14.100	2	8	6	24
México	22.500	56.400	30.700	2	9	9	39
Nicaragua	2.300	27.200	5.900	1	6	6	20
Panamá	2.400	4.500	2.500	2	8	9	37
Centroamérica	**38.200**	**166.300**	**62.400**	**2**	**8**	**8**	**31**
Bolivia (1)	15.500	295.700	125.800	2	9	8	40
Colombia	205.300	293.100	112.600	1	4	5	23
Ecuador	259.800	334.200	149.600	1	3	5	25
Perú	59.000	187.400	60.300	1	4	5	24
Venezuela (2)	71.600	106.500	47.100	1	4	5	26
Región Andina	**611.200**	**1.216.900**	**495.400**	**1**	**4**	**5**	**27**
Argentina	118.900	201.000	106.500	1	5	5	33
Brasil	39.500	198.600	106.800	2	11	11	45
Chile	30.800	66.700	37.600	2	7	8	39
Paraguay	2.400	137.900	53.300	2	9	11	38
Uruguay	27.200	63.900	29.500	1	5	4	32
Cono Sur	**218.700**	**668.100**	**333.700**	**1**	**7**	**7**	**38**
Todos los países de destino	**1.006.200**	**2.327.100**	**976.600**	**1**	**5**	**6**	**29**

Fuente: OEA-SICREMI (2015)

En general no existen datos oficiales respecto a volumen de retornos a Bolivia. Como una estimación, los registros de la Base de Datos de Migración Internacional de OCDE (Mejía & Castro, 2012) revelan una tendencia creciente de salida de bolivianos entre 2006 y 2009, principalmente de España (58,033 personas), Alemania (1,065 personas) y Japón (1,030 personas). Estos datos de manera aproximada podrían indicar las tendencias de retornos, incluyendo los asistidos y los no-asistidos.

Gráfico 13

Gráfico 13. Emigración Boliviana desde países seleccionados de la OCDE (2006-2009)



	2006	2007	2008	2009	Total
España	6.336	12.252	17.395	22.050	58.033
Alemania	203	234	330	298	1.065
Japón	175	225	209	402	1.011

Fuente: Elaboración Propia en base a Mejía, William y Castro Yeim, 2012

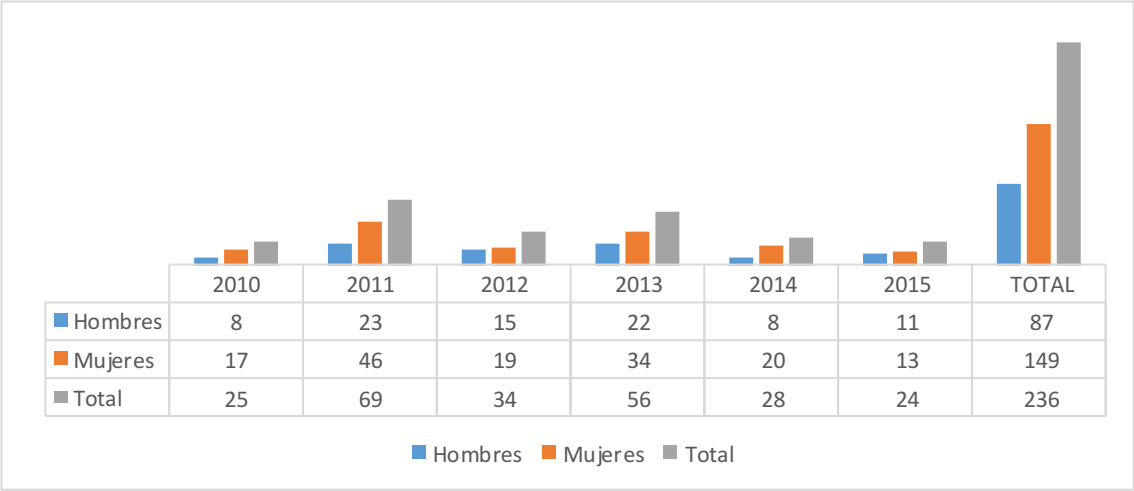
Retorno Asistido de los/as Bolivianos a Bolivia

La Organización Internacional de Migraciones[41] (OIM-Bolivia), en su programa de retorno asistido, lleva un registro de bolivianos que retornaron al país por año.

Gráfico 14

Gráfico 14. Población de retorno al país por sexo 2010-2015

[41] En fecha 19 de septiembre 2016, la OIM se convierte en una Organización relacionada a la NNUU.



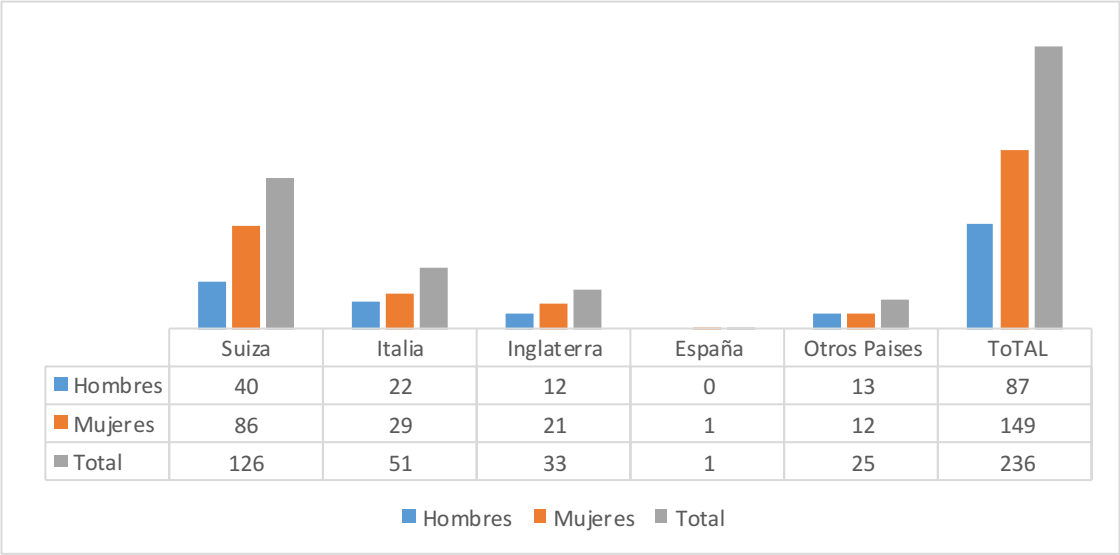
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Hombres	8	23	15	22	8	11	87
Mujeres	17	46	19	34	20	13	149
Total	25	69	34	56	28	24	236

Fuente: Elaboración Propia-OIM-Bolivia 2016

Los datos muestran un mayor número de mujeres que hombres retornando al país en el periodo 2010-2015, procedentes de Suiza, Italia e Inglaterra. En cuanto a su asentamiento en Bolivia, la mayoría de ellos/as residen en Santa Cruz, La Paz y Cochabamba.

Gráfico 15

Gráfico 15. Población de retorno por sexo según país de procedencia 2010-2015



	Suiza	Italia	Inglaterra	España	Otros Paises	ToTAL
Hombres	40	22	12	0	13	87
Mujeres	86	29	21	1	12	149
Total	126	51	33	1	25	236

Fuente: Elaboración Propia - OIM-Bolivia 2016

Trata y Tráfico de Personas en Bolivia

La Trata y Tráfico de personas es uno de los desafíos internacionales relacionados con la violación más grave de los derechos humanos fundamentales, especialmente contra las mujeres y las niñas.

La trata y tráfico de personas, muchas veces, es parte del crimen organizado a nivel internacional. Las Naciones Unidas (NNUU, 2004) define este delito como "… la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación". Esa explotación incluirá, como mínimo, "la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos… Por la alta demanda de servicios sexuales y de prostitución, las mujeres y niñas son sus principales víctimas. También factores de índole político y normativo agravan la vulnerabilidad de las mujeres y niñas en relación a la Trata (Roosta, 2009).

Por su naturaleza encubierta y clandestina es muy difícil de obtener cifras y estimaciones sobre la trata y tráfico. Sin embargo, según un informe de la OEA (OIM, 2012), más de 250 mil individuos son víctimas de trata, 80% de los cuales son mujeres y niños. Bolivia, junto con República Dominicana, Paraguay, Brasil y Argentina, forma parte del grupo de países con mayores problemas en relación con la Trata. Además, Bolivia y Paraguay están identificados como importantes países de origen a nivel regional (OIM, 2012).

Sin embargo, tanto a nivel regional como nacional, se han tomado medidas para combatir la trata de las personas (OIM, 2012): (i) a nivel regional, mediante el Plan de acción para la lucha contra la trata de personas entre los estados del Mercosur y estados asociados, se ha creado un mecanismo operativo y eficiente de cooperación, coordinación y seguimiento contra la trata; (ii) en consonancia con lo anterior, el 2010, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay pactaron que, en su lucha contra la trata, construirían módulos de control en puntos clave de las fronteras de Bolivia, el primero en Desaguadero (frontera con Perú), y el segundo en Yacuiba (frontera Bolivia, Argentina y Paraguay); (iii) en relación con los programas de asistencia a las víctimas, en Paraguay y Bolivia, las autoridades acordaron suministrar asistencia médica, legal, psicológica y cobijo en refugios para las víctimas. Estos acuerdos, planes y acciones marcan avances en un campo muy difícil de identificar, delimitar y controlar.

Otro fenómeno creciente, respecto a las vulnerabilidades, es el número de mujeres migrantes en las cárceles, porque la mayoría de ellas son usadas como "carne de cañón" por los narcotraficantes para transportar la droga a los mercados transoceánicos, convirtiéndolas en el eslabón más frágil. Según datos de 2008, casi un 40% de las presas en cárceles españolas eran extranjeras, sobre todo las llamadas "mujeres correo", relacionadas con drogas. La situación de estas mujeres se mueve entre la victimización, demonización e invisibilidad. Las más marginalizadas y excluidas son las mujeres pobres e indocumentadas, que además favorecen la imagen de delincuente. En los hechos, estas mujeres sufren discriminación como mujeres, como presas y como extranjeras (FUNDESO, 2008).

Convenios Internacionales y Legislación Nacional

A nivel internacional, Bolivia suscribió los principales convenios, normativas e instrumentos declarativos en cuanto a las migraciones y derechos humanos. Los derechos de las personas migrantes están garantizados en los siguientes instrumentos normativos internacionales (PNADH, 2010):

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 (Art. 13 No. 2)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969 (Art. 22 No. 2, 3, 5, 6,9)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (Art. 2 No. 1; Art. 3; Art.12 No. 2,3y 4; Art. 13 y Art.25
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares de 18-12-1990.
- Convenio 97 de la OIT, sobre los trabajadores migrantes, 1949.
- Convenio 143 de la OIT, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975.
- Convención de la UNESCO sobre la promoción y la protección de la diversidad cultural.
- Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento.

A nivel nacional, en el marco histórico de la normativa nacional, se puede resaltar la preocupación de poblar, por razones de seguridad, integridad y preservación, el territorio nacional con inmigrantes extranjeros, lo que muchas veces tuvo connotaciones racistas. Desde sus inicios, el país adoptó una política de apertura a la inmigración, lo que se registró en la primera Ley del 24 de mayo de 1826, dictada por Antonio José de Sucre, estableciendo que "los hombres de todos los pueblos y naciones son invitados a venir a Bolivia, donde su libertad civil tiene todas las garantías que dan las leyes bolivianas" (Torales y Pérez, 2003). En 1937, se emitió el Decreto Supremo para controlar la inmigración "de suerte que ella sea provechosa para el mejoramiento étnico del país" (OIM, 2011). Sin embargo, las leyes y normativas actuales superan radicalmente estos supuestos, basándose más bien en el enfoque de Derechos Humanos.

Recientemente hubo avances significativos en cuanto a la legislación y aprobación de leyes en relación a la migración, tales como la nueva Constitución Política del Estado y la Ley de Migración.

Constitución Política del Estado (CPE), 2009

La CPE constituye el principal marco normativo a nivel nacional. En éste por primera vez se reconocen e incorporan compromisos internacionales en materia de DD.HH., reconociendo que los derechos humanos están bajo los principios de inviolabilidad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que el Estado se compromete a promoverlos, protegerlos y respetarlos.

Así, la CPE reconoce y establece los derechos de los/as inmigrantes y emigrantes. En diferentes artículos e incisos se establece el derecho de los/as inmigrantes a la libertad de

residencia, permanencia y circulación en el territorio nacional, a participar en las elecciones municipales, a la solicitud de asilo o refugio. La CPE por primera vez reconoce el derecho de la población boliviana residente en el exterior (emigrantes) a participar en las elecciones nacionales para Presidente y Vice-Presidente. Estos derechos también están reflejados en la Ley 370, de Migración, aprobado en 2013.

Ley 370 de Migración y Decreto Supremo 1923

Desde 2013, Bolivia cuenta con una Ley de Migración. Esta ley tiene por objeto regular el ingreso, tránsito, permanencia y salida de personas en el territorio nacional. También establece espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad con la CPE, y los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Bolivia (Art. 1); aplicándose a todas las personas extranjeras que residen en el territorio nacional y los/as bolivianos/as en el exterior (Art. 3). La Ley 370, el Reglamento de la Ley de Migración, el DS No. 1923 (13 de marzo 2014) proveen por primera vez un marco legal y normativo para el fenómeno migratorio en el país. Además, reconoce la migración por el cambio climático (Art. 65). Es importante destacar también el enfoque de género, la discusión de temas como la Trata y Tráfico de Personas, los derechos de los Inmigrantes en Bolivia y un Título exclusivo dedicado a los/as emigrantes bolivianos en el exterior.

En relación a Género

La Ley 370 se destaca por varias razones en relación a la perspectiva de género. El lenguaje inclusivo del texto de la Ley, en todos sus títulos, capítulos e incisos, es un avance significativo. Además, dos de los seis Principios de la Ley están directamente relacionados con la equidad de género (Art. 2):

- No Discriminación. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos, extranjeras y extranjeros, el goce y ejercicio de todos los derechos establecidos por la CPE, sin distinción, exclusión o preferencia fundada en el sexo, color, edad, origen, cultura, nacionalidad, idioma, credo religioso, estado civil, condición económica, social, política, grado de instrucción, discapacidad u otras orientadas a menoscabar la vigencia de sus derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la CPE.
- Equidad de Género. El Estado garantiza la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, generando las condiciones y los medios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la aplicación de acciones afirmativas y la eliminación de estereotipos contra las mujeres migrantes.

Asimismo, propone gestionar la información y datos estadísticos migratorios diferenciados por género para un correcto diseño de las políticas públicas (Art. 7-II-22); también establece la prevención de la violencia de género y situaciones de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer por su condición de migrante (Art. 12-II-15); así como prevenir la discriminación de género, la vulnerabilidad de la informalidad, la temporalidad, la brecha salarial con las

trabajadoras nacionales, el acoso sexual y acoso laboral por razón de sexo, promoviendo además acceso a redes de información y apoyo social (Art. 49-10).

En relación a Trata y Tráfico

La Ley 370 prohíbe el ingreso de personas que hubiesen sido condenados por delitos de Trata y Tráfico de Personas (Art 26); menciona a la condena de la Trata y Tráfico de personas sin rehabilitación como causal para salida obligatoria del país (Art. 38). El Ministerio de Relaciones Exteriores queda a cargo de procurar y fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales para la protección y asistencia de las víctimas (Art. 55).

Respecto a los Inmigrantes

El Título III de la Ley 370 está dedicado a los derechos, deberes y garantías de las personas migrantes extranjeras en Bolivia. Las personas migrantes extranjeras gozarán, en igualdad de condiciones, de los derechos reconocidos en la CPE, las leyes y los instrumentos internacionales de los cuales el Estado Boliviano sea signatario (Art. 12-I). Asimismo, podrán gozar de libertad de culto y religión, de derecho a la salud, vivienda, trabajo, enseñanza básica y superior, reunificación familiar y sufragar en las elecciones municipales (Art. 12-II). En general, la Ley 370 ofrece todos los derechos y oportunidades a los/as inmigrantes para ingreso y permanencia en el país.

En relación a los Emigrantes

El Título X de la Ley 370 está dedicado a los bolivianos/as en el exterior, lo que constituye un avance significativo en cuanto a los derechos de los/as ciudadanos/as en el exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus representantes diplomáticos y consulares, suscribe convenios y mecanismos de consulta, tanto bilateral como multilateral, para: (i) mejorar las posibilidades de tránsito y permanencia para los/as ciudadanos bolivianos en los países de la región y del mundo (Art. 53); (ii) promover el respeto y protección de los derechos fundamentales de los/as bolivianos/as en el exterior, y garantizar el respeto de los derechos e intereses de las personas naturales principalmente, en conformidad con los principios y normas internacionales (Art. 57).

Bolivia solicitará a los Estados en los que residen bolivianos/as, la aplicación del principio de igualdad y reciprocidad para nuestros connacionales (Art. 52); además gestionará los cambios necesarios en la esfera de la normativa internacional para dar reconocimiento adecuado a los derechos del migrante y de los/as trabajadores/as migrantes, en el marco de una nueva realidad del tránsito y permanencia en los países receptores a través de los Estados (Art. 54).

Reforzando el enfoque de derechos humanos, se establece que el Consejo Nacional de Migraciones generará políticas efectivas de protección, atención, vinculación y reintegración de los/as bolivianos/as que voluntariamente quieren retornar al país (Art. 59). Asimismo, señala que liberará a ellos/as del pago de todo tributo aduanero de importación de bienes

específicos (Art. 61); que extenderá, previa acreditación de su experiencia laboral, un certificado de competencia laboral, del Ministerio de educación, que les permita acceder a un trabajo (Art. 62); que elaborará un protocolo para evitar la deserción o la repetición del año escolar de los/as niños/as y adolescentes que retornan a Bolivia, que no cuenten con todo o parte de la documentación exigida para el accesos a la educación (Art. 64).

Finalmente, la ley 370 proporciona las estructuras institucionales a nivel nacional y departamental para que puedan cumplirse con las clausulas previstas en esta ley.

Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (PNADH) 2014-18

El PNADH se constituye en un instrumento que busca introducir en el quehacer diario del Estado la perspectiva de los derechos humanos. La sociedad civil debe asumir este plan como una guía que le permita la exigibilidad de sus derechos. Además, se basa en los diagnósticos realizados (2010, 2011, 2014) sobre los avances logrados y los desafíos pendientes en la implementación del PNADH "Bolivia Digna para Vivir Bien, 2009-13".

El PNADH se basa en la CPE para incorporar principios generales de compromisos internacionales en materia de DDHH, determinados bajo los principios de inviolabilidad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El propósito del PNADH es dar cumplimiento a los mandatos de la CPE en cuanto a los DDHH, sin discriminación ni exclusión, como versa el PNADH, constituyéndose en un poderoso instrumento para la construcción del Estado Plurinacional en el horizonte del respeto a los DDHH:

> Art.8.II "El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, équidas social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien".

El PNADH prioriza derechos en base a la Agenda Patriótica 2025 (2014), que promueve la construcción de una nueva sociedad en el marco de un Estado incluyente, participativo y democrático. Además, asume la responsabilidad de materializar esa visión con acciones de DDHH y realizando contribuciones concentradas en los 13 pilares la Agenda Patriótica.

El PNADH garantizará a los emigrantes la promoción, protección y cumplimiento de sus derechos mediante el diagnóstico de la situación de la comunidad boliviana en el exterior, modernizando los servicios consulares, mejorando los procesos de atención migratoria y promocionando el retorno de ciudadanos bolivianos mediante la aplicación de acciones de facilitación en temas aduaneros y certificación de competencias.

Las transformaciones en el marco legal y normativo respecto a las migraciones muestran avances. En principio, se puede percibir cómo se han superado las intenciones y nociones

basadas en prejuicios raciales y étnicos; también se evidencia el nuevo enfoque basado en el respeto a los DDHH y la introducción de la perspectiva de género.

En este marco legislativo sobre la cobertura legal de inmigrantes y emigrantes, según la normativa internacional, se analizará la situación actual en el país.

Estructura Institucional

La estructura institucional va desde lo nacional hasta nivel departamental y regional. Al respecto, esta Ley define las responsabilidades, funciones, actores y la interrelación entre todos los niveles y actores involucrados.

A nivel nacional, el Ministerio de Gobierno es responsable de la formulación y ejecución de las políticas públicas y la planificación en materia de migración, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores coordina la política nacional de protección, atención, vinculación y retorno de las bolivianas y los bolivianos en el exterior (Art. 5). Además, el Consejo Nacional de Migración es la instancia de coordinación, cooperación, comunicación e información de las políticas y actuaciones migratorias. Este Consejo está compuesto por las/los Ministras/os de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Por su parte, el Consejo Nacional de Migraciones establecerá las bases y los criterios de la Política Pública en materia de integración social y laboral de los migrantes, recabando información pertinente a través de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Migración, la cual estará a cargo de la Dirección General de Migración, contando con apoyo de un equipo técnico para cumplir las tareas asignadas por el Consejo Nacional de Migraciones (Art.6). La Dirección General de Migración, como un órgano de derecho público desconcentrado del Ministerio de Gobierno, posee su propia estructura y jurisdicción nacional, bajo tuición del Ministerio de Gobierno (Art. 7).

A nivel departamental y regional, la Dirección General de Migración, con sus responsabilidades definidas en la Ley 370, puede establecer Administraciones Departamentales y Oficinas Regionales en los departamentos según el crecimiento y las necesidades. Estas Administraciones Departamentales y Regionales de Migración realizan las funciones operativas en trámites de migración, extranjería, pasaportes, control migratorio y arraigos, bajo las instrucciones de la Dirección General de Migración (Art. 8).

Las Unidades de Control Migratorio son una unidad policial operativa, conformada por personal capacitado y especializado en la Policía Boliviana, que depende orgánicamente del Comando General de la Policía Boliviana con dependencia administrativa del Ministerio Gobierno y dependencia operativa de la Dirección General de Migración (Art. 9).

Estas instancias estatales a nivel nacional, departamental y regional facilitan la implementación de las políticas, leyes y normas que garantizan el cumplimiento de los derechos humanos de los/as migrantes en el país.

Análisis de las remesas económicas y sociales en Bolivia

La migración internacional es una realidad pluridimensional que incide en el desarrollo, tanto de los países de origen, tránsito y destino (UN-GA, 2014). La Agenda del desarrollo sostenible reconoce a la migración como un facilitador de capacidades individuales y desarrollo humano, mejorando los ingresos, la educación y la salud, tanto de los emigrantes como de sus parientes, incluidos aquellos que permanecen en los países de origen (GFMD, 2016). El Informe de Desarrollo Humano del 2009 (UNDP, 2009) demuestra que aquellos migrantes que se mudaron de sus países con índices IDH inferior a un país con IDH superior, en promedio, experimentaron 15 veces el incremento en sus ingresos, duplicaron su tasa de matriculación educativa y redujeron en 16 veces la mortalidad infantil.

Entre estas contribuciones están las llamadas remesas sociales, referidas a beneficios intangibles, generalmente a largo plazo; y las remesas económicas, referidas al dinero y especie enviadas al país de origen por los/as migrantes trabajadores.

Remesas sociales

Pese a que no existen datos sobre las remesas sociales tanto en Bolivia como en los países receptores, es importante visibilizar el fenómeno para evitar una perspectiva reduccionista de las remesas y sus impactos.

Las remesas sociales son las menos conocidas y estudiadas en los debates sobre la migración. Existen diferencias entre las remesas sociales individuales y colectivas. Mientras los individuos comunican ideas y prácticas entre ellos/as, en sus roles como amigos, miembros de familia o vecinos, también existen las comunicaciones en sus capacidades de actores organizacionales, que tienen implicaciones para el manejo organizacional y la construcción de capacidades. Las remesas sociales pueden crecer en su impacto a nivel local hasta producir cambios a nivel regional y nacional, llegando a impactar otros dominios y prácticas (Levitt &Lamba-Nieves, 2011).

Aunque los debates siempre privilegian lo económico, las remesas sociales también son importantes. La cultura permea todos los aspectos del emprendimiento de desarrollo, como un desafío y/o una oportunidad. Los migrantes llevan consigo ideas, prácticas y narrativas, las cuales habilitan formas de movilidad y diferentes formas de membrecía y pertenencia. La cultura influye fuertemente en cómo las metas de desarrollo son establecidas, cómo las políticas/normas son definidas, y cómo exitosamente son logradas. Al prestar atención sólo a las remesas económicas se deja de considerar la importante ayuda y/o barrera potencial de los patrones culturales para proyectar el éxito. Es vital recuperar el tema de la cultura en el debate de las migraciones. Esto permitirá no sólo mirar la 'migración de cultura' (o religión, ideas, actitudes políticas y prácticas artísticas), sino también considerar la migración como un acto cultural (Rao & Woolcock 2007, citado en Levitt & Lamba-Nieves, 2011).

Entonces, habría al menos dos diferencias entre las remesas sociales y económicas. Por un lado, a diferencia de las remesas económicas, las sociales no son unidireccionales, es decir, no van sólo del país de acogida al país de origen, sino en ambas direcciones, y sus impactos pueden ser identificados, a largo plazo, tanto en las sociedades de origen como en las de destino. Por otro lado, la naturaleza y la calidad de las remesas sociales tendrían que ser ponderadas a la luz de la Carta Magna de Derechos Humanos, para examinar así su efecto positivo o negativo en ambas sociedades; mientras que los efectos de las remesas económicas de alivio de pobreza, aunque sean temporales, mejoran las condiciones económicas del receptor individual o colectivo.

Las contribuciones monetarias, conocidas como remesas de los trabajadores, han sido abordadas e investigadas en estudios sobre el tema de migraciones.

Remesas Económicas

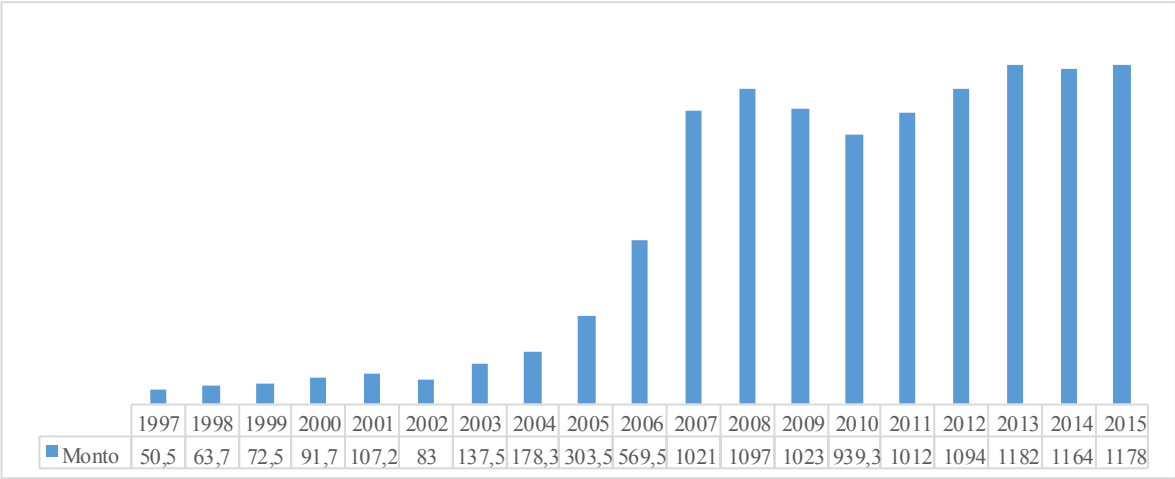
Uno de los mecanismos a través del cual los/as migrantes contribuyen al desarrollo de sus países de origen es el envío de ayuda monetaria y/o en especie para sus familiares que quedaron atrás. Así, las migraciones se convierten en una de las estrategias de reducción de la pobreza individual y familiar y, a la vez, de aportes significativos a la economía de su país de origen.

Las estadísticas del Banco Mundial (2015) reportan que la suma de las remesas hacia los países en vías del desarrollo, alcanza la cifra de 436 billones de dólares americanos. Esto significa el rol de los individuos migrantes en el alivio a la pobreza a nivel de hogares en sus países de origen.

Las remesas enviadas a Bolivia han sido una fuente importante de ingreso para el país, especialmente en los últimos diez años. Como muestra el Gráfico 16, las remesas desde 1997 han sido ascendentes, con excepción del periodo 2009-2010 (por la crisis económica de 2008-2009) registra un descenso, cual se recupera a partir de 2011. Éstas alcanzan el nivel más alto de remesas, con un monto de 1.81.8 millones de dólares americanos en 2013, equivalente al 5.1% del PIB (OEA-SICREMI, 2015). En los dos últimos años, pese a los descensos, se registra una estabilidad en cuanto al flujo de las remesas.

Gráfico 16

Gráfico 16. Remesas recibidas en millones de US$ (1997-2015)

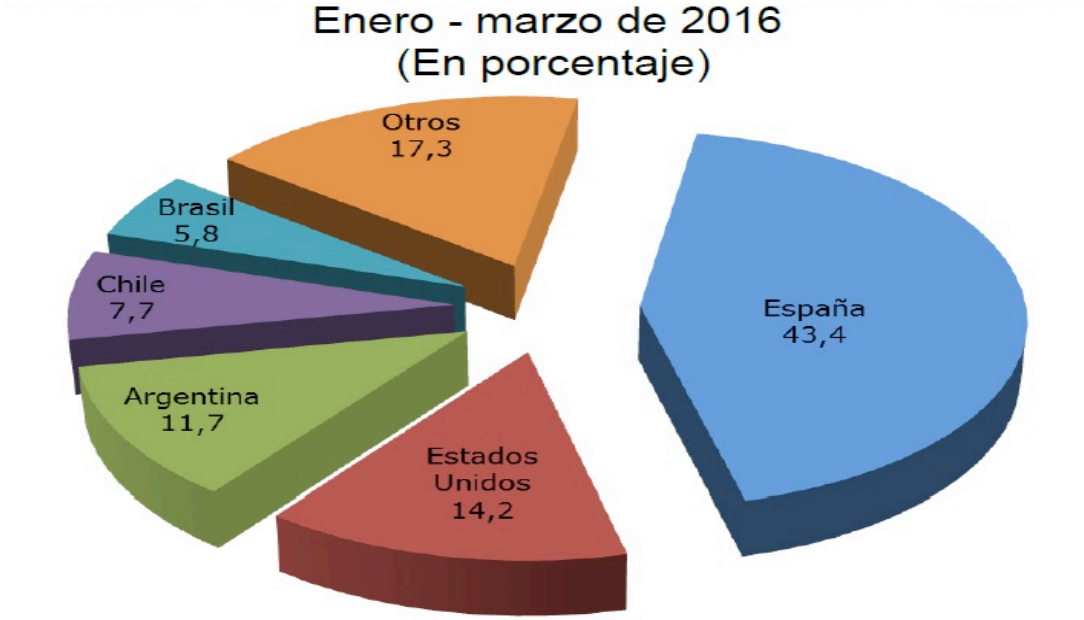


Fuente: Elaboración Propia-Banco Central de Bolivia. Asesoría de Política Económica. Sistema Bancario Nacional, Empresas de Transferencia Electrónica de Dinero y otras fuentes

Las remesas enviadas al país, en su mayoría, provienen de pocos países. Según los datos del Banco Central de Bolivia-Sistema Financieros y otros Participantes (Primer trimestre 2016), el 43% de las remesas provienen de España, y luego de otros países como EE.UU. (14.2%), Argentina (11.7%), Chile (7.7%) y Brasil (5.8%). Es importante notar que, la mayor parte de remesas provienen de los/as emigrantes residentes en los países del norte. Este es un tema crítico para la profundización en nuevos estudios sobre los flujos migratorios.

Gráfico 17

Gráfico 17. Remesas de trabajadores según país de origen

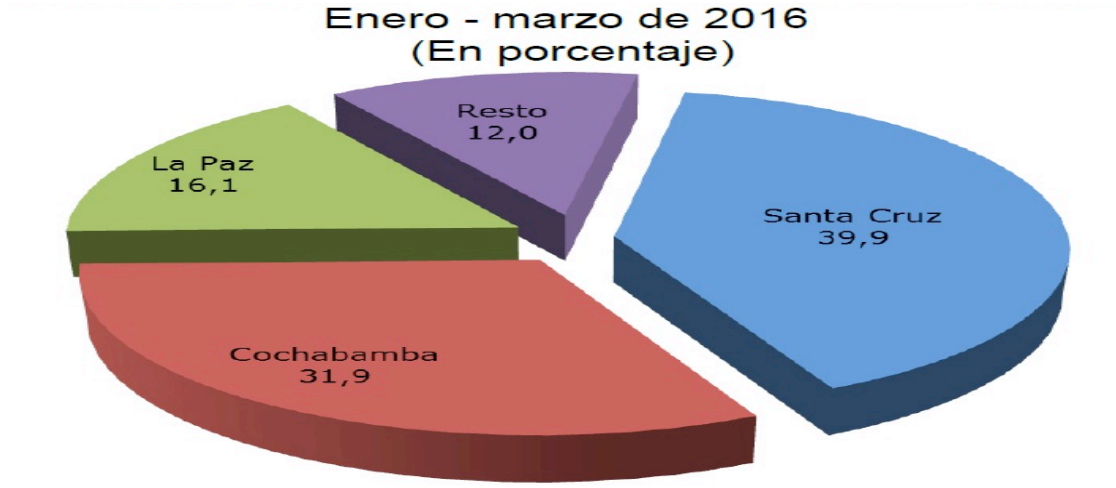


Fuente: Sistema Financiero y otros participantes del mercado de remesas
Elaboración: BCB

Los departamentos del país que más se benefician por la recepción de las remesas son Santa Cruz (39.9%), Cochabamba (31.9%) y La Paz (16.1%), según datos de los primeros tres meses de 2016.

Gráfico 18

Gráfico 18. Remesas de trabajadores según plaza de trabajo

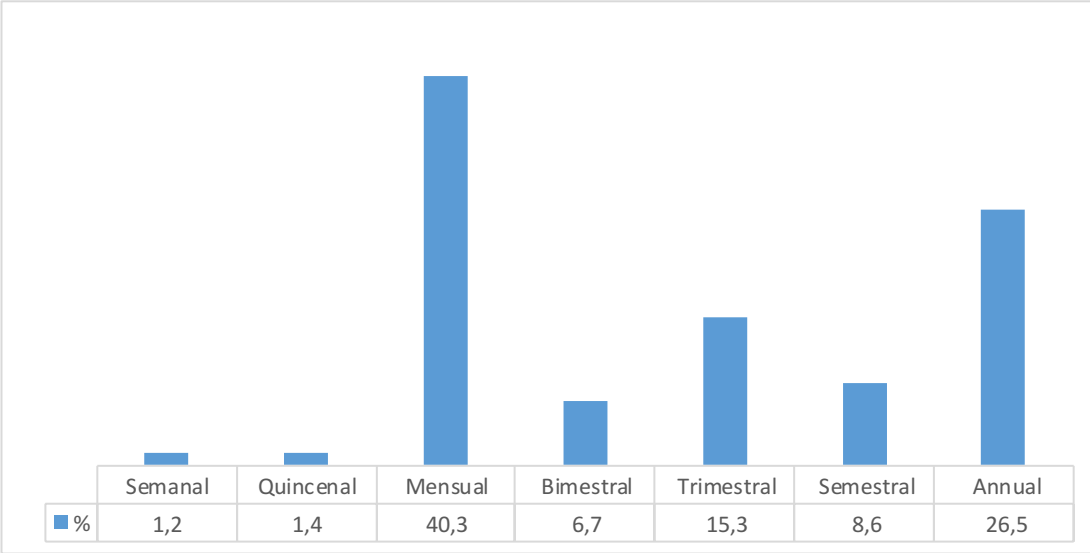


Fuente: Sistema Financiero y otros participantes del mercado de remesas
Elaboración: BCB

La frecuencia del envío de remesas en los bancos bolivianos muestra que predominan los envíos mensuales (40.3%), seguido por los anuales (26.6%).

Gráfico 19

Gráfico 19. Bolivia. Frecuencia de recepción de remesas del exterior

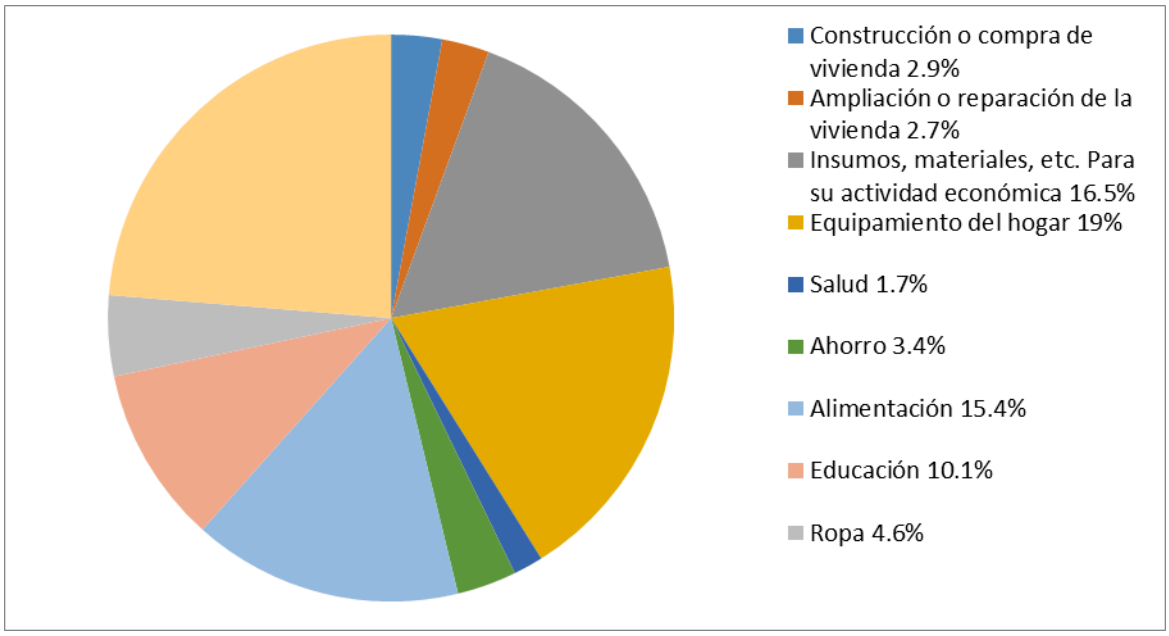


Fuente: Elaboración Propia-EH 2014

Respecto al destino de las remesas recibidas, la encuesta de hogares del 2014 confirma que hay una distribución relativamente similar entre diferentes aspectos. Se prioriza el equipamiento del hogar (19%), insumos para actividades económicas (16.5%) y la alimentación (15%); pero sólo el 10% se destina para la educación que es uno de los factores que inciden en el desarrollo humano. Esta distribución refleja la situación precaria de los hogares receptores, confirmando el rol crucial de las remesas para aliviar las vulnerabilidades y pobreza que enfrentan la familia y el hogar de los/as emigrantes en su país de origen.

Gráfico 20

Gráfico 20. Bolivia. Distribución porcentual del destino de las remesas



Fuente: Elaboración Propia-EH 2014

Existen diferentes perspectivas respecto a los efectos positivos y negativos de las remesas. Es necesario profundizar el estudio sobre el impacto (corto y largo plazo)de las remesas, tanto a nivel macro socio-económico como a nivel micro de los hogares, para discutir algunos aspectos importantes: (i) el impacto de las remesas sobre reducción de pobreza y el desarrollo nacional-local; y hasta qué punto éstas reemplazan el rol del Estado en promover políticas públicas para garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos/as; y (ii) el efecto de dependencia que crea las remesas en corto y largo plazo en el hogar y su impacto en las estrategias de reducción de pobreza a largo plazo; (iii) el impacto de las remesas a nivel de hogar en la preservación o transformación de la división social del trabajo y en los procesos de toma de decisiones desde perspectiva de género**.**

Además, aunque es mucho más complejo, es crucial realizar investigaciones sobre las remesas sociales, sobre su naturaleza y sus efectos, tanto en los individuos, familias y comunidades, como en las sociedades emisoras y receptoras.

La descripción de las características socio-demográficas y económicas de los/as inmigrantes y los/as emigrantes y sus aportes a sus países de origen y destino, conlleva a analizar y profundizar la relación dinámica entre migración y desarrollo y las implicaciones emergentes, incluyendo la dimensión de género.

Migración y Desarrollo[42]

Sin duda la migración no puede estar ausente de las discusiones sobre el desarrollo. La Agenda del Desarrollo Sostenible 2030 (contrario a los ODM) reconoce la contribución positiva de los/as migrantes al crecimiento inclusivo, así como al desarrollo sostenible, enfatizando en que se debe percibir a la migración como un fenómeno transformativo (GFMD, 2016).

Sin embargo, el análisis de la relación dinámica entre la migración y desarrollo es complejo y depende de considerar varios aspectos. Por un lado, depende de cómo el desarrollo es definido (Newland, 2013), desde perspectiva de la Reducción de la Pobreza que implica mejoramiento de salud, educación, equidad de género, y sostenibilidad ambiental, como fue implícitamente adoptado por los Objetivos del Desarrollo del Milenio; o desde perspectiva del Desarrollo Humano que define al desarrollo como libertad y capacidad de la gente para lograr la vida que ellos mismos valoran y que la migración sería considerada como un valor intrínseco para el logro de un tipo de libertad. Por otro lado, la discusión de migración y desarrollo no puede ser abordada de manera aislada en el contexto del país emisor o receptor; sino por las interdependencias existentes, el análisis tendría que considerar ambos contextos.

La determinación de hombres y mujeres de migrar, más allá de una decisión individual espontánea, es un hecho social. Las migraciones son fenómenos complejos que no podrán ser comprendidos a cabalidad si no se toma en cuenta su naturaleza social (INSTRAW, 2008). Las principales fuerzas que generan las migraciones internacionales son las '3 D': diferencias de desarrollo, demografía y democracia (GCIM, 2005). En cuanto a la diferencia del desarrollo, según el PNUD (1997), la proporción de la población mundial que vive en condiciones de pobreza ha disminuido en los últimos cincuenta años más rápido que en los últimos 500 años, pero las brechas entre ricos y pobres continúan abriéndose. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de los países de mayor ingreso se ha distanciado enormemente de los países con menor ingresos: de 41 veces más (1975) a 66 veces más (2005). Es por eso que los países con más altos ingresos reciben al 60% de los migrantes internacionales. Las diferencias demográficas, por su parte, promueven aún más la migración hacia los países con mayores ingresos. Muchos de los países con mayores niveles de ingresos, registran tasas de fecundidad inferior a la tasa de reemplazo (2.1 por mujer); por otro lado, sus poblaciones están en la fase de envejecimiento y, por lo tanto, no podrán mantener el nivel actual de su desarrollo económico, satisfaciendo el régimen de pensiones sociales. Las disparidades en cuanto a la democracia y la gobernanza son factores igualmente influyentes (GCIM, 2005; GFMD, 2016). Sin duda también existen otras razones, como escapar de los conflictos, guerras, inseguridad alimenticia, terrorismo, violación de derechos humanos y abusos; otros lo hacen en respuesta a efectos adversos del cambio climático y de los desastres naturales o factores medio ambientales y, también, por la combinación de algunos de los factores mencionados (UN-GA, 2016). Así, los efectos de las migraciones son una realidad pluridimensional que influyen en la decisión de migrar e inciden en el desarrollo, tanto de los países de origen, de tránsito y de destino (UN-GA, 2014).

[42] Los incisos 4, 4.1 y 4.2 contienen extractos de Roosta, Manigeh (2009). "Feminización de la migración" en *BOLIVIA y los fenómenos de la migración internacional*.

Un aspecto que enriquece la discusión de migración y desarrollo y la aterriza en la complejidad de la realidad, es la feminización de las migraciones internacionales cuyas características e impactos no siempre han sido visibilizados.

Feminización de las Migraciones Internacionales

Las mujeres componen aproximadamente la mitad de 247 millones de migrantes internacionales a nivel mundial. Sin embargo, en un contexto de complejidad, un número creciente de mujeres migrantes sus-sur están usando rutas migratorias más peligrosas y, por lo tanto, incrementan su vulnerabilidad a la violencia y explotación. Aun así, la adopción de la perspectiva de género continúa siendo descuidada en el discurso y la formulación de las políticas sobre la migración. Los derechos humanos y aspectos de desarrollo humano de las mujeres migrantes no están adecuadamente integrados en las políticas y prácticas de desarrollo a nivel nacional, regional e internacional, impidiendo su reconocimiento pleno, maximizando la contribución de las mujeres migrantes al desarrollo e imposibilitando su protección de la violencia y promoviendo su acceso a la asistencia y a la justicia (GMG, 2016).

Es evidente que las mujeres han estado siempre presentes en las corrientes migratorias y han sido activas económicamente, pero el trabajo de la mujer sufre dos diferentes tipos de discriminación. Por un lado, su trabajo no remunerado en el hogar (reproducción social: doméstico y de cuidado de la familia) no es considerado trabajo; y, por otro lado, las actividades económicas remuneradas (productivas) de la mujer se consideran como 'ayuda' a la familia (Magliano, 2008).

De todas maneras, no sólo los factores de expulsión promovieron las migraciones femeninas hacia los países receptores. Los cambios socio-culturales y demográficos profundos en los países de destino han hecho que surja la demanda por mano de obra femenina (factores de atracción), recurso que solamente las migraciones internacionales podrían ofrecer/cubrir. En las décadas de los 60 y 70, la agricultura y la industria eran los que demandaban mano de obra migrante masculina. A partir de los 80, por la tercerización de la economía, se agregó la demanda por mano de obra para el sector de servicios, y esto dio inicio a la demanda por mano de obra femenina (FUNDESO 2008, Stang, 2003).

Además del fenómeno de envejecimiento de la población y el descenso de la tasa de fecundidad, el aumento de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en los países ricos agregó una nueva dimensión a los servicios domésticos, a saber, las labores de reproducción social de la fuerza laboral y el cuidado de la casa y los niños (Solano, 2008). Las opciones de las mujeres trabajadoras en los países receptores se reducían a acudir a los servicios privados, con costos muy elevados, o buscar mano de obra barata de las migrantes, resultando en que la feminización de las migraciones sea un fenómeno de la economía mundial (Le Breton, 1995).

La feminización de las migraciones y la participación de las mujeres en las actividades económicas remuneradas ha visibilizado un nuevo escenario donde los procesos de

empoderamiento de mujeres van acompañados estrechamente con vulnerabilidades en el contexto de los países emisores y receptores.

Empoderamiento y Vulnerabilidades

En América Latina y el Caribe, las mujeres migrantes han podido usar sus salarios y su escaso pero creciente acceso a los servicios del Estado como una atribución para tener control sobre el proceso de toma de decisiones en el hogar, incluyendo gastos y movilidad espacial.

Aunque los desafíos económicos son la razón más visible, las migraciones femeninas tienen raíces más profundas. Estas permiten a las mujeres liberarse de algunas normas patriarcales en sus sociedades de origen (Moreno, 2006), y de violencias intrafamiliares, matrimonios disfuncionales y abusos de poder dentro del seno de la familia, a las cuales muchas mujeres se ven sometidas no sólo en los países de origen (INSTRAW, 2008). Además, la participación de las mujeres migrantes en los programas y actividades organizadas por agencias nacionales e internacionales en los países receptores contribuye significativamente al ejercicio de su consciencia de ciudadanía.

Sin duda, estos son avances significativos en el proceso del empoderamiento de las mujeres, sin embargo, las mujeres enfrentan múltiples desigualdades por género, etnia, raza, clase social y nacionalidad en los países de destino. Esta dinámica multidimensional genera vulnerabilidades para las mujeres migrantes que no pueden ser ignoradas: (i) el desempeño laboral en espacios tipificados como "femeninos" refuerza los rasgos de domesticidad y subordinación, contribuyendo a su desvalorización (Magliano, 2008); (ii) una mujer migrante está obligada a hacer frente a una triple discriminación, por ser mujer, por su nacionalidad y los estereotipos asociados a ella, y la discriminación laboral por su condición de mujer y migrante (GMG-Moreno, 2008; FUNDESO, 2008); y (iii) una de las características de la feminización de la migración es la devaluación de su formación académica y su experiencia profesional (Lipszyc, 2004). Muchas de las mujeres migrantes ocupadas en los servicios domésticos tienen niveles relativamente elevados de instrucción, los que se ven 'devaluados', lo mismo que la experiencia previa.

Además, la equidad de género tampoco es una tarea acabada en los países llamados 'desarrollados'. Algunas normativas legales generan mayor protección de los derechos de las mujeres, pero esas medidas legales que promueven la igualdad requieren procesos largos de educación y concientización respecto a la equidad de género, a fin de garantizar su cumplimiento. Los países receptores tampoco están libres de prejuicios y discriminación. El mero traslado de la mujer a la nueva sociedad no puede percibirse como un proceso que transforma y convierte automáticamente a la mujer en un sujeto que goza de igualdad y equidad de género. Este es un supuesto ingenuo. El empoderamiento de las mujeres tiene raíces mucho más profundas que no pueden ser reducidas a afirmaciones simplistas de que el mero traslado físico o la percepción de remuneraciones financieras fuera de la casa producen empoderamiento, sea que esto ocurra en países ricos o pobres. Los factores socio-culturales e históricos pueden perpetuar los roles y prácticas culturales, exponiendo a las mujeres a condiciones de vulnerabilidad (Roosta, 2009).

Estos datos y las complejidades de la feminización de la migración han transformado el debate sobre el fenómeno a nivel internacional. En el primer año de la implementación de la Agenda para Desarrollo Sostenible 2030, el Grupo Global de Migración (GMG) y ONU-Mujeres enfocaron su plan a la toma de acciones inmediatas y efectivas, entre varias otras, de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), orientadas a erradicar el trabajo forzado, acabar con la esclavitud moderna y la trata y tráfico de personas, y asegurar la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, incluyendo el reclutamiento y uso de niños soldados, procurando acabar con todas formas de trabajo infantil antes de 2025, proteger derechos laborales y promover ambiente laboral sano y seguro para todos los trabajadores, incluyendo migrantes y, en particular, las mujeres migrantes, y acabar con el abuso, explotación, trata y tráfico y todas formas de violencia y tortura de los niños (GMG. UN-Women, 2016).

La Declaración de la Cumbre de las NN.UU, realizada en Nueva York, para Refugiados y Migrantes (2016) reconoce la necesidad de abordar la situación y la vulnerabilidad de migrantes mujeres y niñas, incorporando la perspectiva de género en las políticas migratorias y fortaleciendo las leyes nacionales, las instituciones y los programas para combatir la violencia-basada en género, incluyendo la trata y tráfico de personas y la discriminación de mujeres y niñas.

El debate sobre la relación dinámica de migración y desarrollo es complejo y multidimensional. No sólo requiere de visibilizar la presencia de las mujeres en flujos migratorios, y reconocer sus aportes significativos al desarrollo de los países de origen y destino, sea por medio de remesas económicas o sociales; también demanda profundizar el análisis de las vulnerabilidades de las mujeres migrantes y de los procesos de empoderamiento sostenible de las mujeres migrantes. Al mismo tiempo, se debe profundizar las implicaciones del enfoque del desarrollo en el análisis de relación existente con migración. Considerar la relación dinámica entre migración y desarrollo debe comprender tanto el país emisor como receptor en el contexto global. Este análisis 'supera el mero aspecto económico y debe ser abordado íntegramente, incluyendo su perspectiva humana, social, cultural y ambiental, remarcando que la relación entre migración, desarrollo y derechos humanos, no se agota en la discusión sobre remesas, flujo privado de fondos que de ninguna manera puede considerarse parte de la ayuda oficial al desarrollo (CSM, 2013).'

Conclusiones generales y líneas de actuación. Fortalecer el vínculo entre migración y desarrollo

Bolivia, con 10.059.856 de habitantes, ubicada en el corazón de Sudamérica y rodeada de países vecinos con movimientos migratorios significativos, reporta un flujo migratorio de aproximadamente 6% de su población como emigrantes y cerca del 2% como inmigrantes.

Asimismo, se observa que en el periodo inter-censal 2001-2012 la mayoría de los indicadores socio-demográficos y económicos de Bolivia han mejorado, posicionando al país en la categoría media del Índice de Desarrollo Humano.

El Estado Plurinacional de Bolivia, en 2002, ha ratificado la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares. A nivel nacional ha promulgado la nueva Constitución Política del Estado, la Ley 370 de Migración y su Decreto Supremo 1923, todas basadas en el enfoque de derechos humanos y sensible a la perspectiva de género, marcando un avance significativo en el abordaje integral y comprensivo del tema migratorio.

Los/as inmigrantes en su mayoría provienen de Argentina y Brasil, y viven principalmente en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz. La distribución de edades de los/as inmigrantes se asemeja a la distribución de la población nativa, con un fuerte registro de población en edad de trabajar.

Los/las emigrantes salen de Bolivia en el rango de edad de trabajar, especialmente entre los 15-29 años. Asimismo, la emigración sur-sur es relativamente similar a la de sur-norte; y el destino favorito en el sur es Argentina, y en mucho menor grado Chile y Brasil, mientras que en el norte son Estados Unidos y España.

Las remesas económicas predominantemente provienen de las migraciones sur-norte. La suma de remesas que provienen de sólo dos destinos en el norte (España y EE.UU.) duplica con creces la suma de remesas provenientes de los tres destinos favoritos en el sur (Argentina, Brasil y Chile).

Pese a su tenue perfil migratorio, la Trata y Tráfico de personas en Bolivia es un problema crítico. Al respecto, Bolivia y Paraguay están identificados como importantes países de origen de Trata y Tráfico. La naturaleza clandestina y el carácter internacional de este crimen que viola los derechos fundamentales de las víctimas, las cooperaciones bilaterales y multilaterales llevan a Bolivia a fortalecerse mediante políticas y acuerdos de largo plazo, y continuar con el apoyo de las agencias internacionales para la implementación de medidas necesarias.

La Agenda 2030 reconoce a los flujos migratorios como un fenómeno transformativo, que actúan como un facilitador del desarrollo, tanto para los países de origen, de tránsito y de destino. Dicha Agenda enfatiza en la perspectiva de derechos humanos, la equidad de género y el carácter inclusivo del desarrollo sostenible. En ese marco, desde la posición de una institución académica de investigación y de formación pos-gradual en Ciencias del Desarrollo, las recomendaciones comprenden los siguientes aspectos, las cuales, por la naturaleza del fenómeno de migraciones internacionales, abarcan tanto el país de origen como los principales países receptores:

- Diseñar una serie de investigaciones comparativas sobre la relación dinámica que existe entre migración y desarrollo, basado en perspectiva de género y derechos humanos, profundizando sobre: (i) el impacto de las remesas económicas en corto y largo plazo a nivel micro y macro a fin de examinar el rol de Estado y el efecto de las remesas en la reducción de pobreza y desarrollo humano en Bolivia; (ii) las remesas sociales y culturales, tanto en Bolivia como en los países de destino, incluyendo la interculturalidad e inter-religiosidad; (iii) los procesos de construir sociedades/

comunidades inclusivas en los países receptores; (iv) los procesos de construcción del concepto de la ciudadanía (y familias) transnacional y sus implicaciones para los/as emigrantes; (v) los procesos de transformación de relaciones de género, tanto en Bolivia como en los países receptores; (vi) la relación dinámica entre conceptos tradicionales de soberanía del Estado nacional, ciudadanía transnacional y el enfoque de derechos humanos, tanto en Bolivia como en los países receptores;

- Reforzar los procesos de formación académica pos gradual en Bolivia, con tratamientos más amplios de los flujos migratorios internacionales y sus implicaciones en los procesos de población y desarrollo a nivel nacional;

- Contar con las bases de datos censales y encuestas correspondientes tanto en Bolivia como en los países receptores, para facilitar y promover investigaciones identificados.

La investigación de migración y desarrollo se basa en un marco conceptual emergente sobre desarrollo. Su enfoque va más allá del mero análisis de indicadores macro-económicos, y que apuesta por un desarrollo humano (PNUD, 2015) que considere como prioridad ampliar las opciones de los seres humanos, no sólo mediante la riqueza material y los ingresos, sino mediante la riqueza de la vida humana y su bienestar; basado en un enfoque de derechos en los estudios sobre desarrollo.

Bibliografía

Conferencia Suramericana sobre Migraciones-CSM (2013). DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES.

FUNDESO (2008). La feminización de la inmigración. Mitos y realidades. Cuadernos de Trabajo

Global Commission on International Migration-GCIM (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales

Global Forum on Migration and Development-GFMD (2016). Concept Paper Ninth Global Forum on Migration and Development-Bangladesh 2016. "Migration that works for Sustainable Development for All: Towards a Transformative Migration Agenda"

Global Migration Group; UN-Women (2016). UN-Women Chairmanship of the Global Migration Group January-December 2016-Concept Note.

Global Migration Group-GMG (2008). International Migration and Human Rights. Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.

INE (s/f). Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. BOLIVIA. Características de Población y Vivienda. Bolivia: INE.

INE (Julio 2013). Principales Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda. Bolivia: INE.

INSTAW (2008). Pérez Orozco, Amaia, Denise Paiewonsky y Mar García Domínguez. Cruzando Fronteras II: Migración y desarrollo desde una perspectiva de género.

Le Breton, Maritza (1995). Las causas de la migración internacional de las mujeres; en el Documento Latinoamericanas en Europa: desilusión en la tierra prometida, Serie Aportes para el Debate No. 3. (Julio 1995), http://alainet.org/active/1020&lang=pt.

Levitt, P. & Deepak Lamba-Nieves (2011). "Social Remittances Revisited". Journal of Ethnic and Migration Studies. Vol. 37, No.1. PP. 1-22.

Lipszyc, Cecilia (2004). “Feminización de las Migraciones: Sueños y realidades de las Mujeres migrantes en cuatro países de América Latina”. Ponencia presentada en el caminar sin miedos, abril 13-15 de 2004, en Montevideo-Uruguay

Magliano, María José (2008). “Migración de mujeres bolivianos hacia Argentina: cambios y continuidades en las relaciones de género” Amerique Latine Historie et Mémoire. Les Cahiers ALHIM, 14, 2007, [En línea], Puesto en línea el 26 aout 2008. URL: http:// alim.revues.org/index 2102.html. (Visitado Junio 26, 2009).

Mejía, William y Castro, Yeim (2012). Retorno de migrantes a la Comunidad Andina. Bogotá. Fundación Esperanza.

Ministerio de Salud (2016). Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2011 Bolivia. Serie: Documentos de Investigación

Ministerio de Justicia. Viceministerio de justicia y derechos fundamentales (2013). Plan

Nacional de Derechos Humanos - PNADH. Bolivia, Para Vivir Bien. 2014-2018

Moreno Egas, Jorge (2006). Feminización del Fenómeno Migratorio Ecuatoriano. *HAOL*, No. 11 (Otoño, 2006): 121-132

Naciones Unidas. Oficina de las NN.UU contra la Droga y el Delito (2004). Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Newland, Kathleen (2013). What We Know about Migration and Development. MPI Policy Brief

OEA-SICREMI (2015).Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)

OIM (2012). Panorama Migratorio de América del Sur. 2012

OIM (2011). Perfil Migratorio de Bolivia.

OIM (2012). Perfil Migratorio de Argentina.

Population Division Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, (Noviembre 30-Diciembre 2, 2005), Ciudad de México-México.

PNUD (2016). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso Multindimensional: Bienestar más allá del ingreso. Bolivia: UNFPA.

PNUD (2015). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolitana. Bolivia: UNFPA.

Ramírez Bautista, Elia (2000). "Mujeres Latinoamericanas en Europa Inmigración, Trabajo, Género y Atención". Ponencia en 2000 Meeting of the Latin American Studies Association, (Marzo 16-18, 2000), Miami-EE.UU.

Roosta, M. (2009). Referentes Conceptuales. Transversalización de género en la Trata de seres humanos. Documento no publicado

Solano Suárez, Ysmidia (2008). Las mujeres de las diásporas caribeñas: El cuidado, el afecto y el sexo como productos de exportación.

Stang, María Fernanda (~2003). Globalización y migración feminizada. El género pesa más que el número.

The World Bank (2015). Migration and Development Brief 24.

Torales, González y Pérez Vichich (2003). citado en OEA - SICREMI (2014). Bolivia-Síntesis histórica de la migración internacional.

UN General Assembly (Sep.2016). New York Declaration for Refugees and Migrants.

UN General Assembly (2014). International migration and development. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December (69/229)

UNDP (2015). Human Development Index. Work for human development. Briefing note for countries on the 2015 Human Development Report. Bolivia (Plurinational State of)

UNDP (2009). Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development.

BRASIL

MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL*

Carmem Lussi; Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira; Deisy Ventura e Duval Fernandes, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), Brasil.

Fluxos migratórios recentes no Brasil

O Brasil passou boa parte de sua história sendo país de imigração, desde o início de sua colonização até os anos 1930, quando começaram a cessar os incentivos à vinda de estrangeiros. Estima-se que no final do século XIX o contingente de imigrantes chegou a representar aproximadamente 6,2% da população residente no país, em 1900 (LEVY, 1974).

A partir da década de 1940, os fluxos migratórios internacionais deixaram de ser algo relevante na agenda nacional, até o momento que começamos a perceber importantes volumes de saída nos anos 1980, inicialmente em direção aos Estados Unidos. De forma inédita, o país experimentava saldos migratórios internacionais negativos. Estudos elaborados por Carvalho (1996) e Oliveira et al. (1986) estimam que o balanço das migrações resultou num saldo negativo de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas. Nas duas décadas seguintes, continuou o movimento de saídas, que passou a incorporar a Europa, destacando-se Portugal, Reino Unido, Espanha e Itália, bem como o Japão, entre os destinos principais.

É importante destacar que, embora nos anos 1980 e 1990 a corrente migratória principal fosse no sentido do exterior, nesse mesmo período, o país recebeu imigração significativa de bolivianos e paraguaios, face às assimetrias no desenvolvimento econômico e social entre esses países de origens dos fluxos e o Brasil. Em menor escala, foi notada a presença de dirigentes de empresas e técnicos europeus, que chegaram em função do processo de privatização das empresas públicas brasileiras.

Os resultados do Censo Demográfico de 2010 sinalizam que, ao final dos anos 2000, com a forte crise econômica que assolou os países desenvolvidos, incluindo aqueles que estariam entre os principais destinos da emigração brasileira, combinado com o próspero momento da economia no Brasil, teriam ocorridos movimentos de retorno de nacionais e chegada mais intensa de estrangeiros, o que pode ter representado um saldo migratório muito próximo a zero nessa década.

Recorrendo-se aos registros administrativos, como os do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema de Tráfego Internacional (STI) e Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE), foi possível perceber que, no início dos anos 2010, o movimento de atração de estrangeiros inclusive se intensificou.

De acordo com os dois últimos Censos Demográficos, os fluxos migratórios internacionais nos anos 2000 experimentaram um aumento substantivo. Comparando os anos

* Este texto é fruto da construção coletiva de uma equipe de pesquisadores, sob a coordenação do CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios de Brasília – DF / Brasil, sendo que cada um desenvolveu uma parte do artigo e o conjunto não representa necessariamente um consenso deliberado entre os autores.

1990 com os anos 2000 foi observado incremento próximo a 70%, tanto de estrangeiros quanto de naturalizados brasileiros, mais que dobrando em volume. Nessas duas décadas observou-se uma maior presença do sexo masculino, cerca de 60%, embora nos anos 2000, tenha aumentado a participação relativa das mulheres.

Como pode ser verificado na Tabela 1, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio de Grande do Sul e Distrito Federal foram destino de 46,4% e 43,4% dos fluxos, respectivamente em nas décadas de 2000 e 2010. Contudo, deve-se destacar o aumento da participação absoluta e relativa na atração de imigrantes observadas nas UFs de Goiás, Ceará, Mato Grosso do Sul e Amazonas, que duplicaram o volume dos fluxos, além da Bahia, com acréscimo entre as décadas superior a 80%.

Tabela 1

Fluxos imigratórios, por sexo, segundo principais Unidade da Federação e municípios de residência, Brasil, 2000-2010

Brasil e Unidades Federação	2000			2010		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	**76.713**	**44.290**	**32.423**	**122.827**	**70.128**	**52.699**
Amazonas	1.504	758	746	2.797	1.738	1.059
Roraima	541	292	249	396	211	185
Ceará	718	545	173	1.605	1.272	333
Pernambuco	622	425	197	931	537	394
Bahia	1.057	729	328	1.787	1.048	739
Minas Gerais	1.559	1.018	541	2.902	1.598	1.304
Rio de Janeiro	7.427	4.204	3.223	9.034	5.014	4.020
São Paulo	19.423	11.305	8.118	35.855	19.395	16.460
Paraná	5.854	3.357	2.497	6.037	3.092	2.945
Santa Catarina	1.113	602	511	1.722	1.066	656
Rio Grande do Sul	3.214	1.726	1.488	4.608	2.319	2.289
Mato Grosso do Sul	563	298	265	1.212	492	720
Goiás	434	177	257	808	611	197
Distrito Federal	1.782	1.010	772	2.904	1.509	1.395
Outras UFs	30.902	17.844	13.058	50.229	30.226	20.003

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Em relação às origens da imigração, notamos a maior presença dos países das Américas do Norte e Latina, que, em 2000 foram responsáveis pela emissão de 51,9% dos fluxos que chegaram ao Brasil, aumentando essa participação para 56,1% em 2010. Do ponto de vista dos valores absolutos, Bolívia, Paraguai, Estados Unidos, Argentina e Portugal foram os principais países emissores. Além desses, destacamos o aumento da participação relativa de México, Colômbia, Espanha e China com mais que o dobro de emissões no período analisado (Mapa 1).

Mapa 1

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

As estruturas etárias dos fluxos migratórios, nas duas décadas, foram muito semelhantes, sendo a dos anos 2000 ligeiramente mais jovem. A população em idade ativa entre os imigrantes de última etapa girava ao redor de 68,3%, com a razão de dependência total de 46,3%, ou seja, uma fantástica oferta de mão de obra muito jovem.

Todavia, os dados proporcionados pelos Censos Demográficos brasileiros muito embora bastante abrangentes, possuem algumas limitações, dado que não permitem identificar, no âmbito internacional, outros tipos de mobilidade espacial da população, que não sejam as migrações propriamente ditas ou os deslocamentos pendulares de brasileiros em direção aos países fronteiriços; e, por ser realizado a cada dez anos, não terem captado os processos mais recentes da migração, como por exemplo: a intensificação da chegada dos haitianos após 2010, o aumento do volume nos fluxos de sul-americanos, decorrentes do Acordo de Residência do Mercosul e Países Associados, o acolhimento dos refugiados sírios e a tendência crescente de uma nova imigração oriunda de países africanos, como Senegal e Gana.

Por outro lado, a melhoria da qualidade e a disponibilização dos dados oriundos dos registros administrativos possibilitaram, em boa medida, superar essa lacuna, como são os casos das informações do sistema de entradas e saídas de pessoas nos postos de fronteiras e do Sistema de Cadastro de Registro de Estrangeiros (SINCRE), ambos do Departamento de Polícia Federal.

Nesta parte do artigo será explorado, em maior medida, o SINCRE, que é uma base de dados de registros administrativos do Departamento de Polícia Federal (DPF), do Ministério da

Justiça e Cidadania. Esse sistema tem por objetivo cadastrar e registrar todos os estrangeiros com vistos de entrada regular no país, exceto aqueles temporários concedidos por motivo de turismo. Todas as pessoas com permissão de ingresso devem comparecer, num período máximo de 30 dias ao Departamento de Polícia Federal para obter o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE). A partir daí é construído o cadastro que permitirá, posteriormente, além do controle da presença dos não nacionais, a emissão da Carteira de Identidade do Estrangeiro (CIE)[43].

Originalmente, na base de dados do SINCRE a variável classificação contempla seis categorias: permanentes, temporários, provisórios (estrangeiros em processo de regularização), asilados, fronteiriços e outros (estrangeiros tramitando solicitação de refúgio). A essas categorias estão associados 256 amparos legais[44]. Partindo da combinação das classificações e seus amparos, foram criadas tipologias que se aproximassem das formas de mobilidade permanente, temporária e pendular:

Migrantes - associada à mobilidade com perfil de mais longa permanência no país. Agrega os estrangeiros registrados como permanentes, provisórios, asilados, outros e parcela dos temporários com características de permanentes[45];

Temporários - todos os registrados nessa classificação, com exceção daqueles amparos enquadrados como migrantes, conforme tipologia descrita acima; e

Pendulares - que agregou os registrados como fronteiriços.

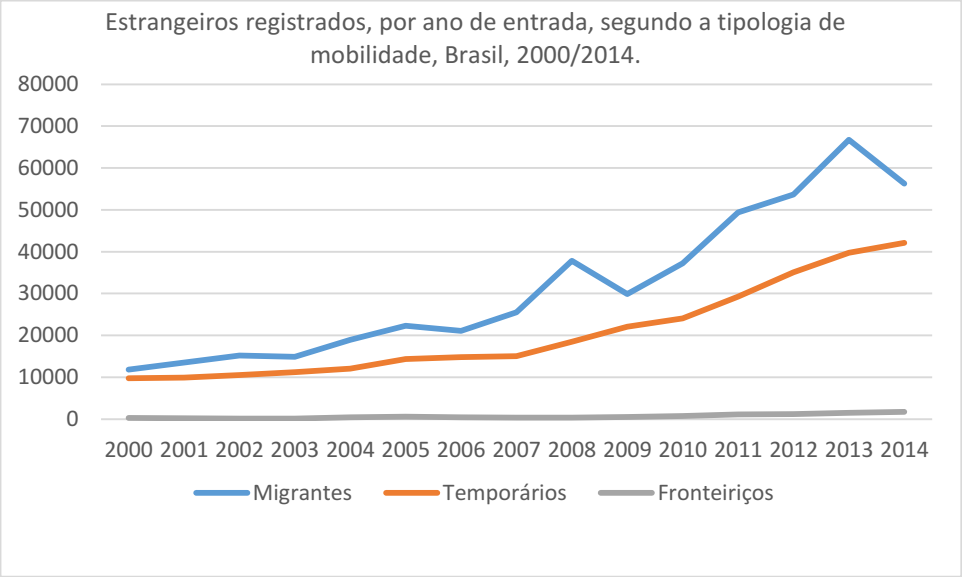
No Gráfico 1 é possível observar que no período 2000 a 2014 houve o aumento de registros no país em todos os tipos de mobilidade, sendo mais expressivo entre os temporários, com uma variação de 2906,4%, um pouco menor entre os fronteiriços de 666,5% e para os migrantes 47,7%, categoria que apresentou uma ligeira queda no ano de 2014. Contudo, na composição geral, os migrantes eram a principal modalidade, com 61,5% dos estrangeiros registrados no período analisado, seguidos de temporários (37,2%) e pendulares (1,2%).

43 No presente estudo foi trabalhada a extração da base de dados do SINCRE com registros efetuados a partir do ano de 2000, até 2014.

44 Os amparos legais são as normativas que embasam e especificam a concessão dos registros.

45 São amparos relacionados a: diplomatas e funcionários de consulados e embaixadas, reunificação familiar, Acordos de Residência Bilaterais, Acordo de Residência do Mercosul e Países Associados, Programa Mais Médicos e aqueles em tramitação de mudança de *status* migratório para permanente.

Gráfico 1

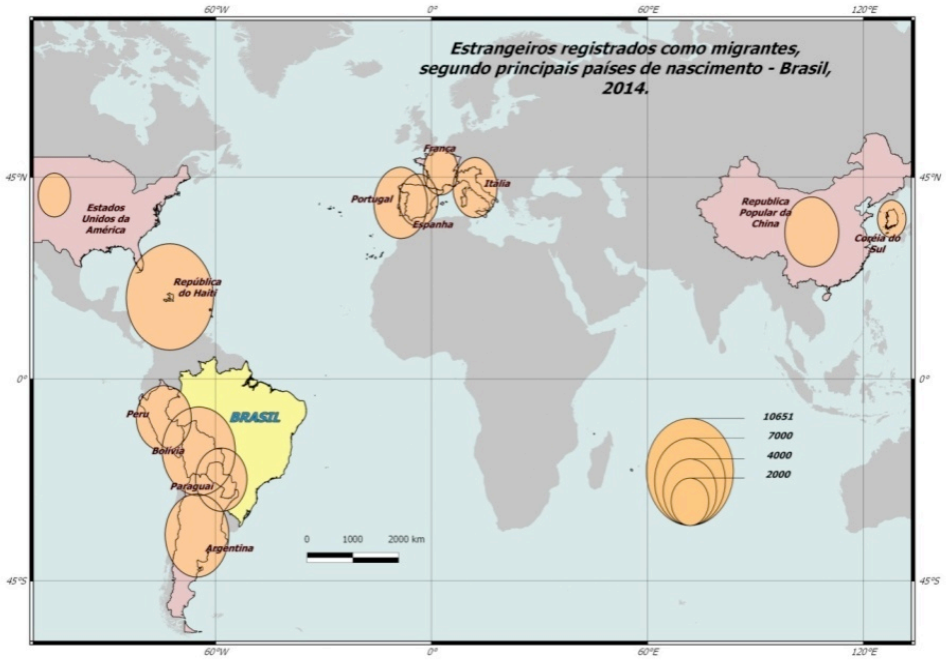


Analisando a tipologia migrantes, que é o foco do presente estudo, por país de nascimento do estrangeiro, ressalta-se a centralidade do Acordo de Residência do Mercosul na atração da imigração sul-americana. Entre as principais nacionalidades registradas no SINCRE, entre 2000 e 2014, nossos vizinhos representaram a principal parcela, cabendo destacar bolivianos (95,4 mil), argentinos (41,0 mil), peruanos (26,0 mil) e paraguaios (23,6 mil). De fora da Região, importantes contingentes registrados vieram do Norte, como portugueses (24,8 mil), italianos (19,0 mil), estadunidenses (16,8 mil), franceses (13,9 mil) e espanhóis (12,9 mil). Do continente asiático, chineses (28,4 mil), que superaram os japoneses (9,1 mil) em volume de registros, e coreanos (8,3 mil). A grande novidade ficou por conta dos haitianos, corrente migratória inaugurada em 2010, que passou a ganhar intensidade nos anos seguintes, alcançando, ao final de 2014, 20, 9 mil pessoas registradas.[46] (Mapa 2)

Alguns aspectos relacionados ao aumento no volume de registro no SINCRE devem ser enfatizados: i) os estrangeiros nascidos nos países considerados desenvolvidos experimentaram um ponto de inflexão ascendente a partir do ano de 2009, reflexo da crise financeira que se abateu sobre esses países, fazendo com que a emigração passasse a fazer parte da pauta na estratégia de sobrevivência dessas pessoas e o Brasil, dado o seu momento econômico, surgisse como espaço privilegiado de destino; ii) a diversificação dos países de origem, para além do expressivo peso dos haitianos. Os chineses e coreanos tiveram volume suficiente para aparecerem entre as principais nacionalidades, destacando-se mexicanos, indianos, paquistaneses, sírios, bengalis, ganeses, senegaleses que registraram participação importante, revelando o processo de flexibilização da política migratória brasileira, embora vigore lei mais rígida para a acolhida dos estrangeiros.

[46] Esse número está bastante subregistrado. Dados das bases do Conselho Nacional de Imigração e do Ministério das Relações Exteriores apontam que, aproximadamente, 92,6 mil haitianos já tinham obtido, até o final de 2015, documento que autorizava o ingresso no país.

Mapa 2



Fonte: DPF, Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros

Por último, cabe mencionar que os dados do SINCRE para 2015 ainda não estavam disponíveis. Contudo, as informações do Sistema de Tráfego Internacional, para esse mesmo ano, apontavam no sentido do aumento na saída de brasileiros e balanço negativo entre as entradas e saídas de italianos e suíços. Se associarmos esse comportamento ao recrudescimento da crise econômica brasileira, é possível que o país assista nos próximos anos a diminuição na sua capacidade de atração, experimente processos de re-emigração e o saldo migratório internacional volte a ser negativo, em face a uma provável a maior saída de nacionais.

Propostas e recomendações

A análise dos fluxos migratórios recentes no Brasil aponta para o acolhimento significativo de imigrantes a partir dos anos 2000. Foram aproximadamente 130 mil registros permanentes para estrangeiros, até dezembro de 2014, além de balanço favorável entre entradas e saídas de migrantes com características de maior permanência, no período 2010-2015, de cerca de 42 mil pessoas. Isto levando em conta apenas a migração regular. Embora os números não coloquem o país como um espaço de forte atração migratória, são suficientes para colocá-lo na rota das migrações internacionais, dado que os cerca de 1 milhão de imigrantes aqui residentes constituíram redes sociais internas, além daquelas formadas no exterior. Nesse sentido, os aspectos diretamente relacionados à integração adequada do estrangeiro no território nacional devem entrar definitivamente na agenda de políticas públicas. A garantia dos direitos e do acesso aos serviços sociais básicos deve estar assegurada. As dificuldades para acessar educação, saúde e seguridade social, entre outros serviços, devem ser eliminadas, com adequada orientação dos técnicos que atuam na ponta, fazendo o atendimento direto ao imigrante.

A aprovação da nova Lei de Migração, em fase final de tramitação no parlamento brasileiro, viria para assegurar a estabilidade e o estatuto jurídico necessário à implementação de políticas baseadas na garantia dos direitos humanos da pessoa migrante.

Cobertura legal dos fluxos migratórios no Brasil

Uma regulação inconsistente

A ordem jurídica brasileira é marcada pela inconsistência da regulação dos direitos dos não-nacionais, tratados de modo geral em nosso ordenamento como "estrangeiros". Por inconsistência, entendemos a existência de contradições entre normas, a fragmentação em diferentes regimes e as diferentes percepções sobre a interpretação e a aplicação dessas normas pelos órgãos do Estado.

No momento em que se conclui o presente texto, ainda está em vigor a Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980,[47] comumente denominada "Estatuto do Estrangeiro". Reminiscência do regime militar (1964-1985), por isto pautada pelo ideário da segurança nacional, tal lei é incompatível com a Constituição Federal e com diversos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Grosso modo, essa incompatibilidade encontra-se no campo dos direitos humanos, especialmente de diversos direitos que a Constituição Federal atribui expressamente aos estrangeiros no caput de seu artigo quinto.

A persistência desse anacronismo levou o Estado brasileiro à adoção de normas infra-legais por diferentes órgãos do Poder Executivo com o intuito de resolver situações objetivas, gerando a convivência entre normas de conteúdo incompatível e hierarquia diversa. Em primeiro plano encontram-se as normas do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, mas também normas de diferentes Ministérios e Secretarias. Paralelamente, o Brasil desenvolveu um regime de migração específico, mais favorável ao migrante, no âmbito do Mercosul.

Por outro lado, tramitam atualmente no Congresso Nacional dois instrumentos da maior relevância:
- o Projeto de Lei n. 2.516/2015 que institui a "Lei de Migração";[48]
- e a aprovação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2010.[49]

Enquanto a ratificação da Convenção parece não constituir prioridade das diferentes forças políticas representadas no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 2.516/2015 já foi aprovado pelo Senado Federal e por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados, devendo passar à votação em plenário em breve.

Por fim, a Constituição Federal não outorga elegibilidade aos migrantes, seja ela ativa ou passiva. Tramitam sem êxito no Congresso Nacional, desde 1991, diferentes propostas de

[47] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm.
[48] http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910
[49] http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=489652

Emenda Constitucional relativas ao direito de voto dos migrantes – provavelmente as mais importantes entre elas sejam as PECS 119/2011 e 347/2013, atualmente apensadas, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 04/10/2016.[50]

Tendência regulatória: o Projeto de Lei 2.516/2015

O marco regulatório brasileiro sobre migrações internacionais pode conhecer brusca alteração, a depender de quando e de qual texto será aprovado pela Câmara. Registre-se que, caso a Câmara promova alterações no texto proveniente do Senado, o que provavelmente ocorrerá, o texto deverá ser novamente apreciado pelos Senadores.

O texto aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados pode ser modificado, inclusive de modo substancial, em sua votação em plenário. Em seu estado atual, de modo sintético, cabe indicar que ele define os direitos e os deveres do migrante e do visitante no Brasil; regula a entrada e a permanência de estrangeiros; estabelece normas de proteção ao brasileiro no exterior; e direciona as políticas públicas correspondentes. Ele pretende punir o "traficante de pessoas", e não o fluxo migratório. Assim, concede residência aos imigrantes que, tendo ingressado no Brasil até 6 de julho de 2016, façam o pedido até um ano após o início de vigência da lei, independentemente da situação migratória anterior. O projeto põe fim à proibição de participação em manifestações políticas e consolida iniciativas até agora provisórias e pontuais, como a concessão de vistos humanitários, hoje aplicados apenas a haitianos e sírios.

O texto garantiria inclusão social e laboral e acesso a serviços públicos de saúde, de assistência e previdência social, entre outros direitos, e expressa o repúdio à xenofobia, ao racismo e a qualquer outra forma de discriminação, seja por religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

Entre os limites desse projeto de lei, encontra-se a persistência dos mesmos órgãos encarregados dos temas das migrações internacionais no Brasil, em especial a Polícia Federal, ausente a criação de uma autoridade migratória de caráter civil. Logo, ainda que aprovada, haverá grande dificuldade de implementação da nova lei.

Por outro lado, uma nota pública de importantes entidades de defesa dos direitos dos migrantes (Caritas Arquidiocesana de São Paulo, CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales, Conectas Direitos Humanos, ITTC - Instituto Terra Trabalho e Cidadania, e Missão Paz Sefras - Serviço Franciscano de Solidariedade) lamenta que, quando da apreciação do projeto de lei na Comissão Especial, a pressão de forças conservadoras, articuladas em peso no momento da votação, tenha impedido avanços maiores no sentido de conter as arbitrariedades nos procedimentos de impedimento de entrada e repatriação de migrantes que desrespeitam o princípio do devido processo legal.[51]

Fragmentação da regulação migratória

[50] http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024&ord=1

[51] http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/16-07-14%20-%20Nota%20Pu%CC%81blica%20Conjunta%20-%20PL%20Migrac%CC%A7o%CC%83es.pdf

A supra referida tramitação desse projeto de lei não reflete um amadurecimento no espaço público a respeito da questão das migrações internacionais. Essa proposta chegou à Câmara dos Deputados no auge da crise política e econômica que culminou na destituição da, à época, Presidenta Dilma Roussef. Durante esse período, escassos temas tiveram visibilidade que permitisse um efetivo avanço no campo da cultura jurídica brasileira, e o tema das migrações internacionais certamente não foi um deles.

No debate público reina a confusão, inclusive no discurso de certas autoridades, entre **regimes jurídicos distintos**:

- das **migrações**, relativo às pessoas que exercem o direito de migrar em busca de vida digna e trabalho, na atualidade correspondente ao Estatuto do Estrangeiro e outras normas, especialmente do CNIg;
- do **refúgio**, amplamente consagrado pelo direito internacional e pelo direito brasileiro graças à Lei 9.474/1997[52], voltado às vítimas de perseguição ou de graves violações de direitos humanos;
- do "**visto por razões humanitárias**" para pessoas oriundas do Haiti e da Síria, visadas por regulamentação específica do CNIg e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que, na realidade, correspondem a situações ou de migração (no caso da maioria dos haitianos) ou de refúgio (no caso dos sírios);
- do **tráfico de pessoas**, que pretende prevenir, detectar, investigar, processar e punir as ações criminosas relativas à circulação forçada de pessoas – sendo a expressão "forçada" aqui decisiva para evitar o risco de enquadrar como tráfico de pessoas a ajuda prestada por nacionais ou migrantes a outros migrantes que desejam chegar ao seu destino.

Em evento organizado pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2016, o Presidente Michel Temer afirmou que o Brasil já recebeu 95 mil refugiados de 79 países, incluindo 85 mil haitianos.[53] Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o Brasil acolhia, em abril de 2016, **8.863 refugiados reconhecidos**, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres) – incluindo refugiados reassentados, sendo os principais grupos compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376).[54] Isto significa que a própria Presidência da República promove voluntariamente a confusão entre os regimes.

Consideramos os instrumentos mais importantes do marco legal das migrações vigente no Brasil os seguintes:

- Constituição Federal de 1988 (especialmente preâmbulo; art. 1º; art. 3º a 11; arts. 12 a 15; art.37, I; e arts. 194 a 214);[55]
- Arcabouço do direito internacional dos direitos humanos, aplicável pontualmente em caso de violação de direitos, uma vez que o direito de migrar propriamente dito não é reconhecido, que serão tratados a seguir;
- Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) e o Decreto nº 86715/81 que regulamenta a lei;[56]

[52] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm
[53] http://oglobo.globo.com/brasil/numero-de-refugiados-citado-por-temer-na-onu-gera-polemica-20138236
[54] http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/
[55] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
[56] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm

- Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que serão abordadas a seguir;
- Portarias do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça;
- Lei nº 9474/97 – Estatuto dos Refugiados, já citada;
- Lei de Anistia de Estrangeiros (Lei nº 11.961/2009), regulamentada pelo Decreto nº 6893/2009;[57]
- Acordo firmados no âmbito do Mercosul e bilaterais entre o Brasil e países do Mercosul, relativos à residência, e atos normativos de implementação destes acordos, que serão tratados a seguir;
- Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes internalizada pelo Decreto nº 58819/66;[58]
- Convenção da OIT nº 111 sobre discriminação em matéria de emprego e profissão internalizada pelo Decreto nº 62150/68;[59]
- II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Portaria Interministerial nº 634/2013).[60]

Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração

O Estatuto do Estrangeiro confere ao Ministério do Trabalho e Emprego a competência para conceder as autorizações de trabalho aos migrantes. Nas situações de migração laboral é competência da Coordenação-Geral de Imigração (CGIg) autorizar o trabalho do estrangeiro, ao passo que compete ao Ministério das Relações Exteriores emitir o respectivo visto e ao Ministério da Justiça/DPF controlar a entrada, estada e saída do estrangeiro. Assim, para trabalhar no Brasil, salvo exceções, o migrante necessita de autorização de trabalhoe deve estar de acordo com a legislação vigente, especialmente as normas específicas elaboradas pelo CNIg em forma de Resoluções Normativas.

Em seu portal na internet, o Conselho se autodefine como "instância de articulação da Política Migratória Brasileira, em especial da Política de Migração Laboral, por meio de diálogo permanente com a Sociedade Brasileira".[61] Fica constituído, assim, o segundo eixo de influência da regulação migratória brasileira: depois da segurança nacional, paradigma da lei vigente, que na prática é expressa pela influência predominante da Polícia Federal nos temas migratórios, a perspectiva do mercado de trabalho é a mais influente no Brasil. O enfoque de direitos humanos cresce lentamente no seio do Estado brasileiro.

Em tese, o CNIg deveria ter papel regulatório apenas em casos omissos na legislação, mas se tornou um ator normativo de primeiro plano diante da omissão do Poder Legislativo. Ao responder a situações concretas de aplicação da regulação brasileira ou de resposta a situações que ainda não foram objeto de regulação, o CNIg, tende a dar respostas normativas específicas a necessidades pontuais, consideradas prioritárias pelo governo federal, em detrimento da coerência do marco legal sobre migrações. Por conseguinte, o CNIg gerou

[57] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm
[58] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58819.htm
[59] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62150.htm
[60] http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/ii-plano-nacional-1.pdf
[61] http://trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/conselho-nacional-de-imigracao-cnig

diversos regimes especiais a depender do tipo de demanda analisada. Ademais, chama a atenção o claro predomínio do tratamento dos vistos solicitados por empregadores na produção normativa do CNIg. Exemplificamos alguns desses regimes especiais.

Em primeiro lugar, destacamos o regime especial de autorização de trabalho quando esta é solicitada pelo empregador, conformando, na prática, uma política migratória seletiva. A Resolução Normativa nº 104[62], por exemplo, foi apresentada como medida para atrair mão de obra estrangeira qualificada, ao reduzir a burocracia para pedidos de vistos de trabalho temporários e permanentes. Esse regime tem por efeito distinguir os trabalhadores migrantes entre qualificados e não qualificados, de acordo com os critérios de recrutamento das empresas. Em outras palavras, "qualificação", sob a perspectiva destas normas, significa inserção prévia no mercado de trabalho. As condições de exercício do direito de migrar ficam, então, a critério do setor privado, de acordo com a oferta e a demanda.

Um segundo exemplo é o dos vistos humanitários. No auge da chamada "crise" que trouxe maior notoriedade ao tema das migrações no Brasil, surgiu o regime especial para migrantes haitianos, via Resolução Normativa 97/2011,[63] posteriormente alterada por diversas outras normas. Ela permite a concessão de visto permanente por razões humanitárias, pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 18 do Estatuto do Estrangeiro. Caso o haitiano comprove sua situação laboral antes de transcorridos os cinco anos, ele poderá convalidar sua permanência no Brasil e obter a Cédula de Identidade de Estrangeiro.

Consideram-se razões humanitárias, para efeito daquela Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. De caráter especial, o visto é concedido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Apesar da nítida especificidade da definição de razões humanitárias desta Resolução, limitada ao Haiti, atores estatais, demandantes e meios de comunicação passaram a empregar a expressão "visto humanitário" na discussão de outros casos, em especial o dos refugiados sírios.

Neste sentido, em 20/09/2013, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) adotou a Resolução Normativa Nº 17,[64] que permite a concessão de visto por razões humanitárias a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil. Essa Resolução foi prorrogada em setembro de 2015 pelo prazo de dois anos.[65]

De acordo com esta norma, consideram-se razões humanitárias aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria. De caráter especial, o visto será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

---

62 http://trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/historico-de-legislacao/item/download/6985_d349e7dfb366a17ab0f5d00d1084494c

63 http://trabalho.gov.br/trabalho-estrangeiro/historico-de-legislacao/item/download/5643_91eb09f6d7b9e4767cb4573e2e6fb766

64 https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708

65 http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-prorroga-por-dois-anos-emissao-de-vistos-especiais-para-refugiados-sirios

Ele se diferencia do visto concedido aos haitianos porque está vinculado à solicitação de refúgio. Trata-se de um expediente que permite a solicitação de refúgio aos sírios que não se encontram no território nacional e, portanto, não podem dar início ao processo ordinário de solicitação de refúgio.

Embora reconheçamos o mérito desses regimes, consideramos que elas contribuem, de certo modo, para confundir o marco regulatório das migrações no Brasil, eis que visam fluxos migratórios pontuais e específicos, sem enfrentar o tema da mobilidade humana em sua totalidade.

Em outras palavras, o Estado precisa definir critérios gerais para concessão de vistos nas diferentes situações de mobilidade humana forçada (catástrofes naturais, conflitos armados, mudanças climáticas), independentemente da nacionalidade dos beneficiários.

Direito internacional dos direitos humanos

Especialmente nas últimas décadas, o Brasil incorporou o núcleo do direito internacional dos direitos humanos, que corresponde à maior parte das Convenções de Direitos Humanos promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O quadro a seguir refere algumas das mais importantes destas Convenções em vigor no Brasil.

Norma	**Data da assinatura**	**Decreto de promulgação**	**Início da Vigência**
Acordo relativo à concessão de um título de viagem para refugiados que estejam sob a jurisdição do Comitê Intergovernamental de Refugiados, assinado em Londres, a 15 de outubro de 1946	15.10.46	Decreto nº 38.018/55	07.10.1955
Convenção para a prevenção e a repressão do crime de Genocídio	11.12.48	Decreto nº 30822/52	06.05.1952
Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados	28.07.51	Decreto nº 50.215/61	28.01.1961
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.	07.03.66	Decreto nº 65.810/69	08.12.1969
Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos	Adotado pela Assembléia Geral em 16.12.66 Adesão do Brasil em 24.01.92	Decreto n° 592/92	06.07.1992
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Adotado pela Assembléia Geral em 19.12.66	Decreto nº 591/92	06.07.1992

	Adesão do Brasil em 24.01.92		
Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados	Concluído em 31.01.67 Adesão Brasil 07.04.72	Decreto nº 70.946/72	07.08.1972
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Concluída em 22.11.69 Adesão Brasil 25.09.92	Decreto nº 678/92	06.11.1992
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	31.03.81 – com reservas	Decreto nº 4377/2002, que revogou o nº 89460/84, que continha reservas	13.09.2002
Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Adotado pela Assembléia Geral em 10.12.84 Ratificação/Adesão Brasil em 28.09.89	Decreto nº 40/89	28.10.1989
Convenção sobre os Direitos da Criança	Adotada em 20.11.89 Brasil assinou em 26.01.90	Decreto nº 99710/90	21.11.1990
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	Adotada em 13.12.2006 Assinatura Brasil em 30.03.2007	Decreto nº 6949/2009	25.08.2009

Fonte: Elaboração própria com base no site da Divisão de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores (DAI/MRE) - http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm

Regime especial no âmbito do Mercosul

É difícil explicar como, em pleno impasse do debate sobre a legislação e a política migratória brasileiras, o tema avançou de maneira extremamente positiva no âmbito do Mercosul. Entre as normas adotadas pelo bloco, ou bilateralmente entre os seus Estados-membros, destacamos as seguintes:

- Acordo Mercosul sobre Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul e do Mercosul, Bolívia e Chile (Decisão do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 28/02). Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 6964/2009 e nº 6975/2009. Recentemente o Peru aderiu ao Acordo;
- Acordo Mercosul sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC nº 44/00), a República da Bolívia e a República do Chile (Decisão CMC nº 45/00). Vigente entre os Estados Partes e o Chile. Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 5851/2006 e nº 5852/2006;
- Acordo Mercosul Multilateral de Seguridade Social (Decisão CMC nº 19/97), Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5722/2006;
- Acordo Mercosul sobre o benefício da Justiça Gratuita e Assistência Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul (Decisão CMC nº 49/00) Bolívia e Chile (Decisão CMC 50/00) – vigente entre Brasil, Paraguai e Chile. Promulgado no Brasil pelos Decretos nº 6086/2007 e nº 6679/2008;

- Acordo Mercosul para a facilitação de atividades empresariais no Mercosul (Decisão CMC nº 32/04). Vigente entre Argentina, Brasil e Uruguai. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6418/2008;
- Acordo Bilateral entre Brasil e Argentina para Concessão de Permanência a Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6736/2009;
- Acordo Bilateral entre Brasil e Uruguai para Permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5105/2004.

Em 2009, entrou em vigor no Brasil o Acordo de Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, que facilita a obtenção de residência para os cidadãos intra-bloco. Ele reduz as exigências de apresentação de documentos apenas para um de identificação; certificado e declaração de ausência de antecedentes criminais e pagamento de taxas (art. 4), permitindo ao migrante fazer o requerimento tanto em uma representação consular do Brasil no seu país de origem quanto diretamente à autoridade migratória brasileira, quando já presente no território nacional, independentemente da condição migratória do requerente quando entrou no país, com a isenção de multas ou outras sanções administrativas.

Os documentos administrativos não necessitam ser traduzidos em razão do "Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile".

O pedido feito com base no acordo do Mercosul dá direito a uma residência temporária de dois anos, quando então poderá ser transformada em permanente mediante a comprovação de possuir meios de subsistência lícitos (art. 5, d). Os beneficiários podem registrar suas empresas, ou registrar-se como empresários individuais.

Para cidadãos argentinos e uruguaios, as possibilidades de migrar para o Brasil são ainda mais facilitadas em razão de acordos bilaterais.

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul dedicou um estudo da aplicação dessa legislação especificamente no que concerne à proteção de crianças e adolescentes migrantes[66]. A conclusão da pesquisa é de que ainda há muito a fazer para que as normas regionais sejam efetivas.

Propostas e recomendações

Para que haja consistência na regulação das migrações internacionais do Brasil, é imprescindível que uma nova lei seja urgentemente adotada. A seguir, a depender do teor dessa nova lei, viveremos um período de implementação em que a vigilância deverá ser máxima, a fim de que os atos administrativos normativos concernentes à regulamentação e aplicação da lei não esvaziem as eventuais conquistas em matéria de direitos dos migrantes.

[66] IPPDH (2012). La implementación de los acuerdos del Mercosur relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes - Diagnósticos y lineamientos para la acción. http://www.ippdh.mercosur.int

Análises das remessas econômicas e sociais

A busca por melhores condições de vida que pode incluir a realização de um sonho almejado, como a obtenção da casa própria ou a obtenção da autonomia financeira via a criação de um empreendimento, é a razão mais indicada por aqueles que deixam seu país, no caso o Brasil, para viver no exterior (ICMPD, 2013).

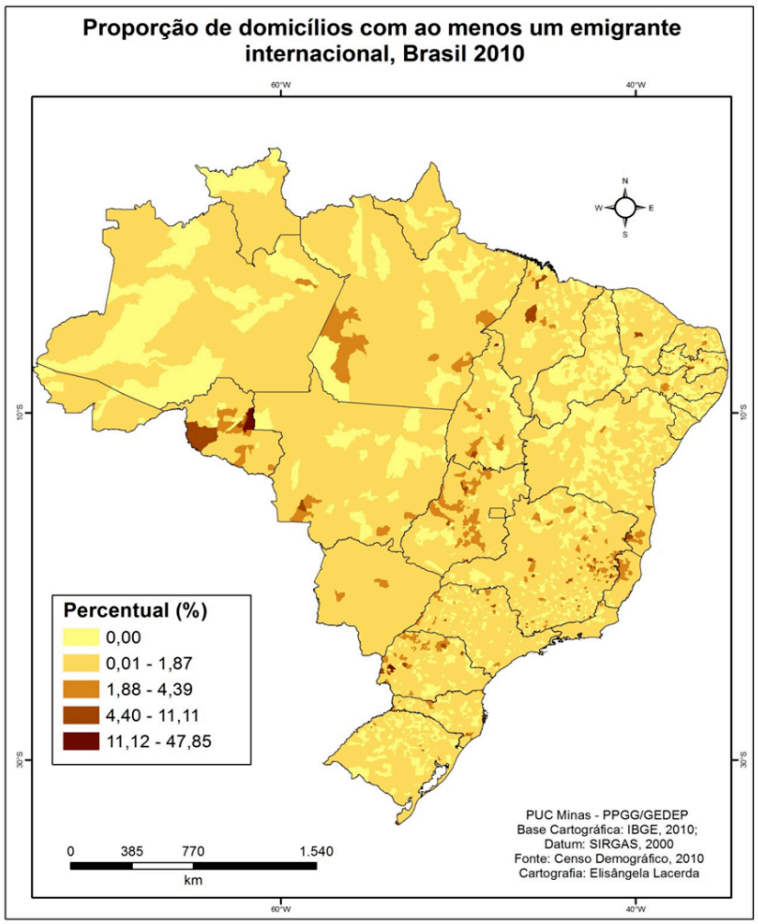
O número de brasileiros residentes no exterior não é preciso e não há uma única uma referência. Segundo o Ministério das Relações Exterior, esse efetivo atingiu 4,0 milhões em 2006 (CABRAL, 2006) e, em 2014, passou a ser de 3,1 milhões[67]. A distribuição entre os países privilegia os Estados Unidos, onde vivem 42,3% dos emigrantes brasileiros, seguido pela Europa com 27,8%, e América do Sul com 18,1%, na qual os residentes no Paraguai representam 62,2% do total de brasileiros vivendo na região.

No Censo Demográfico de 2010 foram introduzidos no questionário da não amostra (questionário geral) alguns quesitos que permitiram a estimativa do volume de brasileiros residindo no exterior e o conhecimento de algumas de suas características. Os dados apurados indicaram que, aproximadamente, 500 mil brasileiros teriam emigrado e seriam em sua maioria do sexo feminino (53,8%). Apesar da possível subenumeração[68], os dados permitiram conhecer a distribuição desses migrantes segundo a região de origem. A figura a seguir, que apresenta a relação entre os domicílios com pelo menos um emigrante declarado e o total de domicílios do município, nos permite observar que o impacto da saída de brasileiros não é homogeneamente distribuído no território e que em algumas regiões ou municípios, usualmente os de menor efetivo populacional, há indicações de que os efeitos da emigração têm importante impacto na sociedade local, principalmente no tocante às remessas.

[67] Estimativas populacionais das comunidades brasileiras Mundo – 2014 (http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf) acesso 13/10/2016.

[68] Em cada domicílio pesquisado foi colocada a pergunta se algum dos moradores estaria vivendo no exterior, qual pais, sua idade, sexo e a data da última partida. Os valores podem estar subestimados por diversas razões, dentre elas, pela mudança de todos os membros de um domicílio para o exterior não permitia a sua contagem.

Mapa 3



Conforme afirmam Patarra e Baeninger, "[...] a importância do fenômeno migratório internacional reside, hoje, muito mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente, em nível local), do que no volume de imigrantes envolvidos nos deslocamentos populacionais". (PATARRA e BAENINGER, 2004, p.3).

Por outro lado, grandes generalizações sobre o perfil dos brasileiros que emigram para outros países, e mesmo daqueles que posteriormente retornam, não são totalmente possíveis. De cada local de origem, para cada destino e em cada período da curta história da emigração brasileira, perfis diferentes em termos socioeconômicos e demográficos podem ser encontrados. *

Como indica Bettini et alls (2014), em extensiva revisão bibliográfica sobre os impactos das remessas nos países receptores, a importância das remessas são múltiplas e podem ir desde a contribuição para o desenvolvimento financeiro dos países receptores, a situações de garantir o sustento de famílias em momento de crise. Para alguns países, como Tajiquistão, Moldolva o montante das remessas correspondem a 36% do Produto Interno Bruto- PIB. Na América Latina a maior proporção na relação remessas/ PIB seria em Honduras com 26% (WORLD BANK, 2006). No caso brasileiro, em 2005 e 2006 , o país foi o maior recebedor de remessas da América do Sul e o segundo mais importante da América Latina,no entanto o valor total dos envios não correspondeu a 0,5% do PIB (ACOSTA, FAJNZYLBER e LÓPEZ, 2008).

Em relação ao montante das remessas não há consenso entre autores. Bentixen e Onge (2005) indicam que considerar somente os valores monetários registrados pelos bancos centrais, causa grande subenumeração dos volumes enviados. Esses autores julgam que seria importante incorporar outras dimensões como estimativas de valores enviados por vias alternativas. Por esse método, em 2004, foram remetidos para o Brasil 5,6 bilhões de dólares em remessas. Valor esse que contrasta com o montante de 3,6 bilhões de dólares, indicado pelo Banco Mundial (2008), para o mesmo período. Ao se considerar unicamente os valores registrados pelo Banco Central do Brasil e compilados pelo Banco Mundial (2008, 2011), as remessas atingiram o seu maior nível em 2008 chegando a 5,08 de dólares. È também nesse ano que os envios feitos por residentes no país ultrapassam o valor de um bilhão de dólares se situando a 1,19 bilhão (WORLD BANK, 2011). A partir desse ano com o início da crise econômica mundial, o montante de envios inicia um processo de decréscimos. Até 2014 a redução das remessas continuou e, apesar desse processo ser generalizado na América Latina, o impacto no Brasil foi maior, pois se antes o país era o que mais recebia remessas na América do Sul, em 2014, estava na quarta posição (BID, 2015). Para o ano de 2015 há a expectativa da inversão da tendência de queda podendo se retornar, lentamente, ao padrão de pós-crise. Situação essa que dependerá da retomada do crescimento nos países de destino e da política cambial do Brasil.

Ao se considerar o país de origem das remessas para o Brasil, observa-se que, em 2014, as maiores contribuições vieram dos Estados Unidos, que responderam por mais de 44% do total de recursos, seguido pelo Japão com 9% (BID, 2015).

O impacto das remessas nas regiões de origem dos emigrantes acontece de forma diversa segundo o país observado. Estudo realizado por Bendixen e Onge (2005) mostra que dentre os oito países da América Latina com maior nível de recebimento de remessas é no Brasil onde seu impacto é maior para as famílias, uma vez que as remessas representam 43% da renda daqueles que recebem recursos enviados do exterior. Ainda segundo esse levantamento, as remessas são utilizadas nas regiões brasileiras, principalmente, para fazer frente às despesas do dia a dia (46%), com a educação (13%), empreendimentos (10%), poupança (9%) e aquisição ou construção de imóveis (7%).

Mesmo que não seja possível medir o impacto das remessas em cada região separadamente, naquelas aonde a emigração tem maior importância, o recebimento de recursos do exterior pode ser capital para a atividade econômica local. Anício (2011), estudando a migração internacional em duas regiões no estado de Minas Gerais, observou que, em 2010, um dos momentos mais agudos da crise econômica, iniciada em 2008, nos países centrais do sistema econômico, as cidades de Minas Gerais, nas quais as atividades econômicas locais tinham forte relação com as remessas, reproduziam as situações de crise observadas nos países de destino, como desemprego, queda de preços dos imóveis e outros problemas, que contrastavam com o período virtuoso vivido pela economia brasileira naquele ano.

Além do impacto puramente econômico, as remessas podem auxiliar no desenvolvimento local, apoiando iniciativas que visem contribuir com programas e atividades realizadas por instituições nas regiões de origem dos emigrantes. Apesar de no Brasil não ser usual o apoio governamental às atividades desenvolvidas por migrantes ou mesmo a criação de parcerias que poderiam canalizar parcela dos recursos das remessas para o desenvolvimento local, algumas experiências foram tentadas. Martes (2004), em levantamento realizado na região de Governador Valadares, observou que 62,5% das instituições cujos gestores foram entrevistados na pesquisa afirmaram receber algum apoio de brasileiros que vivem no

exterior. Além das entidades há também programas, como o "Programa Cidades Irmãs", que une Governador Valadares e Framingham, com o objetivo de promover intercâmbio cultural, econômico, educacional, científico social entre os municípios.

O tema das remessas está sempre presente nas discussões sobre a migração internacional e em todas as manifestações de brasileiros esse ponto volta ao debate. Na Carta de Lisboa, preparada em 2002, ao final do I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, foi reivindicada a necessidade de redução dos entraves bancários para a remessa, o que inclui a alteração das taxas cobradas pelos envios (CPMI 2006). Ainda naquele ano, o candidato à Presidência da República, Lula da Silva, lançou a "Carta aos Brasileiros Longe de Casa", na qual incluiu a necessidade da redução das tarifas bancárias que incidem sobre as remessas (REIS, 2011). Em momento recente, a partir da ampliação do fluxo de imigrantes para o Brasil, o tema do custo da remessa volta à pauta das discussões nos diversos fóruns que tratam da migração internacional, só que nesse momento o objetivo é conseguir a redução dos custos para envios a partir do Brasil.

Recomendações

Mesmo que, no Brasil, a questão das remessas ainda não tenha se tornado central quando se discute a migração internacional, é importante tê-la em conta. Pelo menos dois pontos deverão ser incluídos na pauta desse debate. O primeiro está relacionado à redução dos custos dos envios e incentivo ao uso dos canais regulares para as remessas. O outro ponto seria a criação de mecanismos de orientação para o uso produtivo dessas remessas, criando facilidades e incentivo para aqueles que têm interesse no empreendedorismo. A participação do setor público é fundamental, no sentido de contribuir para ampliar as possibilidades de uso das remessas, via a criação de programas especiais que tenham como foco o emigrante e a sempre presente possibilidade do retorno. Ao se tratar dos envios a partir do Brasil, não só questões ligadas aos custos das remessas merecem ser tratadas, mas também aquelas relacionadas aos diversos entraves criados no âmbito do sistema bancário, que impedem a maior "bancarização" dos imigrantes, principalmente os de baixa renda.

Aspectos sociais e culturais

A complexidade da realidade migratória, no Brasil, inclui também as variáveis relacionadas com as dimensões continentais do país e de suas diversidades histórico-culturais e socioeconômicas. À intensificação dos fluxos de imigração, nos últimos anos, vem correspondendo também um aumento da visibilidade social e cultural de questões relacionadas com a presença de imigrantes e seus respectivos interesses na mídia, nas agregações locais, não menos que nas estruturas de serviço público. Tal presença coloca em evidência a pluralidade de valores, prioridades e expressões culturais, necessidades sociais e culturais, conflitos e preocupações que caracterizam os fenômenos migratórios.

Para este texto, utilizamos documentos relacionados com três eventos importantes sobre a temática migratória no Brasil, acontecidos nos últimos anos, a saber: 1) o projeto do Departamento de Migrações, então DEEST, da Secretaria Nacional de Justiça, do Ministério da Justiça, coordenado pela OIM – Organização Internacional das Migrações, realizado entre 2012 e 2013, com o objetivo de revisar a política migratória brasileira na perspectiva dos

direitos humanos (PROJETO OIM – DEEST, 2013)[69]; 2) a COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, cuja preparação iniciou no final de 2013 e culminou com a realização do Evento nos dias 30-31 de Maio e 01 de junho de 2014[70] (COMIGRAR, 2014); e, 3) o VII FSMM – Fórum Social Mundial das Migrações, realizado em São Paulo, em julho de 2016[71] (VII FSMM, 2016).

Desenvolveremos, a seguir, aspectos sociais e culturais relativos ao fenômeno migratório no contexto brasileiro, a partir da categoria protagonismo, e as principais temáticas referentes ao estado da convivência no território nacional entre nacionais e sujeitos nascidos em outros países, a partir dos registros dos eventos acima citados.

4.1. Protagonismo dos migrantes

A maioria da população brasileira descende de fluxos de imigração, em grande parte acontecida nos últimos 150 anos (LESSER, 2001). As marcas multiculturais que determinam a configuração plural de culturas e subculturas no país se devem à variedade de povos que chegaram ao Brasil e se concentraram em diferentes regiões, dando origem a uma ampla gama de valores, tradições e até identidades, que compõem a população brasileira, com matizes prevalentes trazidas pela imigração, que se unem às marcas dos 247 povos indígenas que vivem no país atualmente e da grande herança africana trazida pelos escravos e em grande parte reinventada no Brasil.

Os imigrantes que vivem atualmente no país estão distribuídos heterogeneamente nos diferentes Estados e municípios da Federação, tendo como resultado que muitas dessas localidades têm presença estatisticamente irrelevante de imigrantes, enquanto outras contam com concentrações expressivas, muitos dos quais devido a fluxos recentes. Essas características implicam na consequente complexidade das relações sociais entre imigrantes e entre estes e os autóctones, com respectivas dificuldades nas políticas públicas.

Apesar da histórica formação do povo brasileiro através de fluxos de imigração, a intensificação de fluxos de chegada de imigrantes e refugiados, conjugada à legislação

---

[69] O Projeto contou com a participação de 174 instituições (associações de migrantes, da sociedade civil e entidades públicas) no período de coleta de informações através de um questionário que visava a criação de um banco de dados a partir do mapeamento dos atores que atuavam na temática migratória no Brasil. Além dessas, dezenas de migrantes e outras 76 instituições participaram do processo durante os eventos de diálogo sobre os resultados do Projeto, realizados em Manaus, São Paulo e Foz do Iguaçu, no mês de maio de 2013. O Banco de dados com as informações cadastrais das instituições não está mais disponível na web, porém os demais resultados das entrevistas e dos eventos compõem um relatório disponível no site http://www.participa.br/articles/public/0006/1228/Relat%C3%B3rio_Geral_dos_Eventos_I_N%C3%ADvel_Projeto_OIM_DEEST__2_.pdf. O relatório final recolhe as contribuições dos debates de todos os eventos e uma sistematização final elaborada por 4 assessores: Miguel Ahumada, Sidnei Silva, Carolina Moulin e Flavio José Carvalho da Silva.

[7070] O documento final divulgado como Caderno de Propostas pós etapa Nacional traz 45 propostas, reunidas em 15 temas principais, as quais recolhem todas as proposições enviadas durante o processo preparatório da COMIGRAR. A estas, foram acrescentados 9 temas novos durante a Conferencia, com outras 95 propostas enviadas pelos eventos realizados com brasileiros no exterior, além das centenas de propostas que nasceram durante os debates da Conferência. Ao todo, o Caderno contém 908 novas propostas incluídas no texto durante o evento final da COMIGRAR.

[71] À conclusão do VI FSMM, foi divulgado o documento "Declaração da Assembleia de movimentos sociais do VII Fórum Social Mundial das Migrações – São Paulo 2016", disponível em http://fsmm2016.org/images/Documentos/Doc_Portugues/declaraoportugus.pdf.

restritiva sobre ingressos no país e à falta de políticas públicas voltadas a esta população, apresentou nos últimos anos um conjunto de situações de vulnerabilidade que afeta os migrantes em seus processos de desenvolvimento do projeto migratório, de inserção nos contextos locais e de coesão social. Muitos esforços por parte do poder público, por vezes desarticulados e descontinuados, tentaram dar respostas pontuais às problemáticas emergentes, especialmente onde as questões sociais e jurídicas aparecem com maior ênfase e visibilidade, sobretudo para documentação e assistência às necessidades básicas, como acolhida e saúde.

A falta de políticas, programas e até mesmo de rubrica no orçamento público objetivando uma adequada gestão das questões relacionadas com a imigração, levou a uma ausência de fato do poder público nos serviços de atendimento a esta população, com sobrecarga para as instituições da sociedade civil que atuam em direitos humanos e nos temas relacionados ao protagonismo social e cultural de migrantes e refugiados, dando e requerendo espaço e corresponsabilidade por parte dos sujeitos em situação de mobilidade e suas agregações sociais, culturais, esportivas ou religiosas. Tais coletivos vêm, progressivamente, assumindo papéis de protagonismo, atuando em contexto locais e regionais sobre os temas relacionados com a proteção de direitos, a integração e o acesso a percursos de cidadania, muitas vezes em parceria com os movimentos sociais e/ou com as instituições da sociedade civil envolvidas, sobretudo, em serviços de assistência e promoção de direitos dessa população.

O protagonismo dos próprios sujeitos imigrantes e refugiados vem sendo fortalecido e favorecido pelas redes de articulação local, regional e nacional, inclusive internacional, de atores e instituições que atuam na promoção e defesa de direitos humanos, que passaram em poucos anos da inclusão marginal da temática migratória à assunção das principais bandeiras de luta dos migrantes e refugiados no Brasil[72], como a luta contra a criminalização das migrações, a falta de uma legislação atualizada, a ausência de políticas públicas e o direito ao acesso aos serviços garantidos como universais pela Constituição e não garantidos de fato pelos sistemas públicos de atendimento da população. Proibidos pela legislação vigente à manifestação pública e ao associativismo, migrantes e refugiados no Brasil seguem se articulando, motivados pela necessidade de agregação para fortalecer sua voz em processos de reivindicação de direitos e disputas por reconhecimento e fortalecimento de formas alternativas de cidadania, enquanto o direito ao voto ainda não é reconhecido aos imigrantes no país. Nessas disputas e nessas manifestações, os imigrantes vão conseguindo empoderamento através de suas lutas e auto-organização, contando com o apoio e as articulações das lideranças migrantes de matiz cultural, religiosa ou social, que por vezes conseguem também institucionalizar coletivos locais e regionais.

Os estudos de imigrantes e de acadêmicos ajudam e favorecem a incidência em processos sociais e midiáticos sobre a temática, assim como o próprio crescimento do tema das migrações internacionais e do refúgio. O processo de elaboração e aprovação de uma nova lei de migrações proporcionou ampla e dinâmica participação da sociedade civil e das organizações de migrantes, em processos de disputa e negociações, marcado por conquistas e retrocessos ao longo de mais de 10 anos[73]. Menor é o apoio que recebem de sindicatos, devido à tradicional postura anti-imigração fundada em uma preferência de proteção pela mão de

[72] O próprio Fórum Social Mundial das Migrações iniciou na cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, em 2005, no âmbito do Fórum Social Mundial, onde a temática migratória tomou força e visibilidade. Cf. http://www.csem.org.br/evento/644-forum-social-mundial-das-migracoes.

[73] O Anteprojeto de Lei para renovar o 'Estatuto do Estrangeiro' foi colocado em consulta pública ainda em 2005. Cf. http://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/ferretti.htm.

obra dos trabalhadores nacionais[74]. Todavia, o aumento de interesse e, em parte, de recursos nas universidades voltados aos estudos sobre temas relacionados com as migrações, junto com a criação de observatórios das migrações podem fortalecer causas que até pouco tempo eram levantadas unicamente por instituições de assistência, especialmente eclesiais e por movimentos sociais. A intensificação dos fluxos irregulares chegando ao Brasil favoreceu maior visibilidade e interesse pela temática, apesar de repetidas distorções nas informações divulgadas pela grande mídia.

Os coletivos de migrantes que se configuram como associações de fato e as redes de articulação dos novos fluxos se distinguem de um estilo tradicional de associativismo migratório que o Brasil conhecia há décadas, formado especialmente por coletivos de imigrantes de origem europeia, sucessiva aos fluxos da segunda metade do século passado, criadas e consolidadas em torno de temas prevalentemente culturais e trabalhistas, com forte apoio de suas respectivas igrejas.

Apesar dos esforços de auto-organização em esforços coletivos e da luta diária da vivência e da sobrevivência em terra estrangeira, o protagonismo dos migrantes é mais uma meta a ser alcançada do que uma realidade. Os movimentos sociais ou mobilizações de migrantes são ainda exceções, não a regra. O protagonismo é a meta. A realidade é outra.

A legislação brasileira só permite o ingresso de trabalhadores migrantes qualificados e a certas condições seletivas, o que favorece o aumento de ingressos e a permanência de sujeitos em situação migratória irregular, os expondo ao risco de maior vulnerabilidade às violações de leis trabalhistas, à exploração e marginalização, à pobreza e a maiores dificuldades para o acesso aos serviços básicos, assim como à exclusão de muitos percursos de desenvolvimento pessoal, de integração e de consequente participação na sociedade local.

Independentemente da situação migratória, imigrantes, refugiados e transfronteiriços, inclusive indígenas migrantes internacionais, sofrem pelos custos, a lentidão e a multiplicação de procedimentos burocráticos que os penalizam nos procedimentos administrativos para obtenção de documentos e para reconhecimento de diplomas, o que leva a somar ineficiência dos serviços à incompetência de muitos servidores que atuam no atendimento aos imigrantes, com muitas expressões de criminalização e discriminação para com esses sujeitos.

A escassez de informações e a falta de transparência na gestão dos dados sobre a realidade migratória dificultam a elaboração e aprovação de políticas públicas adequadas que respondam às demandas dos migrantes e refugiados e das comunidades locais onde existem pessoas em situação de mobilidade (COMIGRAR, 2014). Os relatos de migrantes e refugiados registram queixas repetidas por falta de atendimento humanizado nos serviços básicos e nos processos de documentação, sem possibilidade de recorrer, especialmente nos casos de condição migratória irregular e em casos de vítimas de tráfico de seres humanos ou crianças e adolescentes desacompanhadas.

Os debates sobre políticas migratórias na perspectiva dos direitos humanos consideram crucial o protagonismo dos próprios sujeitos em mobilidade para a prevenção de violações de

[74] Até mesmo resoluções normativas do CNIg – Conselho Nacional de Imigração, como é o caso da RN n° 99 de 12 de dezembro de 2012, citam explicitamente que a autorização ao trabalho a estrangeiros tem que respeitar "o interesse do trabalhador brasileiro". Cf. http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/MTE/Resol/ResNorm_99_12.html, subtendendo que o trabalhador imigrante é ameaça para o trabalhador nacional.

direitos e a busca por êxito nos processos migratórios seja para os que migram seja para as sociedades envolvidas. Tal protagonismo não desconsidera as imposições legislativas do país nem o desenvolvimento, ainda embrionário, das políticas migratórias. Entretanto, se funda no reconhecimento da relevância histórica das migrações para o desenvolvimento do país e das potencialidades dos atuais deslocamentos populacionais em direção ao Brasil. Por isso, "é preciso que sejam reforçados mecanismos de capacitação para aprofundar o conhecimento [dos migrantes e refugiados] de seus próprios direitos, potencializar sua capacidade organizativa, garantindo assim sua pertença, a invisibilidade e a integração na sociedade brasileira"[75] (PROJETO OIM-DEEST/SNJ, 2013, 18).

A auto-organização dos migrantes, favorecida especialmente pelas organizações religiosas, sociais e culturais que atuam junto aos imigrantes e pelos movimentos sociais, é fundamental para busca de reconhecimento de seu protagonismo e para fortalecer suas demandas e conquistas, promovendo assim coesão social e avanços interculturais na sociedade brasileira.

4.2. Entre segregação e intercultura

O documento final do último Fórum Social Mundial das Migrações denuncia que "continua a xenofobia, o racismo e o sexismo, muitas vezes provocados por diferentes formas de violência e opressão que imperam na sociedade de destino, assim como pela precariedade em que ocorre regularmente a mobilidade humana" (VII FSMM, 2016, 2).

Ainda falta um conhecimento sobre o que significam as migrações para o Brasil, quem foram e quem são os migrantes e qual o seu papel na história, no presente e no futuro do país. Os movimentos migratórios em direção ao Brasil, diante da atual legislação e das situações concretas locais de escassez de serviços e de presença de conflitos sociais, apontam para a necessidade de "analisar, refletir e dialogar sobre o fenômeno, desde a sua introdução nos currículos escolares até a capacitação de agentes que trabalham com a temática, passando também pelo desenvolvimento de estudos e pesquisas" (PROJETO OIM – DEEST/SNJ, 2013, 8). Os riscos e as situações de vulnerabilidade em que se encontram muitos sujeitos dos novos fluxos migratórios revelam um "silenciamento da situação" (VII FSMM, 2016, 3) que os afeta e exalta a importância dos esforços para ampliar e aprofundar o conhecimento da realidade migratória no Brasil, suas implicações socioeconômicas, políticas, culturais e humanas. Na perspectiva do FSMM, o que está em jogo é o direito ao "pleno e irrestrito acesso de imigrantes e refugiados a educação, cultura, comunicação, documentação, expressão, saúde, transporte e mobilidade, moradia, acesso à justiça e segurança. Além disso, o desenvolvimento de políticas interculturais em setores como a saúde, educação, recreação, habitação, segurança e cultura, bem como o respeito pela diversidade religiosa das populações migrantes" (VII FSMM, 2016, 4).

No caso brasileiro, em muitas instâncias, junto com o estudo e a busca por leis e políticas adequadas sobre migrações internacionais, para além do foco nos fluxos de ingresso de migrantes, vem sendo colocado o tema dos emigrantes e dos retornados, especialmente para aqueles fluxos que se intensificam em ocasião e por consequência das graves crises econômicas dos últimos anos.

[75] Nesse contexto o termo invisibilidade se refere ao direito dos migrantes de não ser objeto constante de exposição midiática e política, em favor de uma gestão integrada e inclusiva das políticas migratórias, com transversalidade, para que os migrantes sejam tradados como pessoas e não simplesmente como problemas.

O "tratamento igualitário e não discriminatório entre brasileiros e estrangeiros, independentemente da sua origem, nacionalidade, condição socioeconômica, formação profissional ou status migratório" reivindicado pelos migrantes e cidadãos brasileiros que atuam com migrações e refúgio no contexto da COMIGRAR (COMIGRAR, 2014, 4), ainda é uma realidade por vir. Todavia, segundo Acosta, diferente do que acontece na maioria dos países mais desenvolvidos, "funcionários públicos sul-americanos enfatizam a universalidade dos direitos dos migrantes e a ineficácia das respostas restritivas à migração. Três princípios, que podem em grande parte ser colocados sob a égide da igualdade de tratamento, orientam esta abordagem: apoio à abertura das fronteiras, compreensão da migração como direito fundamental e não-criminalização da migração irregular" (ACOSTA, 2016). Junto aos desafios e às demandas socioeconômicas e políticas, o tema da diversidade cultural e religiosa da nova imigração merece uma atenção especial, pois gera novos desafios para um país que por 90%, segundo o censo de 2010, é formado por cristãos.

A partir dos documentos elaborados nos debates entre os muitos atores migrantes, da sociedade e dos poderes públicos, especialmente na COMIGRAR, outros elementos do perfil das políticas migratórias que se espera alcançar tomam força no Brasil, tais como:

- A imprescindível articulação entre os diferentes níveis de governo e o diálogo com os atores da sociedade que atuam na temática (COMIGRAR, 2014, 14; 17);
- A prevalência do interesse superior da criança e da proteção das vítimas sobre a legislação migratória e na ausência desta (COMIGRAR, 2014, 17);
- A transversalidade das temáticas migratórias nas diversas políticas públicas (COMIGRAR, 2014, 14);
- A aprendizagem do português para imigrantes, refugiados e retornados brasileiros como direito (COMIGRAR, 2014, 35);
- A necessidade de uma reforma da política de comunicação para que sejam assegurados os direitos à expressão e à participação também aos cidadãos provenientes de outros países, que escolheram o Brasil para viver (COMIGRAR, 2014, 52);
- A pertinência de incluir também os imigrantes que o necessitem, nas políticas de inclusão dos grupos contemplados por políticas de assistência específica, como aquelas para população em situação de rua, mulheres vítimas de violência doméstica ou de gênero, vítimas de racismo, crianças e adolescentes em situação de risco, egressos do sistema prisional, pessoas com deficiência, entre outros (COMIGRAR, 2014, 12; 37).
- A importância do combate a todo tipo de linguagem e comportamento xenofóbico e sensacionalista na mídia e nos discursos públicos, com a finalidade de prevenir e combater a discriminação, o racismo e a xenofobia contra migrantes e refugiados (COMIGRAR, 2014, 36);
- A promoção da isonomia no mercado do trabalho, contra a discriminação por nacionalidade, fenotipia ou diversidade religiosa e cultural e pela equiparação salarial de imigrantes e brasileiros (COMIGRAR, 2014, 43);
- A igualdade de direitos e esforços para garantir o devido acesso aos direitos básicos assegurados pela Constituição para a população brasileira, sem distinção de nacionalidade e de condição migratória como o direito à educação básica, à saúde, à segurança e à justiça (COMIGRAR; 2014, 12).

A ausência de participação dos imigrantes nos processos decisórios que afetam seus projetos migratórios e suas trajetórias pessoais e socioculturais impede a identificação adequada das prioridades do atendimento, induz a uma lógica de desconfiança e de invisibilidade da questão migratória e torna mais vulneráveis os sujeitos a quem a política pública deveria empoderar.

A participação ativa dos migrantes deve ser vista simultaneamente como objetivo central da política migratória e como meio para sua adequada execução. "A inclusão transforma o migrante em sujeito integral da própria política, tornando-o também responsável pelo seu planejamento e execução e, assim, facilita o diálogo e a construção de uma relação de confiança entre a população migrante e as instituições. As instituições públicas, nos diferentes níveis, precisam melhorar, e em alguns casos fortalecer, o vínculo com as organizações da sociedade civil que apoiam a população migrante. Muitas dessas organizações contam com uma longa trajetória e experiência na temática, possuem canais abertos de comunicação e interação com os migrantes e são, por vezes, elas mesmas geridas, operadas e lideradas pelos próprios migrantes. A cooperação entre o setor público e a sociedade civil deve ser um dos pilares centrais da política migratória brasileira, fortalecendo uma visão democrática do tema" (PROJETO OIM-DEEST/SNJ, 2013, 32).

O Brasil inicia a incluir a integração sociocultural na pauta das políticas públicas, o que "significa que o Brasil está disposto a reconhecer de fato o papel da migração histórica e atual no seu processo de desenvolvimento socioeconômico e cultural" (PROJETO OIM-DEEST/SNJ, 2013, 12). O migrante não pode ser visto somente a partir de uma lógica economicista, que o transforma em "força de trabalho" disponível, que poderá ser descartada quando não for mais necessária para o mercado de trabalho. Superar tal lógica é um passo importante na busca de uma compreensão mais ampla da migração enquanto fato social, que tem implicações, tanto na sociedade de partida, quanto na de chegada ou de passagem, já que o migrante é produtor não apenas de riquezas matérias, mas também simbólicas"(IDEM).

4.3. Propostas e recomendações

Destacam-se algumas recomendações formuladas nos documentos citados como principais fontes deste texto:

- Aprovação da nova Lei de Migrações no Brasil (COMIGRAR; 2014, 12).
- Ratificar, pelo Congresso Nacional, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 29).
- Promover "alterações constitucionais e legislativas necessárias a permitir o direito à elegibilidade, e ao voto, de modo a possibilitar o efetivo exercício da participação política, assim como também, permitir aos brasileiros residentes no exterior, o direito de elegerem de seus representantes para cargos executivos e legislativos nacionais, estaduais e municipais" (COMIGRAR, 2014, 11). A questão dos direitos políticos, inclusive o direito ao voto para estrangeiros com visto permanente, é um elemento importante, pois só quando o estrangeiro votar ele vai adquirir visibilidade e direitos no país.
- Sensibilizar, capacitar e qualificar de maneira continuada gestores e profissionais que atuam nos serviços relacionados com a migração e no atendimento direto a migrantes e refugiados (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 24).
- Fomentar nas universidades a criação de linhas de pesquisa específicas sobre migrações e temas afins, desenvolvendo estudos e iniciativas de fomento e valorização da diversidade multicultural brasileira (COMIGRAR, 2014, 55).
- Realizar e manter atualizado o mapeamento de todas as instituições públicas e da sociedade civil que prestam, ou possuem potencial para prestarem atendimento e apoio à inserção social dos migrantes e dos refugiados, com especial atenção às instituições organizadas pelos próprios migrantes (COMIGRAR, 2014, 29).

- Garantir a participação dos imigrantes nas instâncias de participação da sociedade civil e do serviço público (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 11).
- Enfrentar o problema do desaparelhamento de algumas agências e do despreparo dos servidores para lidar com as especificidades e necessidades da população migrante. A capacitação dos agentes que atuam nas instituições voltadas ao atendimento básico em áreas como saúde, educação, emprego e renda e assistência podem comprometer até a efetivação dos direitos já garantidos aos migrantes residentes em território nacional e aos brasileiros retornados (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 30).
- Incluir os povos indígenas em áreas transfronteiriças nos processos de elaboração e execução de programas e políticas com foco na migração (PROJETO OIM-DEEST, 2014, 40).
- Prestar serviços aos brasileiros retornados para reinserção no contexto brasileiro, especialmente voltados para o mercado do trabalho e a reinserção escolar dos filhos dos retornados (COMIGRAR, 2014, 47. 62-67).
- Superar o atual quadro de forte dispersão dos processos entre instituições de diferentes níveis federativos, com baixíssimo grau de coordenação e contato interinstitucional e pouco aparelhadas e preparadas para lidar com as especificidades da população migrante (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 30).
- Incluir nos orçamentos públicos das instituições rubricas específicas destinadas ao atendimento da população migrante e à formação e capacitação de recursos humanos, assim como para a simplificação dos processos administrativos, a identificação das redundâncias burocráticas e o estudo de formas efetivas de desburocratização das rotinas referentes à questão migratória (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 31).
- Formar e valer-se dos serviços de mediadores culturais, enquanto tradutores e multiplicadores de dinâmicas sensíveis à interculturalidade e ao encontro com a diferença, especialmente no âmbito dos espaços sociais de acolhida e recepção e das instituições que atuam direta ou indiretamente com a questão migratória (COMIGRAR, 2014, 57).
- Realizar campanhas de divulgação sobre a realidade migratória brasileira e regional e de instrumentos de capacitação e sensibilização abertos ao público em geral, que sirvam como ferramentas de disseminação de informação e de treinamento sobre os temas relacionados com as migrações e os direitos humanos (PROJETO OIM-DEEST, 2013, 35).

Enquanto este texto estava em elaboração, uma nova conjuntura política se afirma no Brasil. O tempo trará à luz sua capacidade efetiva e seus interesses na gestão das temáticas relacionadas com as migrações, o refúgio e temas afins. Se forem confirmados os temores de perda de direitos sociais por parte dos brasileiros, não vai ser fácil garantir direitos aos estrangeiros que se encontram no país e os que estão buscando o Brasil para viver.

Referências

ACOSTA, D. (2016): "Free Movement in South America: The Emergence of an Alternative Model?" Disponível em http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model.

ACOSTA, P., FAJNZYLBER, P. e LÓPEZ, H. (2008): "How important are remittances in Latin America?" In FAJNZYLBER, Pablo e LÓPEZ, Humberto(org). *Remittance and development: lessons from Latin America.* World Bank. Washington, pp. 21 - 50.

ANICIO, L. M. (2011): *O imigrante internacional de retorno e a sua inserção no mercado de trabalho: um estudo entre as microrregiões de Teófilo Otoni e Poços de Caldas.* Dissertação defendida no Programa de Pó-Graduação de Geografia. Belo Horizonte: PUC Minas.

BENDIXEN, S. e ONGE, E. (2005): "Remittances from the United State and Japan to Latino America: an in-depth look using public opinión research". In Terry, D. e Wilson, S. (org). *Beyond Small Change: making migrant remittance count*. BID Washington, pp. 41-70.

BETTIN, G.; PREBITERO, A.; SPATAFORA, N. (2004): *Remittance and vulnerability in developing countries.* IMF Working paper 14/13. Washington.

BID (2015): *Remittance to Latin America and the Caribbean: set a new record high in 2014.* Washington.

BRASIL, Decreto 6.975, de 07 de outubro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm.

CABRAL, M. C. (2006): "Anteprojeto da "nova lei de estrangeiros"". In Neto, Eduardo(org). *A população nas políticas públicas: gênero, geração e raça*. Brasília: CNPD/UNFPA.

CARVALHO, J. A. M. (1996): "O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação". *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, v. 13, n. 1, p. 227-237.

COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. (2014): *Caderno de Propostas pós etapa Nacional*. São Paulo/ SP. Disponível em http://obs.org.br/refugiados/1017-caderno-de-propostas-pos-etapa-nacional-conferencia-nacional-sobre-migracoes-e-refugio-comigrar.

CPMI, (2006): *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito. Migração Ilegal,* Brasília: Congresso Nacional.

CSEM. (2014): "Mapeamento nacional e internacional: instituições, grupos de pesquisa, ong's, órgãos governamentais e entidades que trabalham, pesquisam e estudam as migrações e os temas afins". Brasília, CSEM. Disponível em http://csem.org.br/images/downloads/relatorios/Mapeamento_Nacional_e_Internacional_CSEM.pdf

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. (Orgs.). (2015): *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: Cadernos OBMigra, Ed. Especial.

DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL (2015): *Sistema Nacional de Cadastramento de Registros de Estrangeiros (SINCRE)*. Brasília: DPF/MJ.

ICMPD – Internacional Center for Migration Policy Development. (2013): *Migração Brasil Europa: a situação dos brasileiros retornados da Europa no início do século XXI*. Viena.

IBGE (2011): *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

IBGE (2001): *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>.

PROJETO OIM – DEEST. (2013): *Relatório geral dos eventos de i nível do projeto OIM – DEEST/SNJ* . "Colóquio sobre direitos humanos na política migratória brasileira". Brasília. Disponível em http://www.participa.br/articles/public/0006/1228/Relat%C3%B3rio_Geral_dos_Eventos_I_N%C3%ADvel_Projeto_OIM_DEEST__2_.pdf,

LESSER, G. (2001): *A negociação da identidade nacional. Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil.* São Paulo: UNESP.
LEVY, M. S. F. (1974): "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)". *Revista Saúde pública*, S. Paulo, 8 (supl.), p. 49-90.
NACIONES UNIDAS. (1972): *Estudios de población, nº 47*. Manual VI. Métodos de medición de la migración interna. Nueva York.
OLIVEIRA, A. T. R. (2015): "Relacionamento e Complementariedade entre as Fontes de Dados sobre Migrações Internacionais: um estudo exploratório". In: CAVALCANTI, L et al (Orgs) (2015): *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Relatório Anual 2015***.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.
LEVY, M. S. F. (1974): "O papel da migração internacional na evolução da população brasileira (1872 a 1972)". *Revista Saúde pública*, S. Paulo, 8 (supl.), p. 49-90.
MARTES, A. C. (2004): *O compromisso de retorno: remessas de emigrantes brasileiros.* BID/FGV. São Paulo.
NACIONES UNIDAS. (1972): *Estudios de población, nº 47*. Manual VI. Métodos de medición de la migración interna. Nueva York.
OLIVEIRA, A. T. R. (2015): "Relacionamento e Complementariedade entre as Fontes de Dados sobre Migrações Internacionais: um estudo exploratório". In: CAVALCANTI, L et al (Orgs) (2015): *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Relatório Anual 2015***.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.
OLIVEIRA, A. T. R. (2015): O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. *In:* CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília.
OLIVEIRA, A. T. R. et al. (1996): "Notas sobre a migração internacional no Brasil na década de 80". In: PATARRA, N. L. (Coord.). *Migrações internacionais: herança XX, agenda XXI*. Campinas: Unicamp, p. 239-257.
PALERMO, G. et al.(2015): "Conceitos e Notas Metodológicas" – CGIg/CNIg, RAIS, Censo Demográfico (IBGE). In: CAVALCANTI, L et al (Orgs). *A inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília:
PATARRA, N. L. e BAENINGER, R. (2004): "Migrações internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica. Brasil no Mercosul". In *I Congresso da Associação Latino Americana de População-ALAP*. Caxambú- MG.
RAIS, Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: http://obmigra.mte.gov.br/index.php/component/k2/itemlist/category/42.
REIS, R. R. (2011): *A política do Brasil para as migrações internacionais.* Contexto Internacional. Vol. 33 nº 1. Rio de Janeiro.
VII FSMM. (2016): "Declaração da Assembleia de movimentos sociais do VII Fórum Social Mundial das Migrações – São Paulo 2016". Disponível em http://fsmm2016.org/images/Documentos/Doc_Portugues/declaraoportugus.pdf.
WORLD BANK. (2008): *Migration and remittance: factbook 2008*. Washington.
WORLD BANK. (2011): *Migration and remittance: factbook 2011*. Washington

CHILE

NUEVOS FLUJOS Y CONTEXTOS MIGRATORIOS EN EL CHILE ACTUAL. ANTECEDENTES, DINÁMICAS Y CARACTERIZACIÓN.

Nicolás Rojas Pedemonte, Claudia Silva Dittborn, Constanza Lobos.

Introducción

El fenómeno migratorio en Chile

En los últimos años se han acrecentado los flujos migratorios intrarregionales en Latinoamérica, en parte debido a las recientes políticas restrictivas de países del norte como Noruega, España, Canadá, Francia y Estados Unidos, que han restringido el ingreso de inmigrantes ejerciendo un fuerte control en las políticas migratorias, aplicando criterios de selección a la hora de otorgar visas[76]. Dichas medidas, en conjunto con los efectos de la crisis económica y social que ha afectado a los países europeos en los últimos años, ha promovido las migraciones intrarregionales en América Latina hacia las economías más estables del continente. Es en este contexto en que Chile se ha presentado como un destino preferente en cuanto a la recepción de migrantes, pues el país ha tenido un sostenido crecimiento económico desde la década de los 80', lo que se ve reflejado en el crecimiento anual de un 4,1% triplicando las cifras del PIB en los últimos 20 años (OIM, 2011). Por otra parte, el constante crecimiento del mercado laboral informal, ha provocado un aumento en puestos de trabajo y ha dado pie para la conformación de trabajadores independientes, sector que ha sido aprovechado por la población inmigrante presente en el país.

Sin embargo, la historia de los flujos migratorios en el país ha sido variable en el tiempo, pues a principios del siglo XX el país presentó el mayor porcentaje de población inmigrante con respecto a la población total, alcanzando cifras superiores a las 134 mil personas en 1907 lo que correspondía al 4% de la población chilena. Esto, debido al auge de la actividad minera y los programas de atracción de colonos europeos (entre 1850 y 1910) para poblar ciertas zonas del país –principalmente Valdivia y Llanquihue- con el fin impulsar el desarrollo económico de la región y "la modernización del país a través de la incorporación de personas de raza superior" (Stefoni, 2011, pág. 85). Cabe señalar que en este periodo aquellos inmigrantes que no estaban vinculados con la "Ley de inmigración selectiva" eran considerados como

[76] Este proceso se desarrolla de acuerdo a las necesidades inmediatas que aquellos países tienen "para cubrir ciertos puestos de trabajo" (Aruj, 2008). Un ejemplo de esto es la política migratoria llamada "inmigración selectiva" o "migration choisie" propuesta el año 2006 por, el entonces ministro del interior, Nicolás Sarkozy, en donde se escogieron a inmigrantes según las necesidades específicas del país intentando impedir la migración clandestina y la entrada de personas con bajos ingresos y/o bajo nivel educacional.

indeseados. Posteriormente, la población migrante fue disminuyendo a mínimos históricos en años de dictadura, llegando al 0,7 % en 1982. Fue en el periodo dictatorial en donde se radicaliza la idea de un inmigrante indeseado, generando la sospecha de todo extranjero. Bajo esta lógica es que se crea la ley migratoria de 1975 –vigente hasta la actualidad-, la que entiende a los extranjeros como amenazas para el país y que establece mayores controles y vigilancias para la inmigración.
No obstante, presentándose como una nación emergente con los mejores índices de crecimiento en América, la vuelta a la democracia y la relativa estabilidad económica del país frente a diversas crisis económicas de carácter mundial, ha provocado que la nación recupere la capacidad de atraer a la población migrante, siendo principalmente constituida por sujetos pertenecientes a países de la región y en su mayoría, mujeres.

Recientemente, las cifras con respecto a este sector de la población han mostrado un aumento que se ha visto reflejado en los censos de población de los últimos años y en las cifras presentadas por el Departamento de Extranjería y Migración. La llegada de nuevos sujetos y comunidades a Chile -principalmente aquellas donde el componente afro o indígena está presente- ha suscitado un creciente interés en la temática migratoria para la academia, medios de comunicación y organismos gubernamentales, entre otros.

En el país, el organismo encargado de llevar el registro de los actos administrativos realizados por los migrantes una vez que han ingresado al país (solicitudes de permisos de residencia temporal o permanente, entre otros) es el Departamento de Extranjería y Migración (DEM). En base a los registros de los permisos otorgados es que esta institución realizó una estimación sobre la población extranjera residente en Chile en el 2014, que son los últimos datos oficiales respecto de la cantidad de inmigrantes residentes en Chile. En el actual informe, además de los datos del DEM y para complementar la información que ellos arrojan, se utilizarán los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) del año 2015. Es importante señalar que los datos de la Casen no son necesariamente representativos, debido a que la población migrante constituye una submuestra dentro de la muestra total. Sin embargo, no existen otros datos que permitan una mejor caracterización que la encuesta ya mencionada. Por otra parte, es preciso señalar que no existen cifras actualizadas sobre emigración de chilenos, por lo que no hemos incluido el análisis de dicha población en la presente caracterización.

Cabe mencionar que con el fin de dar cuenta de la heterogeneidad de contextos en los que se desenvuelven los migrantes y sus características, se seleccionaron 3 regiones para el análisis: Arica y Parinacota, Antofagasta y la Región Metropolitana. Estos territorios son especialmente relevantes para el contexto migratorio nacional, debido a la mayor cantidad de población migrante, el crecimiento sostenido de ciertas comunidades y la presencia de comunidades vulnerables.

Análisis de los flujos migratorios.

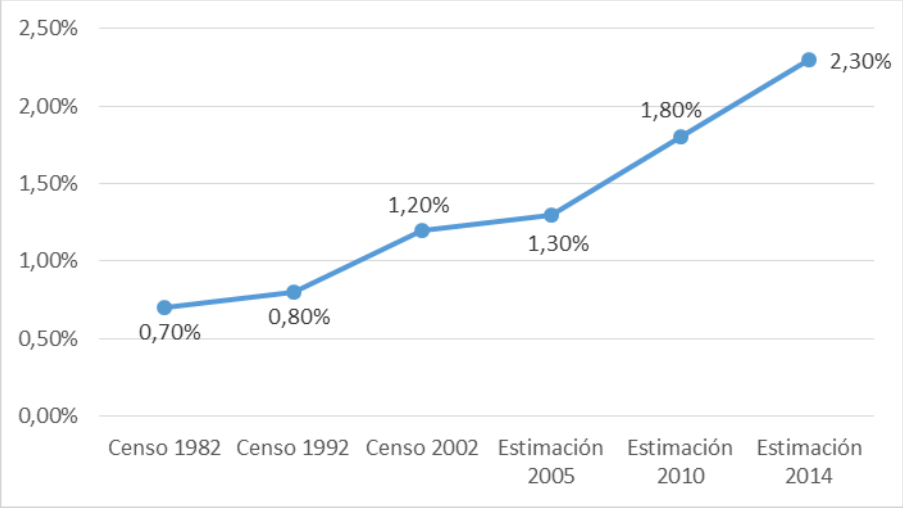
Caracterización de flujos migratorios

La última estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración en el año 2014, señalaba la presencia de casi 411.000 migrantes residiendo en Chile, lo que equivaldría al 2,3% de la población nacional total. A pesar de que esta cifra está aún lejos de alcanzar el

porcentaje promedio de inmigrantes en países desarrollados, Chile ha mostrado un crecimiento importante y sostenido en la cantidad de migrantes desde el año 2002, sobre todo de personas provenientes de Perú, Ecuador, Colombia y recientemente de Venezuela, Haití y República Dominicana. Esto, ha provocado que el fenómeno migratorio se haya hecho más visible en los últimos años y la opinión pública tenga la impresión de un crecimiento desproporcionado extranjeros, siendo la migración un tópico recurrente en conversaciones cotidianas, medios de comunicación y discusiones en la academia, entre otros.

Gráfico 1

Evolución de porcentaje de población migrante en Chile con respecto a la población total. 1982-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de informe "Migración en Chile 2005-2014", Departamento de Extranjería y Migración (2016).

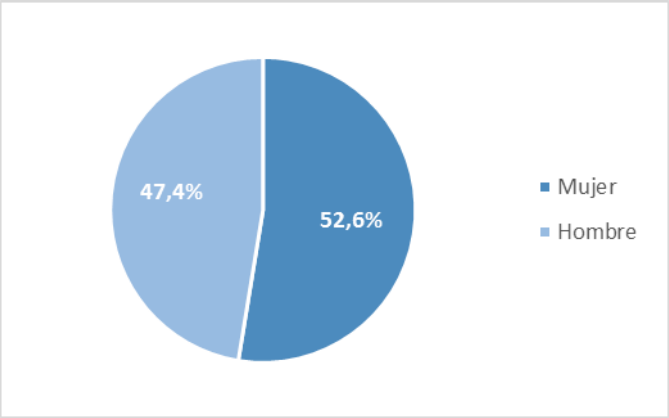
Según datos del Censo en el año 1982, 83.805 extranjeros habitaban el país, conformando un 0,7% de la población total. Posteriormente, el Censo realizado en el año 1992 constataba que 105.070 migrantes se encontraban viviendo en Chile, lo que correspondía a un 0,8% de la población total nacional. En el año 2002 se observó un aumento en la población migrante constituyendo un 1,2% de la población total, que correspondió a 195.320 migrantes residentes. El año 2010 se determina la presencia de 305.212 extranjeros correspondiente a un 1,8%. Finalmente y como se señaló con anterioridad, la estimación realizada por el DEM para el año 2014 señaló que la cantidad de inmigrantes equivaldría a un 2,3% de la población nacional total.

Una característica que se puede observar en la migración hacia Chile, es un proceso de feminización de la migración. Las cifras del Perfil Migratorio de la OIM (2011) señalan que 53% de la población migrante corresponde a mujeres. Al analizar por nacionalidad, es posible afirmar que este fenómeno se encuentra con mayor fuerza en determinadas comunidades, por ejemplo, en el caso de la comunidad peruana el 56,8% son mujeres, en el caso de las colombianas representan el 55%, ecuatorianas el 55%, bolivianas el 53% y 50% de mujeres argentinas[77]. En el año 2014, el Departamento de Extranjería y Migración (2016) cifra en 52,6% la presencia femenina en la migración, superando nuevamente a la cantidad de hombres.

[77] En el caso de las mujeres argentinas, esta cifra se ha mantenido desde 1992, por lo que no ha presentado un incremento importante dentro de los últimos años.

Gráfico 2

Migración en Chile según sexo en base a Permanencias Definitivas otorgadas



Fuente: Elaboración propia a partir de informe "Migración en Chile 2005-2014", Departamento de Extranjería y Migración (2016).

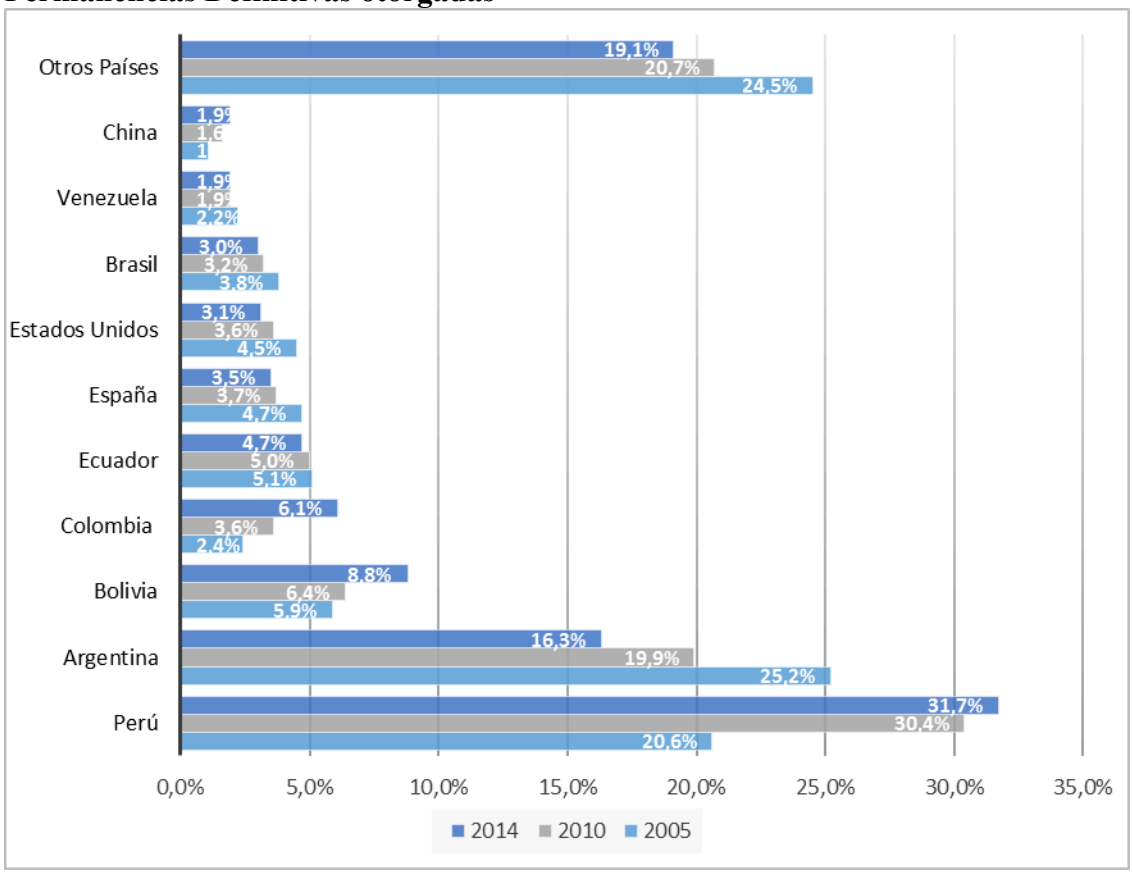
En relación a la edad de las personas que llegan al país, la mayoría se concentra entre los 20 y 35 años, considerados como joven y adulto- joven. Este grupo etario ha ido en aumento en los últimos años, pasando de un 36,5% en el año 2005 a un 43,3% en el 2014, lo que reafirma el carácter laboral de la migración en Chile, pues este grupo corresponde a personas en edad activa y además, "porque es probable, como hemos visto a través de la globalización, que la migración definitiva está siendo reemplazado por proyectos migratorios que privilegian el corto y mediano plazo" (Departamento de Extranjería y Migración , 2016, pág. 24).

Si bien la mayor cantidad de inmigrantes en Chile son de origen sudamericano (particularmente de países fronterizos que en su conjunto representan el 56,8% de los migrantes residentes); hay una creciente diversificación en cuanto a los países de procedencia. En los últimos años se ha observado un aumento en las cifras de inmigrantes provenientes de Colombia, Haití y República Dominicana (Acosta, y otros, 2013). Para migrantes colombianos se otorgaron 25.494 visas entre los años 2005 y 2010, aumentando a 120.679 en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2014. Las visas otorgadas para migrantes haitianos han aumentado de 1.315 a 17.848 durante los periodos señalados, mientras que las visas otorgadas a migrantes dominicanos han ido de 2.609 a 14.349[78]. Por ende, la migración fronteriza ha dado paso a que Chile sea un país receptor de migrantes de orígenes más lejanos dentro del continente. A continuación, se presenta la distribución de la población inmigrante en Chile según país de origen:

[78] Documentos extraídos de sitio web del Departamento de Extranjería y Migración: http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/

Gráfico 3

Comunidades migrantes residentes en Chile según país de origen. 2005- 2014 en base a Permanencias Definitivas otorgadas



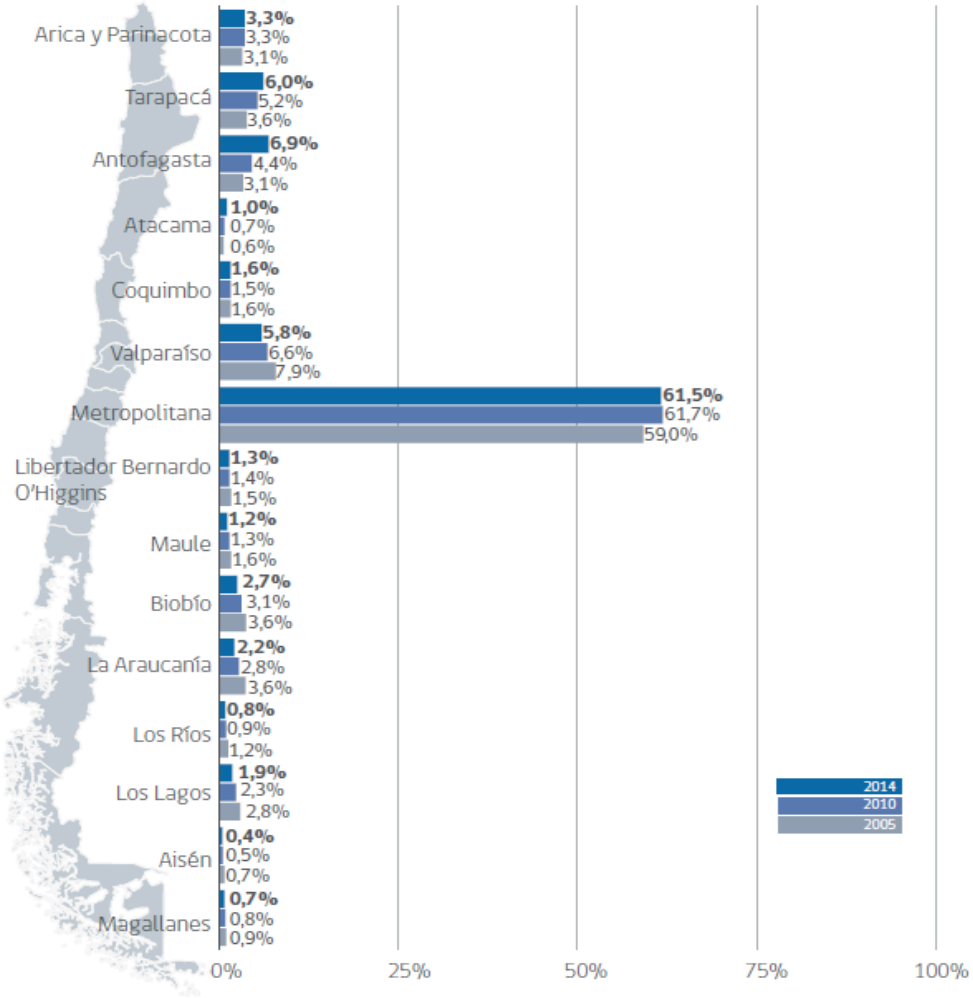
Fuente: Elaboración propia a partir de informe "Migración en Chile 2005-2014", Departamento de Extranjería y Migración (2016).

Por otra parte, cabe señalar que el mayor porcentaje de extranjeros se concentran en la Región Metropolitana con un 61,5% (Departamento de Extranjería y Migración , 2016), seguida por la región de Antofagasta con un 6,9% de población migrante. El tercer lugar lo ocupa la región de Tarapacá con un 6% y finalmente la región de Valparaíso un 5,8% de población migrante. Al respecto, se destaca el crecimiento de la población migrante en las regiones de Antofagasta y Tarapacá, quedando incluso por sobre la Región de Valparaíso que ocupaba el segundo lugar en cuanto a recepción de migrantes hace unos años atrás, según datos preliminares del Censo 2012. A continuación, se presenta la distribución del contingente de migrantes[79] en Chile:

[79] Según la OIM, se llama contingente de migrantes a la "cantidad de migrantes que vive en un sitio y en un momento determinado" (OIM, 2006, pág. 13).

Gráfico 4

Distribución territorial de las comunidades de inmigrantes residentes en Chile en base a Permanencias Definitivas otorgadas

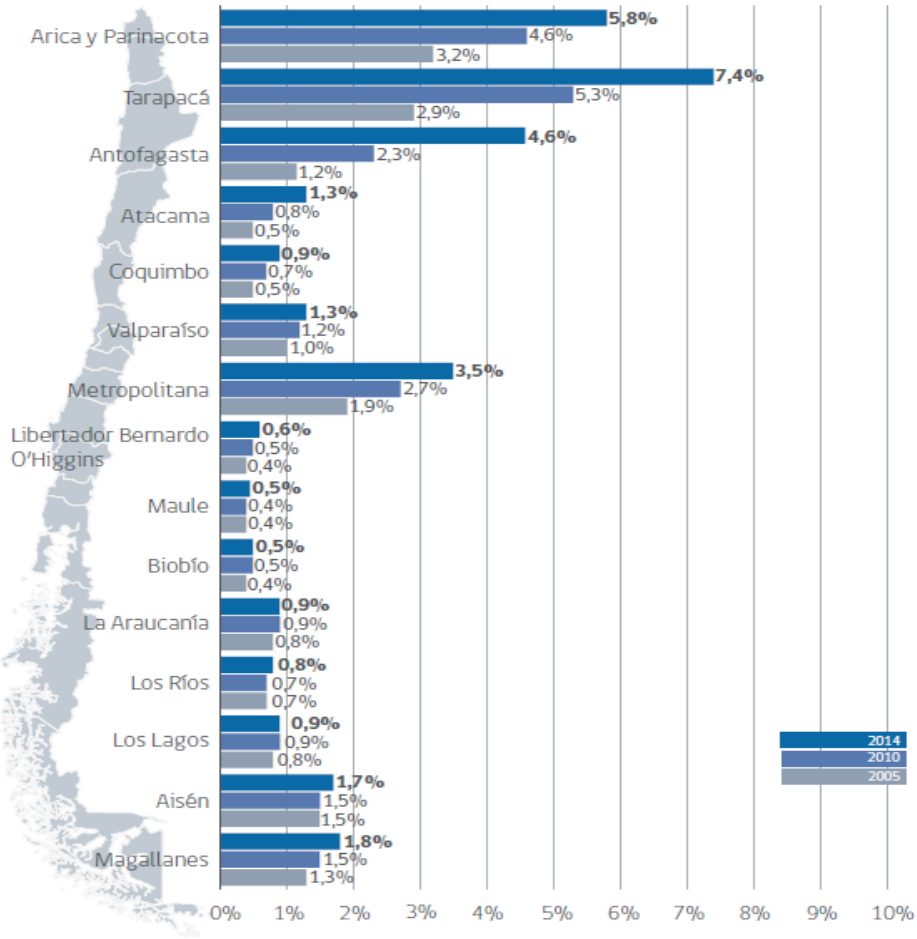


Fuente: Informe "Migración en Chile 2005-2014", Departamento de Extranjería y Migración (2016).

Como forma de complementar la información anterior, si se analiza el peso de la población migrante frente a la población total de cada región, es posible afirmar que éste no necesariamente dice relación con la distribución de la población migrante en el territorio nacional. En este caso, la región de Tarapacá es aquella que presenta una mayor proporción de migrantes sobre el total de residentes de la región con 7,4%, seguida por la región de Arica y Parinacota (5,8%) y la Región de Antofagasta (4,6%) (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016). Contrariamente, la proporción de migrantes en la Región Metropolitana alcanza sólo el 3,5% en relación con la población total de la región y en la región de Valparaíso el 1,3%

Gráfico 5

Porcentaje de migrantes según región.



Fuente: Informe "Migración en Chile 2005-2014", Departamento de Extranjería y Migración (2016).

Ahora bien, como forma de complementar la caracterización y tomar en consideración la migración reciente, analizaremos las visas otorgadas entre los años 2014 y 2015
En este sentido, es posible constatar que hubo un crecimiento porcentual de 21% en el otorgamiento de visas entre los años 2014 y 2015

Tabla 1

Cantidad de Visas temporales otorgadas en los años 2014 y 2015 en Chile

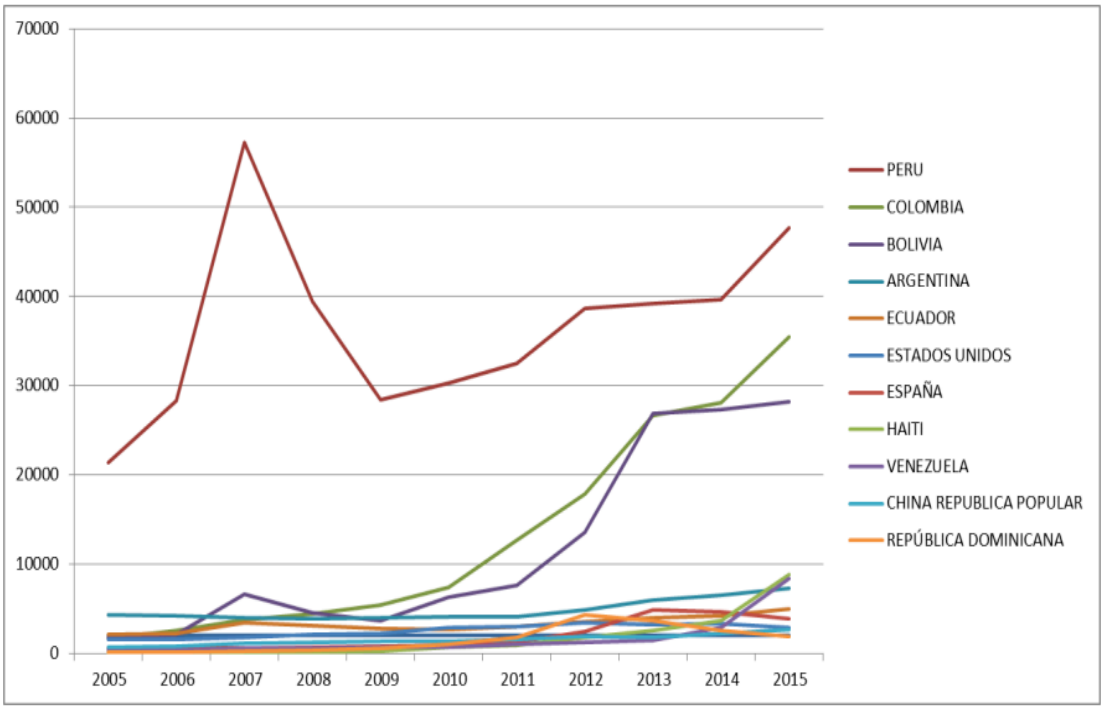
Visa 2014	Visas 2015	Total	Crecimiento (%)
137.375	166.469	304.441	21%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración

Si se analiza el otorgamiento de visas según nacionalidad, los datos dan cuenta de un aumento en la cantidad de visas otorgadas a personas de nacionalidad venezolana (192% de crecimiento entre 2014 y 2015) y haitiana (144% de crecimiento entre 2014 y 2015).

Gráfico 6

Visas otorgadas entre los años 2014 y 2015 en Chile, por nacionalidades mayoritarias



Fuente: Informe OBIMID "La Migración en Chile: Breve reporte y caracterización" (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016)

Siguiendo la tendencia de las Permanencias Definitivas, aquellas regiones que concentran mayor cantidad de visas otorgadas son la Metropolitana, Antofagasta y Tarapacá.
A continuación, se presenta la información de los tipos de visa otorgados durante el periodo estudiado (2014 – 2015):

Tabla 2

Categorías de visas otorgadas en los años 2014 y 2015 en Chile

Tipo Visa	N° 2014	% del total 2014	N° 2015	% del total 2015
Acuerdos Bilaterales	4	0%	5	0%
Empleo	73431	53%	95887	58%
Empleo Temporal	1019	1%	987	1%
Estudiante	2258	2%	2276	1%
Humanitaria	1514	1%	1925	1%
MERCOSUR	28980	21%	23199	14%
Motivos Familiares	12595	9%	14242	9%
Otras Visas Temporales	17574	13%	27948	16%
Total general	137375	100%	166469	100%

Fuente: Informe OBIMID "La Migración en Chile: Breve reporte y caracterización" (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016)

La tabla muestra que la mayor cantidad de visas en ambos años se otorgan por motivos laborales (53% el año 2014 y 58% el año 2015), lo que confirma que las razones de las personas para desplazarse hacia Chile, dicen relación con la búsqueda de empleo para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, esta cifra podría verse sub-representada por la cantidad de visas otorgadas a través del acuerdo MERCOSUR, ya que éste permite a las personas trabajar en el país receptor, al igual que la titularidad de los otros tipos de visa.
En cuanto al nivel educacional de los inmigrantes, el promedio de años de escolaridad corresponde a 13, mientras que el promedio entre los chilenos es de 10 años, es decir, la población migrante en su conjunto tiene mayor nivel de escolaridad que la población del país receptor (OIM, 2011). En un diagnóstico similar, la encuesta Casen (2015) señala que el promedio de años de escolaridad para migrantes sería de 12,52 en el año 2015, mientras que para los nacidos en Chile sería de 10,95. A pesar de ello, la situación varía según el territorio analizado.

Por ejemplo, a nivel país la población migrante destaca por presentar mayor porcentaje de personas que completó la educación media y la educación superior. Sin embargo, los migrantes que residen en la región de Arica y Parinacota presentan mayor porcentaje de personas sin educación formal (37,1% frente a 26,9% de las personas nacidas en Chile y, al mismo tiempo, presentan un importante porcentaje de personas que completaron la educación media (36,5%). pero que no supera al porcentaje de la población chilena que completó este nivel educacional (38%). En la región de Antofagasta, la población migrante destaca por haber completado la educación básica (25,9%) y la educación media (42,9%), mientras que la población chilena supera a la población migrante en población que completó la educación universitaria (7,8% frente a 3,9%), técnica superior (5,3% frente a 4,8%) y en porcentaje de personas sin educación formal (28,7% frente a 22,5%). Por su parte, la Región Metropolitana sigue la tendencia de la población total nacional.

Tabla 3

Nivel Educacional de migrantes y chilenos según región

		Sin educación formal	Ed. Básica	Ed. Media	Técnica Superior	Universitaria
Arica y Parinacota	Nacidos en Chile	26,9%	21,9%	38,0%	5,3%	7,9%
	Migrantes	37,1%	16,4%	36,5%	5,3%	4,8%
Antofagasta	Nacidos en Chile	28,7%	21,8%	36,4%	5,3%	7,8%
	Migrantes	22,6%	25,9%	42,9%	4,8%	3,9%
Región Metropolitana	Nacidos en Chile	27,5%	22,5%	34,2%	4,9%	10,9%
	Migrantes	14,9%	15,9%	44,5%	7,6%	17,0%
Total País	Nacidos en Chile	30,5%	23,6%	32,9%	4,6%	8,4%
	Migrantes	17,2%	17,1%	43,4%	7,0%	15,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

En relación a la situación laboral de los migrantes extranjeros en Chile, los datos de la encuesta Casen 2015 señalan que en las regiones analizadas y a nivel país, los migrantes presentan mayores niveles de ocupación que las personas nacidas en Chile. No obstante, la

obtención de un trabajo no siempre significa que las personas tendrán un empleo formal y con buenas condiciones. Muchas veces, los migrantes trabajan en condiciones precarias en donde están sometidos a extensas jornadas de trabajo, informalidad, entre otras condiciones.

Tabla 4

Tasa de ocupación de migrantes en Chile según región

	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**
Ocupados	91,4%	96,8%	93,0%	94,2%	92,9%	94,8%	92,4%	94,3%
Desocu-pados	8,6%	3,2%	7,0%	5,8%	7,1%	5,2%	7,6%	5,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

La tabla que se presenta a continuación muestra precisamente lo mencionado anteriormente. Aquí se muestra que en todos los territorios la población migrante presenta mayor porcentaje de personas que no han firmado contrato en su lugar de trabajo. Si bien, a nivel país y en la Región Metropolitana la diferencia entre chilenos y extranjeros no es significativa, sí aumenta en las regiones de Arica y Parinacota (con una diferencia porcentual de 7,1% entre los colectivos) y Antofagasta (con una diferencia porcentual de 15%). De manera que, la tasa de ocupación no siempre está vinculada a mejores condiciones de trabajo.

Tabla 5

Condición laboral de trabajadores migrantes según región

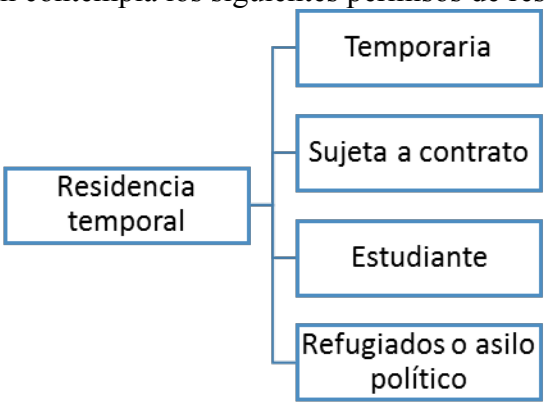
	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**
Firmó contrato	87,6%	80,5%	94,4%	79,4%	88,4%	87,5%	85,7%	85,4%
No firmó contrato	12,4%	19,5%	5,6%	20,6%	11,6%	12,5%	14,3%	14,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

En síntesis, según las cifras revisadas podemos establecer el crecimiento de la migración hacia Chile desde el año 2005. Y que las principales características de los movimientos migratorios actuales es que se trata de una población principalmente femenina, proveniente principalmente de países fronterizos, aunque los últimos años se ha vislumbrado un incremento de la migración de territorios más lejanos dentro del continente latinoamericano como Haití y República Dominicana. Además, se constata que es una migración de carácter laboral, debido a la edad de quienes llegan al país y el tipo de visas otorgadas. No obstante, a pesar de que las cifras de ocupación en población migrante son favorables, las condiciones en las que se desempeñan laboralmente, no son favorables, es decir, hablan de empleos de mala calidad, de trabajos informales y precarios.

Legislación nacional

El Decreto Ley 1.094 de 1975 es aquel que establece las normas respecto a los extranjeros en Chile. Esta legislación, que es la más antigua de la región, fue decretada en el periodo de dictadura militar, por ende, surgió bajo un enfoque de seguridad nacional que otorga excesiva discrecionalidad a la autoridad para el control migratorio.
La actual legislación contempla los siguientes permisos de residencia temporal:



Sin embargo, la situación de los refugiados o residentes con asilo político está regulada en la actualidad por la Ley 20.430 del año 2014, mientras que las primeras tres categorías (estudiante, sujeta a contrato y temporaria) se siguen rigiendo bajo el DL 1094.

Cabe mencionar que, en Chile, existen tres instituciones encargadas de regular la migración a través de los controles fronterizos y el otorgamiento de permisos de residencia. En primer lugar, el organismo encargado de otorgar los permisos de residencia (visas y permanencias definitivas) a los migrantes que ya han arribado al país, es el Departamento de Extranjería y Migración (DEM). A dicha institución le corresponde también otorgar el pronunciamiento respecto a la nacionalidad en el caso de dudas de la nacionalidad de una persona, analizar cartas de nacionalización (en conjunto con el Ministerio del Interior) y dictar las expulsiones a aquellos extranjeros que infrinjan la ley chilena. Por otra parte, al Ministerio de Relaciones Exteriores, le corresponde otorgar visas a aquellos extranjeros que las solicitan en su país de residencia (antes de llegar a Chile), estas solicitudes se realizan en los consulados y embajadas de Chile en el mundo. Finalmente, la institución que controla y registra entradas y salidas de personas del país será la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

Cabe mencionar que en Chile la mayor cantidad de personas ingresan en calidad de turistas y una vez en el país solicitan permisos de residencia, según sus fines (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016). Esto, debido a que la legislación chilena permite modificar el estatus migratorio al interior del país. Estas visas pueden ser otorgada por motivos de empleo, una vez que se ha obtenido un contrato de trabajo (visa por motivos laborales) o por razones familiares, ya sea por vínculo con un chileno o por vínculo con residente permanente o por variadas otras razones. "Si un migrante no ha logrado obtener un permiso de residencia al momento de vencer su permiso de turismo, cae en situación de irregularidad. Para poder regularizar su situación debe pagar una multa y obtener el permiso requerido, cumpliendo los requisitos que la ley establece" (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016, pág. 6). En el caso de la visa de estudiante, una vez cumplido el ciclo de estudio, es posible optar a la permanencia definitiva. Las visas por motivos laborales tienen como requisito la firma de un

contrato de trabajo con determinadas cláusulas y permite optar a la residencia definitiva al cabo de un año. Este último permiso vino a cambiar las condiciones determinadas para la visa sujeta a contrato que establecía la firma de un contrato previo y la exigencia de permanecer dos años con el mismo empleador para poder optar a la permanencia definitiva.
Debido al cambio que ha sufrido la realidad migratoria en las últimas décadas , la legislación actual resulta obsoleta y anacrónica. Es por ello que se han realizado una serie de ajustes a la legislación migratoria a partir del Instructivo Presidencial N 9 de 2008[80] y el Instructivo Presidencial N 5 de 2015 que define los lineamientos e instrucciones para la Política Migratoria y coordina a los distintos órganos del Estado para el establecimiento de un Sistema Nacional de Migraciones[81] Adicionalmente, en el año 2015 se constituye el Consejo de Política Migratoria como un ente asesor presidencial en la formulación de la Política Nacional Migratoria[82] el Consejo Técnico de Política Migratorio [83]y el Consejo Consultivo de Migraciones[84]. Junto con ello, se han desarrollado un conjunto con cambios administrativos con respecto al otorgamiento de permisos, para avanzar hacia el cumplimiento de los derechos de los migrantes.

Tráfico Ilícito. Situación actual

Las distintas dificultades que tienen algunos migrantes por entrar al país y sus altas expectativas con respecto a la vida en Chile, son factores que explican el desarrollo del Tráfico Ilícito y la Trata de Personas en Chile con fines como la explotación sexual y el trabajo forzado. Dentro de éste último, se han encontrado casos en sectores de la minería, la agricultura, hotelería y servicio doméstico, en su mayoría de personas provenientes de Bolivia, Perú, Paraguay, Colombia y Ecuador (Departamento de Estado de EE.UU., 2014). Estas redes de tráfico se conforman como verdaderas agencias de empleo, prometiendo trabajo y permiso de residencia en el país a través del engaño, la estafa, uso de documentos falsos, etc. (Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH, 2011; 2013)

En respuesta a esta situación, se creó la Subcomisión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, del Comité de Integración Fronteriza entre Perú y Chile. Además, esta realidad ha sido denunciada fuertemente por el Instituto Nacional de Derechos Humanos desde la emisión de la nueva Ley de Tráfico iIícito de Migrantes y Trata de Personas en 2011. Pese a este tipo de respuestas por partes de las instituciones chilenas, aún falta por avanzar en la erradicación de esta problemática, pues el sistema judicial chileno contribuye a la re-victimización -sobre

[80] "Este instrumento es el primer documento oficial desde el retorno a la democracia en el que se explicita la política migratoria de Chile, instruyendo a órganos y servicios del Estado que velen por el cumplimiento de distintos principios. Entre ellos destacan el acceso a la salud y a la educación, como también el acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los chilenos, libertad de circulación, libertad de conciencia, respeto a los derechos laborales y no discriminación. Este instrumento también contempla la creación de un Consejo de Política Migratoria que debe, entre otras cosas, analizar el fenómeno migratorio y coordinar agentes del ámbito estatal y la sociedad civil" (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016, pág. 8).
[81] Este documento contiene los ejes que guiarán la acción estatal e instruye a órganos y servicios gubernamentales a que orienten sus planes, programas y proyectos en avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Migración.
[82] El Consejo de Política Migratoria está constituido por nueve ministerios, con la finalidad de responder de manera integral al fenómeno de las migraciones y entregar una respuesta coordinada y oportuna del Estado.
[83] El Consejo Técnico de Política Migratoria, cuyo como objetivo es proponer una agenda temática y proveer insumos técnicos sectoriales para el funcionamiento del Consejo Política Migratoria.
[84] El Consejo Consultivo de Política Migratoria, tal como su nombre lo indica, es un órgano de carácter consultivo que tiene por objeto institucionalizar el análisis y la discusión de la sociedad civil respecto de las migraciones.

todo en casos de mujeres que sufren explotación sexual-, ya que el estándar de prueba para este tipo de delitos sigue siendo muy alto y hay preocupaciones como la violencia de género e intrafamiliar contra migrantes que se están pasando por alto (Ares & Eguren, 2016). Es por ello que se necesita seguir avanzando en una mayor fiscalización de las agencias de empleo y la generación de propuestas que permitan construir un cuerpo jurídico apropiado para enfrentar esta situación.

Recomendaciones

Uno de los principales desafíos para la caracterización de los inmigrantes en Chile es la falta de información. Las distintas instituciones registran información sobre actos administrativos (prestaciones y servicios otorgados) que no resultan suficientes y/o pertinentes para el análisis estadístico. Un primer paso para avanzar en un mejor sistema de registro, que permita un adecuado uso estadístico de la información ha sido el Instructivo Presidencial N 5, que precisamente establece la creación de un sistema nacional de registro para la caracterización de población migrante. Sin embargo, para lograr un efectivo funcionamiento de dicho sistema se requiere de una institucionalidad migratoria nueva, con suficientes recursos y atribuciones para gestionar la política pública en materia de migraciones en el país, lo que implica no sólo el desarrollo de mejores registros de información, sino que también un adecuado sistema de visas, entre otras materias. LA creación de esta nueva institucionalidad supone la aprobación de una nueva Ley de Migraciones, que contemple el contexto actual en el que se desarrolla el fenómeno, las características de las nuevas comunidades y que sea consecuente con los acuerdos internacionales a los que Chile ha suscrito.

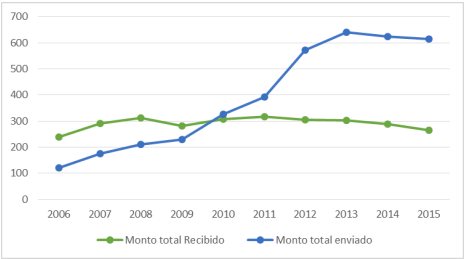
Nexo Migración y Desarrollo

Análisis de Remesas económicas y sociales

Las diásporas son un importante impulso al desarrollo a nivel mundial, debido al traslado de trabajadores que no solo posibilita el envío de remesas, sino que también el establecimiento de redes internacionales de intercambio y cooperación. El envío de dinero y el establecimiento de redes y organizaciones entre otra materias, podrían jugar un papel fundamental a la hora de superar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza (Canales Cerón, 2008) y en la constitución de fuentes de capital, conocimiento, tecnología y vinculación entre país de origen y de destino.

Gráfico 7

Remesas económicas enviadas y recibidas en Chile entre los años 2006 y 2005 (mil US$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración

El gráfico muestra el aumento del dinero (en mil US$) enviado hacia otros países, que se acrecienta de manera importante desde el año 2009 en adelante. Así, en el 2006 se enviaban 121 mil dólares hacia otros países, mientras que en el año 2015 el monto asciende a 615 mil dólares. Por otra parte, los montos recibidos por concepto de remesas económicas han tenido una leve disminución en los últimos 4 años, pues si en el 2011 el monto recibido llegaba a 316 mil dólares, en el año 2015, esa cifra cae a 265 mil dólares. Una tendencia similar se repite en la cantidad de envíos hacia otros países y los giros realizados en Chile. De modo que los envíos de dinero han aumentado en los últimos años y los giros han disminuido.

Tabla 6

Principales destinos de las remesas enviadas desde Chile. 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perú	32,9 %	30,7 %	34,0 %	32,8 %	31,2 %	31,9 %	25,9 %	23,8 %	29,1 %	30,9 %
Colombia	6,3%	7,1%	7,1%	8,7%	9,3%	12,7 %	13,9 %	18,0 %	18,7 %	18,3 %
Bolivia	4,2%	4,6%	6,2%	5,3%	4,2%	4,9%	5,8%	8,1%	9,4%	9,3%
China	0,3%	0,6%	1,2%	2,5%	6,6%	9,8%	14,1 %	12,2 %	8,5%	7,7%
EE.UU.	7,6%	7,9%	8,9%	8,8%	5,2%	5,6%	4,7%	5,2%	5,4%	5,4%
Ecuador	6,4%	4,9%	5,2%	5,0%	4,7%	4,7%	3,7%	3,7%	3,8%	4,0%
R. Dominicana	0,2%	0,3%	0,3%	0,5%	0,9%	1,8%	3,1%	3,2%	3,2%	3,8%
Argentina	15,6 %	16,7 %	11,9 %	11,2 %	9,3%	8,1%	5,2%	5,2%	4,4%	3,6%
España	4,9%	5,2%	5,0%	4,1%	3,0%	2,9%	2,9%	3,0%	2,9%	2,7%
Otros	21,6 %	22,0 %	20,2 %	21,1 %	25,6 %	17,6 %	20,7 %	17,6 %	14,5 %	14,4 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración

Dentro de ese mismo periodo (entre los años 2006 y 2015), ha variado la participación de los países de destino de las remesas. Destaca el caso de Perú, que desde el año 2006 hasta la actualidad, se ha mantenido como el principal destino de las remesas enviadas desde Chile, coincidiendo con las cifras de peruanos residentes en el país. Por otro lado, países como Colombia, Bolivia, China y República Dominicana han aumentado su participación en el envío de divisas, mientras que ha descendido el porcentaje de recepción de remesas en países como Estados Unidos, Ecuador, Argentina y España.

Actividades de la diáspora para el desarrollo económico del país de origen.

El perfil migratorio de Chile realizado por la OIM (2011) reconoce la existencia de un nuevo patrón migratorio que tendría como elemento principal "la migración laboral proveniente de países cercanos, concentrados en la Región Metropolitana y con un proceso de inserción segmentada en el mercado laboral" (OIM, 2011, pág. 31). De modo que los ingresos obtenidos a partir de la actividad laboral será la principal contribución para el desarrollo económico de los distintos países de origen de los inmigrantes asentados en Chile, principalmente a través del envío de remesas económicas a familiares que continúan viviendo en el país que dejaron.

Por otro lado, debido a que no existe información desde organismos oficiales que contengan datos acerca de la contribución que estas personas al desarrollo económico, cultural y social es que utilizaremos los datos de la encuesta Casen 2015 para caracterizar la inserción laboral de los extranjeros en Chile

Tabla 7

Situación ocupacional de la población migrante y chilena según región.

	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrante**
Asalariado	71,60%	57,20%	78,90%	79,70%	77,80%	84,00%	77,80%	81,50%
Patrón, empleador o trabajador por cuenta propia	28,4%	42,8%	21,1%	20,3%	22,2%	16,0%	22,20%	18,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

La tabla anterior muestra que, en el país, del total de personas migrantes que se encuentran trabajando, un 81,5% de ellos lo hacen en condición de asalariados, mientras que un 77,8% de las personas nacidas en Chile son empleados en su lugar de trabajo. Por otro lado, un 18,5% de los trabajadores migrantes son patrones, empleadores o trabajadores independientes, versus un 22,2% de nacidos en Chile que se desempeñan en este tipo de actividad. Si analizamos las 3 regiones seleccionadas, es posible notar que la tendencia de la población total del país se mantiene. No obstante, destaca la importante cantidad de población migrante que se desempeña como empleador o trabajador por cuenta propia en la región de Arica y Parinacota (42,8%), muy por sobre el porcentaje de chilenos en esta actividad residentes en la misma región (28,4%).

La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el trimestre Julio- septiembre 2016, indica que de las personas migrantes que son asalariadas, la mayoría (un 55,2%) se desempeñan en el sector privado. No obstante, llama la atención el importante porcentaje de trabajadores migrantes que se desempeñan como personal de servicio doméstico (14,4% frente a un 3,6% de personas nacidas en Chile). En el análisis por región, destaca el alto porcentaje de migrantes residentes en la Región Metropolitana que se desempeñan como personal de servicio doméstico (21,1%), superando el porcentaje nacional, mientras que en la región de Arica y Parinacota vuelve a presentarse un importante porcentaje de población migrante que se desempeña como trabajador por cuenta propia.

Tabla 8

Actividad laboral de chilenos y migrantes según región

	Arica y Parinacota	Antofagasta	Región Metropolitana	Total país

	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migrant
Empleador o patrón	4,7%	7,5%	5,0%	4,6%	4,5%	4,3%	3,7%	7%
Trabajador por cuenta propia	28,0%	39,5%	18,6%	18,0%	21,2%	16,8%	20,3%	18,90%
Asalariado sector privado	48,6%	46,8%	62,1%	69,9%	61,9%	55,1%	61,4%	57,80%
Asalariado sector público	15,8%	,3%	13,1%	,4%	8,5%	2,6%	10,8%	2,30%
Personal servicio doméstico	3,0%	5,9%	1,2%	7,1%	3,9%	21,1%	3,6%	14,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo – ENE. Trimestre Julio- Septiembre ((2016)

La encuesta Casen del año 2015, permite conocer cómo se distribuye la muestra en relación al ámbito en el que trabajan las personas en todo el país, así como también en diversas regiones. A nivel país, la población migrante destaca en los rubros de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (48,2%), construcción (22,6%) y Agricultura (8,4%), manteniendo la tendencia de las personas nacidas en Chile. En la región de Arica y Parinacota, los migrantes se desempeñan -en su mayoría- en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, mientras que en los chilenos se presentaría una mayor heterogeneidad de rubros laborales. En la región de Antofagasta los migrantes destacan en rubros como la actividades inmobiliarias y empresariales (41,4%), industrias manufactureras (21,9%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (15,5%). La tendencia para la población nacida en Chile es bastante similar en esta región, sin embargo, supera a la población migrante en el ámbito de la construcción. Finalmente, la Región Metropolitana sigue la tendencia de la población migrante a nivel país, similar también a la distribución de la población chilena. De modo que la siguiente tabla da cuenta de la heterogeneidad de rubros en los que se desempeña la población migrante en Chile, en distintas regiones, lo que habla de contexto y condiciones de vida distintas.

Tabla 9

Distribución de trabajadores migrantes y chilenos según área de empleo y región

		Agricultura	Industrias manufactureras	Construcción	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	Otras actividades de servicios comunitarios y sociales
Arica y Parinacota	Nacidos en Chile	0%	7,20%	21,90%	10,10%	43,10%	1,30%
	Migrantes	0%	0%	2,80%	0%	97,20%	0%
Antofagasta	Nacidos en Chile	0%	12,00%	23,40%	15,20%	41,40%	1%
	Migrantes	0,00%	21,90%	11,30%	15,50%	41,40%	0%
Región Metropolitana	Nacidos en Chile	3,60%	4,40%	15,60%	9,80%	56,60%	1,50%
	Migrantes	8,40%	0,20%	25,90%	4,50%	55,20%	4,30%
Total país	Nacidos en Chile	9,60%	5,40%	16,30%	9,10%	47%	1,80%
	Migrantes	8,40%	5,80%	22,60%	7,50%	48,20%	2,80%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

De la tabla anterior es posible inferir que los migrantes se desempeñan en rubros en que cuyos empleados o asalariados -considerando que la mayoría de ellos no son patrones o empleadores- no se destacan por tener altos salarios, ni estabilidad o continuidad laboral, tales como agricultura en donde muchas veces se trabaja en faenas agrícolas según temporada y en el rubro de construcción, en donde los obreros son contratados por el tiempo que dure una obra determinada.

Respecto a las condiciones de pobreza de la población, a continuación, se muestra una tabla que presenta la condición de pobreza monetaria tanto de migrantes como de chilenos, en las 3 regiones en donde se concentra la mayor cantidad de población migrante y en el total del país.

Tabla 10

Situación de pobreza monetaria de chilenos y migrantes según región

	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**
Pobres extremos	1,30%	17,60%	1,50%	3,50%	2,1%	3,1%	3,5%	3,9%
Pobres no extremos	7,40%	14,20%	3,50%	9,60%	5,0%	4,0%	8,2%	5,9%
No pobres	91,40%	68,20%	95%	86,80%	92,9%	92,9%	88,3%	90,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015.

Respecto a la pobreza monetaria a nivel país, es posible afirmar que la cantidad de pobres nacidos en Chile supera a la cantidad de migrantes considerados pobres monetariamente (11,7% de pobres nacidos en Chile frente a 9,7% de pobres migrantes). No obstante, la población migrante que se encuentra en una condición de pobreza extrema, supera a la población chilena en esta misma situación (3,9% frente a 3,5%). En la región de Arica y Parinacota, la cantidad de población migrante que se encuentra en situación de pobreza -extrema o no extrema- supera ampliamente a la población nacida en Chile en esa misma condición, lo que habla de las condiciones precarias en las que viven y se desenvuelve este grupo, a diferencia de lo que ocurre a nivel país. Si se suman ambos tipos de pobreza, se obtiene que un 39,8% de la población migrante en esta región. En Antofagasta, si bien la situación no es tan crítica como en la primera región analizada, las cifras también dan cuenta de un importante grupo de migrantes que se encuentra en situación de pobreza. Aquí, tanto en pobreza extrema como no extrema, el porcentaje de migrantes es superior que el de personas nacidas en Chile. Por último, en la Región Metropolitana, el porcentaje de personas no pobres migrantes y no migrantes es igual, la diferencia se marca en los niveles de pobreza presentados, en donde un mayor porcentaje de población migrante está en situación de pobreza extrema, mientras que la población nacida en Chile presenta un 5% de pobres no extremos.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la medición de la pobreza monetaria no considera el envío de remesas monetarias hacia los países de origen. Así, si se considerara no solo el ingreso, sino también el egreso por envío de remesas puede que los indicadores de pobreza fueran aún más perjudiciales para la población migrante.

Influencia de la migración en la sociedad del conocimiento

Cabe señalar que no existen estudios o investigaciones acerca del Capital humano avanzado en relación al fenómeno migratorio, considerando -también- que la población migrante en Chile es un grupo difícil de caracterizar, debido a la poca información existente proveniente de organismos oficiales.

Sin embargo, en Chile, el llamado Capital Humano avanzado se ha generado -principalmente- a partir de los programas de becas de posgrados desarrollados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), de manera que la información o cifras respecto a la contribución de la migración en la sociedad del conocimiento provienen de este organismo. Dentro de su programa de formación de Capital Humano Avanzado, CONICYT contempla una serie de programas de becas de posgrados en diversas áreas del conocimiento. Respecto al programa en general, de un total de 2584 becas adjudicadas, 239 fueron recibidas por extranjeros. En el año 2014, sólo 43 fueron otorgadas a personas extranjeras, mientras que en el año 2015 la cifra aumentó levemente a 61 becas adjudicadas para este grupo.

Tabla 11

Cantidad de becas otorgadas a chilenos y extranjeros por CONICYT. 2013-2015.

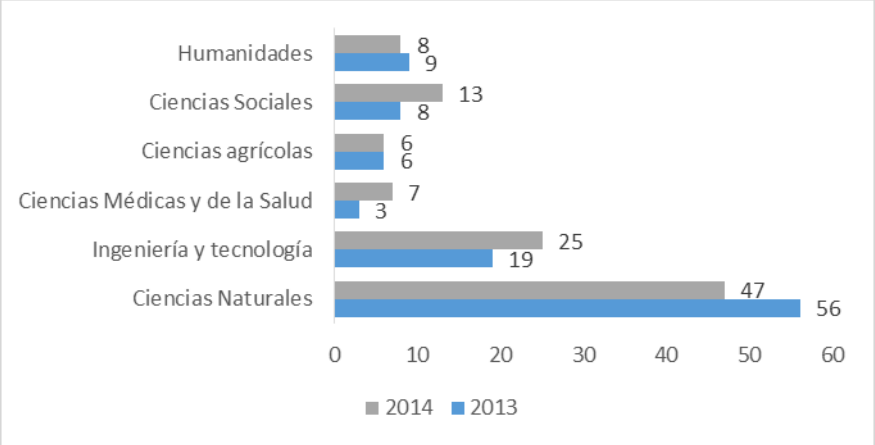
	2013	2014	2015
Nacidos en Chile	2340	2338	2131
Extranjeros	239	43	61
Sin información	5	5	85
Total	2584	2386	2276

Fuente: Elaboración propia en base al informe "Compendio Estadístico. Concursos de CONICYT 2013-2015" (Comisión nacional de investigación científica y tecnológica, 2016)

Dentro de este programa, existe la posibilidad de acceder a becas de Doctorado para extranjeros. En el año 2013 fueron otorgadas 101 becas en esta sección, mientras que el año 2014 este grupo se adjudicó 106 becas. Las principales disciplinas en las que se desempeñaron las personas extranjeras becadas son las siguiente:

Gráfico 8

Disciplinas en que se desempeñan las personas extranjeras becadas por CONICYT. 2013 - 2014



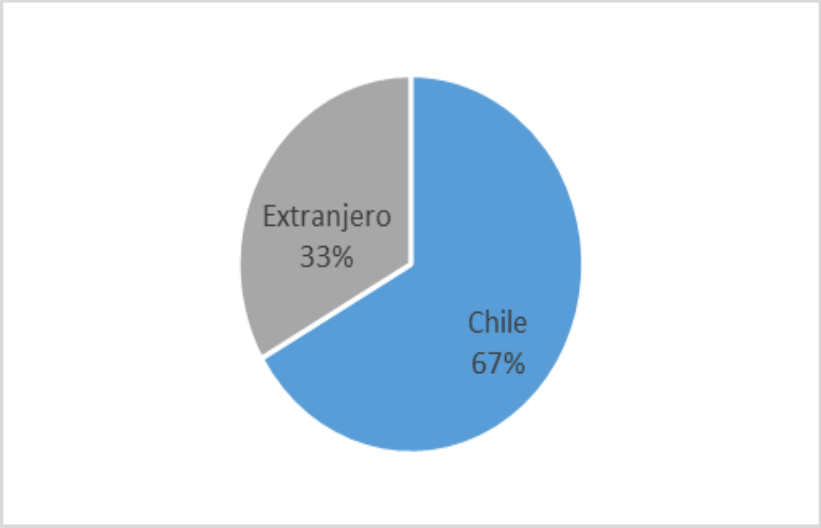
Fuente: Elaboración propia en base al informe "Compendio Estadístico. Concursos de CONICYT 2013-2015" (Comisión nacional de investigación científica y tecnológica, 2016)

La mayor cantidad de becas en ambos años, fueron destinadas a estudios relacionados con Ciencias Naturales, seguidos por Ingeniería y Tecnología, quedando las Ciencias Sociales en un tercer lugar. De modo que se podría inferir que la mayor contribución que la población migrante podría realizar al conocimiento se concentra en éstas áreas. Si analizamos por sexo, en ambos años fueron adjudicadas mayor cantidad de becas de Doctorado para hombres (66 en el año 2013 y 55 en el año 2014, frente a 35 becas otorgadas a mujeres en el año 2013 y 51

en el 2014), no obstante, esto también se relaciona con la cantidad de postulantes a estas becas, en donde los hombres superan en número de postulantes a las mujeres en ambos años.
Del total de becarios chilenos registrados por CONICYT (7629) un 66,7% de los becarios desarrolla sus estudios en Chile, mientras que un 33,3% se desempeña en el extranjero. De ello, los principales destinos de los chilenos becarios son: Estados Unidos (8,2%), España (6,5%), Francia (4,7%) y Reino Unido (4,6%).

Gráfico 9

Becarios por país de destino: Doctorado Nacional (1988—2012), Internacional (1999—2009) y Becas Chile (2009—2012).



Fuente: Elaboración propia en base a informe "25 año de becas de Doctorado CONICYT. Programa de formación de Capital Humano Avanzado" (Comisión Nacional de Investigación científica y tecnológica, 2012)

Recomendaciones

En este apartado, nuevamente la poca información y estudios respecto a la contribución de la diáspora para la economía y la sociedad de conocimiento tanto para el país receptor como el país emisor genera vacíos respecto a la caracterización de la población inmigrante y emigrante.

Respecto a la recepción de remesas destaca la ausencia de estudios que indaguen en el envío de remesas sociales y culturales. Sin embargo, es preciso rescatar la información respecto a las remesas económicas que es de utilidad para saber los vínculos transnacionales realizados a través de estos envíos o recepción de divisas.

Por otro lado, respecto a la contribución que la diáspora podría realizar a la sociedad de conocimiento, el único organismo que tiene datos disponibles al respecto es CONICYT, por lo que no es posible tener la información acabada al respecto, pues estas cifras no consideran las becas otorgadas por organismos privados y los aportes del Capital Humano Avanzado que no ha recibido becas.

En síntesis, se recomienda mayor generación de conocimiento respecto del Capital Humano Avanzado que permita la adecuada generación de políticas públicas en la materia.

Aspectos Sociales: Asociacionismo, diáspora.

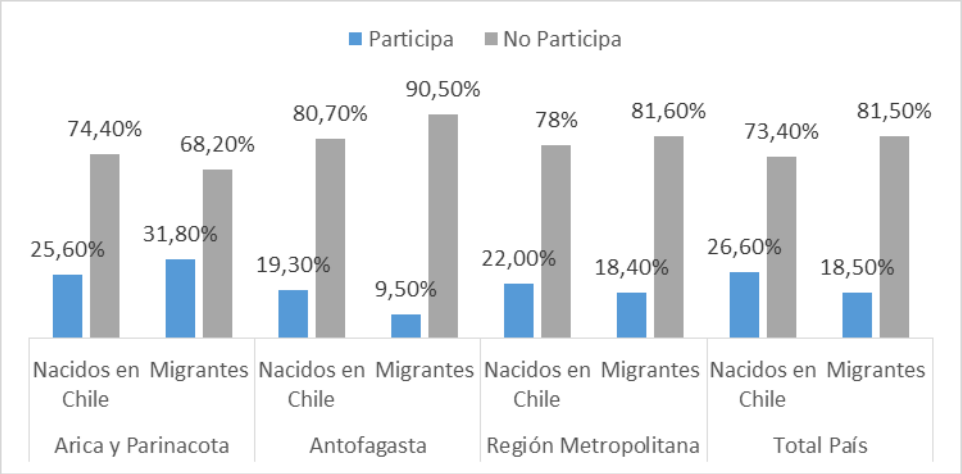
Funcionamiento de la diáspora en lo social

Para obtener información respecto al asociacionismo y redes de inmigrantes nos remitiremos a la encuesta Casen 2015, que incorpora la variable "Participación en organizaciones o grupos organizados" como forma de cuantificar la participación de la población migrante en el país de destino. Adicionalmente analizaremos distintos tipos de agrupaciones existentes que se vinculan con población migrante, ya sea porque son agrupaciones de migrantes o porque son agrupaciones pro migrantes. La lista de organizaciones que analizaremos no es necesariamente exhaustiva y responde al catastro de organizaciones que el DEM ha podido recopilar.

Los resultados de la encuesta Casen 2015 muestran que -a nivel país- un 73,4% de las personas nacidas en Chile no participarían en ninguna organización, ni grupo organizado, mientras que el porcentaje de migrantes que no participa supera al de los no migrantes, con un 81,5%. En regiones, se mantiene la tendencia de un mayor porcentaje de personas que no participa en ambos grupos. En la región de Arica y Parinacota, destaca un mayor porcentaje de personas migrantes que sí participa en alguna organización (31,8%), respecto a las personas nacidas en Chile y residentes en la misma región (25,6%). En Antofagasta, disminuye la participación en ambos grupos con un 19,3% de participación de la población chilena y 9,5% de migrantes. En la Región Metropolitana, la tendencia es similar a la del total del país, con una mayor participación de las personas nacidas en Chile (22% frente a un 18,4% de participación de la población migrante).

Gráfico 10

Participación de migrantes y chilenos en organizaciones o grupos organizados según región



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015

A continuación, se presenta una tabla con las principales organizaciones o grupos en que participan migrantes y no migrantes en el país y en las tres regiones seleccionadas, con el fin de observar la distribución de la población en estos territorios según los intereses y a partir de qué fines se congregan, se reúnen o se incorporan en algún grupo. Cabe señalar que en ella sólo se contabilizó a las personas que declararon participar.

Tabla 12

Principales organizaciones en que participan migrantes y chilenos según región

	Arica y Parinacota		**Antofagasta**		**Región Metropolitana**		**Total País**	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**
Juntas de vecinos u otra org. territorial	20,70%	31,80%	25,90%	34,50%	18%	14,50%	25,30%	17,50%
Club deportivo o recreativo	14,10%	0	12,80%	2,80%	19,40%	17,50%	17,30%	15,30%
Organización religiosa o de iglesia	32,60%	45,30%	32%	20,70%	29,20%	39,70%	29,20%	39,50%
Agrupaciones artísticas o culturales	13,70%	17%	4,60%	1,20%	6,40%	8,40%	4,40%	7,50%
Grupos de identidad cultural	4,10%	0,80%	4,30%	9,40%	1,40%	2,60%	2,60%	3,50%
Agrupaciones de adulto	6,70%	5%	4,30%	7,50%	7,40%	1,50%	6,20%	1,70%

mayor								
Grupos de voluntariado	1,10%	0,20%	2%	3,30%	2,40%	4,80%	1,60%	4,10%
Agrupación corporativa	1,60%	0,00%	4%	9,90%	4,20%	2,10%	3,70%	2,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015

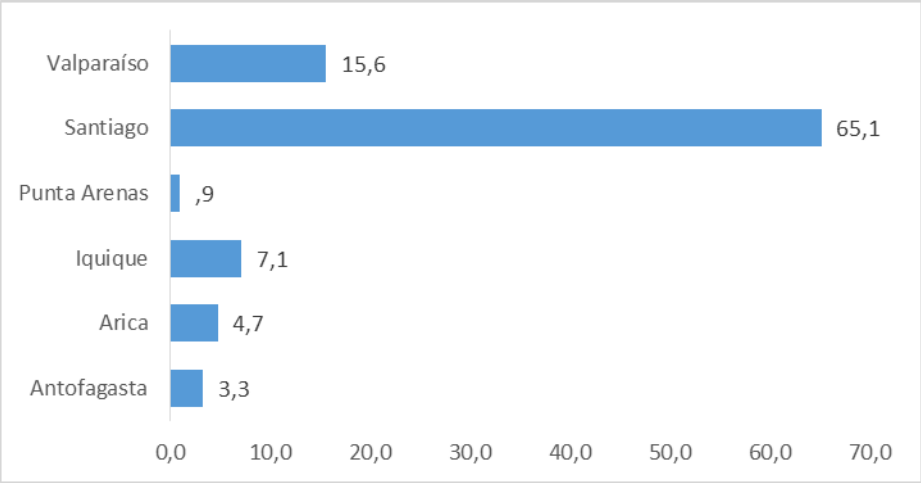
En el país, del total de personas que participan en alguna organización, destaca la participación de migrantes en organizaciones religiosas o de la iglesia (39,5%), en juntas de vecinos u otras organizaciones territoriales (17,5%) y en clubes deportivos o recreativos (15,3%). En la región de Arica y Parinacota, las principales organizaciones en las que se incorporan los migrantes son organizaciones religiosas (45,3%), juntas de vecinos (31,8%) y agrupaciones artísticas o culturales (17%). En la región de Antofagasta un mayor porcentaje de migrantes participa en juntas de vecinos (34,5%), en organizaciones de carácter religiosa (20,7%) y en grupos de identidad cultural (9,4%). En la Región Metropolitana destaca la participación de los migrantes en organizaciones religiosas (39,7%), en segundo lugar, se presenta un 17,5% de migrantes que participan en clubes deportivos o recreativos, por último, los migrantes también participarán en juntas de vecinos (14,5%).

En general, llama la atención la importante cantidad de personas que participan en organizaciones religiosas o de iglesias en ambos grupos, con porcentajes que van desde 20% a 45%, incluso, en la región de Arica y Parinacota y en la Región Metropolitana la población migrante que participa en este tipo de organizaciones supera a la población nacida en Chile presentes en estas agrupaciones. En este sentido, ha cumplido una importante labor aquellas organizaciones religiosas que tienen trabajo con migrantes como el Instituto Católico Chileno de Migraciones (INACMI-Fundación Scalabrini) y el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y que tienen acciones tanto en el norte del país como en la Región metropolitana

Del catastro realizado por el DEM en relación a las organizaciones en donde participan los migrantes en Chile, se obtiene un listado de 212 agrupaciones de diversa índole, desde agrupaciones artístico-culturales, religiosas, hasta deportivas. Las organizaciones catastradas tienen distintos puntos de encuentro a lo largo del territorio nacional. Gran parte de ellas (un 65,1%) se concentran en la ciudad de Santiago, lo que coincide con el importante número de migrantes residentes en la Región Metropolitana, seguido por la ciudad de Valparaíso, en donde se concentra el 15,6% de las organizaciones y, en tercer lugar, la ciudad de Iquique donde se encontraría el punto de encuentro de 7,1% de las 212 agrupaciones presentes en el catastro.

Gráfico 11

Puntos de encuentro de organizaciones catastradas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración

Respecto al país del que son los miembros de las distintas agrupaciones, la mayor cantidad de grupos organizados no pertenece a una nacionalidad definida, sino que son agrupaciones de migrantes u organizaciones que brindan apoyo y ayuda a comunidades migrantes. En segundo lugar, es posible observar una importante cantidad de organizaciones de la comunidad peruana en Chile, que corresponden al 13,2% del total de grupos organizados. En tercer lugar, se encuentra la comunidad española que cuenta con 20 organizaciones, representando el 9,4% del total catastrado. Luego, la comunidad haitiana con 19 organizaciones, seguida por los colombianos y ecuatorianos residentes en Chile con 16 organizaciones cada una.

Tabla 13

País de origen de los miembros de las organizaciones catastradas

País	Frecuencia	Porcentaje
No definido	49	23,1
Perú	28	13,2
España	20	9,4
Haití	19	9,0
Colombia	16	7,5
Ecuador	16	7,5
Latinoamérica	6	1,4
Otros	58	28,8
Total	212	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Extranjería y Migración

Destaca que las comunidades migrantes de origen de estos grupos organizados, coincide con las comunidades con mayor cantidad de personas en el país; Perú, Colombia, Ecuador, España. El caso de Haití, si bien es una migración reciente se ha acrecentado rápidamente el número de personas de esta nacionalidad en los últimos años.

Los gobiernos locales también representan organizaciones muy importantes para la inclusión de los extranjeros en la sociedad. En Chile crecientemente los municipios están implementando acciones y/o programas u oficinas destinados al trabajo con inmigrantes con

el fin de colaborar en su inserción. De modo que, a nivel gubernamental, han sido los organismos locales lo que se han encargado de suplir los déficits que puede tener la legislación migratoria en Chile. Tal como lo señala Luis Eduardo Thayer: "Es en la escala territorial local donde se construyen las condiciones para el ejercicio de los derechos y, donde toma cuerpo la relación entre migrantes y refugiados, por un lado, y población nativa por el otro. Es en lo local donde se define el destino de una política de acogida y reconocimiento. El municipio por tanto es un vector de la democracia y la justicia en el territorio que gobierna, pero también un canal para transmitir los límites y los alcances de las políticas migratorias generales" (Thayer Correa, 2014, pág. 18).

Un informe del programa Buenas Prácticas Municipales – Migrantes (Silva Dittborn, 2015), iniciativa de la Incubadora de Gestión Municipal UC-BCI, destaca la buena gestión que ha tenido el municipio de Recoleta en el trabajo con la población migrante residente en ese territorio. El trabajo con la comunidad migrante se concentra en tres áreas: Derechos Humanos, Género y Ciudadanía. La base del desarrollo del programa es el trabajo con la comunidad organizada, por lo que el fomento a la constitución de organizaciones es fundamental para este programa. Desde esta perspectiva, se entiende que la organización a nivel comunitario es esencial para poder participar en la vida comunal. A través de estas organizaciones se busca la inserción de los migrantes a la vida comunitaria sin perder su identidad, lo que ayudaría a la construcción de una comuna intercultural y multicultural y, a su vez, fomentaría el asociacionismo a nivel local. Así, el programa de la comuna de Recoleta se considera exitoso porque ha logrado ser un nodo de participación ciudadana de los migrantes en el desarrollo local.

No obstante, los municipios dependen de distintos factores para poder cumplir sus objetivos. En este sentido, se consideran como elementos obstaculizadores del desarrollo del trabajo en esta temática, tales como: "la falta de legislación adecuada, la falta de información de los funcionarios municipales sobre convenios y derechos vigentes de los migrantes, falta de sensibilidad de algunos funcionarios en torno a la materia, mitos y prejuicios que recaen sobre población inmigrante, falta coordinación entre departamentos municipales y falta de información de los inmigrantes sobre sus derechos" (Silva Dittborn, 2015, pág. 10)

Recomendaciones

Este apartado puede dar luces respecto al funcionamiento de la política migratoria chilena en la actualidad y también presenta importantes indicios acerca de la inserción de los migrantes en la sociedad de destino.

En primer lugar, la baja participación de migrantes y chilenos, indica bajos niveles de asociacionismo en la sociedad chilena en general. Esta situación dificultaría la generación de vínculos a nivel comunitario y local, por lo tanto, podríamos estar en presencia de una desarticulación de las comunidades. Ahora, a pesar de la existencia de una importante cantidad de organizaciones de migrantes o que trabajan con migrantes, la participación de este grupo es baja aún. Podría ser que el crecimiento aumentado de la migración conlleve a la organización de estos grupos y genere una mayor participación.

Por otro lado, llama la atención que -dentro de las personas que declaran participar- gran parte de los migrantes participa en organizaciones ligados a la iglesia. Generalmente, estas organizaciones presentan programas de apoyo a la población migrante, por lo que estas cifras

develarían un importante déficit del Estado respecto a la ayuda y guía de este grupo una vez que ingresan al país. Son, precisamente, estas organizaciones religiosas las que se encargan de llenar ese vacío y genera vínculos con esta población. En este mismo sentido, a nivel local, muchas veces han sido las municipalidades las que se han hecho cargo de estas debilidades, generando departamentos u oficinas dedicados al trabajo con migrantes.

De modo que, nuevamente, se hace urgente la implementación de una política migratoria que fomente la participación ciudadana en diferentes espacios y la creación de vínculos de los organismos gubernamentales con organizaciones de migrantes o que trabajan con ellos.

Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social

Estado de la convivencia con los inmigrantes y emigrantes: riesgos de discriminación, racismo, xenofobia.

En los últimos años se ha acrecentado el interés desde la academia y otros organismos por investigar y estudiar el fenómeno migratorio en Chile desde distintas perspectivas: salud, educación, empleo, condiciones de vivienda, entre otros. Esta proliferación de investigaciones también se debe al crecimiento de la diáspora hacia el país y la visibilización de la migración debido a la llegada de comunidades afrodescendientes e indígenas, lo que pone al centro el componente racial de la migración. En este sentido, es que también se han desarrollado investigaciones que estudian las prácticas discriminatorias a las que se enfrentan las personas extranjeras que llegan a Chile. Autores como María Emilia Tijoux (2002;2007;2010;2011;2013), Ximena Póo (2009), Iskra Pavez (2012), Claudia Mora (2009), Josefina Correa (2012; 2014) , Cristián Doña (2002), Carolina Stefoni (2001), Sike Staab y Kristen Hill Maber (2006), han indagado en el tema del racismo y racialización a partir del fenómeno migratorio en Chile.

Para caracterizar el estado de convivencia en Chile en relación con el fenómeno migratorio, se procederá a indagar dos tipos de discriminaciones hacia la población migrante que es posible distinguir. Primero, una discriminación de carácter social que dice relación con aquellas prácticas discriminatorias o racistas por parte de otros ciudadanos y también desde los medios de comunicación, es decir, una discriminación que proviene desde la sociedad civil. En segundo lugar, otro tipo de discriminación detectada será aquella de tipo institucional que proviene de organismos estatales a través de ciertos programas o restricciones de ingreso de personas de determinados orígenes.

A pesar de la presencia de estas investigaciones no hay cifras respecto a la discriminación, por parte de organismos oficiales. Sin embargo, la encuesta Casen en su última versión (2015) incorpora la variable “trato discriminatorio” en relación a una serie de situaciones de discriminación sufrida por las personas encuestadas.

Tabla 14

Percepción de discriminación de chilenos y Migrantes según región

	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**	**Nacidos en Chile**	**Migrantes**
No discri-minados	80,70%	70,10%	87,10%	58%	79,80%	69,70%	83,20%	68,80%
Discri-minados	19,30%	29,90%	12,90%	42%	20,20%	30,30%	16,80%	31,20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015

La tabla anterior muestra las cifras de personas que se han sentido discriminadas alguna vez. En todos los territorios analizados, la cifra de personas migrantes que se han sentido discriminadas supera a aquellos nacidos en Chile que han estado en esta situación, lo que habla de las prácticas discriminatorias a las que deben enfrentarse este grupo en su vida cotidiana y lo difícil que es insertarse en una sociedad que tiende a discriminar a las personas que provienen de un país distinto. Destaca aquí las diferencias en el trato discriminatorio en la región de Antofagasta, pues se presenta una diferencia de 29 puntos porcentuales entre ambos grupos, donde la población migrante que se ha sentido discriminada supera ampliamente a las personas discriminadas nacidas en Chile.

Tabla 15

Prácticas discriminatorias que sufren chilenos y Migrantes según región

	Arica y Parinacota		Antofagasta		Región Metropolitana		Total País	
	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migrantes	Nacidos en Chile	Migran tes
Discrimina-dos por ser extranjeros	,3%	18,5%	1,0%	37,3%	,4%	23,5%	0,30%	24,30%
Discrimina-dos por su color de piel	3,0%	11,0%	,8%	7,9%	,7%	4,3%	0,60%	4,60%
Discrimina-dos por su apariencia física	4,2%	2,6%	2,4%	1,7%	3,9%	4,0%	3,10%	3,50%
Discrimina-dos por ser mujer/ser	3,0%	7,6%	2,0%	1,7%	3,1%	3,8%	2,10%	3,50%

hombre								
Discrimin a-dos por su ropa	2,0%	0,0%	,6%	0,0%	1,7%	2,3%	1,40%	2,10%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta Casen 2015

Respecto a las principales razones por las que los encuestados se han sentidos discriminados, la principal razón dice relación con su origen, es decir, la condición de extranjero es un factor importante de discriminación. Vuelve a destacar el importante porcentaje de migrantes que se ha sentido discriminado por su condición en la región de Antofagasta (37,3%), superando la misma cifra en otras regiones. Además, llama la atención que dentro de las principales razones por las que se han sentidos discriminados están relacionadas con el aspecto físico de las personas, como el color de piel, la apariencia física y la ropa, lo que dice relación con la discriminación a otra persona que físicamente se ve distinto. Por ejemplo, la discriminación por color de piel es mayor en las regiones de Arica y Parinacota y Antofagasta, donde se han asentado mucha población afrodescendiente en los últimos años (colombianos, dominicanos y ecuatorianos, principalmente) , de manera que habla de una comunidad migrante que es más "visible" para el resto de la población debido a su aspecto físico y que carga con una serie de estereotipos y características asociadas al color de su piel. Finalmente, llama la atención el porcentaje de personas que se han sentido discriminados por su sexo, si se realiza el cruce de la variable por sexo, un mayor porcentaje de mujeres se han sentido discriminadas (3,3% frente a un 1,3% de hombres que se han sentidos discriminados).

Por otro lado, hay otro tipo de discriminación social que se ha investigado últimamente en Chile desde diversas disciplinas y que se ha constituido como una práctica cotidiana en la sociedad chilena, es el trato discriminatorio hacia la población migrante por parte de los medios de comunicación chilenos. Ejemplos de esto es posible encontrar en el capítulo "Inmigrantes ilegales y narcotráfico en Chile" del programa Informe Especial (Televisión Nacional de Chile, emitido el 12 de Julio del año 2012) en donde se presenta el llamado "Mall del Chocolate", sector del centro de la ciudad de Santiago que se caracteriza por la presencia de mujeres migrantes negras o afrodescendientes que se ubican en calles con cafés con piernas y toples. En este reportaje se vincula a las mujeres colombianas con el comercio sexual, a los inmigrantes con riñas y otros hechos de violencia y a los migrantes colombianos con delitos. Por otro lado, el programa "En la Mira" (Chilevisión) en el capítulo "Invasión silenciosa" liga la presencia de inmigrantes peruanos, ecuatorianos, bolivianos y colombianos con hechos delictuales en el país como robos, prostitución y tráfico de drogas.

Al respecto, una encuesta titulada "Ser migrante en Chile" realizada en el país, publicada el año 2012 y realizada por la Alianza Comunicación y Pobreza[85], entrevistó a migrantes mayores de 18 años en situación de pobreza que habitan en la Región Metropolitana y con nacionalidades con migraciones más frecuentes en Chile. En ella, hay un apartado en donde se pregunta por la imagen de los migrantes en los medios de comunicación. Los resultados arrojan que en periódicos y televisión se promueve una mala imagen de los migrantes (36,6% de los encuestados piensa que los diarios promueven una mala imagen, mientras que 34,1% piensan que la televisión también promueve una mala imagen), mientras que radios, revistas y medios de internet promoverían una buena imagen de las comunidades extranjeras. Además,

[85] Fundación Superación de la Pobreza y Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales.

el 57,6% de los encuestados señala estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación "los medios de comunicación suelen generalizar las malas acciones de algunas personas y aplicárselas a toda una nacionalidad" y un 44,6% está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación "En general, los medios de comunicación chilenos, estigmatizan a los extranjeros". Además, un 42,1% está de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación "En general, en los medios de comunicación, ser extranjero está asociado a noticias negativas" y un 48,8% de los encuestados estaría en desacuerdo con que los medios de comunicación se preocupan de resaltar el aporte que los extranjeros realizan en Chile, lo que se ve ejemplificado en los capítulos de los programas ya mencionados en donde se asocia a los migrantes con una imagen negativa, sin resaltar su contribución a la sociedad chilena.

Sin embargo, existe otro tipo de prácticas discriminatorias que provienen desde instituciones gubernamentales. Tal es el caso de las recientes restricciones de ingreso para dos colectivos que cuya diáspora hacia Chile ha aumentado principalmente en los últimos años: las personas de origen dominicano y haitiano.

La migración dominicana comienza a aumentar desde el año 2010 llegando a 0,6% (lo que equivale 2.511 personas) del total de los migrantes en Chile, según la última estimación del DEM (2014). Esto, a raíz de la contracción en la industria azucarera dominicana que obligó a los ciudadanos a desplazarse hacia otras latitudes en búsqueda de trabajo. Sin embargo, "El mayor crecimiento porcentual se produjo en el año 2014 con respecto a 2013, pues el aumento correspondió a un 132%. Un aumento similar se produjo en 2012 con respecto al 2011 (123%). En términos absolutos se pasó del otorgamiento de 27 PD en el año 2005 al otorgamiento de 1.587 PD en el año 2015" (Galaz, Rubilar, & Silva, 2016, pág. 3).

En el año 2012, se reestablece la exigencia de visa de turismo para los dominicanos con pasaporte ordinario. No obstante, esta restricción viene a derogar un acuerdo establecido previamente entre Chile y República Dominicana en el año 2008 (promulgado en el 2000), que permitía a personas de origen dominicano ingresar al territorio nacional con fines de turismo, sin la necesidad de tener visa y lo mismo ocurre con los chilenos que quieren ingresar a República Dominicana. Este acuerdo se deroga en el gobierno de Sebastián Piñera de manera unilateral como forma de controlar y disminuir la migración proveniente de República Dominicana. Los registros de la Policía de Investigaciones de Chile (2012) señalan que al 20% de los dominicanos se les negó el ingreso a Chile, disminuyendo esta cifra en torno a un 2% los años posteriores (Rojas Pedemonte, Amode, & Vásquez, 2015). Esta misma fuente, indica que el ingreso regular disminuyó a la mitad, sin embargo, esto ha traído consigo el aumento de la inmigración irregular. Así, el Servicio Jesuita a Migrantes (2016) señala que, durante el presente año, el 91% de un total de 194 dominicanos que acudieron a sus oficinas ingresaron al país por un acceso no habilitado.

Tal como lo señala un estudio de Galaz y Rubilar (2016) la derogación de este acuerdo ha fomentado la clandestinidad de los migrantes de origen dominicano. Pues, a pesar de no obtener la visa o no solicitarla por no cumplir los requisitos para su obtención, migran de todas formas, haciéndolo -incluso- de manera irregular. Entonces, estos migrantes quedan expuestos a rutas riesgosas y extensas por tierra para llegar a Chile, son susceptibles de sufrir episodios de violencia y una serie de vulneraciones de derechos (engaños, robos, abuso sexual, violación, etc.). Además, quedan expuestos a ser expulsados si son descubiertos por la policía chilena o resultar muertos o heridos al cruzar la frontera chilena, como ya ha sucedido con otros migrantes irregulares. Una vez en Chile, estos migrantes "clandestinos" no pueden acceder a programas sociales llevados a cabo por organismos estatales y se ven excluidos de

una serie de derechos sociales como salud, vivienda, trabajo (precariedad en el empleo e informalidad), entre otros.

Otro colectivo que ha sido discriminado a través de barreras para su ingreso al territorio nacional han sido los haitianos. Este grupo ha aumentado considerablemente entre los años 2006 y 2015. Según datos del DEM (2016) "el mayor crecimiento porcentual se produjo en 2011 con respecto 2010, pues el aumento correspondió a un 396%, aunque en términos absolutos se trató solo de 190 permisos más otorgados. El segundo incremento porcentual importante se produjo en el año 2014 con respecto a 2013, donde hubo un crecimiento de 162%, correspondiente a un aumento de 472 permisos; cifra parecida al aumento entre los años 2014 y 2015 (420 permisos más otorgados)" (Rojas Pedemonte, Silva, Amode, Vásquez, & Orrego, 2016, pág. 3). El mayor incremento porcentual de ingreso de haitianos a Chile coincide con el terremoto sufrido por Haití el 12 de enero del año 2010.

A partir del año 2012 y como medida de control para la migración haitiana en aumento, se comienza a exigir el requisito de carta de invitación y 1.000 dólares para los migrantes de origen haitiano que desean acceder al país, sin estipularse oficialmente. El informe realizado por Nicolás Rojas Pedemonte y Claudia Silva Dittborn (2016) constata que desde el año en que se establece este requisito, incrementa la tasa de rechazo a migrantes haitianos (17,63% de rechazo en el 2012 y 14,35% en el año 2015), superando la tasa de rechazo de ciudadanos de otras nacionalidades. A pesar de ello la diáspora de haitianos a Chile ha continuado con su aumento sostenido, conformándose una especie de "mercado de cartas de invitación" (Rojas Pedemonte, Silva, Amode, Vásquez, & Orrego, 2016)

Características del nivel de cohesión social

Los estudios respecto a la cohesión social en Chile, están construidos a nivel teórico, por lo que es difícil encontrar un diagnóstico al respecto en la sociedad chilena. Sin embargo, a través de ciertos indicadores es posible acercarnos a un panorama respecto a esta temática.
En los apartados anteriores ya fueron revisadas algunas variables como la participación y la percepción de discriminación de los migrantes, que también dicen relación con la cohesión social. Por otro lado, Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingreso -en relación al coeficiente de Gini-, es decir, que los ingresos del 10% más rico en Chile son 26 veces más altos que los del 10% más pobre (OCDE, 2015)[86]. A pesar de ello, el índice Gini ha tendido a la baja en los últimos años pasando de un 0,5 en el año 2009 a un 0,488 en el año 2013.

Respecto a la confianza, la Encuesta Mundial de Valores (2010-2014) indica que sólo un 12% de los chilenos cree que se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras que un 70% prefiere ser precavido a la hora de tratar con el resto de las personas. Estas cifras se ratifican con la Encuesta COES (2014) donde los resultados arrojan que un 22,1% de los encuestados cree que se puede confiar en las personas y un 77,9% declara ser cuidadoso al respecto. De este mismo modo, la confianza en las distintas instituciones se encuentra en un momento de crisis mundial. Chile no ha quedado fuera de este fenómeno, pues los resultados de la encuesta Bicentenario (Universidad Católica -GfK Adimark, 2016) señalan que existe un importante porcentaje de desconfianza en la mayoría de las instituciones consultadas. Aquellas instituciones que presentan mayores niveles de desconfianza son los partidos políticos con un 93%, seguido por los parlamentarios (91% de desconfianza) y el gobierno

[86] https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf

(77% de desconfianza). Lo que demostraría la poca credibilidad que inspiran las autoridades en el país.

En relación a la participación ciudadana, la misma encuesta señala que sólo un 53% de los encuestados declaró votar en la última elección parlamentaria del año 2013. Así, quienes más participan en las elecciones serían las personas mayores de 35 años y de nivel socioeconómico alto. Además, entre el 69% y 81% cree que sus ideas no estarían representadas en organismos como las municipalidades, el gobierno y el parlamento y/o congreso. En este mismo sentido, la encuesta COES 2014 señala que un 53,9% de los encuestados declara estar poco o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en Chile

Ahora, si bien esta serie de cifras no permiten realizar un panorama acabado de la cohesión social, pues se entiende que contempla una gran cantidad de factores presentes en la vida social, los datos otorgados permitirían señalar que hay indicios de que el diagnóstico acerca del nivel de cohesión social en Chile podría ser poco optimista. Lo anterior se debe a los bajos niveles de participación de las personas a nivel social y político, una baja confianza en las instituciones y en el resto de las personas. Todos estos factores señalan la presencia de lazos o vínculos sociales debilitados, poca organización, falta de asociacionismo, de redes y poca representación por parte de las autoridades a cargo del país. Esto, traería consigo una serie de obstáculos para la inserción de las personas migrantes a la sociedad chilena, pues resulta dificultoso integrarse a una sociedad poco cohesiona y desintegrada a nivel social.

Recomendaciones

Los datos respecto a distintas variables podrían dar indicios de la desintegración que viviría la sociedad del Chile actual. Esta situación representaría una serie de dificultades a las que se enfrentarían los migrantes a la hora de insertarse en la sociedad receptora.

En este sentido, preocupa los niveles de discriminación sufrida por este colectivo de manera social e institucional. Dentro del primer tipo de prácticas discriminatorias, destaca el alto porcentaje de personas migrantes que se han sentido discriminadas por su condición de extranjeras. Resalta el caso de Antofagasta, en donde se presentan los mayores porcentajes de discriminación hacia migrantes. Precisamente, es en esta región en donde se han presentado una serie de conflictos entre chilenos y migrantes (principalmente colombianos) debido a características que la sociedad asocia a los migrantes por su nacionalidad, por su color de piel, por su apariencia física, etc. Un hecho relevante en este sentido es la marcha realizada contra migrantes colombianos en el octubre del año 2013[87] que es un ejemplo de la discriminación y xenofobia que se vive a nivel local.

Muchas veces, los medios de comunicación también fomentan estos estereotipos de migrantes -en particular de cierta comunidades- a través de reportajes, noticias, programas en donde se asocian características negativas a este grupo.

En consecuencia, se comienza trabajar esta problemática a nivel social, pues la "presión migratoria" será heterogénea según el territorio. De manera que los organismos locales son fundamentales para avanzar hacia una buena convivencia.

[87] http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/10/19/625415/comienza-marcha-contra-inmigrantes-colombianos-en-antofagasta-con-baja-convocatoria.html

Conclusiones

La migración actual responde a necesidades de bienestar y desarrollo humano de personas que deciden trasladarse hacia otras latitudes. En este contexto, la estabilidad económica y política de Chile lo posiciona hoy como un país receptor de migrantes latinoamericanos, debido a la crisis de Argentina en 2001 (y más recientemente de Brasil) y a las políticas restrictivas de los países del hemisferio norte, que eran el principal destino de la migración latinoamericana.
A través de los datos expuestos fue posible constatar que la migración hacia Chile cuenta con diversos patrones y particularidades. Las personas que ingresan al país provienen principalmente de países latinoamericanos, en búsqueda de trabajo, con un nivel educacional -en general- mayor que el de la población chilena y en su mayoría constituye una migración femenina. Durante el análisis fue posible constatar que, si bien los migrantes tienen mayores tasas de ocupación que la población chilena, no siempre dice relación con buenas condiciones de trabajo. Muchos de ellos trabajan de manera informal y con condiciones de trabajo precarias.

Con todo, la situación es diversa en cada territorio analizado, pues la situación laboral, la tasa de pobreza monetaria, los niveles de discriminación, entre otras variables, muestran cierta heterogeneidad al interior de colectivos migrantes marcados por la vulnerabilidad y la exclusión social. Sumado a esto, la discriminación a nivel social e institucional hace que la persona extranjera que se establece en Chile deba enfrentar una serie de prácticas xenófobas y que -en algunos casos- deba cargar con estereotipos de clase, de género, raciales, etc. En este sentido, los problemas a nivel local muchas veces son trabajados por organismos como los municipios y otras organizaciones que se dedican a apoyar el proceso de asentamiento de los migrantes en el país. Esto devela un déficit de la política migratoria actual, pues han sido estos organismos quienes han creado mecanismos para la integración, acceso y defensa de los derechos humanos y sociales de este colectivo. Por lo tanto, se hace primordial avanzar hacia una legislación migratoria multinivel e intersectorial bajo un enfoque de derechos, que sea consecuente con los acuerdos internacionales firmados, que no entienda al extranjero como una amenaza para el país y que contemple la contribución económica, social y cultural que podrían realizar la llegada de personas provenientes desde distintas latitudes. Dentro de la política migratoria, se hace necesario el vínculo con instituciones como la academia, las organizaciones locales y otros organismos para el desarrollo de mayor información respecto a las características de la diáspora en Chile y un trabajo más efectivo y pertinente con estos colectivos. El Anteproyecto de Ley generado por el Departamento de Extranjería y Migración es una iniciativa que fomenta la idea de los migrantes como sujetos de derecho y es de espera que pueda ser prontamente tramitado y aprobado en el Parlamento.

Finalmente, también es necesaria la existencia de instrumentos de medición de la realidad migratoria en Chile, pues no se cuenta con una vasta información oficial al respecto. De modo que los estudios e investigaciones que puedan realizarse acerca de esta temática, hoy deben valerse de fuentes secundarias que no son cabalmente representativas de este colectivo. para desarrollar medidas favorables para estos dinámicos y diversos flujos resulta acuciantes contar con información detallada, consistente y representativa de las condiciones de vida de esta población. Este documento asume esta tarea, pero dada la escasa información disponible, representa un ejercicio preliminar y ciertamente, vacilante. Sin duda, frente a este desafío la colaboración de la académica con los organismos gubernamentales y el tercer sector son cruciales.

Bibliografía

Acosta, E., Stefoni, C., Pavez, I., González, G., Ávalos, B., Martínez, I., . . . Romero, N. (2013). *Mesas Hurtadianas. Documento sobre migrantes.* Obtenido de CREAS - Universidad Alberto Hurtado: http://creasfile.uahurtado.cl/Mesa%20MIGRANTES.pdf

Ares, A., & Eguren, J. (2016). *Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica.* España: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo - OBIMID.

Canales Cerón, A. (2008). Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría. *Migración y Desarrollo*, 5-30.

Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. (2014). *Encuesta COES.* Chile: Autor.

Comisión Nacional de Investigación científica y tecnológica. (2012). *25 años de becas de Doctorado - CONICYT. Programa de formación de Capital Humano Avanzado.* Chile: CONICYT.

Comisión nacional de investigación científica y tecnológica. (2016). *Compendio Estadístico. Concursos de CONICYT 2013-2015.* Chile: CONICYT.

Correa, J. (2012). *Ser "inmigrante" en Chile: la experiencia del racismo cotidiano de peruanos y peruanas en la ciudad de Santiago. Tesis para optar al título profesional de socióloga.* Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Correa, J. (2014). *El conocimiento del racismo como conocimiento político: experiencias de racismo cotidiano de jóvenes hijos e hijas de inmigrantes peruanos en Santiago de Chile.* Buenos Aires: CLACSO.

Departamento de Estado de EE.UU. (2014). *Informe Anual del Departamento de Estados de EE.UU. sobre la trata de personas.* Estados Unidos: Gobierno de Estados Unidos.

Departamento de Extranjería y Migración . (2016). *Migración en Chile. 2005-2014.* Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Doña, C. (2002). *Percepción de la inmigracion reciente en Chile a través del análisis de medios de prensa. Tesis para optar al título profesional de sociólogo.* Santiago: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Galaz, C., & Rubilar, G. (2016). *Caracterización de las trayectorias de la población inmigrada y su instalación en Santiago de Chile (Documento Inédito).* Santiago: OIM. .

Galaz, C., Rubilar, G., & Silva, C. (2016). *Boletín N° 2: Migración dominicana en Chile.* Departamento de Extranjería y Migración Chile.

Instituto Nacional de Derechos Humanos - INDH. (2013). *Informe misión de observación de situación de la población migrante en Iquique y Colchane.* Chile: Autor.

Instituto Nacional de Derechos Humanos -INDH. (2011). *Informe Anual 2011. Situación de los derechos humanos en Chile.* Chile: Autor.

Instituto Nacional de Estadística -INE. (2016). *Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Trimestre Julio- Septiembre.* Chile: INE.

Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Encuesta Casen 2013: Síntesis de Resultados. Inmigrantes.* Chile: Ministerio de Desarrollo Social.

Mora, C. (2009). Estratificación social y migración intraregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica. *Universum*, 128-143.

OCDE. (2015). *Todos Juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? - Chile.* Autor.

OIM. (2011). *Perfil migratorio de Chile.* Santiago: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Pavez, I. (2012). Inmigración y racismo: Experiencia de la niñez peruana en Santiago de Chile. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 75-99.

Policía de Investigaciones. (2012). *Análisis de situación migratoria de extranjeros de nacionalidad haitiana.* Santiago: PDI.

Poó, X. (2009). Imaginarios sobre inmigración peruana en la prensa escrita chilena: una mirada a la instalación de la agenda de la diferencia. *Revista F@ro - Monográfico*.

Rojas Pedemonte, N., & Silva Dittborn, C. (2016). *La migración en Chile: Breve reporte y caracterización.* Madrid, España: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.

Rojas Pedemonte, N., Amode, N., & Vásquez, J. (2015). "Racismo y matrices de "inclusión" de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión". *POLIS*, 217-245.

Rojas Pedemonte, N., Silva, C., Amode, N., Vásquez, J., & Orrego, C. (2016). *Boletín Informativo N° 1: Migración Haitiana en Chile.* Chile: Departamento de Extranjería y Migración.

Silva Dittborn, C. (2015). *Ciclo de Talleres. Buenas prácticas municipales - Migrantes.* Chile: Centro UC- Políticas Públicas.

Staab, S., & Hill Maber, K. (2006). The dual discourse about peruvian domestic workers in Santiago de Chile: Class, race and nationalism project. *Latin American Politics and Society*, 87-116.

Stefoni, C. (2001). *Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile.* Buenos Aires: CLACSO.

Stefoni, C. (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En B. Fieldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M. I. Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías* (págs. 79 - 109). Santiago: CLACSO.

Thayer Correa, L. E. (2014). *Plan de Acogida y Reconocimiento de Migrantes y Refugiados de la Comuna de Quilicura.* Santiago: OIM - CISPO.

Universidad Católica -GfK Adimark. (2016). *Encuesta Nacional Bicentenario 2016.* Chile: Autor.

COLOMBIA

ESTADO DEL ARTE DE LAS MIGRACIONES EN COLOMBIA

Andrés Cubillos Novella (PhD), Nelson Ardón Centeno (PhD (c)), Universidad Javeriana de Bogotá.

Introducción

El presente capítulo pretende hacer un breve abordaje referente a las migraciones internacionales desde y hacia Colombia, así como realizar una breve aproximación al análisis de la relación entre migración y desarrollo. Si bien, se hace un pequeño recorrido en torno a los datos migratorios, relacionando los movimientos de entrada y salida de poblaciones nacionales e internacionales, los flujos y los saldos, no se pretende con ello establecer un panorama de las migraciones colombianas a lo largo de la historia; más bien, lo que se pretende es mostrar cómo han sido estos movimientos a partir de los reportes del año 2007. Además, se retoma la discusión sobre asociacionismo y diáspora de los colombianos en el exterior, presentando los casos de las diásporas de colombianos en Estados Unidos, España y Venezuela y abordando los aspectos relacionados con su integración y cohesión social.

A través de este panorama de las migraciones, en el marco contemporáneo, se busca mostrar el nuevo modelo migratorio del país. Tradicionalmente, Colombia ha sido considerado un país expulsor de la población. En varios escritos se ha señalado el fenómeno del conflicto armado, las condiciones políticas, sus implicaciones económicas y la afectación directa de la calidad de vida de la población colombiana. Pero, desde mediados de la primera década del inicio del presente siglo las migraciones en Colombia han cambiado; por un lado, ha habido un aumento de los flujos migratorios hacia el país, por parte de las poblaciones de extranjeros que encuentran en Colombia un destino al cual se puede llegar, en cuyo caso los saldos migratorios se muestran negativos. Por otra parte, en el caso de los colombianos, en este mismo periodo de estudio, los saldos continúan siendo positivos, es decir, sigue habiendo más salidas de colombianos que entradas de la población nacional (retornos) al país. Sin embargo, el cambio se concentra en lo referente a los flujos de la población de colombianos, que en este momento y de acuerdo con los datos reportados, no son los más elevados de la historia de las migraciones en el país.

El caso de Venezuela, concentra aún la atención de los estudios migratorios. En los últimos diez años, con el cambio político de ese país, esta atención se centra en el aumento de los flujos migratorios hacia Colombia por parte de la población venezolana; contrario a lo evidenciado en la migración de colombianos hacia Venezuela presente en los años setenta y ochenta, y que inclusive se mantuvo con algunos altibajos en los noventa, lo que hoy en día es completamente diferente. La diferencia de este flujo se concentra en el descenso del número de migrantes colombianos que ingresaron al vecino país, a partir del último periodo de la década de los noventa, y que se encuentra aún vigente en el modelo migratorio presente.

Contrario a este movimiento, el aumento de los flujos migratorios de los venezolanos que inició a mediados de 2005, muestra uno de los cambios más importantes que se presenta en el contexto colombiano de las migraciones internacionales.

Precisamente este cambio, puede obedecer a las condiciones políticas, económicas y sociales que a favor o en contra de la propia población (tanto a un lado como al otro de la frontera), modifican el comportamiento de los movimientos entre ambos países. Es a partir de estos cambios que los denominados factores de atracción hacia Colombia y expulsión desde Venezuela (de la teoría de push and pull), podrían dar explicación de estos movimientos[88]. Asimismo, la entrada de Colombia como nuevo punto de destino migratorio en la región suramericana, ha generado cambios en este comportamiento.

Además, este capítulo presenta un recuento de las Leyes, los convenios, convenciones, circulares, tratados, etc., que a partir de la recomendación 086 de 1949, Colombia adopta la convención de Ginebra del mismo año para regular a los trabajadores migrantes y el Tratado de Tonchala de 1959, pretendiendo de esta manera, presentar un recorrido por la legislación considerada como más relevante en el caso colombiano, y que ha adoptado el país para el control y la regulación de la población nacional en el exterior y de la población de extranjeros en el país. Actores internacionales como la Comunidad Andina y Mercosur, han influido también en los acuerdos y tratados firmados por el país, que han dado un nuevo enfoque de las migraciones internacionales desde y hacia Colombia.

Este abordaje, pretende por tanto mostrar un recuento de esta legislación para dar un panorama más allá de los datos migratorios, buscando de esta manera dar al lector una comprensión que sea capaz de exponer el panorama social, por una parte, cuantitativo, en lo que a cifras se refiere y por otra, cualitativo en lo que al análisis de las mismas y el abordaje de esta normatividad permite.

En el tercer capítulo relacionado con la diáspora de colombianos y el asociacionismo, se pretende mostrar, en lo referente a este panorama temporal de las migraciones en Colombia, un acercamiento a las realidades propias de los migrantes residentes en países como Estados Unidos, España y Venezuela. Destinos que han sido tradicionales de la migración de colombianos, a pesar que, en el último caso, el descenso migratorio no muestre el mismo comportamiento que en épocas pasadas. Los colombianos han luchado por conseguir una mejor condición de vida en otros contextos territoriales, y es precisamente esta búsqueda la que ha generado diásporas importantes en el extranjero como es la que se asentó desde inicios de los ochenta en Queens. El afianzamiento de esta diáspora se ha mantenido a través del apoyo de los compatriotas, la búsqueda de negocios de comida y el mantenimiento de la cuota colombiana en estas latitudes. El apoyo de los colombianos a los modelos económicos, son la muestra del logro y la construcción de país, que en el caso de Estados Unidos ha sido evidente por la migración, así los debates contemporáneos pretendan ocultar lo evidente.

El cuarto capítulo, aborda la relación entre migración, remesas y desarrollo. En este sentido, los datos son contundentes. A pesar de los descensos mostrados entre 2004 y 2009, dadas las crisis económicas de Estados Unidos y España, solo por hablar de dos casos, las repercusiones en las remesas han sido importantes. Sin embargo, el realce de esta relación remesas y desarrollo, vuelve a tomar importancia a partir del año 2014. El auge de las remesas unido al

[88] Si bien acá no se establece un análisis a partir de las teorías migratorias, porque lo que se pretende con este capítulo es dar un panorama de las migraciones internacionales en el país, si es importante tener en cuenta este marco, probable soporte de análisis teórico que deberán tener en cuenta otros estudios.

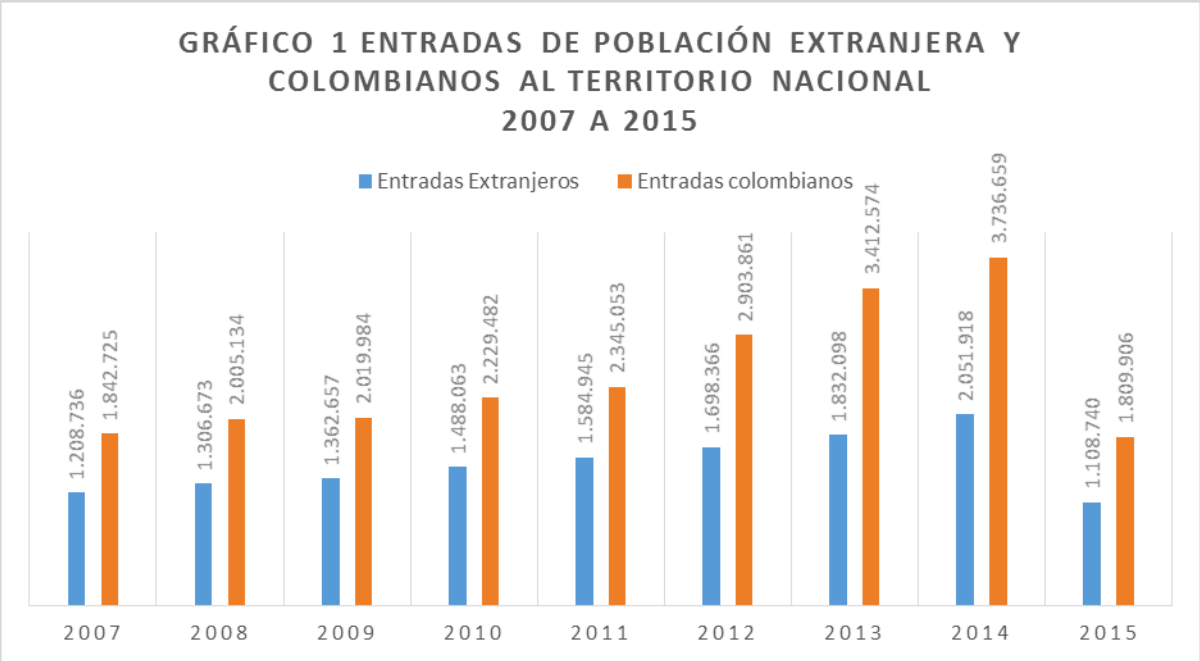
aumento del precio de las divisas como el dólar y el euro, en el último periodo, ha tenido un impacto significativo en la paridad de poder adquisitivo de quienes reciben las remesas, lo que ha generado un mejor comportamiento económico de regiones como el Eje Cafetero y el Valle del Cauca, con el consecuente impacto a nivel nacional. Las familias receptoras de las remesas también se han visto beneficiadas y los sectores económicos de la construcción y el turismo no han sido ajenos a este fenómeno, lo que demuestra que en este caso de las remesas y el impacto en el desarrollo económico y social en el país ha estado presente.

Finalmente, este escrito termina mostrando un panorama que no ha sido tan optimista, como es el caso de la xenofobia y las condiciones de discriminación que para los colombianos ha sido evidente en otras latitudes. El caso de Venezuela y la neo esclavitud que algunos compatriotas han presentado al otro lado de la frontera, es evidencia de ello. Las mujeres, si bien han jalonado la migración y han marcado la huella al otro lado de la frontera, también han sido víctimas de esta discriminación, en donde la historia del propio país, ha sido generadora de rechazo a las poblaciones que, por portar un pasaporte colombiano, deben soportarlo.

Análisis de los flujos migratorios en Colombia: los datos más recientes

De acuerdo con cifras de Migración Colombia, entre los años 2007 a 2015, ha habido un crecimiento en la entrada tanto de población extranjera como de colombianos retornados al territorio nacional. Si bien, las cifras muestran que el comportamiento de los flujos migratorios entre los años 2007 a 2009 se ha mantenido proporcionalmente; en ambos casos se muestra un aumento en este movimiento, en cuyo caso, para el año 2014, es el que mayor número de flujos migratorios ha presentado.

Gráfico 1

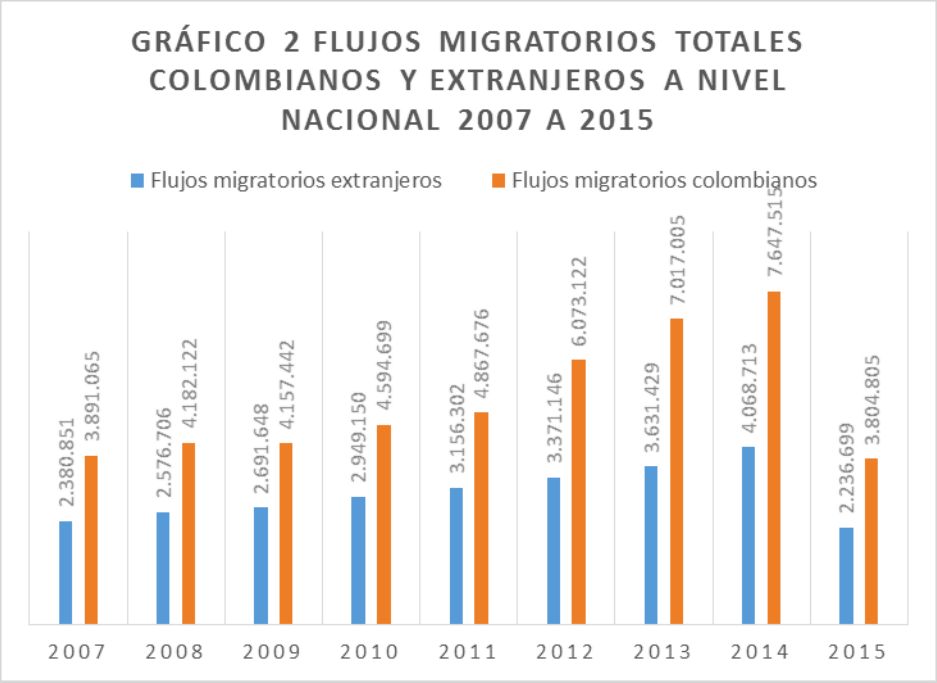


Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Flujos Migratorios, 2016. Migración Colombia.

Por otra parte, es importante anotar que no solamente estos movimientos han sido hacia la entrada al país, sino que aún se siguen presentando en amplia proporción en torno a la salida de la población internacional[89] por supuesto, debido al motivo de entrada que es turístico y llega a ser del 65% del total de flujos, de acuerdo con los datos obtenidos por Migración Colombia, seguido de visitante temporal con 18% y el resto de categorías con porcentajes menores (Migración Colombia, 2015). En el caso de los colombianos, estos movimientos de poblaciones, en términos generales, representados a través de los flujos migratorios totales[90] han llegado a aumentar en un 87% entre el año 2007 y 2014.

De acuerdo con cifras de Migración Colombia (2015), para el año 2014 el país presentó un total de 11'716.228 flujos migratorios en el año, cifra que se encuentra muy por encima de los presentados en el periodo 2007 a 2010, cuyos flujos en promedio fueron de 6'855.900 migrantes por año. Precisamente el año 2014, ha sido el año que ha **presentado los datos más** elevados de la migración internacional en el país, registro que según el histórico de las migraciones de los últimos ocho años es el mayor.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Flujos Migratorios, 2016. Migración Colombia.

Para Migración Colombia, como organismo responsable del control de los flujos migratorios en el territorio nacional, este aumento muestra una tendencia en ascenso con una proporción de variación promedio anual del 8%, periodo en el cual el 55,5% de los registros son movimientos de entradas y el 49,5% de salidas (Migración Colombia, 2015).

[89] De acuerdo con Migración Colombia, "El Turismo es la categoría migratoria de mayor participación en la región con un total de 356.141 flujos, los nacionales venezolanos contribuyen con el 32% de todo el turismo generado por los extranjeros de Suramérica. Igualmente, esta categoría tiene la mayor representación en el flujo total de entrada de sus nacionales (76%)" (Boletín Migración Colombia, 2015).
[90] Se entiende como la suma total de entradas y salidas de colombianos y extranjeros al territorio nacional.

Al analizar la movilidad de extranjeros en lo referente a flujos migratorios relacionados con turismo, turismo médico, inversiones y educación, es posible observar que durante el año 2014 se presentó un total de 4'068.713 registros, de los cuales 2'051.918 correspondieron a entradas y 2'016.197 a salidas. El saldo migratorio neto fue de 35.123 migrantes, representando un 0,9% del flujo migratorio de extranjeros (Migración Colombia, 2015). Este saldo, podría representar las personas que permanecieron en el país con estatus de residencia temporal o permanente, los datos obtenidos no permiten afirmar condiciones de irregularidad en esta estancia.

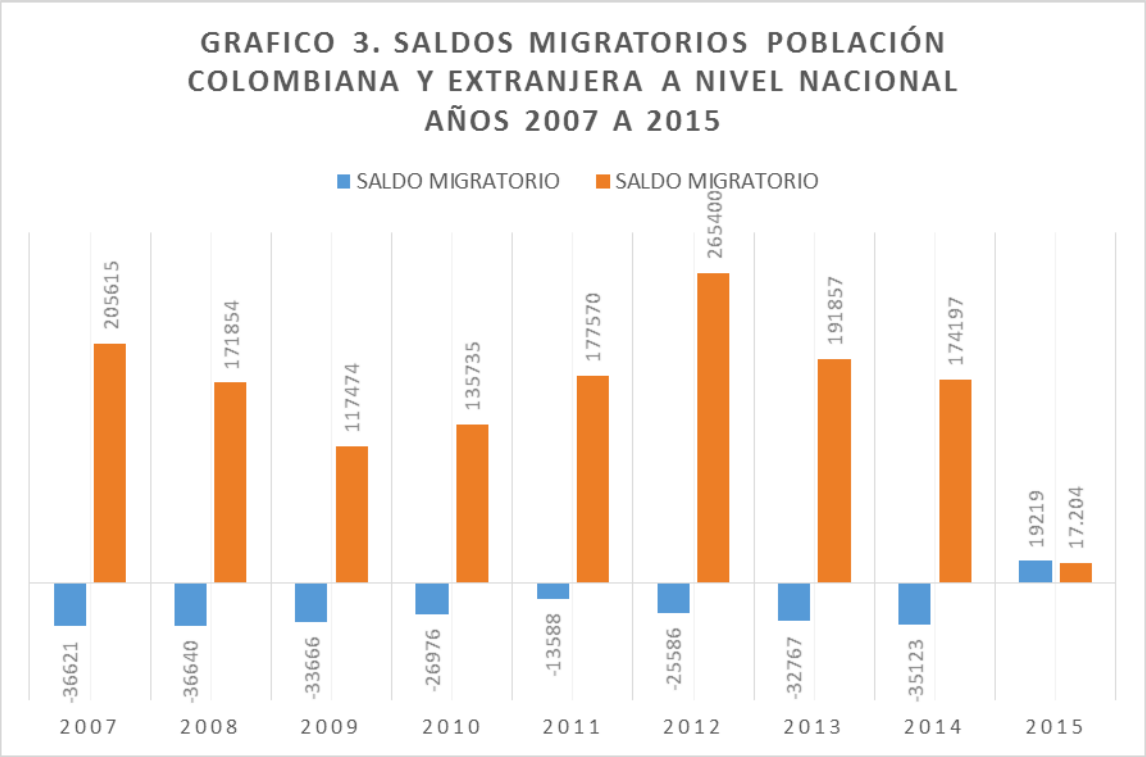
Al comparar la cifra correspondiente al flujo migratorio entre los años 2013 y 2014, el flujo de entradas y salidas de extranjeros registró un aumento de 12% en ambos casos. Además, el comportamiento de los flujos migratorios en el periodo, podría ser considerado como estacional con picos durante los meses de julio, agosto y diciembre, registrando incrementos del 7%, 20% y 18% respectivamente, con respecto al año anterior[91].

Al revisar los saldos migratorios en el periodo de estudio, para cada uno de los años, hubo saldos negativos, siendo en promedio 21.332 extranjeros que no formaron parte de los registros de salida del país; vale la pena resaltar que para los años 2007, 2008 y 2014, **se** presentaron los saldos migratorios negativos más altos con un total de -36.621,-36.640 y -35.123 respectivamente.

En el caso de la población colombiana que ingresó al país en el periodo de estudio, los saldos migratorios fueron positivos. Este comportamiento demuestra que aún sigue saliendo en mayor cantidad la población colombiana del país y en menor proporción aquellos que regresan a vivir en el territorio nacional. En este caso, el año 2012 fue el que presentó un aumento del saldo migratorio llegando a un total de 265.400 salidas, más que entradas para el mismo año.

[91] En julio se registraron un total de 365. 460 entradas, en agosto 412.162 y en diciembre 383.055 (Migración Colombia, 2015)

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Flujos Migratorios, 2016. Migración Colombia.

El comportamiento de ambos saldos evidencia que, para la población extranjera, hay factores de atracción en el país que les estimula para buscar en Colombia un lugar de permanencia en el tiempo. En este sentido, probablemente la percepción de seguridad internacional, unida al auge económico que se dio en Colombia entre los años 2006 y 2007, cuyo crecimiento económico alcanzó porcentajes del 6.7% y 6,9%, respectivamente (Portafolio, 2016) y que en la actualidad, a pesar del bajón económico que se ha presentado en los últimos años, en cuyo caso para el año 2015 solamente hubo un crecimiento del 3,1% (El Tiempo, 2016), fueron factores que generaron un aumento del turismo hacia Colombia, unido al aumento en la permanencia de población extranjera en el país, debido a que lo consideran como un lugar atractivo para vacacionar, trabajar, llevar a cabo tratamientos médicos, hacer negocios y para adelantar estudios universitarios y de posgrados (El Tiempo, 2015).

Según Migración Colombia, al comparar los años 2010 y 2014, se evidencia un aumento del 30% de entradas por parte de la población extranjera en el país. Sin embargo, el mayor aumento se presentó en la población de trabajadores temporales, llegando a ser un total de 84% más con respecto a los últimos años, representando un 4% de los extranjeros que entran al país (El Tiempo, 2015). En cuanto al número de estudiantes temporales, también se muestra incrementos, pasando de 7.970 para el año 2013 a 9.669 para el año 2014; la mayoría de los estudiantes internacionales, vienen de países como Venezuela, México, Alemania, Francia, Ecuador y Estados Unidos (El Tiempo, 2015).

Todo este nuevo panorama migratorio en el país, empieza a consolidar a Colombia como uno de los países con más amplios flujos de salida y entrada en la región (El Tiempo, 2015), cuyas cifras muestran un 200% de aumento en los flujos migratorios; esta cifra sigue aumentando en el año 2016. Al hacer un comparativo por continente de procedencia, la mayor cantidad de

entradas y salidas de extranjeros hacia y desde el territorio colombiano, para el periodo de 2013 y 2014, se dio por parte de personas procedentes de territorios vecinos de América del Sur, seguido por América del Norte y Europa, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1

TABLA 1. INGRESO DE EXTRANJEROS A COLOMBIA POR CONTINENTE DE PROCEDENCIA

2013 - 2014

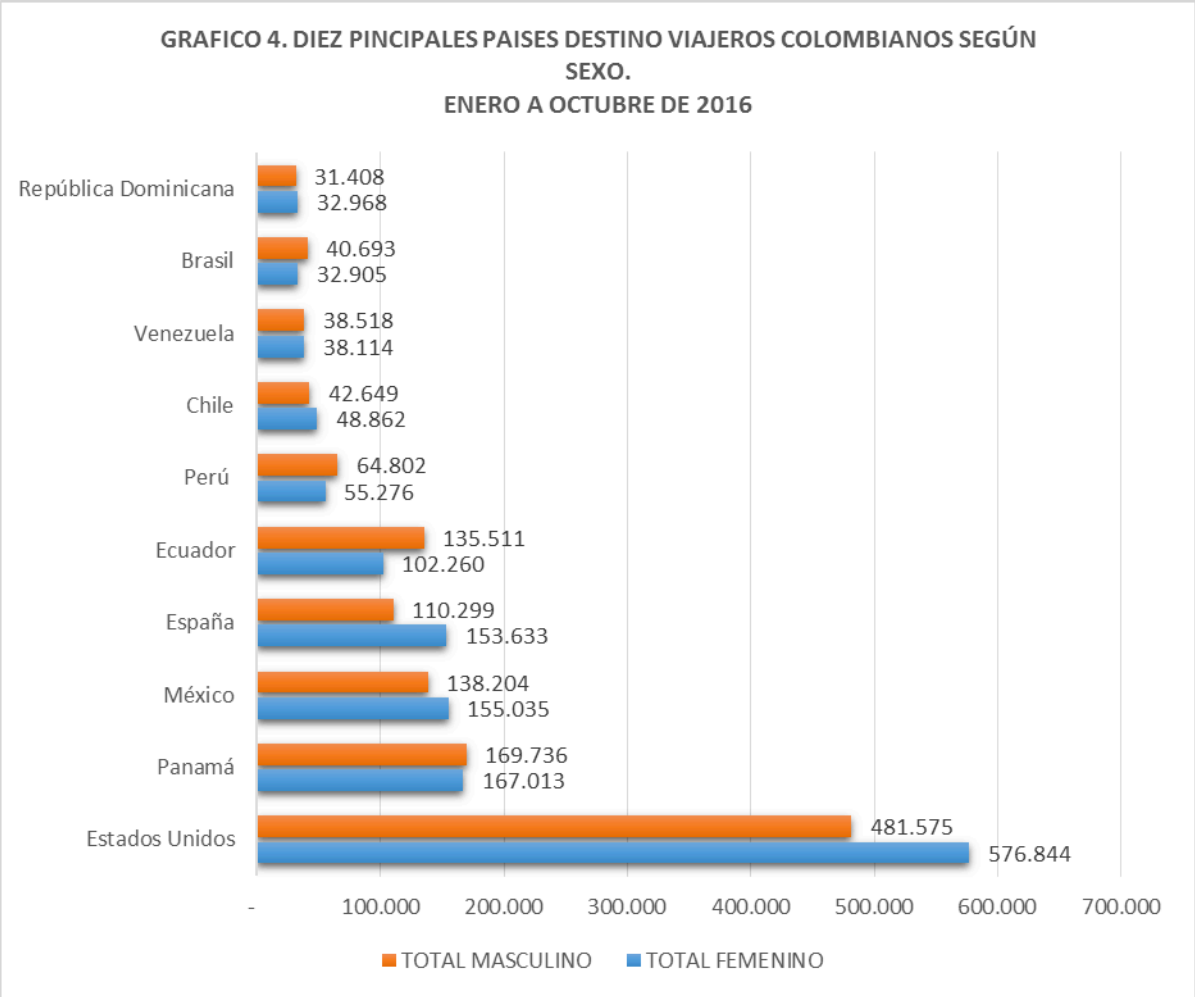
CONTINENTE	2013			2014		
	ENTRADAS	SALIDAS	TOTAL	ENTRADAS	SALIDAS	TOTAL
ÁFRICA	3598	3578	7176	4042	4032	8074
OCEANÍA	13172	13037	26209	15428	15201	30629
ASIA	45621	45465	91086	51276	51246	102522
AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE	218519	217076	435595	245512	244715	490227
EUROPA	343343	338081	681424	279515	273931	553446
AMÉRICA DEL NORTE	384150	375797	759947	419563	413563	833126
AMÉRICA DEL SUR	823193	805766	1628959	934781	912281	1847062

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín anual de estadísticas, 2014. Migración colombia.

Ahora bien, en lo correspondiente a la salida de colombianos del país, los datos reportados por Migración Colombia, siguen mostrando saldos migratorios positivos en el periodo de 2007 a 2015 (Ver gráfico 3). Según información oficial, el aumento de la migración de los colombianos se ha presentado de manera constante en el periodo de estudio; inclusive en los primeros meses del año 2016 se sigue presentando este comportamiento. El destino hacia donde se reporta mayor número de salidas de colombianos para los primeros meses del 2016 fue Estados Unidos, con un total de 159.819 personas (presentando un incremento del 6%); otro de los destinos donde se sigue reportando aumento de la migración de colombianos es España.

Para los primeros cuatro meses del año 2016 se han reportado 91.272 personas que salieron con destino a España, lo cual representa un aumento del 7% de los viajeros internacionales (El Tiempo, 2016). Además, entre los principales destinos que también están en el panorama migratorio de los colombianos se mencionan: Panamá, Ecuador y México. Según datos de Migración Colombia, en el año 2016 -hasta el mes de octubre-, el promedio de los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior había ido en aumento y como muestra el siguiente gráfico, siguen presentándose mayores salidas de mujeres colombianas hacia el exterior, a pesar que los hombres también siguen presentando flujos altos.

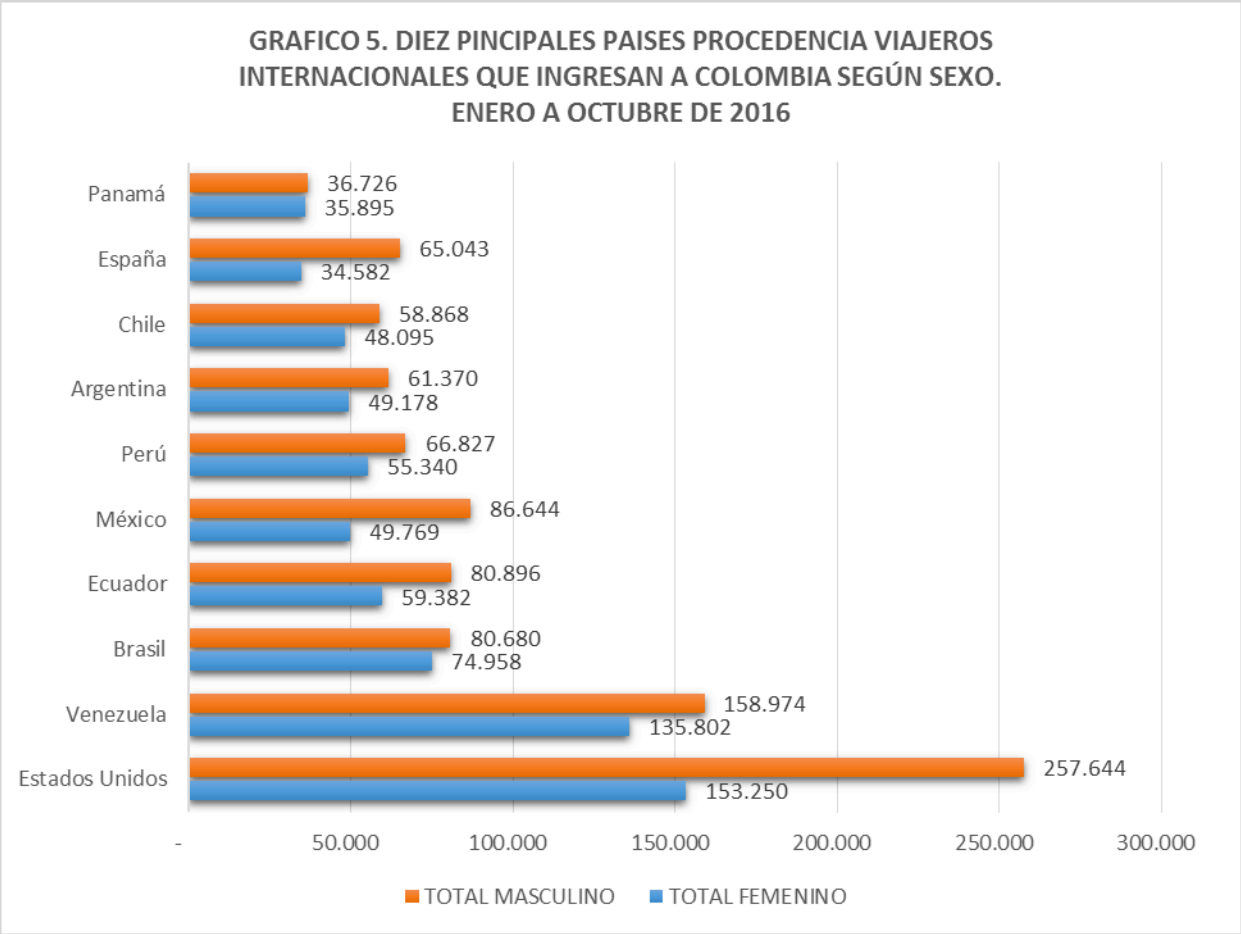
Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Flujos Migratorios, 2016. Migración Colombia.

Es importante anotar que, en el caso de Venezuela, Ecuador, Panamá y Brasil, como países que comparten frontera terrestre con Colombia, el mayor número de migración es de población masculina, presentando una tendencia diferente al comportamiento migratorio de los otros destinos más lejanos. Además, que, a pesar que Venezuela era uno de los destinos (segundo o tercer lugar) a donde mayor cantidad de población colombiana migraba, es evidente que por la crisis económica y política que presenta el país vecino, a pesar de la proximidad territorial y la migración histórica, además de la conexión cultural entre ambos países, el descenso de esta migración es realmente significativo para el caso colombiano.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Flujos Migratorios, 2016. Migración Colombia.

Ahora bien, al analizar los datos de la población extranjera que ha entrado al país en el último periodo reportado por Migración Colombia de enero a octubre de 2016, la mayor procedencia de población se da por parte de población procedente de Estados Unidos y Venezuela. (Gráfico 5)

En el caso de Estados Unidos la mayor cantidad de población que ha ingresado al país es masculina, siendo 68% mayor que la población femenina; lo que en términos generales es igual a los datos reportados por el organismo de migraciones del país, el cual señala que la mayor cantidad de población de extranjeros que ingresa al país son hombres. Retomando el caso de Venezuela, es evidente la gran diferencia en datos, entre la población de venezolanos que ingresan a Colombia, frente a la población de colombianos que emigran hacia Venezuela; esta amplia proporción se encuentra, específicamente en el caso de las mujeres, muy cercana a los datos de la población femenina que ha ingresado al país en el periodo reportado, procedente de Estados Unidos.

Este fenómeno migratorio, muestra nuevamente que Colombia se ha convertido en un lugar de destino importante, inclusive para la población de venezolanos. Muchos de los cruces de venezolanos se hacen a través de las fronteras terrestres (Puente Fronterizo Simón Bolívar[92],

[92] Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela)

Puente Internacional Francisco de Paula[93], Puente Internacional José Antonio Páez[94] y El Paso Fronterizo de Paraguachón[95]).

Mapa 1

PUNTOS FRONTERIZOS ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

Fuente: Mapas de Colombia, google 2016.

Los reportes muestran que miles de venezolanos han llegado en la última década al territorio colombiano; tal y como lo demuestran las cifras, el número va en aumento, de 202.624 personas que ingresaron en el 2010, la cifra saltó a 329.478 personas en el año 2015. Asimismo, solo en el primer semestre del año 2016 se reportaron 111.370 entradas de población venezolana en el territorio colombiano. Es importante anotar que este flujo migratorio descendió, desde el mes de agosto del año 2015, a causa del cierre de la frontera decretada por el presidente Nicolás Maduro (Revista Semana, 2016).

Probablemente este aumento de la migración de venezolanos se deba a la crisis política y económica por la que está atravesando Venezuela y que en su gran mayoría está compuesta por personas calificadas que se han ido insertando en diversos sectores productivos (Robayo, 2016)[96].

---

[93] Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela)

[94] Arauca (Colombia) y Apure (Venezuela)

[95] Guajira (Colombia) y Zulia (Venezuela)

[96] De acuerdo con la investigadora María Clara Robayo, "Los venezolanos comenzaron a llegar a Colombia hacia 2005. En ese entonces se produjo el despido masivo, durante el gobierno de Hugo Chávez, de 18.000 trabajadores de Pdvsa. Para muchos de los expertos petroleros, Colombia se convirtió en el destino más atractivo. Esta primera ola de venezolanos pertenecía a una elite adinerada, que llegó a invertir en Colombia y que se insertó muy bien en los círculos sociales y de poder del país. La investigadora Robayo dice que la segunda ola se inició en 2010 y se intensificó en 2011 con la llegada de empresarios y de personas de clases acomodadas. Huyeron con el fin de salvar su capital de la política de expropiación, de una alta inflación y de la frecuente devaluación del bolívar. Razones por las que llegaron a crear empresa a un país geográficamente cercano y con el que comparten el idioma, las costumbres y algo muy importante, una forma similar de consumo. A estas dos olas, le siguió una tercera, pero ahora de clase media y media-baja. Esta se produjo hacia 2014,

Todo lo anterior muestra que la relación migratoria entre Colombia y Venezuela se ha modificado totalmente; pues, de acuerdo con reportes históricos, a mediados de los años setenta, en el siglo pasado, hubo una amplia migración de colombianos hacia Venezuela, debido a la bonanza petrolera que se presentó en ese país, demandando mano de obra para lograr dar respuesta a una economía en crecimiento.

Al respecto, hay varios reportes que muestran diversas cifras de colombianos en el vecino país, tanto por parte de reportes migratorios y estudios de Colombia como datos desde Venezuela; algunos datos mostrados por la prensa venezolana, entre los años 1973 y 1979, hablaban de un total de 4 millones de colombianos que llegaron durante este periodo al país vecino y que en su gran mayoría eran pobres y sin educación. Sin embargo, la investigadora Robayo resalta que no todo lo que se ha hablado sobre este tema se puede comprobar; pues, de acuerdo con la investigadora, un cálculo más realista indica que esa economía terminó recibiendo a más de un millón de colombianos, de los cuales la mayoría de estas personas se dedicaron al campo y al servicios doméstico y en gran medida, lograron integrarse a la sociedad venezolana plenamente (Robayo, 2016).

De otro lado, de acuerdo con reportes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, desde finales de los años noventa, coincidiendo con la primera elección del expresidente Hugo Chávez, fueron expulsados del territorio venezolano cerca de 200.000 desplazados colombianos que habían buscado amparo en las denominadas políticas influyentes y flexibles de asilo y refugio que se encuentran presentes en el otro lado de la frontera desde el año 2001. Según datos de este informe, es poco probable que la cifra llegue a los 4 millones de colombianos que en su momento fueron indicados.

Pero, hasta hace muy poco, era común hablar de la migración de colombianos hacia diferentes destinos, migraciones que inclusive en muchos momentos fueron denominadas como expulsiones masivas de población. Sin embargo, ahora hay una nueva realidad. A pesar que la población de colombianos, tal y como se ha señalado con anterioridad, sigue estando presente, las cifras son menores que en décadas pasadas. Parte de esta nueva ola migratoria se debe en gran medida a las mejores condiciones económicas del país, a pesar que este crecimiento ha mermado en los últimos años; al aumento de las condiciones sociales y de calidad de vida de algunos grupos poblacionales; al efecto originado por decisiones políticas que han permitido la inversión internacional y la puesta en marcha de leyes, acuerdos, decretos, etc., que han impactado en este cambio migratorio.

Sería importante que este fenómeno de relación entre migración y desarrollo, en donde los colombianos, actualmente, a pesar que se siguen yendo, son menos las personas que se van y más las que consideran al país como un lugar de permanencia, fuera abordado por futuras investigaciones, dado que supera el alcance de este análisis y requiere mayor abordaje y estudio.

---

después de una serie de protestas contra el gobierno de Maduro. En esa tanda llegaron a Colombia muchos jóvenes. Ante el deterioro económico y social, muchas madres enviaron a sus hijos a estudiar a Bogotá y otras ciudades" (Revista Semana, 2016).

Recuento de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos que regulan los aspectos migratorios en el ámbito nacional e internacional en Colombia

Las leyes en Colombia en lo referente a las migraciones, tienen una larga data. Desde hace un largo periodo, iniciando en 1949 hasta la fecha, cada una de las leyes, políticas y demás indicaciones adoptadas por el Estado Colombiano han venido desarrollando y abordando temas en el ámbito laboral, económico, social y de control de la población de colombianos y del ámbito internacional que ingresan al país, para tratar de regular cada uno de los aspectos que hasta el momento han sido considerados de importancia para el país en lo que a las migraciones internacionales se refiere.

Algunos acuerdos, decretos y leyes han tratado de regular, por iniciativa propia del país o por mandato internacional, a la población de colombianos y migrantes en el ámbito **laboral. La** recomendación 086 de 1949, siendo el primero de los acuerdos que en materia de migraciones internacionales adopta Colombia; en esta, se recoge la recomendación para definir a los trabajadores migrantes en el territorio nacional, definiendo el término trabajador migrante y las disposiciones legales en cuanto a salud, estancia de los trabajadores, contratos y seguridad social se refiere.

Si bien las Leyes, los acuerdos y demás disposiciones han estado orientadas a tratar de dar instrumentos jurídicos y procedimentales para la atención y el trato de la población de migrantes dentro y fuera del país, es importante anotar que las recomendaciones y decisiones, en su gran mayoría, han estado orientadas a la atención de la población migratoria en puntos de frontera y al fortalecimiento de las instituciones que atienden a esta población en el ámbito internacional y nacional, tales como las acordadas en el marco del Mercosur y la Comunidad Andina; a través de los cuales inclusive se han establecido acuerdos de documentaciones y puestos de control en zonas de frontera. Actualmente, a pesar que la legislación señala que un ciudadano colombiano y cualquier nacional del área andina, no requiere más que el documento nacional de identidad para ingresar a países socios como: Colombia, Ecuador, Perú, Chile o Venezuela, debido al acuerdo adoptado en el 2001, la realidad muestra que siguen teniendo que presentar pasaporte para el ingreso a estos países, afectando la libre circulación acordada para la migración de esta población, hacia estos países.

Asuntos como el comportamiento de las migraciones, han sido condicionantes para tratar de dar respuesta en el ámbito migratorio a la población, teniendo en cuenta que el sentido de su movilidad ha sido el que más ha marcado la respuesta propia del Estado. En este marco, el nuevo enfoque migratorio, también presente en el retorno de la población migrante internacional, ha dado una nueva senda en el ámbito político y jurídico orientado a esta población en el país.

El conjunto sistemático de posiciones, decisiones y acciones que han desarrollado estrategias para la solución de problemas relacionados con las migraciones internacionales, han tenido como objetivo tratar de alcanzar el proyecto político que pueda ser aceptado y legitimado por los propios ciudadanos, dado el panorama actual de las migraciones en Colombia.

Parte de esta solución al cambio migratorio, se ha dado a través de la denominada Política Integral Migratoria -Conpes 3603 de 2009-, la cual ha sido ampliamente criticada por su escaso alcance en lo que a la realidad migratoria del país refiere; resulta en este caso bastante curioso, el poco abordaje que da la misma política al movimiento propio de la migración y al retorno de la población. En este sentido, sería pertinente desarrollar futuras investigaciones

orientadas a mejorar la actual política migratoria, de manera que no solo incluya a los colombianos en el exterior, sino también a los inmigrantes en Colombia. De acuerdo con estudios realizados previamente, es posible afirmar que este documento desarrolla ampliamente los antecedentes, estadísticas, políticas y programas gubernamentales para atender a los colombianos residentes en el exterior, o para prevenir el tráfico de personas, tema de absoluto interés para el ámbito de las migraciones. Sin embargo, la atención de la población migrante en el exterior se centra, casi de manera exclusiva, en el desarrollo de un Plan de Retorno para los colombianos que se encuentran fuera del país (Cubillos Novella, 2013).

La pretensión de integridad que parece establecer la propia política, parece quedar bastante alejada de las realidades de la población migrante del país. Las condiciones económicas y sociales que tuvieron que vivir muchos compatriotas en el contexto internacional, a **finales de** la primera década del milenio, obligó al retorno de la población que, en su momento -años sesenta, setenta y ochenta-, se habían visto obligados a migrar y tuvieron que buscar nuevos destinos y condiciones de vida al otro lado de la frontera.

De otro lado, el retorno de la población ha sido un tema abordado a partir del año 2010 en Colombia, a través de la Circular 021 de 2010, mediante la cual se decreta el plan de retorno positivo para la población colombiana, programa que fue adoptado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Cancillería de Colombia, a través del denominado Programa "Bienvenido a Casa". En el año 2013, se establecen los decretos 1000 y 2064 y el Acuerdo 001, a través de los cuales se pretende dar respuesta ampliada a las necesidades de retorno de la población, sus dinámicas y la reincorporación ciudadana. La Ley 1565 de 2012, por su parte y dado el amplio alcance que pretende llegar a tener, buscó generar incentivos de retorno con beneficios económicos hacia la población migrante que pretendía volver a Colombia. Pero, si bien los flujos migratorios de colombianos hacia el país han aumentado, aun se siguen presentando saldos migratorios positivos, como se señaló con anterioridad, mostrando que en este momento no son suficientes las medidas adoptadas y que el retorno no se ha establecido como una solución y una respuesta a la calidad de vida requerida por la población migrante colombiana que busca volver a casa.

Al respecto, sería de suma importancia una vez se haya consolidado el proceso de paz, que actualmente está llevando a cabo el país, revisar y analizar el comportamiento que va teniendo el retorno y la permanencia de los colombianos que hasta la última década se encontraban residiendo en el exterior; pues se esperaría que el logro de una paz estable y duradera, permitiera que muchos de estos colombianos –que por motivos de seguridad migraron del país- volvieran a establecerse en el territorio nacional. Por otra parte, este proceso de paz como generador de seguridad, debería permitir que la inversión extranjera creciera y mejorara, así como lograr que el turismo se consolide como una fuente de desarrollo económico para el país.

Ahora bien, en cuanto al tema relacionado con los derechos y deberes de la población migrante en Colombia, la Cancillería a través del programa Colombia Nos Une señala que:
"Todos los derechos humanos aplican a los migrantes, pero existen ciertos derechos relacionados con el movimiento que son particularmente relevantes en el contexto de la migración, por ejemplo, el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a buscar asilo, el derecho a la nacionalidad, y el derecho a la unidad familiar. No existe una categoría distinta de "derechos de la migración" dentro del amplio cuerpo de derechos que ha desarrollado por la comunidad internacional. Los derechos que son relevantes para los migrantes surgen a

partir del derecho internacional sobre derechos humanos, derecho sobre trabajadores migrantes, y derecho humanitario.

Todos los migrantes son seres humanos que poseen derechos humanos y libertades fundamentales e inalienables que son universalmente reconocidas en instrumentos internacionales como la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.
Los derechos humanos no pueden quitarse a una persona o ser transferidos a otra persona. Este es el motivo del por qué son descritos como inalienables. Prima facie, los derechos humanos están garantizados para todas las personas presentes en un Estado: por lo tanto también están garantizados para los migrantes independientemente de su estatus legal o período de estancia. Deben aplicarse sin discriminación, lo que significa que ninguna diferencia entre las personas puede ser una razón para quitar o ignorar derechos humanos y libertades básicas. Mientras que algunos derechos humanos y libertades no son absolutos y pueden, en ciertas circunstancias limitadas, ser derogados, los derechos humanos fundamentales y las libertades nunca pueden ser suspendidos, por ejemplo, el derecho a la vida, y la libertad de la tortura" (Cancillería de Colombia, 2017).

De otro lado, con respecto a los deberes de la población migrante, la Cancillería y el mismo programa confieren aspectos que son considerados como relevantes en este tema, en lo que a migración y condiciones propias de la población migrante colombiana debe tener en cuenta cuando habitan en contextos internacionales. En este sentido señala cuatro deberes para ser tenidos en cuenta: "todo migrante en el exterior deberá respetar y observar la ley y las normas locales; cualquier acción en contra de las mismas será sancionable, el migrante deberá tener en cuenta que está bajo la jurisdicción de las leyes locales del país donde se encuentre; cada país tiene sus normas y costumbres propias, por lo que las mismas varían –en consecuencia el tratamiento de las infracciones a la ley en cada país es diferente-; y finalmente, el migrante deberá inscribirse en el Consulado, la asistencia consular se basa en el hecho de que cada colombiano migrante sea visible para el Estado" (Cancillería de Colombia, 2017).

Finalmente, en cuanto al tema de la política exterior de Colombia, como tema central para la regulación de las migraciones internacionales, el Decreto 0834 del 24 de abril de 2013, regula lo definido en el Decreto 3355 de 2009 y da las disposiciones centrales de los lineamientos establecidos en la política exterior del país. En este sentido se regula todo lo referente a la expedición de pasaportes en el país[97], además de las disposiciones correspondientes a los visados para el ingreso y permanencia en el territorio colombiano.

Dada la amplia extensión de la legislación vigente y los temas puntuales abordados, se presenta a continuación un cuadro resumen con todas las disposiciones, leyes, acuerdos, decretos, etc., que hasta el momento han sido adoptados y formulados por el país en materia migratoria.

Recuento de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos que regulan los aspectos migratorios en el ámbito nacional e internacional en Colombia

[97] Es importante anotar que a partir del año 2001 Colombia cuenta con un pasaporte que obedece a la Comunidad Andina –CAN-, mediante la Decisión 504 de la CAN del 22 de junio de 2001.

Leyes	
Ley 968 de 2005	Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto Migratorio Permanente, entre Colombia y Ecuador", firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000).
Ley 968 del 13 de julio 2005	Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto Migratorio Permanente, entre Colombia y Ecuador", firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000).
Ley 1112 de diciembre 27 de 2006	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Seguridad Social entre la Republica de Colombia y el Reino de España", hecho en Bogotá, el 6 de septiembre de 2005"
Ley 1465 de junio 29 de 2011	Por la cual se crea el sistema nacional de migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior
Ley 1465 del 29 de junio de 2011	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior
Ley 1565 de 2012 del 31 de julio de 2012	Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.
Convenios	
Convenio C097 relativo a los trabajadores migrantes	Revisado en 1949. Entrada en vigor: 22 enero 1952. Adopción: Ginebra, 32ª reunión CIT del 01 de julio 1949.
Convenio C143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes	Entrada en vigor: 09 diciembre 1978. Adopción: Ginebra, 60ª reunión CIT del 24 de junio 1975.
Convenio 029 relativo al trabajo forzoso u obligatorio	Entrada en vigor: 01 de mayo de 1932. Adopción: Ginebra, 14ª reunión CIT del 28 de junio de 1930
Recomendaciones	
Recomendación 086 sobre los trabajadores migrantes	Revisada en 1949. Adopción: Ginebra, 32ª reunión CIT del 01 de julio 1949.
Recomendación 151 sobre los trabajadores migrantes	Adopción: Ginebra, 60ª reunión CIT del 24 de junio de 1975
Decretos	
Decreto 1047 del 24 de mayo de 1994	Por el cual se promulga el Convenio entre

	Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves.
Decreto número 1239 de mayo 19 de 2003	Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración
Decreto 1239 del 19 de mayo de 2003	Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración
Decreto número 3355 del 07 de septiembre de 2009	Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones
Decreto 3355 del 07 de septiembre de 2009	Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones
Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2009	Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración
Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011	Crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano.
Decreto número 4796 del 30 de diciembre de 2011	Por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones
Decreto 4976 del 30 de diciembre de 2011	Por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones
Decreto número 2064 del 23 de septiembre de 2013	Por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1 000 de 2013"
Decreto número 2192 del 07 de octubre de 2013	Por el cual se establecen condiciones especiales para la Importación de bienes al amparo de la Ley 1565 de 2012
Decreto número 0834 del 24 de abril de 2013	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia
Decreto 1000 del 21 de mayo de 2013	Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012. Considera, además, la creación de incentivos dados en esta Ley con respecto al carácter aduanero, tributario y financiero concerniente al retorno de los colombianos.

Decreto 2064 del 23 de septiembre de 2013	Por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1 000 de 2013
Decreto 2192 del 07 de octubre de 2013	Por el cual se establecen condiciones especiales para la Importación de bienes al amparo de la Ley 1565 de 2012
Decreto 0824 del 24 de junio de 2013	Para modernizar el sistema de inmigración colombiano y la normativa vigente con el fin de adaptarlos a las necesidades de movilidad del mundo de hoy
Decreto 0834 del 24 de abril de 2013	Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
Convenciones	
Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963	Entró en vigor el 19 de marzo de 1967
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990
Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados	Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990
Circulares	
Circular Externa No. 040 de la Superintendencia Bancaria de Colombia del 05 de octubre de 2004	Modificación al Capítulo Decimoprimero del Título Primero de la Circular Básica Jurídica - Reglas relativas a la prevención y control del lavado de activos. Reportes a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)
Circular Reglamentaria Externa DCIN 083 del 30 de septiembre de 2009	Procedimientos aplicables a las operaciones de cambio
Circular Externa No. 021 del 30 de diciembre de 2010	Con el fin de ofrecer a los emprendedores y microempresarios vinculados al Plan de Retorno Positivo – PRP alternativas de financiación y acompañamiento que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento

	de sus iniciativas empresariales, BANCOLDEX y el FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES ponen a disposición el Cupo Especial de Crédito para migrantes en condición de retorno
Circular Modificatoria a la Circular Externa No 021 de diciembre 30 de 2010	Modificación Cupo Especial de Crédito Bancoldex - Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para emprendedores y microempresarios Migrantes.
Decisiones	
Decisión 397 de la CAN del 16 de septiembre de 1996	Tarjeta Andina de Migración (TAM)
Decisión 503 de la CAN del 22 de junio de 2001	Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación
Decisión 504 de la CAN del 22 de junio de 2001	Creación del Pasaporte Andino
Decisión 502 de la CAN del 22 de junio de 2001	Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina
Decisión 526 de la CAN del 07 de julio de 2002	Ventanillas de Entrada en Aeropuertos Para Nacionales y Extranjeros Residentes en los Países Miembros
Decisión 545 de la CAN del 25 de junio de 2003	Instrumento Andino de Migración Laboral
Decisión 583 de la CAN del 07 de mayo de 2004	Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social
Decisión 18 de 2008 de Mercosur - MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 18/08	Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados
Decisión 504: Creación del Pasaporte Andino	Crear el documento de viaje denominado "Pasaporte Andino", el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios.
Decisión 14 de 2011 de Mercosur - MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 14/11	Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo Sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados
Tratados	
Tratado de Tonchala del 06 de noviembre de 1959	Acuerdo suscrito entre los cancilleres de Colombia y Venezuela para examinar la situación que se ha presentado en la zona fronteriza, relativo al tránsito y residencia de sus respectivos connacionales y con el firme propósito de eliminar las dificultades y fortalecer los vínculos de amistad entre los dos países, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos.
Acuerdos	

Acuerdo modificatorio del anexo del acuerdo sobre documentos de viaje de los estados partes del mercosur y estados asociados - MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 14/11	Visto: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados y las Decisiones Nº 18/04 y 28/04 del Consejo del Mercado Común
Acuerdo 00010 del 11 de septiembre de 2013	Ajuste de la reglamentación para la atención de los colombianos que voluntariamente han retornado al país y que hayan acreditado que han permanecido por lo menos tres años en el extranjero.
Acuerdo de Integración Subregional Andino "Acuerdo de Cartagena"	Acuerdo para promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano
Resoluciones	
Resolución Externa No. 4 del 26 de mayo de 2006.	Por la cual se expiden regulaciones sobre los sistemas de compensación y liquidación de divisas y sus operadores y se dictan otras disposiciones.
Resolución 5707 del 05 de noviembre de 2008	Por medio de la cual se dictan algunas disposiciones sobre expedición de visas
Resolución 4700 del 25 de noviembre de 2009	Por la cual se establecen los requisitos para todas y cada una de las clases y categorías de visas contempladas en el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, modificado por el Decreto 2622 del 13 de julio de 2009, y se dictan otras disposiciones sobre la expedición de visas.

Aspectos sociales: asociacionismo y diáspora

De acuerdo con los datos mencionados anteriormente, las nuevas formas de migración en Colombia, donde el retorno ha cobrado importancia, dan fe que la migración de colombianos históricamente ha sido importante y así lo demuestran.

En la década de los ochenta, noventa y al inicio del nuevo siglo, el panorama de migración y asentamiento de los colombianos era sumamente importante para el país. La información sobre colombianos residentes en el exterior dada por el Ministerio de Relaciones Exteriores –MRE- incluye por un lado, los registros consulares y por otro lado, de estimaciones basadas en flujos migratorios pasados, con las cifras de otros países de la región y factores que indican la presencia de colombianos en cada uno de los países extranjeros (Cárdenas & Mejía, 2008).

De acuerdo con cifras dadas a la Cancillería, las diferencias son considerables, los registros consulares para el año 2005 alcanzaron apenas un total de 729.000 colombianos; sin embargo, la estimación supone que al menos 5 millones de colombianos no se encuentran registrados oficialmente.

Por su parte, estimaciones dadas por el DANE señalan que la evolución de los stocks entre 1985 y 2005[98], muestran que había una población de 3.378.345 de colombianos viviendo en el extranjero de manera permanente (Cancillería, 2013). De acuerdo a los datos analizados por el DANE, para el año 2005 el 2,8% de los hogares en el país tenían **al menos una persona** que era miembro de su hogar y que en algún momento, anterior al censo, se fue a residir al exterior. En cuanto a los países de destino predominaban: 1) Estados Unidos (34,6%); 2) España (23%) y Venezuela (20%) (El Espectador, 2015).

Diáspora de colombianos en Estados Unidos

Los colombianos que residen en Estados Unidos, principalmente se encuentran ubicados en los Estados de Nueva York, Nueva Jersey, Florida, California, la región de nueva Inglaterra y especialmente Massachusetts.

Dentro de esta población de colombianos, cifras importantes muestran el desarrollo de esta población en el durante de su migración hacia Estados Unidos. A nivel educativo, el 39% tienen títulos de licenciatura, grados profesionales o posgrados; en cuyo caso, la **diferencia** más marcada se presenta en mujeres, según información reportada en el Year Book de estadísticas migratorias para el año 2013 (Departament of homeland security, 2014).

Los latinos son el mayor grupo étnico de migrantes en Estados Unidos, y los aportes económicos, culturales y sociales de esta comunidad, han sido considerados como importantes para el desarrollo del país. Desde la década de los setenta, Jackson Heights en el condado de Queens - Nueva York, tuvo una influencia colombiana que se afianzó en los años ochenta. Muchos de los desplazados por la violencia armada sufrida en el país, llegaron a los Estados Unidos instalándose en áreas tales como: Corona, College Point, Elmhurst, East Elmhurst y Flushing. Sin embargo, a pesar de estos asentamientos, el condado de Queens todavía tiene la mayor concentración de colombianos en todos los Estados del país, llegando a aproximadamente 75.000 personas. Actualmente los colombianos ocupan la tercera nacionalidad latina más grande de Estados Unidos, estando por debajo de mexicanos y puertorriqueños.

Del total de 323 millones de habitantes en Estados Unidos para el primer trimestre del año 2016, los latinos correspondían al 17,34% de la población en ese país, estando por encima de los afrodescendientes quienes concentraban el 12,6% de la población residente (BBC Mundo, 2016).

Medios de comunicación como Queens Latino (queenslatino.com), difunden la información considerada de total importancia para los colombianos residentes en el Estado de Nueva York. Esta es una de las formas de asociacionismo de la diáspora colombiana que más incidencia ha tenido en el vecino país. Este, se ha convertido en un medio de difusión importante ante las

[98] Las cifras se presentan entre 1985 y 2005, debido a que fueron dos de los momentos en los cuales se hicieron censos en Colombia. El otro censo que se hizo fue en el año 1993. Desde el año 2005, en el país no se han realizado censos para el total de la población.

realidades que viven la población de colombianos en ese lado de los Estados Unidos. Es un medio que no solamente ha permitido la asociación de los latinos a través de eventos comunitarios y reportes de nuevos eventos de la comunidad en todo el Estado, sino que además promueve la vinculación de la población de colombianos.

Otra de las formas de asociacionismo y vinculación de los colombianos residentes en Queens y en otras partes de Estados Unidos, como Florida, California, Illinois y Texas, ha sido a través de la gastronomía. Solamente por nombrar un dato, el promedio de restaurantes de colombianos en Queens llega a 49 establecimientos que han logrado a través del tiempo mantenerse, fortalecer la economía de las poblaciones de colombianos y fomentar la vinculación de compatriotas a trabajar en estos establecimientos y aportar al desarrollo económico de la zona. Otros comercios como, tiendas de abarrotes, micro mercados y establecimientos de comidas rápidas fundados por colombianos, son un ejemplo de ello.

Es precisamente esta vinculación de colombianos, a la adscripción social y económica de los Estados Unidos la que ha generado fuentes de divisas para Colombia. Las remesas provenientes de Estados Unidos para el año 2015 llegaron a alcanzar cifras record. De cada 10 dólares que los colombianos residentes en el exterior enviaron a sus familiares y amigos en Colombia, 5 dólares llegaron al país provenientes de alguna ciudad de los Estados Unidos, lo que permitió que durante todo el 2015 esos ingresos alcanzaran la cifra récord de 2.112,5 millones de dólares (El Tiempo, 2016).

Estas cifras muestran el crecimiento para la economía colombiana proveniente de las remesas, en donde los colombianos residentes en el exterior para el año 2015 recibieron en términos absolutos, 542,3 millones de dólares, más que la cifra reportada para el año 2014, es decir cerca de 1,5 billones de pesos[99].

Diáspora de colombianos en España

El caso español, ha sido estudiado en cuanto a la migración de colombianos hacia ese país, por razones que están muy relacionadas con la propia historia colonial y la vinculación histórica entre ambos países. En el marco común europeo, España es el país que mayor concentración de colombianos ha presentado históricamente desde las olas migratorias de los años setenta y ochenta. Países como Italia, Francia, Alemania o Reino Unido, a pesar de mostrar concentraciones de población cercanas a los 16 mil residentes colombianos por país, de acuerdo con datos reportados por la Cancillería, están muy lejos de los datos que presenta España con un total de 174.405 residentes reportados para el año 2000. La evolución en el tiempo ha sido importante y cifras recientes muestran que para el año 2016, cerca de 400 mil compatriotas viven en España y 25.115 tienen nacionalidad española (El Tiempo, 2016).

La llegada a España de colombianos en altos volúmenes se presentó a partir del año 2000, de los cuales la mayoría de la población se encuentra actualmente asentada en diferentes latitudes de la península. Cifras oficiales muestran que casi todos tienen papeles en regla (luego de una ardua lucha y largos trámites), muchos de los cuales han adquirido la nacionalidad española y algunos pocos han regresado, según reportes dados por parte de la Cancillería (El Tiempo, 2016). Es importante anotar que, en cuanto a las cifras de residencia, una vez, regulada su

[99] De acuerdo con la paridad de poder adquisitivo del peso (moneda colombiana) con relación al dólar, por cada dólar para un colombiano significan un promedio de 2.900 pesos colombianos, para el presente año 2017. Con relación al euro la paridad de poder adquisitivo es en la actualidad un promedio de 3.050 pesos por cada euro. Fuente: Portafolio febrero 2017.

estancia en España y consolidada la ciudadanía española por parte de la población de colombianos, la cifra de migrantes colombianos en España, se vuelve difusa, pues estos últimos, para la estadística oficial, pasan a formar parte de la población española.

Debido a las condiciones económicas que vivía España previo al año 2008, la concentración de población colombiana fue en aumento. Esto fue posible gracias a la inserción laboral de colombianos en sectores como la construcción, agricultura, el sector de servicios, hostelería y turismo; además de, sectores laborales como comerciantes, empresarios, estudiantes, académicos, futbolistas, artistas, médicos y odontólogos (AESCO, 2016).

Posterior al año 2008, la economía española sufrió una de sus peores crisis, trayendo consigo, inestabilidad laboral y desempleo, generando una notoria disminución de la emigración colombiana hacia España, desde el año 2010, y un retorno fluido de colombianos a su país de origen.

De otro lado y luego de la abolición del visado Shengen, en diciembre de 2015, el número colombianos que han decidido migrar hacia la Unión Europea y que no han sido admitidos ha sido mínimo; ello se debe en buena parte a que los viajeros llegan de Colombia casi siempre con los documentos solicitados y en regla.

A pesar que la mayoría de la población de colombianos residentes, en términos generales en el extranjero no corresponde a la población con mayor poder adquisitivo, un pequeño porcentaje de estos forman parte de grupos de empresarios e inversores internacionales. Los datos oficiales no muestran cifras de inversionistas extranjeros, sin embargo, las cifras de inversión muestran que la mayoría de las inversiones se dan en sectores industriales y financieros. Para el caso de la población de colombianos inversionistas, solamente un 8% de su inversión se ubica en España, el 66% de las inversiones se ubican en Panamá y el 28% en Estados Unidos. Siendo las cifras más importantes para este tipo de extranjeros residentes en el exterior (Vieira, Triviño, & Sánchez, 2008).

Este tipo de inversión es lo que le ha permitido a un pequeño grupo de colombianos acceder al denominado Visado Gold Schengen o mecanismo de segunda oportunidad, el cual proporciona el permiso de residencia y de trabajo a inversores colombianos en países como España[100]. Esta visa también se concede a quien demuestre que tiene un proyecto empresarial para desarrollar en España, que cree puestos de trabajo y signifique un desarrollo socioeconómico importante en el país.

En el caso de la población migrante, que no cuenta con estos privilegios, los colombianos son la tercera nacionalidad en términos de frecuencia en conseguir la nacionalidad española (25.115 en 2014), detrás de los marroquíes (34.807) y los ecuatorianos (32.757) (El Tiempo, 2016).

---

[100] Se les da a quienes inviertan en títulos de deuda pública española (al menos dos millones de euros), en acciones o participaciones de sociedades de capital español (al menos un millón de euros), en fondos de inversión (al menos un millón de euros), en depósitos bancarios (al menos un millón) o en inmuebles (que cuesten al menos 500.000 euros por solicitante) (El Tiempo, 2016).

Entre los años 2000 y 2006 las cinco comunidades autónomas que recibieron mayor cantidad de población colombiana fueron Madrid, Cataluña, Andalucía, Valencia y Canarias; en el caso de Canarias, para el año 2008 la comunidad colombiana era la más numerosa con relación a la población extranjera.

En cuanto a las remesas enviadas por los colombianos desde España, a partir del año 2008, en donde las remesas enviadas sumaron cerca de 1.794 millones de dólares, los envíos no han parado de caer en promedio un 7,3% anual, según las estadísticas del Banco de la República. Sin embargo, es importante anotar que, para el año 2008, a pesar de la disminución de las remesas, la paridad de poder adquisitivo del peso colombiano ha sido menor respecto al euro, aspecto que se ha mantenido hasta la actualidad. En este sentido, a pesar de la menor cuantía de dinero enviado desde España, la capacidad de poder adquisitivo para quienes recibieron las remesas fueron mayores, por la fuerte devaluación del peso colombiano, que alcanzó un 42,2 por ciento en promedio, para ese mismo año (El Tiempo, 2008).

Por cuenta de esa pérdida de valor del peso frente al dólar, los colombianos recibieron cerca de 3,5 billones de pesos más, en tanto el monto total que ingresó al país ha sido el más alto observado desde el 2008, cuando estos alcanzaron los 4.785 millones de dólares (El Tiempo, 2008).

Diáspora de colombianos en Venezuela

En cuanto a las diásporas por fuera de Colombia, es importante señalar que, la primera diáspora que se encontró afincada por fuera del país fue la ubicada en Venezuela, aproximadamente a finales de los años treinta. En el año 1936, en censo de población reportaba que del total de extranjeros residentes en Venezuela el 41% eran colombianos (Gómez , 2008).

En 1980 Venezuela ocupaba el puesto 10° a nivel mundial entre los países receptores netos de migración, y así, este país petrolero obtuvo en 1981 un "impacto de migración" del 7,2%, por encima de Argentina (6,8%) y de los EE.UU. que tenían 6,2% en el mismo año (Gómez , 2008).

La diáspora colombiana hacia Venezuela ha conocido dos momentos importantes, el primero entre los años setentas y ochentas y el otro a finales de los noventa e inicio del nuevo siglo. En la primera ola migratoria, los censos de población de la república venezolana mostraron que la población nacida en Colombia y residente en el vecino país, pasó de 180.100 en 1971 a 508.200 en 1981, año en el que se estabilizó; y finalmente, en la segunda ola migratoria se reportó para el año 1990 un total de 529.900, el cual pasó a un total de 608.700 colombianos residentes en Venezuela para el año 2000 (Cárdenas & Mejía, 2008).

Para el año 2005, el censo de población de Colombia, mostró que cerca de 3,3 millones de colombianos residían en el exterior, dato reportado por sus parientes en Colombia, de los cuales 610 mil compatriotas, que corresponden al 18,5% residían en Venezuela. En cuanto a las labores realizadas por la diáspora colombiana en Venezuela, cabe resaltar que va de acuerdo a lo establecido en las olas migratorias. El censo de 1990, realizado en Venezuela, mostró que el 90% de la población de colombianos residentes en ese país era población activa y ocupaban puestos de trabajo en la categoría de obrero o empleado, que comprendía, trabajadores asalariados ocupados en la industria, la construcción y el comercio, princi-

palmente; además, estaban los trabajadores por cuenta propia y los de servicio doméstico (Gómez , 2008).

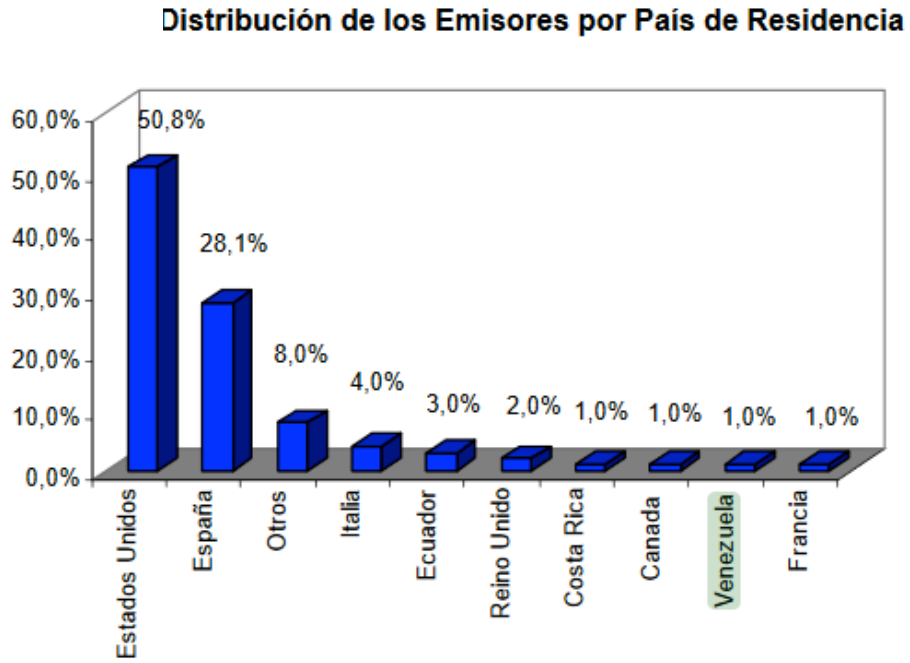
Es importante señalar que el haber tenido el último censo en Colombia en el año 2005, las cifras que se muestran con relación al país vecino son variables. En este sentido, la información entre Colombia y Venezuela, en lo que a migración de colombianos corresponde, es disímil y no permite hacer análisis profundos, dada semejante variabilidad de datos.

En lo referente al periodo correspondiente entre 1990 y 2000, la mano de obra de los colombianos era considerada de menor valor. Muchos de los trabajadores presentaron, inclusive hasta mediados del inicio de la última década, condiciones laborales terribles, con violación a los derechos humanos y a la Ley del Trabajo, muchos de ellos se encontraban trabajando en sectores rurales y agrícolas, luego de la crisis petrolera que sufrió Venezuela (Revista Semana, 2011).

En cuanto a las remesas, dada la migración de colombianos hacia este país, Venezuela ocupaba el tercer lugar de remesas procedentes del extranjero, por debajo de Estados Unidos y España. A inicios del siglo, específicamente para el 2003, las remesas provenientes de Venezuela, se cuantificaban en un total de 270 dólares en valor promedio de giro recibido por familiares de migrantes colombianos residentes permanentes en Venezuela. Para el año 2004, del total promedio de recepciones de divisas internacionales de Venezuela solamente se recibía el 1% del total de las remesas internacionales que llegaban a Colombia, ocupando el séptimo lugar de procedencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007).

El grafico mostrado a continuación, presenta los datos de la distribución de las remesas recibidas en Colombia, por país de procedencia, mostrando que Costa Rica, Canadá, Venezuela y Francia, son los países de los cuales se recibe el menor porcentaje de remesas para Colombia en el año 2004.

Gráfico 6



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

Por cuenta de los desajustes que trae la economía internacional en los últimos años, el mapa del origen de las remesas que ingresan al país se ha transformado. Naciones como Venezuela, que por años figuró en el grupo de los tres con mayores envíos de recursos hacia Colombia, hoy hace parte de los que menos aportan a estos ingresos, como bien lo muestra el gráfico presentado anteriormente (El Tiempo, 2014).

Actualmente, los colombianos llevan más de 9 meses sin enviar remesas desde Venezuela, quienes recibían en su gran mayoría para el año 2014, el total de las remesas eran familiares de 200 mil colombianos que aun residen en Venezuela. Además, esta baja obedece a que, a inicios de ese año, el gobierno de Venezuela decidió bajar el cupo de 900 a 500 dólares, en cuanto al envío de divisas al extranjero, con lo cual el máximo de entrega era 166 dólares por familiar registrado, máximo de tres por cada residente, dejando por fuera de la lista a sobrinos y otros no familiares (El Tiempo, 2014).

Remesas y su impacto en el desarrollo económico de Colombia

De acuerdo con estudios planteados por economistas que han venido siguiendo el comportamiento de las remesas que han ingresado a Colombia y el impacto que estas han tenido sobre el PIB, muestran que ha habido un impacto positivo en la economía de varias zonas del país (Organización de los Estados Americanos, 2015).

El aumento de las migraciones en Colombia, entre el siglo XX y XXI, ha hecho que las remesas se conviertan en un motor de desarrollo para el país. El aumento en las migraciones entre los años sesenta y el presente siglo, ha hecho que Colombia pase de 2,1 millones de migrantes a casi 4,7 millones de colombianos en el exterior. Esta cifra también ha impactado evidentemente el ingreso de remesas en el país. La estancia de los colombianos en el exterior, ha posibilitado que las remesas aumenten año a año y esto se ha convertido en el motor de desarrollo de muchas regiones del país y en el sustento de miles de familias que reciben estos dineros provenientes del exterior.

Sin embargo, esta cifra de remesas en los últimos años no ha ido en el ritmo creciente que se mostraba previo al año 2009. A partir de este año y hasta el 2014, las transferencias mostraron un retroceso hasta un mínimo de U.S. $ 3.890 millones de dólares en el año 2012. Esto se debió a la crisis económica presentada en países como España y Estados Unidos, de donde mayor cantidad de divisas provenían por concepto de remesas (Revista Dinero, 2016).

A partir del año 2013 la tendencia se recuperó, pero es importante señalar que estas cifras no volvieron a ocupar ni siquiera en el año 2014, los niveles récord que habían registrado siete años atrás. Entre el periodo comprendido en los años 2015 y 2016, la devaluación del peso frente al dólar y una tenue recuperación económica en Estados Unidos y España explican este comportamiento, siendo la paridad de poder adquisitivo del peso colombiano frente al Euro y al dólar, la que permite comprender esta nueva tendencia.

Según el informe de Balanza de Pagos, a septiembre de 2016, emitido por el Banco de la República en marzo de 2017, las remesas de colombianos en el exterior alcanzaron los US$3.400 millones de dólares. De acuerdo con el mismo informe, solo en el tercer trimestre del año este ingreso llegó a una cifra record de US$1.300 millones de dólares. Si se mantuviera este ritmo, el mismo informe señala que probablemente Colombia se estaría

acercando al récord registrado en el año 2008, en el cual se presentó un crecimiento anual cercano a 15% de las remesas, de acuerdo con las cifras históricas registradas en el país (Banco de la República, 2017).

Al respecto, señalan que el impacto para la economía colombiana ha sido positivo, pues debido a la devaluación presentada, los dólares y euros que reciben las familias colombianas valen un 65% más que los que recibían en el año 2014 y un 41% más que los que recibían en el 2015. Según el Banco de la República, "a septiembre las remesas habían irrigado durante 2015 a toda la economía nacional más de $3 billones por trimestre ($9 billones a septiembre); esto significa que este rubro ya representaba más de un punto del PIB colombiano" (Banco de la República, 2017).

El impacto de las remesas en torno al desarrollo económico y social de la población ha sido realmente efectivo. Datos muestran que el contraste de estas cifras frente al récord de remesas de 2008 fue significativo, pues para entonces esos US$4.700 millones, a la tasa de cambio promedio del año era de $1.967, representándole a la economía local $9,4 billones de pesos colombianos. De acuerdo con el mismo informe, señala que, si Colombia registró ese mismo nivel de remesas en 2015, solo por tipo de cambio, los colombianos que recibieron los recursos habrían llevado a sus bolsillos $3,7 billones de pesos colombianos adicionales; es decir, $13,1 billones de pesos colombianos en total (Banco Interamericano de Desarrollo, 2007).

Lo anterior muestra que las remesas de divisas hacia Colombia se han convertido en un motor importante de ahorro, consumo e inversión para las regiones que reciben estos recursos. Según el presidente de la Cámara de Comercio de Cali, Esteban Piedrahita, el Valle del Cauca está recibiendo unos US$1.200 millones al año en remesas del exterior. "Se calcula que 25% de los emigrantes colombianos son vallunos y que 29% de las remesas llegan a esta región" De acuerdo con Piedrahita, las remesas se han convertido en motor de crecimiento para el departamento del Valle del Cauca, pues solo por tasa de cambio las remesas recibidas desde el exterior pasaron a representar dos puntos del PIB del departamento (Revista Dinero, 2016).

Por otra parte, el buen comportamiento de sectores como el agro y la industria, también explicarían el mejor desempeño económico de algunas regiones en Colombia, en las cuales, el incremento de las remesas ha ayudado a esta mejora económica. El promedio de crecimiento de las remesas, ha marcado la diferencia de desarrollo regional. En este sentido, las remesas han ayudado a este desempeño económico presentando un crecimiento muy por encima del promedio nacional, en regiones como las del Valle del Cauca y el eje cafetero, puntos migratorios por excelencia.

Otro de los impactos generados por las remesas, tiene que ver con el desempeño de la industria hotelera, turística, de comercio y de la construcción de vivienda. Pues, muchos de los colombianos en el exterior envían remesas para compra de vivienda y locales. Además, en las temporadas vacacionales los migrantes colombianos vienen de visita al país y especialmente a ciertas regiones, a pasar un tiempo con sus familias y esto impulsa la actividad turística, hotelera y de comercio.

De acuerdo con datos mostrados por Piedrahita, las remesas que llegan al país, principalmente son recibidas por familias que viven en los departamentos de Risaralda, Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca. Según el Banco de la República es en estos departamentos donde se concentra el 75% del total de remesas recibidas en el país (Revista Dinero, 2016).

El panorama anterior mostraría cómo el envío de remesas de los colombianos residentes en el exterior estaría impactando positivamente el PIB del país y por lo tanto generando desarrollo económico y social para las familias, quienes han sido beneficiarias de las mismas y al mismo tiempo, mejorando las condiciones económicas y sociales que presenta el país. Pero, si bien, las remesas son importantes para el país, poco se ha logrado en torno a la consecución de estrategias que permitan que la remesa se convierta en un incentivo para los migrantes, quienes en muchas ocasiones envían dineros al territorio colombiano, pero no les es posible registrarlo en cuentas nacionales. Esta falta de registros, les impide a muchos de los colombianos a la hora de retornar, mostrar un record crediticio.

En este sentido, es necesario pensar en políticas que mejoren las condiciones de vida del que envía las remesas una vez retorne al país. Las remesas han ayudado al desarrollo económico y social de las regiones. Han ayudado a las familias de quienes las reciben, pero no ha sido en el mismo sentido de quien las envía. El retorno social de las remesas, para el propio agente emisor, es fundamental, decisivo y marca la pauta de estas prácticas económicas internacionales. Pensar en políticas que favorezcan al propio migrante generador de remesas, es fundamental y debe ser pensado en el mismo sentido de las oportunidades conseguidas para el país, el impacto de las remesas a nivel de desarrollo nacional y las condiciones de pobreza mitigada por quienes reciben las remesas.

Estado de la convivencia de los colombianos residentes en el exterior: aspectos relacionados con la integración y cohesión social

Las condiciones de aceptación de la población colombiana en el exterior han sido variadas. Evidentemente el dato de la migración y residencia de colombianos supera ya los 3 millones de residentes en el exterior, aspecto que sin duda incide en lo que a integración y redes de apoyo se refiere. Condiciones como la integración social y las respuestas de la sociedad de destino a esta integración de colombianos en el exterior, están muy relacionadas con aspectos culturales, unidos a la globalización y el impacto que éste ha generado en las sociedades contemporáneas.

Estudios demuestran que los colombianos tienden a reproducir en las comunidades receptoras sus costumbres, sus formas de organización y su modo de interactuar. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con un registro de 670 asociaciones de colombianos en todo el mundo; buena parte de estas asociaciones están dedicadas a la promoción y difusión de la cultura colombiana, así como a actividades filantrópicas en favor de la población vulnerable y regiones damnificadas por algún desastre natural (Cárdenas & Mejía, 2008).

En 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores, emprendió un programa denominado Colombia Nos Une, con el objetivo de fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior. De forma similar, la organización colombianos en el exterior busca ofrecer a los colombianos que se encuentran fuera de Colombia, un espacio para acercarse al país a través de opciones comerciales y culturales de óptima calidad. Este aspecto cumple con el denominado transnacionalismo desde arriba, el cual es emanado desde las organizaciones, organismos y actores de gobierno, y en muchos casos, desde los sectores empresariales, para generar lazos de comunicación con el país de origen, como este caso es Colombia.

De igual manera, la organización Conexión Colombia se constituye en un medio para que los colombianos residentes en el exterior, tengan contacto con el país y hagan donaciones en dinero, en especie y en tiempo a organizaciones sin ánimo de lucro, radicadas en Colombia (Cárdenas & Mejía, 2008).

En el caso específico de los jóvenes que migraron a España, la razón por la cual decidieron migrar hacia este país, fue debido a un sentimiento relacionado con la cercanía cultural, la relación cercana a nivel lingüístico y de sentir que el proceso asimilación se llevaría a cabo de manera más natural (Cubillos Novella A., 2016).

Sin embargo, el partir de un lugar como Colombia, donde la violencia y el narcotráfico parecen ser el pasaporte de llegada al lugar de destino, para un colombiano no es fácil integrarse en esa llegada inicial. La imagen de los colombianos ha estado marcada, y han sido tradicionalmente una población que ha cargado con estigmas que ha generado condiciones de discriminación en mayor o menor medida.

La revista semana en el pasado número del 22 de noviembre de 2014, profundizó en este tema, mostrando que para un colombiano no es nada fácil integrarse en la sociedad de destino en el exterior. Este artículo mostró que en Venezuela siempre ha habido cierto recelo con la población de colombianos que buscan residir en el vecino país. En la época de la bonanza económica, los flujos de colombianos fueron bastante importantes; sin embargo, en la actualidad a pesar que los flujos no siguen siendo tan importantes, quienes llegan a Venezuela son considerados desde las altas esferas como enemigos públicos del gobierno de la revolución bolivariana.

Esta discriminación ha afectado incluso la posibilidad de vincularse laboralmente en un trabajo formal e incluso para lograr el alquiler de un sitio de vivienda en el país de destino. Datos mostrados por la Revista Semana demuestran que el 35% de los arrendadores cambian las condiciones de un acuerdo de arrendamiento, si la persona interesada es de nacionalidad colombiana, ya sea pidiendo más dinero o más documentos (Revista Semana, 2014).

Para la investigadora Ofelia Restrepo Vélez, "En cuanto a las mujeres, las colombianas residentes en España siguen errantes buscando el reconocimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida, a pesar de ello, siguen siendo discriminadas y expuestas a que sean tratadas de forma diferencial, por su condición de inmigrantes, de *sudacas* y, más grave aún por su condición de ser colombianas. Por otra parte, estos rótulos de *sudaca* y colombiano igual a narcotraficante, con los cuales marcan en España y en otros países de Europa a los inmigrantes latinoamericanos y en particular a los colombianos, son estigmas que, en algunos casos obligan al inmigrante a mimetizarse o a renunciar a su origen, para poderse insertar socialmente sin tantas dificultades. En muchas ocasiones, niegan sus raíces, su historia, su cultura y asumen de manera incondicional los valores, las creencias y las normas que les impone la sociedad receptora –en este caso la española-, como mecanismo para ser aceptados" (Retrespo Vélez, 2006).

Restrepo señala que "a este fenómeno se suma la falta de planes y de programas de integración, en los países receptores, que consideren y reconozcan la pluriculturalidad de los inmigrantes, con los cuales se favorecería un proceso de asimilación, el cual obligaría al recién llegado a ser uno como los demás; es decir, un proceso mediante el cual el inmigrante se desidentifica y se ajusta y así reduce su singularidad y su capacidad de complementariedad

como diferente. En contraste, al inmigrante se le obliga social y culturalmente a renunciar a su condición de sujeto histórico, como también a ser uno más entre los otros con identidad y cultura propia" (Retrespo Vélez, 2006).

Los análisis realizados por la autora, muestran que "la denominada integración social de los migrantes en el contexto internacional, logra enmascarar el verdadero significado del concepto de integrar, de lo que significa ser uno más dentro de un todo con identidad propia, con espacio propio y con un papel fundamental dentro de ese todo articulado, sin tener que renunciar a la diferencia para participar en igualdad de derechos y oportunidades" (Retrespo Vélez, 2006).

La calidad de vida que en su momento no se les ha otorgado a las poblaciones de colombianos residentes en el exterior, su país de origen, es precisamente uno de los motivos por los cuales deciden marcharse de Colombia y buscar en otras latitudes mejores condiciones sociales y económicas. Sin embargo, cuando llegan a la sociedad de acogida, las condiciones sociales y económicas no son las esperadas. Comprender que lo dejado atrás es lo propio y lo encontrado en la llegada es ajeno, para muchos significa dar un paso a la involución cultural. No sentir lo que nos rodea como parte de lo propio, es dejar de ser ciudadanos en un contexto territorial.

En los contextos internacionales, periódicos y demás medios de comunicación, parecen aumentar las condiciones de rechazo a las poblaciones de migrantes. Sin embargo, frases como la pronunciada por el suizo Max Frisch en 1965 quien afirmó "Pedimos mano de obra y nos llegaron personas", han sido clave para entender la dimensión del denominado desarrollo laboral unido a la migración internacional.

Las condiciones sociales de las poblaciones migrantes en los territorios de acogida, han marcado discursos políticos centrados en torno al no deseo de la población foránea. Muchos de estos discursos han sido alimentados en el debate político contemporáneo, con relación a la pérdida de valores sociales de las sociedades receptoras, a causa de la masiva migración internacional que ha llegado desde sus costas al interior de los países de acogida.

A esta realidad no escapan los colombianos, pues unido al modelo latinoamericano de migración y la imagen generalizada de los "Latinos" en el exterior, se encuentran los estigmas de pobreza, desarraigo y abandono social que han sido generados por la violencia y el desarrollo del conflicto armado a lo largo de más de 50 años de existencia. Ser mujer, migrante, colombiana en Venezuela, casi que de manera directa se le relaciona con modelos sociales de exclusión tradicional, relacionados con la prostitución. En España, en algunos contextos la relación es similar y los estudios realizados por Ofelia Restrepo, lo demuestran.

En Estados Unidos, las redes de migrantes, unidas a las capacidades de poder adquisitivo que han logrado los migrantes en varios estados de este país, han generado en cierta medida condiciones diferentes. Aunque muchos han encontrado en ese país un segundo hogar, otros han padecido discriminación durante años y es precisamente el discurso del nuevo presidente electo de los Estados Unidos, Donald Trump, que ha generado mayor rechazo de las poblaciones de migrantes latinoamericanos en ese país. Parafraseando a George Orswell, "somos iguales, pero unos más iguales que otros", les abre los brazos a los inmigrantes procedentes de sus padres fundadores en donde el ser: blanco, católico y europeo, es bien recibido, y el resto, dependen del presidente de turno, la recepción y la deseada integración; aspectos que en este momento afectan las relaciones sociales de colombianos en ese país.

Consideraciones finales y recomendaciones

Este último aparte del escrito no pretende ser concluyente de las realidades acá mostradas, pues semejante acercamiento podría ser abordado con estudios más en profundidad, por ello solamente se pretende dar luces que podrían ser consideradas para estudios y recomendaciones futuras que traten el tema.

Si bien los movimientos migratorios en Colombia no han sido los más importantes de la región, en donde México se encuentra a la cabeza de estos flujos migratorios, el comportamiento de las migraciones en el país ha marcado una amplia diferencia en lo que se refiere a décadas anteriores.

Los nuevos comportamientos migratorios, las condiciones de salida y entrada de las migraciones, los conflictos internos que presentan algunas latitudes cercanas a nuestro territorio y el esperado acuerdo de paz, que no ha sido tema de este capítulo, pero que a futuro marcarán nuevos horizontes en las migraciones de la nación, serán temas que deberán ser abordados con seriedad y profundidad en el contexto nacional e internacional, pues sin duda también influirán de manera importante, no solamente en el flujo migratorio, sino también en los motivos de salida de la población y la forma de recepción de los migrantes colombianos en los contextos internacionales.

Ver el nuevo comportamiento de las migraciones internacionales en Colombia, permite comprender el nuevo panorama internacional que presenta el país en la región y en el contexto de las migraciones internacionales. Aumentar significativamente la entrada de población internacional, tendrá implicaciones directas a nivel económico y social que sin duda requerirán de nuevos puntos de vista, posibles soluciones duraderas y cambios sustanciales en la política migratoria del país, que hasta el momento se ha venido formulando e implementando. Pensar en comportamientos diferentes a los generados en décadas anteriores, requerirá del compromiso de las naciones para dar respuesta a las condiciones de recepción de propios (retornados) y foráneos, ante lo cual el país no puede quedar como un simple espectador de esta nueva realidad migratoria.

Si bien el Conpes 3603 de 2009, establece los principios fundamentales de la Política Integral Migratoria, se presenta un limitado abordaje al movimiento propio de la migración y al retorno de la población, lo cual requiere que esta política sea revisada en profundidad con el fin de mejorarla, logrando así abordajes inclusivos e incluyentes, no solo para los colombianos en el exterior, sino también a los inmigrantes en Colombia.

Dar respuesta a la población de extranjeros, mediante condiciones de seguridad en las ciudades y las carreteras, también deberá ser un asunto de importancia que permita aumentar los flujos migratorios y tal vez, a través de la percepción de seguridad de nacionales y extranjeros, puedan no solamente incrementar estos saldos migratorios sino además lograr condiciones de permanencia y estabilidad de aquellos que han buscado en otras latitudes, respuesta a su necesidad social y económica que un país como Colombia aun no ofrece hacia gran parte de la población.

Concentrar los esfuerzos en la imagen internacional del país, sin duda ha dado resultados; ejemplo de ello han sido los flujos migratorios que empiezan a presentarse en el contexto

nacional. Sin embargo, estos flujos no tienen un objetivo claro, en lo que a migraciones se refiere, pues el país no cuenta con un plan específico en donde defina objetivamente el rumbo deseable de la migración que se viene presentando hacia Colombia. Por lo anterior, sin duda es el momento propicio para actuar consecuentemente y mejorar la infraestructura propia de las ciudades, así como será crucial pasar de la imagen a la realidad social. Comprender que la etapa de información internacional y los cambios que se han suscitado en el comportamiento migratorio, deben trascender a condiciones de mejor oferta cultural, social y económica para propios y foráneos, esto sin duda marcará la diferencia en cuanto a desarrollo se refiere.

La atención a la población retornada, deberá ser también una prioridad del gobierno, donde las condiciones sociales, económicas, de seguridad y de calidad de vida ofertadas a estas poblaciones marcarán la diferencia. La región se ha enfocado en cambios estructurales y el papel de Colombia, como puerta de entrada a la parte sur del continente, deberá ser protagónica. Abanderar el ideal de migraciones orientadas al desarrollo del país, teniendo en cuenta aspectos como: inversión internacional, oferta de educación a extranjeros y mano de obra calificada, en territorios de acogida de acuerdo con sus capacidades de desarrollo -teniendo en cuenta las capacidades de las ciudades y centros poblados de acogida-, sin duda permitirá un rumbo de Colombia como país de atracción, tal y como la nombrada teoría lo rescata.

Por otra parte, las diásporas de colombianos en el exterior, parecen estar presentando condiciones económicas y sociales que han afectado un tema importante para el desarrollo del país y es el tema de las remesas. Uno es el caso de los colombianos que se encuentran viviendo en Estados Unidos, cuyas posibilidades económicas en muchos aspectos han sido diferentes a aquellos que han decidido migrar a España y Venezuela. El caso de España es importante en el sentido de la regularidad de la estancia, pues sin duda, esta condición de estabilidad territorial ha generado condiciones laborales, sociales y ciudadanas diferentes. A pesar que los datos reportados no son los mejores a nivel internacional, debido a la precariedad con la que aún se cuenta en términos de cifras reales de la migración y permanencia de colombianos en el exterior, las aún escasas cifras con las que se cuenta, muestran que los colombianos residentes en España, han logrado incluso modelos de ciudadanía permanente, a partir de la obtención de pasaporte español, siendo un logro de calidad de vida para algunos de los colombianos emigrados.

En cuanto al caso de Venezuela, dadas las condiciones políticas, económicas y sociales del propio país, las poblaciones de colombianos migrantes han decidido retornar en números importantes a Colombia. Esta situación ha afectado el fenómeno de la migración y Venezuela ya no se encuentra como uno de los destinos preferidos para los colombianos que deciden buscar en la migración una mejor calidad de vida. Ejemplo de ello son las disminuciones de los ingresos por remesas, emitidas desde Venezuela hacia Colombia; mientras en los ochenta y noventa, los ingresos por remesas procedentes de Venezuela se encontraban en el tercer lugar, en lo que a cuantía monetaria se refiere, hoy en día no alcanza ni a llegar al 1% del ingreso total de remesas en el país.

En cuanto a las remesas, es importante anotar que el país ha recibido en diferentes momentos mayores o menores cuantías. Últimamente y con ello se refiere a partir del 2014, las remesas han vuelto a cobrar importancia para el país. El desarrollo de las regiones, el desarrollo de los sectores de la construcción, del turismo e inclusive el impacto social en las familias receptoras de las remesas, ha sido importante. En este sentido, no solamente pensar en las remesas en

cuanto a mejora económica se refiere, cobra total importancia, pensar en el desarrollo de las regiones, dados los mayores ingresos es también importante.

Comprender que este es un momento propicio para Colombia, dados los mayores y mejores ingresos y el impacto que desde el 2016 se ha mostrado en las regiones, de acuerdo con los datos y cifras relacionadas con la paridad de poder adquisitivo, el aumento del precio del dólar y del euro, son aspectos que es necesario considerar a la hora de plantear perspectivas de desarrollo regional. Las remesas y el PIB, son un vínculo importante en cuanto al desarrollo económico colombiano refiere, y en este sentido es necesario pensar en el impacto que las mismas han generado en cuanto al desarrollo humano de receptores y emisores de las mismas. Hablar de inclusión ciudadana y de desarrollo pleno y social también deberá formar parte del debate contemporáneo al hablar de migración y desarrollo.

Por último, en lo correspondiente a la aceptación de los migrantes colombianos residentes en el exterior, la imagen de los colombianos, sumada a la historia propia del país, relacionada con la cultura de la violencia, el conflicto armado y los niveles de pobreza que históricamente sufrió el país, unidos todos ellos al desafortunado narcotráfico que estuvo presente por décadas, han afectado la inclusión de las poblaciones en el exterior. El análisis acá presentado, demuestra que no es fácil, ni siquiera en este momento, ser migrante colombiano, ser residente en otro contexto territorial, pues aún se siguen presentando condiciones de xenofobia, en cuyo caso los medios de comunicación y las propias políticas antimigratorias, se han encargado de recrudecer; Ofelia Restrepo en sus estudios es contundente con sus datos y respalda esta afirmación.

En este sentido y finalmente, será necesario pensar en formas novedosas que mantengan los flujos migratorios importantes para el país, que den respuesta a las necesidades de los colombianos en el exterior; si bien a nivel económico, deberán ser cruciales si se piensa desde el factor humano, pensar en el migrante, pensar en la gente que se mueve y en aquellos que no lo hacen será la tarea.

Bibliografía

AESCO. (2016). *Informe AESCO.*

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados . (1951). *Convención sobre el estatuto de los refugiados.*

Banco de la República. (2017). *Evaluación de la balanza de pagos y posición internacional (Enero - Diciembre 2016).* Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Banco de la República de Colombia. (2009). *Circular Reglamentaria Externa 040.* Bogotá.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Remesas internacionales en Colombia.* Bogotá.

BBC Mundo. (15 de Marzo de 2016). *BBC Mundo.* Obtenido de Mapa interactivo ¡Cuántos son y dónde viven los latinos en EEUU?: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_poblacion_latinos_hispanos_estados_unidos_mapa_grafico_all

Cancillería. (2013). *Fortalecimiento de Políticas Públicas para la Atención y vinculación de colombianos en el exterior.* Bogotá.

Cancillería de Colombia. (28 de 03 de 2017). *Colombia Nos Une*. Obtenido de http://www.colombianosune.com/servicios_migrantes/derechos

Cárdenas, M., & Mejía, C. (2008). Emigración, Crisis y Conflicto: Colombia 1995 - 2005. En A. Solimano, *Migraciones internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo* (págs. 267-320). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Comunidad Andina. (1996). *Decisión 387.* Lima.

Comunidad Andina. (2001). *Decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) den la Comuniadad Andina.*

Comunidad Andina. (2001). *Decisión 503 Reconocimiento de documentos nacionales de identificación.*

Comunidad Andina. (2001). *Decisión 504 Creación del Pasaporte Andino.*

Comunidad Andina. (2002). *Decisión 526 Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros.*

Comunidad Andina. (2003). *Decisión 545 Instrumento Andino de Migración Laboral.* Quirama, Colombia.

Comunidad Andina. (2004). *Decisión 583 Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social.*

Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 1968.* Bogotá.

congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1122.* Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1465.* Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1565* . Bogotá.

Convención de Viena. (1961). *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas.* Viena.

Cubillos Novella, A. (2016). De la migración al retorno: la inclusión ciudadana de los jóvenes retornados del exterior a la ciudad de Bogotá. *Revista el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Migraicones Internacionales*(120), 133 - 142.

Cubillos Novella, A. F. (Octubre de 2013). Tesis Doctoral "De la migración al retorno: análisis de las realidades de los colombianos retornados de España y Estados Unidos al contexto de la ciudad de Bogotá entre los años 2009 y 2010". Bilbao, España: Universidad de Deusto.

Departament of homeland security. (2014). *2013 Yearbook of Immigration Statistics Office of Immigration Statistics.* Washington: Office of Immigration Statistics.

El Espectador. (11 de Abril de 2015). Colombia a través de los censos. Bogotá, Colombia.

El Tiempo. (1 de octubre de 2008). Bajan las remesas enviadasd desde España al extranjero. *El Tiempo*.
El Tiempo. (3 de Noviembre de 2014). Colombianos llevan 9 meses sin enviar remesas desde Venezuela. *El Tiempo*.
El Tiempo. (4 de enero de 2015). Más de 2 millones de extranjeros entraron al país en 2014. *El Tiempo*.
El Tiempo. (4 de Enero de 2015). Más de 2 millones de extranjeros entraron al país en el 2014. *El Tiempo*.
El Tiempo. (6 de Junio de 2016). Aumenta salida de colombianos hacia España. *El Tiempo*.
El Tiempo. (16 de Marzo de 2016). En España hay cada vez más colombianos legales. *El Tiempo*.
El Tiempo. (11 de marzo de 2016). Los servicios financieros fueron los que más crecieron en el 2015. *El Tiempo*.
El Tiempo. (Marzo de 28 de 2016). US$ 2.100 millones: récord de remesas desde EEUU. *El Tiempo*.
Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. (s.f.). *"Acuerdo de Cartagena" Acuerdo de integración subregional Andino.* Cartagena.
Gómez , A. (2008). La diáspora colombiana: trabajo apreciado y trabajadores despreciados. (U. N. Colombia, Ed.) *Ensayos de economía*(33), 15-45.
Mercosur. (2008). *Decisión 18 Documentos de viaje de los estados partes del mercosur y estados asociados.*
Mercosur. (2014). *Decisión 14 Acuerdo modificatorio del anezo del acuerdo sobre documentos de viaje de los estados del mercosur y estados asociados.*
Migración Colombia. (2015). *boletín Anual de Estadísticas.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (1994). *Decreto 1047.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). *Decreto 1239.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). *Resolución 5707.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Decreto 2622.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Decreto 3355.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Decreto 4000.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2009). *Resolución 4700.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Decreto 4062.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Decreto 4796.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Decreto 0834.* Bogotá.
Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Decreto 1000.* Bogotá.
Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela. (1959). *Tratado de Tonchala.* Cúcuta.
Naciones Unidas. (1990). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.*
Organización de los Estados Americanos. (2015). *Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).* Washington: Organización de los Estados Americanos .
Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Convenio C097.* Ginebra.
Organización Internacional del Trabajo. (1949). *Recomendación sobre trabajadores migrantes R086.* Ginebra.
Organización Internacional del Trabajo. (1975). *Recomendación sobre trabajadores migrantes R151.* Ginebra.
Organización Internacional del Trabajo. (1978). *Convenio sobre los trabajadores migrantes C143* . Ginebra.

Portafolio. (29 de Febrero de 2016). La economía colombiana ni en crisis ni solvente. *Portafolio*.
Presidencia de la República de Colombia . (2013). *Decreto 2192.* Bogotá.
Presidencia de la República de Colombia. (2013). *Decreto 2064.* Bogotá.
Retrespo Vélez, O. (2006). *Mujeres colombianas en España: Historias, inmigración y refugio* . Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
Revista Dinero. (02 de abril de 2016). Las remesas impactan positivamente la economía del país. *Revista Dinero*. Obtenido de http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/remesas-de-colombia-alcanzan-los-us4700-millones/218797
Revista Semana. (2011). Colombianos trabajan en esclavitud en Venezuela. *Semana*.
Revista Semana. (2014). El fenómeno del anticolombianismo . *Semana*.
Revista Semana. (23 de Julio de 2016). *Semana.com.* Obtenido de http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-cada-vez-mas-migracion-en-frontera-con-colombia/482976
Robayo, M. C. (23 de Julio de 2016). *Semana.com.* Obtenido de http://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-cada-vez-mas-migracion-en-frontera-con-colombia/482976
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2013). *Acuerdo 00010.* Bogotá.
Superintendencia Bancaria. (2004). *Circular Externa 040.* Bogotá.
Vieira, J., Triviño, J., & Sánchez, C. (2008). *Inversión colombiana en el extranjero desde la década del 90.*

COSTA RICA

INFORME DE COSTA RICA

Organización Internacional de Migraciones (OIM) de Costa Rica

RESUMEN EJECUTIVO

Costa Rica, país con una población de unos 4.9 millones de habitantes y definido por su Constitución como pluricultural, es percibido como un país receptor de migrantes, pero en él se presentan todos los tipos de migraciones. El porcentaje total de residentes nacidos en el extranjero, con un índice del 9% de su población total, es alto comparado a otros países centroamericanos, pero, al mismo tiempo, bajo comparado con la mayoría de los países OCDE.

La población migrante en Costa Rica, está compuesta por extranjeros de una gran variedad de nacionalidades, en su gran mayoría de la región y del continente. Los sectores económicos más importantes del país, incluyendo el turismo, la construcción, y la producción agro-exportadora de café, frutas, plantas y flores dependen de los migrantes.

En 2015 y 2016 se sumó, además, de forma muy visible a las dinámicas migratorias un aumento importante de migrantes irregulares esperando transitar por Costa Rica. En su gran mayoría originarios de Cuba y Haití, pero también, de una variedad de países de África, el Medio Oriente y del subcontinente asiático.

EMIGRACION Y DIASPORA

Las cifras sobre los costarricenses que residen fuera del país son muy variadas. El Censo del 2011 indica que sólo el 2,9% de los entrevistados declararon tener un miembro del hogar viviendo al extranjero. Por otro lado, la encuesta del 2012 del Instituto de Estudios en Población (IDESPO) indica que el 19% de los consultados tiene un familiar cercano viviendo fuera del país[101].

En el 2010, había 187,689 costarricenses radicados en los Estados Unidos[102], según el estudio "Aspectos Socio-económicos de las Remesas Familiares en Costa Rica", realizado por el Banco Central[103] y recogido en el informe de Migración de 2012[104]. Los destinos preferidos son: los Estados Unidos (EUA) (77,8%), Canadá (4,8%), los países sudamericanos (4,1%),

[101] http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Migracion%20e%20Integracion%20en%20Costa%20Rica%20Informe%202012.pdf pp. 81.

[102] Según estadísticas de los Estados Unidos, en 2015 un total de 3,750 costarricenses residentes como trabajadores temporarios y familia mas 2,029 migrantes de largo plazo, "permanent residents" Yearbook Immigration Statistics, 2015, pp. 24

[103] Investigacion de Campo "Aspectos Socioeconómicos de las Remesas Familiares en Costa Rica", Banco de Costa Rica, Julio 2011

[104] Migración e integración en Costa Rica, Informe Nacional 2012, Dirección General Migración y Extranjería, 2012, p. 15

España (3,5%), el resto de Europa (2,9%), México (1,9%) y Panamá (1,8%)[105]. Extrapolando la población en los EEUU y los porcentajes, se podría suponer que más de 241 mil costarricenses viven fuera del país, casi un 5% de la población costarricense.

En cuanto a su composición en cuanto a género, los emigrantes costarricenses, en su gran mayoría son hombres, con solamente un 30.1% de mujeres[106].
En 2010, se identificó que 56% de los costarricenses enviaron remesas por más de USD 526 millones, y que el nivel de remesas se mantiene estables en relación al tiempo que los costarricenses pasan fuera del pais. Las remesas que recibe el país representa el doble de lo que los inmigrantes en Costa Rica envían fuera del país, es decir, unos USD 238 millones[107].

Los costarricenses migran por períodos largos, es decir, más del 43% sale por entre 10 a 19 años, el 25,7% por 10 a 14 años y un 17.9% por 15 a 19 años.

La emigración es principalmente de carácter laboral y educativo: un 81,1% son empleados con remuneración; 64% son empleados en el sector privado. Unos 36,3% son adultos, económicamente activos y entre 30 a 39 años. De los que tienen empleo, 87,2% cuentan con contratos por tiempo indefinido y 74% tiene un seguro social, pero solamente un 26% contribuye a un plan de pensiones. Un importante factor de vulnerabilidad lo constituye el hecho de que solamente el 80,5% de emigrantes costarricenses han realizado trámites migratorios, lo cual significa que uno de cada cinco emigrantes costarricenses migra bajo condiciones irregulares y por lo tanto riesgosas. El carácter laboral y educativo se refuerza con del dato de que solamente unos 2.2% de emigrantes tienen 60 o más años.

En cuanto a las redes sociales, el 82% de emigrantes cuentan con redes de apoyo al momento de migrar, 54,7% son familiares y 30.3% amigos[108]. Un 75% de ellos dicen mantener un contacto estrecho con sus parientes y amigos de manera cotidiana o semanal. Esta comunicación se facilita con el uso de nuevas tecnologías. El 39.4% utiliza herramientas como WhatsApp, Messenger, Telegram, etc., aunque la mayoría (50,9%) sigue comunicándose vía telefónica[109].

Inmigrantes en Costa Rica

TIPOS DE MIGRANTES

Los residentes nacidos al extranjero representan un 9% de la población, y las cifras oficiales indican una diferencia importante (al igual que en muchos otros países) entre migrantes regulares e irregulares. Dentro del total de migrantes, la mayoría son migrantes laborales temporales y de largo plazo, inversores y jubilados.

[105] Ibid, pp. 31.
[106] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion, pp. 32.
[107] Investigacion de Campo "Aspectos Socioeconómicos de las Remesas Familiares en Costa Rica", Banco de Costa Rica, Julio 2011. p 24, 32-35
[108] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion, pp. 33-34.
[109] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion p.17

INMIGRACIÓN DE LARGO PLAZO

Según el análisis del Informe Nacional sobre migración e integración del 2011, entre los años 2003-2008, la mayoría de migrantes laborales se empleaban en la construcción (18,2%), seguido de restaurantes y hoteles (15%) y agricultura (12,26%). Se da un comportamiento bastante homogéneo en actividades como comercio (8,49 por ciento), manufactura (8,5%) y otros servicios (8,2%)[110].

COSTA RICA COMO PAÍS DE TRÁNSITO IRREGULAR

A fines del 2015 y durante el 2016, se sumaron a las cifras habituales un número importante de migrantes en tránsito en el país hacia el norte (más de 30 mil entre cubanos, haitianos y otras nacionalidades africanas y asiáticas), así como un aumento considerable de solicitudes de protección internacional de El Salvador y de Venezuela.

Como aclara el "Plan para fortalecer la gobernanza de los flujos de migrantes extra regionales en Mesoamérica" (2016) de la OIM, el fenómeno de migrantes de tránsito no es nada nuevo, aunque los números y la visibilidad aumentaron en 2015-2016.

Turismo

El ingreso de turistas en el 2016 llego a 2.925.128 visitantes, lo cual implica un incremento importante con respecto a los años anteriores, de acuerdo con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT)[111].

[110] MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN COSTA RICA Informe Nacional 2011, pp. 25.
[111] http://www.ict.go.cr/es/documentos-institucionales/estad%C3%ADsticas/informes-estad%C3%ADsticos/anuarios/2005-2015/950-2016/file.html 20 Marzo 2017.

Población nacida en el extranjero. Total, porcentaje respecto a la población total y según país de origen. Números absolutos y relativos. 1950 – 2011

País de nacimiento	Censos					
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Total país	800 075	1 336 274	1 871 780	2 416 809	3 810 179	4 301 712
Total nacida en el extranjero	33 251	35 605	22 264	88 954	296 461	385 899
Porcentaje respecto a la población total						
Nacida en el extranjero	4,16	2,66	1,19	3,68	7,78	8,97
Porcentaje respecto a la población nacida en el extranjero						
Nicaragua	56,85	52,58	53,32	51,62	76,36	74,57
Colombia	1,83	1,90	2,32	1,89	1,99	4,28
Estados Unidos	2,88	5,62	9,66	6,04	3,21	4,12
Panamá	6,21	9,14	7,18	5,39	3,46	2,92
El Salvador	1,73	2,16	3,44	9,83	2,94	2,44
Otros	30,50	28,60	24,08	25,23	12,04	11,67

Fuente: INEC, X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: Resultados generales, San José, C.R: INEC; 2011.

El índice de crecimiento de migrantes en el país durante el período intercensal 1984-2000 muestra un descenso de los inmigrantes en el país, ya que de un 7,5% en el primer periodo se pasó a 2,4% para el presente periodo intercensal 2000-2011. No obstante, la producción de pasaportes y documentos de permanencia para extranjeros (DIMEX) se mantuvo desde el 2009 hasta ahora entre 95.000 a 125.000 emisiones anuales.

Un 82% de los encuestados en el 2016 nacieron en Nicaragua[112] y constituyen un grupo que presenta un importante crecimiento relativo al resto de la población dada la tasa de fertilidad. Según la Dirección General de Migracion y Extranjería, hay 55 nacimientos por 1.000 mujeres costarricenses y 100 nacimientos por 1.000 mujeres nicaragüenses[113]. Las mismas tendencias se pueden ver en cuanto la naturalización. Al cierre del año 2011, 52% de los 42.699 extranjeros naturalizados en el país, fueron de origen nicaragüense. 10% habían nacido en Colombia (3,2%), El Salvador (2,4%), Panamá (2,2%) y Estados Unidos (2,2); y el resto de 8% habían nacido en países centroamericanos, sudamericanos y europeos.

[112] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion, pp. 11.
[113] Migración e integración en Costa Rica, Informe Nacional 2012, Dirección General Migración y Extranjería, 2012, pp. 25.

Al contrario de la emigración, la mayoría de inmigrantes son mujeres (54,2%). En cuanto a la edad, los inmigrantes se encuentran en edad adulta y económicamente activos (más del 60% entre 20 a 44 años). Unos un 80% tienen estudios de primaria o secundaria[114].

Según datos de la DGME, un 17.9% de los migrantes trabajan principalmente en el sector agrícola, ganadero, en silvicultura y pesca, seguido por un 16,5% en el sector comercial. Por su parte, la población nacida en Costa Rica en el extranjero muestra una participación mayoritaria en el sector comercial con un 18,8% y luego, en agricultura con un 13,2%[115].

Las respuestas a la ENIE-2016 hacen pensar que la mayoría de inmigrantes viven en familia: 60% de ellos está casada/o o vive en unión libre, con un 42% declarándose jefes y jefas de hogar, 30% en condición de esposa/o y un 16% como hijos. Casi uno de tres (30%) se declaró solteros[116].

Causas

Para un 50,1% de los migrantes la razón principal para migrar fue laboral, pero no logran desarrollar sus capacidades al mismo nivel que en su país de origen: antes de migrar 32% contaban con trabajos cualificados (desde nivel técnico o medio hacia arriba), pero en Costa Rica sólo 17,25% realizan trabajos cualificados[117], lo cual significa una pérdida importante de capital productivo

Unos 65% son empleados con remuneración, pero con una desigualdad importante de género. 84% de los hombres tienen empleos remunerados mientras que entre las mujeres solamente el 48,9%. Un 28% no cuenta ni busca con empleo (42,7% mujeres y 10,7% hombres), 82% de los migrantes tienen trabajos por tiempo indefinido, 58,3 son empleados en empresas privadas.

De ellos, 41% eligieron Costa Rica para migrar por la cercanía a sus lugares de origen, 25% contaban con familiares en Costa Rica. También la inmigración está disminuyendo. Esto indican los siguientes índices: 34,9% arribó al país en la década de los ’90; 31,5% arribó en la década del 2000 y un 17,3% en la presente década[118].

En cuanto a su estatus migratorio, 80% realizó algún trámite migratorio, una cifra parecida a los emigrantes de Costa Rica. De los que no realizaron ningún trámite migratorio alguno, un 38,3% dice no contar con los requisitos necesarios y un 32,3% dice no tener fondos suficientes para solventar los costos de los trámites. Las redes entre inmigrantes son fuertes: el 81,2% eligió su lugar de residencia por contar con redes de apoyo, principalmente parientes. El 64,8% recibió al inicio ayuda de tipo material como comida y vestimenta[119].

En cuanto a aspectos de salud o aseguramiento, 66,4% de los migrantes cuentan con un seguro de salud en el país y parecen en general no generar una carga importante para el sistema. Un 50% no visitaron un centro de salud en el último año, un 20,3% lo hizo hasta dos

[114] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Población, pp. 11.
[115] Migración e integración en Costa Rica, Informe Nacional 2012, Dirección General Migración y Extranjería, 2012, pp. 45.
[116] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion, pp. 11.
[117] Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración Costa Rica, Centro Centramericano de Población, pp. 12.
[118] Idem, pp. 13.
[119] Idem, pp. 33-34.

veces y un 29,4 tres o más veces. De los que tienen recursos, 88,9% utilizaron establecimientos de salud públicos, sólo 11,1% recurrió a establecimientos privados[120].

Un 29.9% de inmigrantes entre 5 y 24 años asiste a educación formal. Las razones para no asistir varían entre hombres y mujeres: 71% de los hombres dicen tener que trabajar o preferir el trabajo; para las mujeres, las razones son el cuido de otras personas (24,7%), oficios domésticos (18,3%) y la necesidad de trabajar (18,3%)[121].

Contacto con, percepción pública e imagen de los migrantes en Costa Rica

De acuerdo con el estudio IDESPO-UNA del 2012, un 66% de los encuestados conoce a extranjeros. Ellos afirmaron, en gran parte, conocer a extranjeros y tenerles como vecinos y amigos. El mismo estudio indica que un 42% de los entrevistados trabajan cada dia con extranjeros.

La investigación "Construcción de opiniones públicas sobre la migración en Costa Rica" de IDESPO-UNA (2012) indica que la mayoría de de los costarricenses obtienen su informacion sobre migrantes desde los medios masivos de comunicación tradicionales (en programas de televisión un 88.4%; en periódicos un 69,2%; otros como el internet un 34,1%)[122].

Un porcentaje importante de encuestados indicaron haber recibido mensajes negativos de medios masivos de comunicación cuanto a migrantes: un 29,2% se refiere como los mensajes relacionados con los migrantes a temas relacionados con la violencia y un 2,7% se refieren a temas relacionados con la discriminación. Un 6,1% expresan que los migrantes vienen a "quitar" empleo a los costarricenses, un 6,1% indica que los migrantes son una carga para el país. No obstante un 13,9% expresa que los migrantes vienen a trabajar y de hecho también crean trabajo y oportunidades para los costarricenses[123].

Esta percepción sobre migrantes también cambia de un grupo a otro. La encuesta "Construcción de opiniones públicas sobre la migración en Costa Rica", realizada por el IDESPO, revela una construcción de estereotipos específicos.

[120] Idem, pp. 40.
[121] Idem, pp. 41.
[122] Construcción de opiniones públicas sobre la migración en Costa Rica, IDESPO-UNA, 2012, pp.
[123] Idem, pp.

Representaciones positivas, ambivalentes y negativas presentes en los imaginarios para cada grupo migrante en la población encuestada.

	Positivo	Ambivalencia	Negativo
Haitianos	Buscan superar la pobreza y mejorar su vida		Drogas, estafa, sicariato, prostitución
Indígenas panameños	Trabajadores	Buscan mejoría, luchan por sus derechos, pero son explotados y marginados	Son pobres
Colombianos	Trabajadores y alegres	Muy marcada pero es mayor lo negativo	Narcotraficantes, sicarios y problemas
Nicaragüenses	Personas trabajadoras	Hay unos buenos y otros malos	Delincuentes
Dominicanos	Trabajadores / buscan mejores oportunidades	Hay unos buenos y otros malos	Estafadores, revoltosos, prostitución, narcotraficantes, drogas, delincuencia
Españoles	Educación, dinero y trabajo (inversión)		Engreídos, prepotentes
Africanos	Buscan mejoría y trabajadores	Desconocimiento	Marginación
Estadounidenses	Traen dinero en inversión, turismo y pensiones		Se creen superiores, quieren quedarse con la tierra y explotar el país
Chinos	Inteligentes, trabajadores, tienen mucha tecnología		No son sociables, ambiciosos, explotadores, tacaños, codiciosos

Fuente: IDESPO-UNA, Encuesta Construcción de opiniones públicas sobre la migración en Costa Rica, 2012.

[124]

Sin embargo, una gran proporción de costarricenses utilizan como fuente de información redes sociales y medios interactivos. Como lo indica el mismo estudio, 52,1% se informan sobre la migración de amigos; 43% lo conversan en familia; 34,3% lo conversan con vecinos; 22,1% en redes sociales.

La importancia de conversaciones entre personas (y no solamente lo que presenta en la televisión, por ejemplo) sería importante a tomar en cuenta en esfuerzos de integración.

Marco legal

Disposiciones constitucionales en materia de migración en Costa Rica [125]

La Constitución Política de la República de Costa Rica, declara que los extranjeros "(…) tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las

[124] http://www.campus.una.ac.cr/ediciones/2014/agosto/2014agosto_pag08.html

[125] https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Informe-Costa-Rica-Flujos-Migratorios-Laborales-Intrarregionales.pdf

excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan recurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales" (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 19).

En cuanto al trabajo, la Constitución proclama que "El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección del trabajo" (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 56).

El Artículo 13 de la Constitución reconoce *ius soli*: los nacidos en Costa Rica de padres extranjeros (que sea su condición migratoria) tienen derecho a la nacionalidad.

Los extranjeros se encuentran limitados en su participación en la política interna (Artículo 19); la prohibición de ser diputado, ministro de Estado o magistrado, a no ser por naturalización y luego de diez años de haberla obtenido (Artículos 108, 142 y 149); o de ser Presidente o Vicepresidente de la República, Presidente o Vicepresidente de la Asamblea Legislativa (Artículos 115 y 131).

La Constitución apoya a la igualdad entre costarricenses y extranjeros pero aclara que en "(…) igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense" (Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 68).

Leyes, normas y regulaciones de la migración

Empezando en 2010, el Consejo Nacional de Migración diseña la política general de migración y la Dirección General de Migración y Extranjería implementa políticas de migración. El Consejo Nacional de Migración apunta desarrollar programas coordinados y eficientes y se compone por los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, Seguridad Pública, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores, Interior y Fiscalía.

La Ley (N°8764) General de Migración regula la entrada y salida de extranjeros y se aprobó el 4 de agosto del 2009 y entró en vigencia el 1° de marzo de 2010. La ley establece que la política migratoria sea para facilitar la coordinación interinstitucional de acciones para obtener respuestas a la situación migratoria, incluso a través de coordinación con países "expulsores de población migrante" para lograr la integración de migrantes (Ley N°8764, art. 7). La ley encarga la Policía Profesional de Migración y Extranjería con la investigación de la situación migratoria de trabajadores extranjeros "a fin de comprobar infracciones contra la presente Ley y su Reglamento" (Ley N°8764, art. 18).

En cuanto a la trata de personas, la ley 9095 de 2013 identifica las condiciones para la protección de víctimas de la trata de personas y castigo de los perpetradores y establece una entidad dedicada, la Coalición Nacional contra el Tráfico de Personas y el Tráfico de Personas. La ley y las políticas sobre la trata están actualmente bajo revisión por un esfuerzo coordinado entre ministerios y la Asamblea legislativa.

Instrumentos internacionales relevantes ratificados por Costa Rica

Costa Rica ha ratificado los siguientes instrumentos internacionales mayormente vinculados a la migración:

- Protocolo de Palermo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (ONU) Nueva York, 1967

Los siguientes instrumentos no han sido ratificados por Costa Rica:

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (1990). Convenio sobre trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los Trabajadores Migrantes.
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143): Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
- Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.

Marco politico

Política Migratoria (2013-2023) 126

La política refleja los compromisos a fin de gestionar y controlar los flujos migratorios, conseguir la integración de migrantes y la promoción del desarrollo nacional a través de la coordinación inter-institucional.

Plan Nacional de desarrollo sostenible 2015-2018

El Plan expresa que las migraciones son una parte fundamental para la política exterior de Costa Rica[127].

El Gobierno de Costa Rica reconoce el aporte de las personas migrantes y refugiadas al acervo cultural, desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes. Como el documento manifiesta:

[126] http://www.migracion.go.cr/institucion/politica/Politica%20Migratoria.pdf

[127] Plan Nacional de desarrollo sostenible 2015-2018, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2014, pp. 456.

"la administración de los flujos migratorios en Costa Rica ha tenido un cambio de paradigma, en donde la migración no sólo se enfoca desde la seguridad interna, sino también como un factor para el desarrollo del país. La implementación de una política migratoria integral incluye el posicionamiento del país en materia de protección y promoción de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como de las poblaciones vulnerables asociadas a la migración, entre ellas las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, personas menores de edad, mujeres jefas de hogar, indígenas y personas con discapacidad. Para alcanzar estos propósitos, Costa Rica es parte activa en importantes foros internacionales, tanto a nivel regional como binacional, tales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) y la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (RIAM), en todos y cada uno de ellos el país busca lograr un equilibrio en esta área tan importante para el desarrollo de las sociedades.[128]*"*

La gestión de migraciones es una prioridad, como establece el primer objetivo del Plan Nacional: "establecer y desarrollar las relaciones de Costa Rica con su entorno exterior, garantizando la preservación de la paz, la democracia participativa, la cooperación, el desarrollo humano y sostenible de la República, en un marco de pleno respeto al Derecho Internacional" tiene los siguientes objetivos y resultados:

- "Administración efectiva de los flujos migratorios (1.1). Objetivo: Garantizar que los consulados de Costa Rica en el exterior implementen los sistemas informáticos de visas y pasaportes".
- "Derechos Humanos de la población migrante y refugiada (1.2). Objetivo: Garantizar la participación de Costa Rica en foros regionales, multilaterales y mecanismos de coordinación binacional para promover la integración y respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada".
- "Programa de fortalecimiento de desarrollo fronterizo Costa Rica Panamá (1.4). Objetivo: Promover el desarrollo fronterizo como un mecanismo de dialogo y articulación que permita la aprobación de acciones y proyectos binacionales, para el desarrollo de la zona fronteriza".

Implementación: acceso a servicios básicos

Acceso a Servicios Básicos

La Constitución establece que los inmigrantes tienen los mismos derechos de acceso a servicios que los nacionales. Sin embargo, se hay una discrepancia lo suficiente grande al respecto del cumplimiento como para necesitar la Directriz N° 57 firmada por el Presidente Luis Guillermo Solís en octubre 2016 para asegurar que la atención médica gratuita en los centros de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) beneficia a migrantes en condición irregular, víctimas del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de la trata de personas.

[128] Idem supra.

Salud

Según un análisis del 2008, los inmigrantes dejan de ser una carga para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Más del 50% de los extranjeros en edad de laborar paga el seguro de salud y aportes jubilatorios y las contribuciones también cubren la atención de migrantes sin seguros. El censo nacional del 2011 refleja que los inmigrantes con los niveles más bajos de aseguramiento son los nicaragüenses y los panameños; no obstante, los inmigrantes en Costa Rica, por ser en gran mayoría jóvenes, usan mucho menos los servicios de salud de lo que ellos aportan.

El artículo 61 del Reglamento del Seguro de Salud garantiza la atención inmediata a personas no aseguradas (sin distinción de su nacionalidad) que se presenten con una emergencia. La mayoría de los costarricenses dicen estar de acuerdo con que las personas en condiciones de vulnerabilidad social reciban servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) si lo necesitan. Pero un 17% de los costarricenses contestaron que los migrantes de paso, como los haitianos, africanos o cubanos, no deberían recibir este tipo de beneficio.

Acceso al servicio de educación

De acuerdo con la evaluación de la Política Migratoria (2013-2023), los datos indican que los migrantes laborales obtienen empleos que no requieren de niveles altos de escolaridad, por lo tanto, tienen baja calificación y baja remuneración. Sin embargo, casi un 73% cuentan con educación primaria o secundaria completa.

El nivel educativo de los inmigrantes muestra diferencias según la nacionalidad y la necesidad de seguir obteniendo datos desagregados. En el caso de inmigrantes colombianos, "un 28,7% cuentan con un grado universitario completo y un 26.35% finalizó los estudios secundarios, dicha población presenta mejores índices educativos que el promedio nacional" y no son los únicos[129].

El Censo del 2011 señala menores niveles de participación de la población inmigrante en comparación con la nacional en los servicios de educación formal de primaria y secundaria, así como de educación para-universitaria y universitaria. Por otra parte, los datos suministrados por las universidades públicas constatan que tan sólo un 2,3% del total de la población estudiantil universitaria es de origen extranjero.

Impacto de la migración

Relación entre migración y desarrollo

Cuando se analiza el impacto de las migraciones en el desarrollo de los países, las remesas ocupan un lugar importante. Sin embargo, en el contexto regional de Centroamérica, Costa Rica es el país que menos remesas recibe.

[129] Fueon 2012 (pp 19-20)

El 67,6% de inmigrantes reportan no enviar remesas a su país de origen. Entre quienes sí lo hacen, la proporción de hombres es mayor (36,4%) que la proporción de mujeres (29,1%)[130]. El Banco Central de Costa Rica calculó que el valor de remesas promedio por mes y por persona es de USD 117 dólares para nicaragüenses y USD 220 para colombianos. El monto promedio mensual enviado ha pasado de 407 dólares estadounidenses en 2003 a 437 en 2010. Solamente un 28,3% de emigrantes costarricenses envían remesas y lo hacen para la compra de bienes de consumo. En contraste, los inmigrantes en Costa Rica envían remesas en un 31,4%.

Los costarricenses reciben más remesas que lo que los inmigrantes en el país envían al exterior, a pesar de la menor población emigrante comparado al nivel de la inmigración: de acuerdo a los datos proporcionados por Migración y Extranjería y en Banco Central de Costa Rica, en el año 2011, Costa Rica recibió cerca de 612 millones de dólares en remesas, 86 millones más que en el 2010. También hay que calcular que los costarricenses enviaron 257 millones de dólares a familiares en el extranjero. La mayor proporción se realiza siempre en el cuarto trimestre del año.

Migrantes vulnerables y llegadas masivas

El huracán Otto de noviembre 2016 impacto muchos de los cantones que tienen los números más importantes de migrantes, incluyendo a los dos pasos fronterizos importantes para la Ruta Panamericana. El Gobierno de Costa Rica hizo un importante esfuerzo para informar a migrantes del peligro y para ofrecerles albergues seguros, tomando en cuenta unos de los puntos más importantes acordados bajo la iniciativa Migrantes en Paises en Crisis, también conocida en inglés como “Migrants in Countries in Crisis”.

El huracán Otto llego después de dos olas sucesivas de llegadas masivas: la llegada y permanencia de 8,002 cubanos, empezando en noviembre 2015 y terminando marzo 2016; y la llegada de unos 21,000 haitianos y una minoría de 20% de nacionalidades de Africa, Medio Oriente y el sur de Asia, empezando abril 2016 y bajando en febrero 2017.

Durante el mismo periodo del fin de 2016 e inicio de 2017, los venezolanos lograron ser la nacionalidad con más solicitudes de condición de refugiado en Costa Rica, indicando el inicio de una nueva llegada masiva de migrantes venezolanos.

Perspectivas adicionales de la OIM y de las Naciones Unidas

Evaluación de la política migratoria según el índice de gobernanza sobre migraciones

La OIM ha publicado un informe conjuntamente con el Economist Intelligence Unit (EIU) en 2016. El proyecto implica el desarrollo de un marco metodológico de comparación de políticas para evaluar la medida en que las políticas migratorias nacionales facilitan la migración ordenada, segura y bien gestionada, establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[130] Encuesta Nacional de Inmigracion y Emigracion Costa Rica, Centro Centramericano de Poblacion, pp. 28.

En esta primera fase, la OIM y EIU han aplicado el índice de gobernanza sobre migraciones a 15 países piloto, seleccionados sobre en base a un equilibrio regional, tendencias migratorias generales y rendimiento económico. El índice incluye indicadores cualitativos y cuantitativos.

El marco se compone de más de 70 indicadores agrupados en 5 diferentes dimensiones de la gobernanza concerniente a las migraciones y se basa en las categorías MiGOF (Migration Governance Framework, o Marco de Gobernanza para las Migraciones), basadas en el consenso internacional más reciente sobre la definición de "políticas de migración bien gestionada":

- Capacidad institucional
- Los derechos migratorios e integración
- Gestión de la migración
- Trabajo, economía e inversión
- Cooperación y alianzas internacionales y regionales

Costa Rica obtuvo calificaciones en la categoría "desarrollada" o "madura" para cuatro de los cinco indicadores por las razones que resume el párrafo siguiente. Una ley de 1973 otorga a todos los residentes el derecho a las disposiciones sanitarias de un seguro contributivo, pero los inmigrantes irregulares no participan en el sistema nacional de seguridad social (CCSS), aunque pueden acceder a los servicios de emergencia. Todos los migrantes pueden acceder a la educación pública, y la inscripción no se puede negar si un estudiante no tiene documentos auténticos. El mercado laboral de Costa Rica está abierto. Todos los residentes extranjeros tienen el mismo acceso al empleo que los nacionales, aunque no siempre reciben un salario igual. El informe indica que el gobierno está tomando medidas para remediar esto, incluyendo una política de 2013 que busca mejorar las condiciones de trabajo de los migrantes. La mayoría de los empleos de sector público (con la excepción de ciertos puestos) también están abiertos a los extranjeros, y los extranjeros pueden ser trabajadores autónomos en las mismas condiciones que los nacionales. Costa Rica favorece a la llegada de estudiantes migrantes y permite a los estudiantes extranjeros igual acceso a la educación. Costa Rica participa activamente en convenciones y foros regionales. Ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1978), la CDN (1990) y los Convenios sobre Apatridia (1977), y es miembro del Proceso de Puebla, fundado en 1996 para proporcionar un foro intergubernamental de migración regional para el intercambio de experiencias y mejores prácticas.

Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013-2017)

Partiendo de un análisis diferenciado sobre las fortalezas del país, las debilidades y los actuales desafíos, el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Assistance Framework, UNDAF) para el periodo de 2013-2017 identifica en la Evaluación Común de País (Common Country Assessment, CCA) un conjunto de 12 focos de atención. Tres de estas aclaran la importancia de la gestión de la migración: inclusión social, equidad social y seguridad social.

Efectos propuestos:

- 3.2 Mejorada la administración y acceso a la justicia para garantizar el ejercicio pleno de los Derechos Humanos.
- 3.3 Instituciones públicas con capacidades fortalecidas para contender algunas manifestaciones del crimen organizado, incluso tramite el incremento de acciones

operativas para identificar y atender situaciones de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

---

[1] La "Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica. Informe General" (ENIE 2016), implementado por CCP-UCR, es basada en la entrevista a población migrante residente en el país, pero incluyo migrantes laborales temporales, a migrantes irregulares esperando transitar, o migrantes laborales de ingresos altos o con altos grado de cualificación /formación dado las limitaciones de los encuestadores.

ECUADOR

INFORME DE ECUADOR

María Isabel Moncayo, investigadora.

Análisis de los flujos migratorios

Emigración

Históricamente, los Estados Unidos de Norteamérica han sido el principal destino de los ecuatorianos, cuyo flujo empezó en los años setenta y ha continuado hasta la fecha. Los datos del Censo estadounidense de 2010 revelan un crecimiento exponencial de los ecuatorianos en ese país, que pasaron de 260.559 en 2000 a 564.631 en 2010, lo que significa un crecimiento del 116,1% (Ennis y otros, 2011 en OIM, 2012). Esto, a su vez, convierte al Ecuador en el segundo país de origen de los inmigrantes sudamericanos que llegan a los Estados Unidos, después de Colombia (Stoney y otros, 2013). No obstante, la mayor parte de este flujo llega de manera irregular, por lo que resulta difícil conocer su verdadera magnitud. El Ecuador es el único país sudamericano que se encuentra entre los diez principales países de origen de inmigración irregular en los Estados Unidos[131], entre los cuales ocupa el noveno lugar y representa un 2% del total (Baker y Rytina, 2012).

Tabla 1

Tabla 1: Destinos de la migración ecuatoriana, 2010	
País	**Porcentaje**
España	45,1%
Estados Unidos	28,6%
Italia	7,9%
Chile	1,8%
Colombia	1,4%
Venezuela	1,2%
Argentina	1,0%
Canadá	0,8%
Alemania	0,6%
Bélgica	0,6%
Resto del mundo	5,7%
No se especifica	5,3%
Fuente: OIM, 2012	

A finales de 1990 la emigración ecuatoriana cambia de rumbo y se dirige a España, Italia y, en menor medida, a otros países europeos. La crisis socioeconómica y política de 1998 marcó este segundo período que ha sido catalogado como "la estampida migratoria ecuatoriana" (Ramírez y Ramírez, 2005), pues provocó que, en un lapso de 10 años, más de un millón y medio de ecuatorianos saliera del país con destino hacia Europa. Como resultado, hoy en día, el Ecuador es catalogado como el primer país de la región andina de emigración hacia Europa y los Estados Unidos (Herrera, 2006).

Si bien los principales destinos de los ecuatorianos se han mantenido, actualmente estos flujos se han desacelerado. Un primer factor que incidió en esta disminución fue el establecimiento de la visa Schengen para los ecuatorianos en 2004. Un segundo factor es la persistencia de la crisis económica y la consecuente reducción de oportunidades laborales en los países de destino, sobre todo en España.

El Censo nacional 2010 registra alrededor de 500.000 ecuatorianos en España, con lo cual se ubicaron como el primer colectivo sudamericano en ese país. A 2015, el Instituto Nacional de Estadística español (INE) registra que el número de ecuatorianos es de 434.791 personas, un 4,12 % menos que en 2014. En ese mismo año, un número importante de ecuatorianos

[131] Esos 10 países son México (59%), El Salvador (6%), Guatemala (4%), Honduras (3%), Filipinas (2%), India (2%), Corea (2%), China (3%), Ecuador (2%), Vietnam (2%) y otros (15%) (Baker y Rytina, 2012).

accedió a la nacionalidad española, concretamente 258.394 personas que ya no figuran en calidad de extranjeros en el padrón continuo. Por esta causa, actualmente la estadística refleja la presencia de 176.397 ecuatorianos en España.

Respecto al sexo, en un inicio más hombres que mujeres emprendían un proyecto migratorio, pero hoy en día las brechas entre unos y otros se han acortado. Con destino a los Estados Unidos, en 2001 por cada dos hombres salía una mujer, mientras que en 2010 la diferencia se reduce prácticamente a 1.3 (OIM, 2012). En el caso de España, hombres y mujeres alcanzan cifras similares, si bien fueron las mujeres quienes iniciaron el proceso migratorio hacia ese país. En Italia y otros países europeos, las mujeres sobrepasan a los hombres; y en ciertos destinos latinoamericanos, como Chile y Colombia, los hombres son más numerosos.

En cuanto a la edad, la mayor parte de emigrantes ecuatorianos son población económicamente activa. Si bien han reducido las salidas de adultos jóvenes entre 2001 y 2010, han aumentado las salidas de niños y jóvenes entre 11 y 17 años, así como de personas mayores de 61 años, con lo cual se puede suponer que se trata de procesos de reunificación familiar tanto de hijos/as como de padres y madres de los emigrantes (OIM, 2012).

La mayor parte de emigrantes ecuatorianos pertenecen a un estrato social medio, poseen nivel de instrucción secundaria y tenían un trabajo antes de salir del Ecuador, ya sea como empleados y obreros privados o como trabajadores por cuenta propia (INEC, 2008).

En España, tanto hombres como mujeres se vinculan en sectores de ocupación poco calificados. Al igual que el resto de mujeres migrantes de la región andina, las ecuatorianas se insertan especialmente en el sector doméstico y de cuidados, seguido del sector de la hostelería y en menor medida del comercio y las actividades financieras e inmobiliarias. En cambio, la construcción, la industria y la agricultura son los campos laborales que emplean a la mayoría de los hombres[132]. Dada la crisis económica que ha afectado a España, las posibilidades de inserción laboral para la población en general, y para los migrantes en particular, se han visto considerablemente reducidas. Esto ha resultado en que 58,7 % de ecuatorianos en edad laboral que reside en ese país no tiene trabajo o una ocupación regulada por un contrato, según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (El Universo, 2016).

Con respecto al destino de los Estados Unidos, si bien la economía de ese país ha vuelto a una trayectoria positiva desde finales de 2009, la recesión ha tenido un impacto grave y continuo en el mercado laboral. En general, según la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo, la situación del empleo es mejor para los extranjeros que para los nativos. En 2014, la tasa de actividad para los primeros fue de 66,0%, mientras que para los segundos fue de 62,3%. Específicamente para los inmigrantes de origen hispano, la tasa de actividad en ese año fue de 68.9%[133]. Respecto a las tasas de desempleo, en consonancia con lo anterior, entre 2013 a 2014, la tasa de desempleo de los extranjeros se redujo del 6,9% al 5,6%; mientras que para los nativos se redujo del 7.5% al 6,3%[134].

[132] Casi el 50% de los hombres ecuatorianos se insertaban laboralmente en actividades relativas a la construcción, hasta la explosión de la crisis inmobiliaria en 2008 (Cerrutti y Gil, 2011).

[133] Sin embargo, al analizar este índice por sexo, mientras la tasa de participación de los hombres extranjeros (78,7%) supera a la de los hombres nativos (67,4%), por el contrario, la tasa de participación de las mujeres inmigrantes (53,9%) es inferior que la de las nativas (57,5%).

[134] Al mirar este índice por sexo, se observa que la tasa de desempleo para los hombres extranjeros se redujo de 6,4% a 5,0%, y la de las mujeres se redujo del 7,5% al 6,5%.

Específicamente para el grupo de trabajadores nacidos en América del Sur, entre ellos los ecuatorianos, al 2011, las tres principales ocupaciones que empleaban a hombres de entre 16 y 64 años fueron, en primer lugar, la construcción, la extracción y el transporte (23%); en segundo lugar, el servicio y cuidado personal (20%); y por último la gestión, los negocios y las finanzas (13%) (Stoney y otros, 2013). Entre las trabajadoras mujeres nacidas en América del Sur entre 16 a 64 años, en 2011 el 29% reportó que trabajaba en el servicio y ocupaciones de cuidado personal; 16% en el apoyo administrativo; 11% en la gestión, los negocios y las finanzas; y 10% en ventas (Stoney y otros, 2013).

Lozano (2009) observa una fuerte concentración de la inmigración calificada de origen latinoamericano y caribeño en Estados Unidos. Los niveles educativos, sin embargo, varían ampliamente de acuerdo a los países de origen de los inmigrantes, dentro de los cuales los ecuatorianos presentan el porcentaje más bajo (16%)[135].

Inmigración

Según el Censo 2010, el número de extranjeros en Ecuador pasó de 104.130 en 2001 a 181.848 en 2010, con lo que el porcentaje de la población extranjera ascendió de 0,9% a 1,2%. Este valor es marginal, sin embargo, debido a la escasa tradición inmigratoria que ha tenido el país, la llegada de alrededor de 200.000 personas en una década ha tenido un impacto importante en la sociedad ecuatoriana.

Se observa la principal población extranjera residente en Ecuador por año de llegada; la más numerosa es de origen colombiano (50%), seguida muy por debajo por los estadounidenses (8,7%), los peruanos (8,6%), españoles (7,8%) y cubanos (3,2%).
En la Tabla 3 se observan las nacionalidades de otros países de personas llegadas recientemente al Ecuador que, si bien muestran números bajos, da cuenta de la diversidad de los flujos que está presenciando el país. Un estudio exploratorio sobre el tema señala que se trata mayoritariamente de migración en tránsito (Freier, 2011 en OIM, 2012).

Al analizar esta población por género, todas las nacionalidades mantienen un equilibrio entre hombres y mujeres, excepto la cubana en donde los varones sobresalen casi el doble que las mujeres. La mayor parte se encuentra en edad productiva, es decir entre los 18 y 60 años. Más del 50% tiene entre 12 y 50 años, y hay un porcentaje considerable de menores de 11 años (19%). Se trata de población con niveles de educación alto pues 27% cuenta con educación superior y 4,9% tiene postgrado, con lo cual se concluye que esta población tiene un nivel de educación más alto que el promedio nacional (OIM 2012).

[135] Las personas con un mayor nivel educativo, es decir, con título de licenciatura o superior provienen en primer lugar de Venezuela (49%) y luego de Argentina (39%), Brasil (38%) y Chile (38%) (Lozano, 2009).

Tabla 3

Tabla 3: Nacionales de otros países recientemente llegados al Ecuador por país de origen y sexo, 2010

País de Origen	Hombres	Mujeres	Total
Haití	331	164	495
Pakistán	228	25	253
Ucrania	90	138	228
India	139	53	192
Nigeria	160	22	182
Afganistán	42	30	72
Camerún	39	28	67
Bangladesh	38	6	44
Indonesia	16	4	20
Nepal	15	5	20
Sri Lanka	11	7	18
Irak	15	1	16
Angola	5	10	15
Congo	4	8	12
Kenia	6	6	12
Senegal	6	3	9
Etiopía	5	3	8

Fuente: OIM, 2012

En cuanto a la participación en el mercado de trabajo, los inmigrantes representan el 1,6% de la población económicamente activa del Ecuador; 40% es empleado y obrero privado, 21% es empleado por cuenta propia y 11% es peón o jornalero (OIM, 2012). Hombres y mujeres están distribuidos de manera pareja en casi todas las categorías de ocupación, a diferencia de la ocupación de jornalero en la que predominan los varones, y el trabajo doméstico, en el que prevalecen las mujeres. Estudios cualitativos sobre distintos grupos muestran que la mayoría de los trabajadores inmigrantes se insertan en trabajos informales de venta ambulante, trabajo doméstico, entre otros, sectores económicos que no garantizan estabilidad laboral (OIM, 2012). No obstante, también se aprecia la presencia cada vez más frecuente de migrantes calificados, principalmente españoles, pero también procedentes de otros países sudamericanos, así como de otras latitudes como Asia.

Ecuador es también un receptor de población en necesidad de protección internacional, procedente principalmente de Colombia. Este flujo inició en el año 2000 y ha ido en aumento, hasta convertir al país en el principal receptor de refugiados en América Latina. Según las cifras de la Dirección de Refugio, hasta septiembre de 2016 existen 51.833 refugiados reconocidos y 186.193 solicitantes de refugio en el Ecuador, de los cuales el 95% son de origen colombiano.

Respecto al perfil demográfico de los refugiados, no existen grandes diferencias entre hombres y mujeres. La mayoría es población económicamente activa que, al igual que la mayoría de inmigrantes económicos, enfrentan una integración económica precaria ligada a empleos inestables en sectores de baja remuneración, sin beneficios laborales.

Otro flujo importante que registró el último censo es el de población retornada. Al 2010, el número de retornados era de 63.888 personas, lo que significa que uno de cada cuatro ecuatorianos que salió del país en el período 2001-2010 había regresado al Ecuador. Los lugares de donde provienen los retornados, así como sus características demográficas son muy parecidos al perfil del emigrante ecuatoriano (OIM, 2012).

El Ecuador también es un importante paso para la migración en tránsito que hace uso de traficantes o coyoteros para su llegar a su destino final. El país registra el mayor número de ciudadanos detenidos y deportados desde México entre los países andinos (Álvarez, 2009a), cuyo destino final son los Estados Unidos. La estrategia migratoria ecuatoriana no solo es utilizada por ciudadanos de Ecuador, sino por peruanos, colombianos, brasileros, chinos

(Álvarez, 2009a) y últimamente por cubanos, haitianos, africanos y personas de Medio Oriente. Los traficantes también utilizan al Ecuador como paso para llegar Brasil o Argentina. Finalmente, el Ecuador es un lugar de origen, tránsito y destino de la trata de personas. Las víctimas de este delito son hombres, mujeres y niños de origen nacional y extranjero. Las modalidades más visibilizadas son la trata con fines de explotación sexual y laboral, pero también se ha identificado trata con fines de mendicidad y servidumbre, así como reclutamiento forzoso para actividades ilícitas[136].

Cobertura legal

La Constitución ecuatoriana de 2008 es una de las más progresistas en América del Sur en lo relativo a la movilidad humana. Contempla una concepción amplia e integral de la movilidad en tanto reconoce los distintos tipos de flujos que existen en el país (emigratorios, inmigratorios, de tránsito, migración circular, de retorno y migración forzada), y entre sus principios incluye la no discriminación por origen o condición migratoria, la ciudadanía universal, el reconocimiento del derecho a migrar y la consideración de que ningún ser humano es ilegal. En su artículo 9 establece que las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las personas ecuatorianas.

Sin embargo, el marco legal secundario que regula las migraciones es múltiple, disperso y, en su gran mayoría, refleja una aproximación securitizadora del hecho migratorio, incoherente con los estándares constitucionales y con los convenios internacionales ratificados por el Ecuador[137]. Esto se debe a que algunas de sus leyes, como la Ley de Extranjería y la Ley de Migración vigentes datan de 1971, cuando la movilidad humana era asumida como un asunto de seguridad nacional. Aunque desde hace más de una década han surgido diversas iniciativas desde la sociedad civil para reformar este marco normativo, éstas no han tenido efecto. En julio de 2015 la Asamblea Nacional presentó un proyecto de ley orgánica de movilidad humana que actualmente se encuentra en discusión. Entre sus objetivos, este nuevo marco normativo pretende ajustarse a los principios de la Constitución, regular a nivel nacional las distintas modalidades migratorias desde el enfoque constitucional y articular más de una docena de cuerpos normativos en un solo cuerpo legal.

La falta de coherencia a nivel jurídico se refleja en la política migratoria del país que, a la vez que promueve una visión integral basada en derechos, mantiene concepciones securitizadoras de la migración. Esta inconsistencia se manifiesta, por un lado, al dar prioridad a la gestión de emigración con respecto a la inmigración; y por otro, que mientras para los emigrantes ecuatorianos las acciones se basan en un enfoque de derechos, para los inmigrantes que llegan al Ecuador, el enfoque es abordado desde lógicas restrictivas.

En 2008, el Estado ecuatoriano eliminó las visas de turismo para ingresar al país en cumplimiento de los principios aprobados en su Constitución. Inmediatamente decidió revisar esta decisión y en diciembre de 2009 empezó a exigir visas a ciudadanos chinos, y en septiembre de 2010 a las personas procedentes de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía,

[136] Para más información revisar los diagnósticos sobre la trata de personas de la OIM realizados por Cando (2012), Coloma (2012), Moncayo (2012), UASB (2012).
[137] El Ecuador es signatario de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia[138]. A la par de esta disposición, el Estado ecuatoriano ha tomado medidas especiales para frenar la entrada de población cubana, y emitió un decreto que condicionó el ingreso de nacionales colombianos a la presentación de pasado judicial[139]. Por otro lado, en 2012 reformó su política de refugio mediante la modificación de la Unidad de Admisibilidad, restringiendo las posibilidades de obtención del refugio. Estas medidas tuvieron su corolario en julio de 2016, cuando el Estado Ecuatoriano expulsó a 122 personas de nacionalidad cubana. Esta perspectiva de selectividad migratoria, sustentada en factores económicos y de nacionalidad (Coalición por las migraciones y el refugio, 2011), estaría coadyuvando al incremento de indocumentados y a la vulneración de los derechos de la población inmigrante.

A la par con estas acciones, el Estado ecuatoriano también ha implementado algunas medidas tendientes a regularizar a la población extranjera que reside en su territorio. En el marco de su política de refugio, en 2009 realizó un proceso de Refugio Ampliado que permitió la regularización de al menos 28.000 personas de origen colombiano. De igual manera, concedió una amnistía especial por razones humanitarias para ciudadanos de nacionalidad haitiana que llegaron al país luego del terremoto de 2010. En el marco de su política bilateral, ha suscrito estatutos migratorios permanentes con Perú, Venezuela y Colombia[140], y a nivel regional recientemente se adhirió al Acuerdo de Residencia Mercosur[141], que hasta la fecha ha beneficiado a casi 39.000 nacionales de los países del acuerdo. De igual manera, mantiene un Acuerdo relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios de ecuatorianos en España.

Nexo migración y desarrollo

Remesas

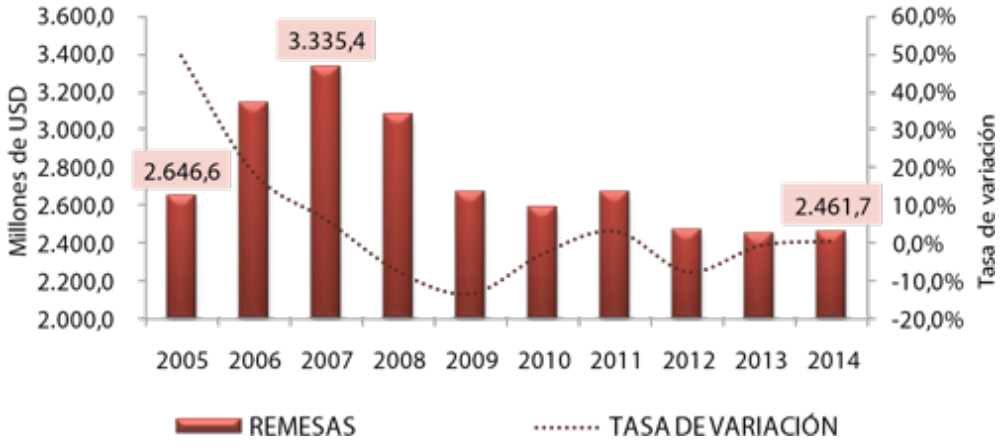
A raíz de la salida masiva de ecuatorianos provocada por la crisis que afectó al país a finales del siglo pasado, el flujo de divisas que genera esta población a través de las remesas se constituyó como el segundo rubro de la balanza de pagos del Ecuador, después del petróleo.
El pico más alto de este flujo se registró en 2007, antes de que desatara la crisis en los principales países de destino de los emigrantes ecuatorianos. A raíz de 2008, las remesas mantuvieron una tendencia a la baja, que aparentemente se ha detenido desde principios de 2016. La causa principal de este descenso, según el Banco Central del Ecuador, se debió a la depreciación del euro con respecto al dólar y a la coyuntura económica de los países donde residen los ecuatorianos como España e Italia. Los recursos enviados desde los Estados Unidos experimentaron un descenso hasta 2012, y en adelante se han recuperado en función del desempeño de la economía de ese país.

[138] Al respecto de esta medida, mientras algunas posturas al interior del gobierno hablan de una estrategia para proteger a los inmigrantes extra-continentales de las redes de trata y tráfico, otras tienden a exagerar el impacto de la libertad de visa en los flujos sur-sur y directamente criminalizan a los inmigrantes africanos y asiáticos (Freier, 2013).
[139] E Decreto Ejecutivo 1471 adoptado por el Gobierno de Ecuador en diciembre de 2008.
[140] Este último ya no está vigente.
[141] Ecuador se adhirió al Acuerdo de Residencia Mercosur en junio de 2011 mediante la Decisión CMC N° 21/11. La ratificación del Acuerdo fue publicada en 2014 y la reglamentación interna para normar el cumplimiento del mismo fue dispuesta en el Acuerdo Ministerial No. 000031, del mismo año.

Hasta el primer trimestre del 2016, las remesas subieron un 12,1% con relación al mismo período del 2015. En los tres primeros meses de este año llegaron USD 594,7 millones. De esa cantidad, el 57,7% arribó de Estados Unidos, el 24,7% desde España y el 6,5% provino de Italia (Revista Líderes, 2016).

Gráfico 1

Evolución de las remesas en el Ecuador (2005-2014)



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2014

Dada la actual coyuntura económica del país, que muestra una desaceleración debido a la disminución de los precios del petróleo a nivel internacional, el flujo de remesas resulta fundamental para sostener la economía dolarizada del Ecuador. A la vez, constituye un ingreso importante para muchas las familias ecuatorianas que hoy por hoy están siendo afectadas por la pérdida de empleo o por el empeoramiento de sus condiciones laborales.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), a nivel nacional, en marzo de 2016, 60% de la población económicamente activa no tenía empleo adecuado o pleno y el subempleo a nivel nacional era de 17,1%. El empleo no pleno registraba una reducción anual estadísticamente significativa de 2,3 puntos y la tasa de desempleo se ubicaba en 5,7% a nivel nacional. Por otro lado, del total del empleo urbano para el mismo período, el 59,6% tenía un empleo en el sector formal, mientras que el 32,6% se ubicaba en el sector informal. En cuanto a la cobertura de la seguridad social, para marzo de 2016, el 41,9% del empleo poseía afiliación a la seguridad social pública (seguro obligatorio del IESS), 6,9% estaba cubierto por programas distintos al Seguro Social y 51,2% no tenía ninguna clase de seguridad social (INEC, 2016).

Las remesas en el Ecuador se destinan, en buena medida, a las zonas de origen de la migración, que además se encuentran entre las más dinámicas de Ecuador (Olivié y otros, 2008). El grueso de los receptores (más del 50%) pertenece a sectores de ingreso medio, mientras que tan sólo el 26% de los receptores se ubica en estratos bajos (Acosta, 2005). Esto concuerda con lo planteado anteriormente acerca del perfil de los migrantes ecuatorianos, es decir, que no son los más pobres, sino personas de clase media que cuentan con los recursos para financiar su viaje. Los receptores de las remesas -mujeres, en su mayoría, y familiares de los migrantes-, siguen realizando una actividad profesional en el Ecuador (Olivié y otros, 2008). De ahí que, por cumplir un papel de complemento de la economía familiar, las remesas

son importantes, pero no suficientes para mantener un nivel de ingreso superior a la línea de la pobreza (Acosta, 2005).

Estudios realizados sobre la experiencia ecuatoriana dan cuenta de que no existe una relación sistemática entre disminución de pobreza y remesas (Acosta, 2005; Olivié y otros, 2008). El número de pobres se redujo gracias a las remesas, por vía de mejoras en el ingreso, e indirectamente mediante un estímulo de actividades comerciales y de servicios ligadas a la migración, así como al financiamiento -también por medio de remesas- de negocios y micro empresas de los familiares de los emigrantes (Acosta, 2005: 18). Sin embargo, como advierte Acosta (2005), ante una nueva crisis o desaceleración de la economía, y la consecuente caída de los ingresos de las familias, las remesas podrían volverse insuficientes para mantener los niveles de consumo, y las mejoras en el campo de la pobreza se desvanecerían.

Migración, política pública y desarrollo

La presencia de ecuatorianos en el exterior y la entrada de divisas a través de las remesas son preocupaciones fundamentales para el Estado ecuatoriano, que se han visto plasmadas en el diseño de su política pública. Precisamente, la respuesta gubernamental frente al fenómeno migratorio adquirió carácter de política de Estado a partir de 2001, cuando se creó el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior y se conformó la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores[142]. En 2002, se estableció el Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión para los migrantes ecuatorianos y sus familias, cuya preocupación era captar y tornar más eficientes los recursos que enviaban los migrantes[143].

En 2007 se crea la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), adscrita a la presidencia y encargada de la definición y ejecución de las políticas migratorias en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores[144]. A partir de ese momento, las políticas estarán orientadas a garantizar los derechos de los ciudadanos en el exterior a través de acciones de vinculación extraterritorial, pero también buscarán actuar sobre el desarrollo local para prevenir el aumento de la emigración y atender a la población retornada (OIM, 2012).

En 2013 las funciones y programas de la SENAMI pasaron al Viceministerio de Movilidad Humana, como parte de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores[145]. Con esa transición, muchos de los programas que ejecutaba esa secretaría finalizaron o fueron restructurados. No obstante, como se verá a continuación, dan cuenta de una etapa clave de la política migratoria del Ecuador y de los esfuerzos del Estado por canalizar el capital social y financiero de los migrantes en función del desarrollo del país.

La principal iniciativa que ejecutó la SENAMI fue el Plan Bienvenid@s a Casa. Uno de sus componentes era el Programa Vínculos, cuyo objetivo era consolidar y mejorar los espacios y

[142] El plan tenía como objetivo establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral, a través de tres ejes: la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano, la atención a las familias de los migrantes en el Ecuador, y la relación más estrecha del Ecuador con los Estados de destino de la migración ecuatoriana.

[143] Sin embargo, para la administración del mismo, en su artículo 7, el Decreto disponía la creación de un Directorio que nunca fue conformado. Es así que hasta el año 2006, aunque la Cancillería contaba con la partida presupuestaria, el programa no se ejecutó.

[144] Decreto Ejecutivo No. 150, Registro Oficial Nº 39, de 12 de marzo de 2007.

[145] Decreto Ejecutivo No. 20, Registro Oficial N° 22, del 25 de junio 2013.

mecanismos de participación y comunicación de los migrantes ecuatorianos con la sociedad de origen mediante el uso de tecnologías. La Red Social Virtual Migrante Ecuatoriano, por ejemplo, buscaba informar sobre los planes, programas y proyectos a disposición de los ecuatorianos migrantes y sus organizaciones. La red virtual Empresariomigrante.com pretendía reunir a empresas y pequeños negocios de migrantes para formar una red de socialización virtual, a través de la cual se pueda acceder a información y a servicios en el ámbito empresarial. Además, este espacio virtual ofrecía un directorio de empresas, así como herramientas para realizar contactos e interactuar con la comunidad de empresarios ecuatorianos[146]. Otro espacio de interacción fue el Proyecto Escuelas Cercanas, financiado a través del programa de Canje de Deuda Ecuador-España, cuya finalidad era ampliar y mejorar la participación de padres y madres migrantes en la educación de sus hijos/as que se encontraban en el Ecuador, fomentando el acceso y uso de tecnologías, y mejorando las potencialidades y capacidades de la comunidad educativa[147]. En definitiva, el Programa Vínculos apuntaba al fortalecimiento de las interconexiones entre la población migrante ecuatoriana, es decir, a su cohesión como unidad socio-cultural, así como al fortalecimiento de las conexiones entre esa población con la sociedad de origen; al mismo tiempo, la conformación de redes hacía énfasis en la visión del migrante como agente de su propio desarrollo (Moncayo, 2011: 61-62).

Otro componente del Plan Bienvenid@s a Casa fue el Programa de Incentivos y Orientación a Personas Migrantes para la Inversión Social y Productiva, que buscaba incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales de las personas y colectivos migrantes en el Ecuador. Su instrumento más importante fue el Fondo Concursable "El Cucayo", que se ejecutó entre 2008 y 2012. Su objetivo era brindar al retornado ecuatoriano una alternativa de inversión que le permitiera generar una fuente de trabajo para sí mismo y, a la vez, contribuir a dinamizar la economía del país. Este proyecto comprendía recursos concursables no reembolsables que se asignaban a través de un fondo semilla destinado a impulsar iniciativas de negocio de los migrantes retornados, quienes también debían realizar un aporte de capital, ya sea en dinero o de algún tipo de bien.

La última asignación de fondos semilla de El Cucayo se realizó en diciembre de 2012. Hasta dicha fecha, según los registros del Viceministerio de Movilidad Humana, se financiaron 411 emprendimientos, con un valor de capital semilla de USD 4.842.431,09 entregado por el Estado ecuatoriano (correspondiente al 20%), y una contraparte de USD 19.265.720,48 en dinero en efectivo y en bienes valorados invertidos por los migrantes retornados (correspondientes al 80%). En total se generaron 1.797 fuentes de empleo directas y 5.391 fuentes de empleo indirectas[148] mediante los emprendimientos financiados, los cuales se encuentran ubicados en los siguientes sectores: Industria manufacturera (26,43%), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (23,19%), hoteles y restaurantes (19,95%), servicios comunitarios, sociales y personales (19,45%), comercio al por mayor y menor (7,23%), enseñanza (2,24%) y construcción (1,5%).

[146] Hasta 2010, la red agrupó a 170 empresas registradas en las áreas de educación, hotelería y restaurantes, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, salud, comercio al por mayor y menor, servicios comunitarios, personales y sociales, e industria manufacturera (Moncayo, 2011).

[147] Hasta 2010, 150 establecimientos educativos fueron equipados con instalaciones tecnológicas para la conectividad, 8.970 docentes, personal administrativo, padres y representantes fueron capacitados, 10.150 niños y niñas establecieron vínculos con sus padres en torno al proceso educativo (Moncayo, 2011).

[148] Según el Viceministerio de Movilidad Humana, se considera que por cada fuente de empleo directa generada se crean 3 fuentes de empleo indirectas.

El Fondo El Cucayo estaba dirigido a un grupo de beneficiarios que contaba con cierto grado de capacidad económica para emprender un proyecto productivo co-financiado en Ecuador. Más adelante, se incorporaron otros servicios dirigidos a migrantes que no contaban con recursos propios, mediante el acceso a créditos productivos así como para mejoramiento y ampliación de vivienda (Moncayo, 2011).

Durante este período también se dan diversos intentos de llevar a cabo proyectos de desarrollo y de co-desarrollo a nivel local, en alianza con la cooperación internacional (OIM, 2012). El "Plan de Codesarrollo Cañar-Murcia" (2006-2010), por ejemplo, fue una experiencia piloto impulsada desde la Agencia Española de Cooperación Internacional cuyo objetivo era contribuir al desarrollo de estas poblaciones de origen y destino de las migraciones. El proyecto tenía dos componentes, uno productivo y otro social. El primero tenía como ejes la planificación física y ordenamiento territorial, manejo de los recursos naturales, apoyo al tejido productivo local y desarrollo del turismo comunitario. El segundo estaba integrado por ejes en los temas de mujer y desarrollo y apoyo psicosocial.

Otro programa en esta línea fue el Programa Conjunto "Juventud, empleo y migración para la reducción de las inequidades en el Ecuador", financiado por cinco agencias del Sistema de Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, UNFPA, OIT y OIM). Se ejecutó entre 2009 y 2013, y buscaba superar los problemas de desempleo juvenil y de migración en tres de provincias del sur del Ecuador que históricamente han sufrido un alto impacto por la migración, El Oro, Azuay y Loja. Para ello, planteaba como estrategia el desarrollo económico territorial a partir de la identificación y potenciación de ventajas comparativas territoriales que pudieran reducir los niveles de pobreza, favorecer la equidad social y generar empleo y arraigo entre la población joven. También incluyó en su estrategia la promoción del trabajo digno como una forma de acceso a los derechos laborales, igualdad de oportunidades de acceso laboral, remuneración justa, participación y protección social[149].

Migración y sociedad del conocimiento

El Estado ecuatoriano también ha hecho esfuerzos por recuperar y atraer recursos humanos calificados para cubrir la demanda de profesionales especializados en el mercado laboral local, y así aportar al desarrollo de los sectores prioritarios del país. Para ello, ha diseñado instrumentos de política dirigidos a captar una población que, además de contar con recursos económicos, posea capacidades y talentos clave.

El "Proyecto Prometeo", que inició enero de 2011 y es impulsado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior. Los investigadores y docentes que llegan a Ecuador pueden vincularse por períodos de 2 meses hasta un año, tiempo en que deben desarrollar un proyecto en conjunto con su institución de acogida que aporte a distintas áreas de conocimiento alineadas al Plan Nacional de Desarrollo.

[149] Para más información revisar ww.mdgfund.org/sites/default/files/Ecuador%20-%20YEM%20-%20Final%20Evaluation%20Report.pdf

De acuerdo con las cifras suministradas por el "Proyecto Prometeo", hasta mayo de 2014, se habían aprobado 767 perfiles de profesionales, de los cuales 91,4% correspondían a profesionales extranjeros y 8,6% a profesionales ecuatorianos. De este último grupo, 88% son hombres y 12% son mujeres. La mayor parte obtuvo su título en los Estados Unidos (36%) y en España (23%)[150]. Las principales áreas del conocimiento a las que se encuentran vinculados son: ciencias de la vida (42%), ciencias de la producción e innovación (29%), ciencias de los recursos naturales (11%) y ciencias sociales (9%)[151]. La mayoría se ha vinculado a instituciones universitarias de las principales ciudades del país.

Otro proyecto en la misma línea es "Ecuador Saludable, vuelvo por ti" [152], que inició en 2012 y es impulsado por el Ministerio de Salud Pública (MSP). Este proyecto surge en el marco del Plan de Fortalecimiento del Talento Humano del MSP (2011) con el fin de dotar de profesionales a hospitales y centros de salud, a partir de la duplicación de la demanda como resultado del aumento del gasto en salud por parte del Estado ecuatoriano[153]. El proyecto busca promover el retorno de los profesionales de la salud que se encuentran en el exterior, así como la vinculación de profesionales de otras nacionalidades con el objetivo de cubrir los requerimientos de las áreas críticas y regiones desabastecidas del Ecuador.

Hasta 2014 se habían vinculado al proyecto casi 1000 profesionales de la salud, en las siguientes áreas: médicos especialistas, médicos sub-especialistas, enfermeros, médicos generales, nutricionistas, obstetras, odontólogos especialistas y generales, psicólogos clínicos, químico/ bioquímico farmacéuticos, tecnólogos médicos y trabajadores sociales. El 89% corresponde a personas de nacionalidad ecuatoriana, el 5% a cubanos y el resto a extranjeros procedentes de varios países de Latinoamérica, Estados Unidos, España y otros países europeos. En cuanto al lugar de retorno de los profesionales ecuatorianos, más de la mitad proviene de Cuba (54%), 20% proviene de España, 10% de Argentina, 6% de Chile, 2% de México y el 1% de Estados Unidos[154](MSP, 2014). Dado que la salida de médicas/os y enfermeras/os provoca limitaciones en los sistemas de salud de los países de origen, que derivan en el consecuente deterioro de la salud de la población de esos países (Álvarez, 2012b), al implementar un programa como este, el Ecuador está apuntando a revertir los efectos de esa migración calificada.

El "Plan Retorno Educación" arrancó en enero de 2013 como respuesta a una propuesta realizada en 2012 por varios grupos de migrantes en España. Es implementado por el Ministerio de Educación (ME) y busca promover el retorno de profesores con el fin de que se incorporen al magisterio fiscal para solventar las necesidades docentes del Ecuador, donde se estima que son necesarios 10.000 profesores (El Comercio, 2014). En la primera convocatoria, que se realizó entre enero y abril de 2013, se inscribieron aproximadamente 800

[150]Seguidos por quienes se graduaron en Bélgica (8%), Japón (6%) y en porcentajes mínimos en Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Dinamarca, Francia, Hungría, Italia, México, Reino Unido y Suiza.

[151] Para más información ver http://www.conocimiento.gob.ec/areas-prioritarias-de-estudio-de-las-becas-de-la-senescyt/.

[152]Acuerdo Ministerial No. 742, de fecha 10 de mayo de 2012, y publicado en el Registro Oficial No. 742, de fecha 10 de julio de 2012.

[153]De acuerdo con el MSP, entre 2011 y 2014 las consultas médicas aumentaron de 16 millones a 32 millones al año.

[154]El alto porcentaje de profesionales que proviene de Cuba responde a un convenio entre el gobierno cubano y el gobierno de Ecuador, a partir del cual más de 1700 estudiantes ecuatorianos han sido becados por el gobierno cubano y al terminar sus estudios regresarán a Ecuador donde se les asignará una plaza de trabajo, y deberán cumplir obligatoriamente su año de salud rural.

aspirantes de diferentes ciudades de España, como Madrid, Barcelona, Murcia y Pamplona. De estas personas, 42 aprobaron las pruebas y tan solo 10 completaron el proceso, con lo cual pasaron a formar parte del grupo de 6000 elegibles a nivel nacional que ganaron un concurso de méritos y oposición para entrar al magisterio fiscal ecuatoriano en 2013 (ME, 2014).

Finalmente, el proyecto "Retornamos Patria" surge como una experiencia piloto en el marco de la política de redistribución de tierras impulsada mediante el "Plan Tierras" del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) [155]. Nace en 2012 a partir de la solicitud de 14 asociaciones agrícolas de migrantes ecuatorianos residentes en España para que se los incorpore al "Plan Tierras". A partir de ello, el MAGAP concibe el proyecto que contempla el acompañamiento a las 14 organizaciones en España en su legalización, organización y participación en la elaboración de una propuesta técnica y de capacitación, así como la adjudicación de un predio de unas 4.000 hectáreas ubicado en el cantón Guayaquil, al sureste del Ecuador. Los retornados, por su parte, tendrán que pagar el terreno, el sistema de riego para sus parcelas y los costos operativos, para lo cual deberán solicitar un crédito de producción primaria en la Corporación Financiera Nacional. Es decir que, además de ocupar las tierras improductivas, el proyecto plantea hacer uso de la mano de obra y de los conocimientos de los retornados y ser un generador de empleo para la población local (MAGAP, 2014).

En definitiva, se observa un esfuerzo del Estado ecuatoriano por recuperar a sus migrantes calificados así como atraer la migración de profesionales de otras latitudes con el fin de contribuir al desarrollo del país. Esta estrategia tiene relación con su objetivo a largo plazo de cambiar la matriz productiva para generar valor agregado hacia una sociedad del conocimiento. El éxito de estos programas a mediano y largo plazo dependerá, entre otros factores, de que las condiciones ofrecidas en Ecuador posean los suficientes incentivos como para superar las oportunidades salariales y de crecimiento profesional que los migrantes calificados encuentran en otros destinos. Por otra parte, si bien la mayor parte de población que está regresando al Ecuador no es migración calificada, constituye una fuerza de trabajo con unos conocimientos y capacidades específicos que adquirieron en el extranjero. Por tanto, la política ecuatoriana requiere tomar en cuenta el potencial de ese gran grupo de ecuatorianos que está regresando al país, con el fin de canalizarlo hacia el desarrollo nacional y contribuir a su reinserción en la sociedad ecuatoriana.

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora

Asociaciones de ecuatorianos en el exterior

Por ser los principales destinos de los ecuatorianos, a continuación, se presentará análisis de la situación de las asociaciones de ecuatorianos tanto en España como en los Estados Unidos.

[155] El "Plan Tierras" fue diseñado por el la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) y forma parte del Plan del Buen Vivir aprobado en 2009. Entre sus estrategias para la redistribución de tierras contempla: la entrega de tierras en manos del Estado, la creación de un fondo nacional de tierras previsto para la compra y la expropiación y la compra a los propietarios de tierras "improductivas" sujetas a afectación por no cumplir su función social (Ospina, 2011).

El Estado español ha mostrado apertura para apoyar al fortalecimiento organizativo de los inmigrantes y los ecuatorianos han sabido beneficiarse de esa política, que les ha permitido acceder tanto a beneficios materiales (financiación económica, prestación de espacios públicos, acceso a cursos gratuitos de formación, entre otros) como no materiales (reconocimiento como representantes del colectivo) (Gadea y Carrasquilla, 2009).

Actualmente existen asociaciones radicadas en todas la Comunidades españolas, si bien destacan las provincias de Andalucía, Barcelona, Madrid, Murcia y Valencia, donde se encuentra la mayor concentración de ecuatorianos. Algunas son organizaciones a nivel nacional, que reúnen a varias asociaciones; pero también existe una importante cantidad de asociaciones de ecuatorianos a nivel provincial y regional. Entre las más representativas se pueden mencionar la Federación Nacional de Asociaciones de Ecuatorianos en España (FENADEE), la Coordinadora Nacional de Ecuatorianos, en España (CONADEE), la Asociación Ecuatoriana de Inmigrante Radicados en España (AECUATORIE), el Consejo Nacional de Entidades Ecuatorianas en España (CNAEE), la Asociación Rumiñahui Hispano-Ecuatoriana, la Asociación de Mujeres Ecuatorianas en España (AMERES), entre otras.

El estudio de Gómez y Cubillo (2009) determina que la mayoría de asociaciones ecuatorianas en España son de reciente creación (a partir de 2005); su tasa de asociatividad se encuentra en un nivel intermedio, es decir, entre 20 y 30 asociaciones por cada 100.000 emigrados; y en general, están integradas por miembros ecuatorianos, aunque algunas también incorporan a personas de otro origen nacional. Entre las principales actividades que realizan están, en primer lugar, servicios colectivos dirigidos a determinados grupos de personas; en segundo lugar, mantenimiento/difusión de la propia cultura, y en tercer lugar, promoción del propio colectivo nacional así como cooperación con el país de origen (Gómez y Cubillo, 2009: 71).

Respecto al caso de los Estados Unidos, aunque la información oficial es escasa, existe una red extensa de organizaciones políticas y sociales de ecuatorianos en ese país. Los estimados del número de organizaciones varían, pero coinciden en que son varios cientos. Solamente en la ciudad de Nueva York habría unas 125 organizaciones (Priblisky, 2005 en Kincaid, 2011). Las mismas varían respecto al número de miembros, nivel de envolvimiento cívico y nivel de actividad. Algunas tienen nivel nacional, si bien sirven como grupos paraguas de la asociación preferente, que es regional. Así, en los Estados de California, Nueva York, Nueva Jersey y Florida existe una variedad de organizaciones que representan a inmigrantes ecuatorianos de diversas ciudades, provincias y regiones del Ecuador (Kincaid, 2011). Algunas organizaciones también se definen de acuerdo a líneas de etnicidad, por ejemplo, la Asociación China Ecuatoriana de NY o la Organización de Indígenas Otavalo Residentes en NY (Kincaid, 2011).

En general, la membresía de las organizaciones ecuatorianas en los Estados Unidos es amplia y el alcance de sus proyectos se extiende más allá de los territorios o etnicidades indicadas en sus nombres NY (Kincaid, 2011). Entre las más importantes están la Federación de Entidades Ecuatorianas en el Exterior (FEDEE), el Comité Cívico Ecuatoriano, la Asociación Mundial de Ecuatorianos Residentes en el Exterior, la Casa Ambato en Los Ángeles, Jóvenes por Ecuador, Organización Juventud Ecuatoriana, Profesionales Ecuatorianos en el Exterior (PROECUA), entre otras.

Asociaciones de extranjeros en Ecuador

En el ámbito ecuatoriano, quizás debido a su condición reciente como país receptor, no existen políticas públicas que estimulen la formalización asociativa de los inmigrantes. A pesar de esto, en el Ecuador existen asociaciones, formales e informales, de extranjeros de distintas nacionalidades. El estudio de Burbano (2015a) identifica doce iniciativas asociativas de inmigrantes en la ciudad capital -Quito- donde se concentra la mayor diversidad de extranjeros en el país, sobre todo de las migraciones más recientes. Estas agrupaciones provienen tanto de otros países sudamericanos[156] como de África[157], y tan solo una tiene personería jurídica, mientras que el resto son asociaciones informales. El estudio encuentra que no existe una relación directa entre formalidad asociativa y capital social. Por el contrario, las asociaciones informales poseen mayor capital social debido a su capacidad de interrelacionarse con la institucionalidad pública y otras organizaciones, por lo que no aspiran a la formalización (Burbano, 2015a: 67). Otro hallazgo de este trabajo es la presencia de líderes con un amplio capital social y cultural que los convierte en referentes para su propia comunidad y frente a la sociedad receptora (Burbano, 2015: 69). El estudio también destaca la conformación de asociaciones de refugiados colombianos que no solo reúnen a otros colombianos, sino a poblaciones de otro origen nacional y ecuatorianos quienes también buscan mejores condiciones de vida en el contexto urbano (Burbano, 2015a: 69).

Otro trabajo de Burbano (2015b) se centra en el caso de las asociaciones haitianas, un colectivo de reciente llegada al Ecuador que se encuentra en condiciones de alta vulnerabilidad debido a su situación de irregularidad[158]. Este colectivo ha conformado dos iniciativas asociativas (AHRRE y Comunidad Haitiana) que sobreviven en condiciones adversas tanto al interior, por su escasa experiencia, como al exterior, por no contar con apoyo institucional[159] (Burbano, 2015b). Sin embargo, el estudio encuentra que estas asociaciones han logrado atender las demandas de asesoría de sus coterráneos, así como de representación frente al Estado ecuatoriano.

En definitiva, ya sea si están formalmente constituidas o de manera informal, las asociaciones de inmigrantes en el Ecuador cumplen un importante papel como interlocutoras de los colectivos que representan. Es decir, constituyen un elemento clave en la articulación de la vida social, cultural y política de los colectivos migrantes. De ahí la importancia de que el Estado ecuatoriano incorpore en su política pública el apoyo a estas organizaciones.

Asociaciones de retornados en Ecuador

Además de las organizaciones de inmigrantes, en el Ecuador también se han conformado varias asociaciones de retornados que buscan facilitar el proceso de retorno y reintegración de sus miembros en la sociedad ecuatoriana. Los retornados tienen dificultad para reinsertarse laboralmente en el Ecuador debido a las condiciones propias del país que, como se mencionó, posee altas tasas de desempleo y subempleo; pero también debido a su edad, pues la mayoría regresa al país con más de 40 años y ha estado fuera del ámbito laboral nacional la mayor parte de su vida adulta. Otra dificultad que enfrentan es el bajo acceso a crédito debido a que

[156] De personas originarias de Brasil (1), Argentina (1), Colombia (5), Haití (2) y Perú (1).
[157] Una que agrupa a cameruneses y otra que congrega personas de Nigeria en la que también participan integrantes de Ghana, Sierra Leona y Liberia.
[158] Se trata de una población que requiere protección internacional, pero no entra en los parámetros de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Burbano, 2015b).
[159] Las instituciones que apoyan a los migrantes forzados en Ecuador se concentran en aquellos que cumplen con los parámetros clásicos del refugio (Burbano, 2015b).

no cuentan con historial crediticio en el país. Por estos motivos, muchos retornados han optado por agruparse formalmente con el fin de apalancar fondos y emprender proyectos que los ayuden a establecerse nuevamente en el Ecuador. Además, estas organizaciones cumplen un rol importante de orientación y articulación con sus asociados, con otras entidades sociales y con el propio Estado ecuatoriano. Algunos retornados también se han agrupado dentro de otras organizaciones sociales radicadas tanto en Ecuador como en el extranjero, que les sirven de grupos paraguas para lograr sus fines. Entre las estrategias que han emprendido están la conformación de fondos de ahorro y crédito con el fin de obtener créditos para micro-emprendimientos, y buscar alternativas de financiamiento o emprendimientos productivos a través de los programas que ofrece el Estado ecuatoriano.

Actualmente existen asociaciones de retornados radicadas en todo el país; entre ellas están la Red de Migrantes Retornados a Ecuador, la Asociación de Migrantes Ecuatorianos Retornados del Austro (AMERA), la Asociación de Migrantes Orenses Retornados (ASOECOMOR), la Asociación Quitus Generación, la Asociación Migrantes Retornados en Riobamba, entre otras.

En este marco, cabe mencionar que recientemente el Estado ecuatoriano emprendió el "Proyecto de Organización y Registro de Organizaciones de Migrantes Ecuatorianos", ejecutado por el Viceministerio de Movilidad Humana. Su objetivo es promover la organización de la comunidad migrante del Ecuador en el territorio nacional y en el exterior, para facilitar el ejercicio de derechos en su proceso de retorno e integración al país.

Se observa que mientras el Estado ecuatoriano favorece la formalidad asociativa de los emigrantes, carece de una normativa que estimule la conformación de asociaciones de inmigrantes y su acceso a subvenciones estatales. Este desbalance nuevamente responde a la tendencia del Estado ecuatoriano a priorizar la emigración con respecto a la inmigración al momento de diseñar sus políticas públicas.

Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo y xenofobia

Si bien la Constitución ecuatoriana garantiza los mismos derechos tanto a nacionales como a extranjeros, en la práctica estas poblaciones enfrentan dificultades para ejercer sus derechos, que se ven reforzadas por actitudes xenófobas y discriminatorias por parte de la sociedad ecuatoriana.

Una encuesta sobre opinión pública realizada en 2010 a nivel nacional, encuentra que la población ecuatoriana tiene una visión predominantemente negativa de la inmigración y no reconoce en los inmigrantes los aportes que sí atribuye a los migrantes ecuatorianos en otros países (Zepeda y Verdesoto, 2010). La mayor parte de las personas encuestadas relaciona la presencia de los extranjeros con la inseguridad, con la noción de que quitan el empleo a los ecuatorianos y con el debilitamiento de las propias costumbres. Si bien, al mismo tiempo, los encuestados reconocen el aporte de los extranjeros a la economía nacional.

El análisis también refleja que la capital y el oriente son las regiones del país en las que se manifiesta la opinión más crítica frente a la inmigración, mientras que Guayaquil y la costa son las regiones en las que se expresa mayor apertura frente a este fenómeno (Zepeda y Verdesoto, 2010).

La actitud de rechazo frente a los extranjeros se evidencia en las denuncias que reciben las organizaciones de asistencia a poblaciones en movilidad. Así, por ejemplo, en relación al acceso a la salud, aunque la Constitución ecuatoriana garantiza los servicios públicos de atención médica a todas las personas, se han detectado casos en los que se les niega atención a personas extranjeras, y otros en que deben esperar más tiempo de lo común para obtener un turno o realizarse un examen. Estas situaciones se explican por dos motivos: discriminación y falta de conocimiento y sensibilización de parte del personal de salud, psicólogos y trabajadores sociales relacionados con el sistema de atención. Esto último, a su vez, se debe a la constante rotación de personal en las instituciones públicas.

En la siguiente tabla se observa que, del total de consultas atendidas a través de las instituciones del Ministerio de Salud Pública, apenas el 0,63% corresponde a extranjeros. De ese valor, el 71,24% son colombianos, 11,94% son peruanos, 3,49% son cubanos y el restante 13,33% corresponde a otras nacionalidades.

Tabla 4

Tabla 4: Producción Consulta Externa por nivel de atención según nacionalidad, 2014

Nacionalidad	Total de Consultas	Total morbilidad	Total preventivas
Ecuador	32.600.871	20.986.615	11.614.256
Colombia	147.292	94.252	53.040
Otros	27.556	19.155	8.401
Perú	24.693	15.772	8.921
Cuba	7.218	4.100	3.118
Total general	32.807.630	21.119.894	11.687.736

Fuente: Ministerio de Salud Pública

Existen mecanismos de reclamo o denuncia que pueden activar las personas a quienes se les niega el servicio de salud, para lo cual deben presentar su caso en la oficina de reclamos del centro de salud o en la oficina del Consejo de la Judicatura. De no recibir una respuesta en 15 días hábiles, la persona puede presentar la denuncia en la Defensoría del Pueblo, a través de la cual ésta lleva a cabo una investigación defensorial y emite una resolución sobre el caso.

En lo referente al acceso a educación, en 2008 el Estado ecuatoriano emitió el Acuerdo 337 para garantizar el ingreso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de movilidad al sistema escolar. Dicho acuerdo incluye a niños refugiados, niños extranjeros en general (en cualquier condición migratoria) y niños ecuatorianos en situación de movilidad, y obliga a las instituciones educativas a recibir niños en condición de movilidad y a darles atención prioritaria debido a las condiciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar. Para ello, el Acuerdo elimina los requisitos de visado o documentación escolar de grados cursados. En caso de no tener esa documentación, la ubicación de los estudiantes se realiza mediante exámenes de ingreso.

A pesar de esta regulación, los NNA inmigrantes enfrentan limitaciones para acceder al sistema escolar. Una de ellas es la negación del acceso por falta de cupos en las escuelas

públicas o el desconocimiento del Acuerdo 337 de parte de las autoridades escolares y del personal de apoyo. Otro obstáculo son los exámenes de ingreso. Dado que no hay una normativa general que regule estas pruebas, las escuelas aplican sus propios criterios sin tener en cuenta las diferencias entre niños ecuatorianos y niños inmigrantes. A esto se añaden la existencia de problemas más estructurales en el sistema educativo ecuatoriano como "la falta de cupos en las instituciones públicas y el sobrecupo en algunos cursos, lo que conduce a que, en algunos casos, los niños sean ubicados en los grados según un criterio de disponibilidad" (Sánchez y Oviedo, 2012: 14).

Según el Censo de 2010, la población extranjera menor a 18 años del país alcanza casi los 51.000 habitantes, lo que corresponde a un 27% del total de extranjeros. La mayor parte proviene de Colombia y, en número menor, de Perú (Álvarez y Escobar, 2011 en Sánchez y Oviedo, 2012).
En relación con la población de NNA inmigrantes en escuelas y colegios, en el Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE) al 24 de febrero de 2012 aparecen registrados 27.668 estudiantes extranjeros en Ecuador: 11.519 colombianos, 1.215 peruanos, 7.447 estudiantes de otros países de América (sin detallar procedencia) y 7.487 originarios de otros continentes (Sánchez, 2012). Estas cifras indican que casi un 50% de niños y adolescentes extranjeros no están en el sistema escolar.

Con respecto al acceso la seguridad social, la normativa ecuatoriana no restringe el acceso ni la prestación de servicios de las personas de otra nacionalidad[160]. No obstante, si bien se han eliminado las barreras para acceder al sistema como aportante, todavía existen ciertas barreras para que los extranjeros puedan acceder a las prestaciones. Por otra parte, el mecanismo para regular la afiliación a la seguridad social de las personas extranjeras no está regulado[161].

Otra limitación que enfrentan ciertas poblaciones, sobre todo los refugiados[162], solicitantes de refugio y las personas en situación irregular, es que no pueden acceder al sistema financiero ni a los servicios bancarios, por no contar con una cédula de identidad como documento habilitante.

En definitiva, si bien la Constitución ecuatoriana garantiza los derechos de las personas extranjeras, las políticas migratorias son contempladas desde una visión legal-administrativa y no desde una perspectiva ciudadana que dé prioridad a la integración social del inmigrante (Burbano, 2015b). Subsiste una jerarquización de acceso a derechos de acuerdo al estatus migratorio, en cuya base más desprotegida se encuentra el migrante irregular (Burbano, 2015b). Esta jerarquización se ve reforzada por ciertas reacciones xenófobas y discriminatorias de la población nacional que, en general, tiende a rechazar al extranjero. Surge así la necesidad de promover políticas públicas para prevenir el racismo y la xenofobia, que a la vez propicien el diálogo intercultural y la convivencia social en la diversidad.

---

[160] El sistema de seguridad social ecuatoriano agrupa a las personas afiliadas en tres grupos: las personas afiliadas en relación de dependencia, las personas que no están relación de dependencia y los afiliados voluntarios.
[161] El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ha generado la asignación de números ficticios o códigos de identificación para que las personas extranjeras que no poseen cédula de identidad puedan afiliarse al sistema.
[162] En 2011, la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador emitió una circular para operativizar el acceso de los refugiados a todo tipo de servicios financieros, mediante la presentación del carnet de refugiado expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aún así, muy pocas instituciones bancarias reconocen la documentación de las personas refugiadas, por lo que el acceso de esta población al sistema financiero sigue siendo restringido.

Bibliografía

ACOSTA, A. (2005): *El aporte de las remesas para la economía ecuatoriana*. México, UN/POP/EGM-MIG/2005/02. Recuperado de http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P02_AAcosta.pdf

ÁLVAREZ, S. (2009a): "Transitando en la clandestinidad: análisis de la migración indocumentada en tránsito por la frontera sur". *Andinamigrante*, 4, pp. 2-10.

_____ (2012b): "Emigración de médicos-as y enfermeros-as de la Región Andina hacia España: complejas consecuencias para el desarrollo local". *Andinamigrante*, 14, FLACSO-Ecuador, pp. 2-18.

BAKER, B. y RYTINA, N. (2012): *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012*. Homeland Security – Office of Immigration Statistics. Recuperado de http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2012_2.pdf

BURBANO, M. (2015a): "La investigación del asociacionismo inmigrante en el contexto latinoamericano de las migraciones Sur-Sur". En García, F. J., Megías, A. y Ortega, J. (Eds.), *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España*. Granada, Instituto de Migraciones, pp. S13/60Ð S13/70, 16-18 de septiembre de 2015.

_____ (2015b): "Las asociaciones de migrantes haitianos en el Ecuador: Entre debilidad y resistencia". *REMH. Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana*, 44, pp. 207-220, ene-jun, 2015. Recuperado de http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-207.pdf

CERRUTTI, M. y GIL, D. (2011): "Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas". *Cuadernos Migratorios*, N° 1, Buenos Aires, OIM.

COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO (2011): *Informe sobre Movilidad humana*, Ecuador 2011. AECID-Save the Children. Recuperado de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8981.pdf

FREIER, L. (2013): *Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador*. Center for Comparative Immigration Studies. Recuperado de http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/Freier_CCIS_Open-Doors_FINAL-188.pdf

GADEA, M. E. y CARRASQUILLA, M. C. (2009): "Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la región de Murcia". *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, ISSN 1137-439X, 32, p.p. 1167-1183.

GÓMEZ, R. y CUBILLO, A. (2009). *Las asociaciones de inmigrantes en España. Una visión de conjunto*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

HERRERA, G. (Coord.) (2006): *Ecuador: las cifras de la migración internacional*. Quito, UNFPA – Ecuador, FLACSO - Sede Ecuador.

KINCAID, K. (2011): "Ecuadorian Inmigrants". En Bayor, Royald, H. (Editor), *Multicultural America. An Encyclopedia of the Newest Americans*. California, Greenwood, Vol. 1, pp. 553-576.

MONCAYO, M. I. (2011): *Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de Gobierno*, Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales. Quito, FLACSO-Ecuador.

ORTIZ, R. y GUERRA V. (2008): *Caracterización sociodemográfica y económica de las y los emigrantes ecuatorianos*. Quito, INEC.

INEC (2016): *Reporte de Economía Laboral* – Marzo 2016.

LOZANO, F. (2009): *La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe*. Trabajo presentado a la reunión regional "La emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe". Caracas, SELA-OIM, 17 y 18 de junio.

OIM (2012): *Perfil Migratorio de Ecuador 2011*. Quito.

OLIVIÉ I., PONCE, J. y ONOFA, M. (2008). *Remesas, pobreza y desigualdad: el caso de Ecuador*. Madrid, Real Instituto Elcano.

OSPINA P. (2011). "El naufragio de una promesa. La redistribución agraria en la Revolución Ciudadana". En Hidalgo y Laforge (Editores), *Tierra Urgente*. Quito, SIPAE, pp. 43-48.

RAMÍREZ, F. y RAMÍREZ, J. (2005). *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria (segunda edición actualizada)*. Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD.

SÁNCHEZ, C. (2012): *Niñez inmigrante en Quito: conflictos en torno la convivencia en las escuelas*. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.

SÁNCHEZ, C. y OVIEDO, S. (2012): *Los niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Ecuador: avances y deudas en el cumplimiento de sus derechos*. Quito, CLACSO / CAEU-OEI. Mimeo. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131205123235/SanchezOviedo.pdf

STONEY, S., BATALOVA, J. y RUSSELL, J. (2013): *South American Immigrants in the United States*, Migration Policy Institute. Recuperado de http://www.migrationpolicy.org/article/south-american-immigrants-united-states-1

ZEPEDA, B. y VERDESOTO, L. (2010): *Ecuador, las Américas y el mundo 2010. Opinión pública y política exterior*. Quito, FLACSO Ecuador.

Artículos en línea:

EL COMERCIO (30 de junio de 2014): "Ecuador lanza segunda convocatoria del Plan Retorno para Maestros en España". Recuperado de http://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-retorno-maestros-espana-educacion.html.

EL UNIVERSO (7 de abril de 2016): "Casi el 60 % de ecuatorianos en edad laboral no tiene trabajo en España". Recuperado de

http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/07/nota/5509614/casi-60-ecuatorianos-edad-laboral-no-tiene-trabajo-espana

REVISTA LÍDERES (11 de julio de 2016): "El monto de las remesas creció en el primer trimestre". Recuperado de http://www.revistalideres.ec/lideres/remesas-migracion-ecuador-estadosunidos-espana.html.

Entrevistas:

Entrevista funcionario del Ministerio de Salud Pública, mayo 2014.

Entrevista funcionario del Ministerio de Educación, mayo de 2014.

Entrevista funcionario del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, mayo 2104.

¿Cómo aproximarnos al estudio del proceso migratorio externo?

Las migraciones internacionales se han convertido en un fenómeno global, que afecta a todos los países, independientemente de sus niveles de desarrollo, sistemas políticos y socioeconómicos. Sus diferentes expresiones responden a múltiples causales y generan consecuencias, cuya neutralización representa un reto no solo para los migrantes, los países emisores y receptores, sino que responsabiliza con su gestión a grupos regionales y organismos internacionales. También reclaman la atención de las ciencias sociales, para que mediante un dialogo entre las disciplinas, tributen a una mejor comprensión de la migración y su relación con el desarrollo.

Sin embargo, la desarticulación de las teorías que explican la migración internacional, su fragmentación por disciplinas, presenta un panorama académico adverso para una aproximación sistémica al fenómeno migratorio como objeto de estudio, que permita estudiar sus interinfluencias con el desarrollo y los procesos de cambio social. Por otra parte, la carencia de datos coherentes, sistemáticos y fiables para establecer regularidades y tendencias en su comportamiento, es un reto metodológico a superar en los estudios que parten de un criterio territorial, tomando como unidad de análisis países o regiones, e incluso para aquellos que se proponen establecer vínculos entre determinadas dimensiones de la migración y variables de su entorno, como en el caso de la relación migración-desarrollo. El estudio de la migración internacional cubana es un ejemplo concreto de esta problemática, que exige abordajes metodológicos mixtos, pues la heterogeneidad de los datos y la carencia de estadísticas públicas sobre su comportamiento -complementarias a los saldos migratorios que ofrecen los anuarios estadísticos o demográficos nacionales-, limita la valoración de magnitudes, que aportarían a un análisis más completo de sus características.

El aumento de los flujos emigratorios de Cuba, ha sido una tendencia histórica desde inicios del siglo pasado, cuando los saldos negativos se vuelven un rasgo constante del patrón migratorio cubano. Al respecto, consideramos necesario apuntar que los patrones migratorios internacionales se conforman en tiempos y espacios específicos por diversos actores y procesos sociales, que promueven y retroalimentan el fenómeno migratorio internacional, entre ellos las instituciones y organizaciones encargadas de la gestión de la migración, las redes que vinculan a los migrantes con sus lugares de origen y de destino, las estrategias migratorias individuales, que se articulan ante los procesos que las movilizan.

Definimos el patrón migratorio (Sorolla, 2013) como el conjunto de rasgos relativamente estables que caracterizan las migraciones internacionales, como resultado de las tendencias de sus principales indicadores en un periodo determinado de tiempo. En esta interpretación, el patrón migratorio identifica las principales características de la evolución y estado del fenómeno migratorio, que pueden variar de un país a otro en la medida en que difieren en su ubicación geográfica y posición en el sistema de relaciones internacionales, en sus antecedentes de conformación y desarrollo histórico como nación, en el lugar ocupado por la migración en ese proceso, que conforma su propia tradición e historia migratoria, así como en las condiciones de su estado y en las políticas y regulaciones a las que está sujeto.

Su evolución es particularmente sensible a las coyunturas de expansión o retracción económica, a las contingencias de tipo sociopolítico y a su reflejo en la política y regulaciones migratorias. Aunque en determinadas coyunturas prevalece un elemento compulsor específico, no se instauran como resultado de la influencia de algún único factor, sino que evolucionan como un proceso social sostenido, cuyas dimensiones resultan de las interrelaciones entre las condiciones dadas en el contexto regional y global en el que se insertan, en el lugar de origen y de destino de la migración.

En el caso de Cuba, la condición insular del país, su extensión territorial y ubicación geográfica; su historia, cultura nacional y tradición migratoria; su desarrollo socioeconómico y la posición que ocupa en el actual sistema mundial, el carácter de sus relaciones con los principales países receptores de su emigración; la concepción que sostiene acerca del vínculo migración - desarrollo y con diversas áreas de la política y la seguridad; las condiciones de vida de sus ciudadanos; todos son factores que aportan elementos explicativos de las actuales características que singularizan el proceso migratorio externo cubano y su impacto en el desarrollo.

Los desafíos asociados a la emigración que enfrenta Cuba, se expresan en estrecha relación con la situación socioeconómica interna, que subyace en las condicionantes psicológicas y materiales de los proyectos migratorios contemporáneos. A su aumento, contribuyen también los vínculos que sostienen los migrantes con el país, que son cada vez más dinámicos y se producen en forma de visitas desde todos los espacios geográficos; las cadenas migratorias y las interconexiones que vinculan la población residente en el país con sus familiares, amigos y colegas en el exterior a través de las redes sociales y las comunicaciones, cada vez más fluidas por la expansión paulatina del acceso de los cubanos a la internet y las nuevas tecnologías; las posibilidades de financiamiento de proyectos migratorios que propicia el espacio abierto al autoempleo y al emprendimiento privado (denominado en Cuba "Trabajo por cuenta propia") en el marco del proceso de perfeccionamiento del modelo económico nacional; los contactos con los turistas extranjeros, que arriban al país en número creciente, según se amplían los mercados emisores y se consolida la posición de Cuba como destino turístico en el Caribe; y la gran cantidad de profesionales cubanos que laboran por programas de cooperación intergubernamental fuera del país.

Lo local se articula así con lo global, y lo subjetivo-individual con los procesos socioeconómicos, marcando con un trasfondo histórico tanto las expresiones migratorias y los perfiles de los migrantes, como los significados sociales de la migración y su relación con las concepciones acerca del desarrollo. La relación entre las razones que subyacen en las expectativas y decisiones migratorias y las causales de la migración internacional ubican el problema en espacios a la vez micro, macrosociales y globales, que convergen en una relación en cierto sentido dialéctica, por lo que resulta difícil establecer una relación de causalidad única, explicativa del fenómeno migratorio cubano y de sus implicaciones para el desarrollo. Se trata entonces de una relación compleja, que exige la consideración de motivaciones, causalidades y expresiones contextualmente condicionadas.

En cuanto al concepto de migrante, si bien aquí nos limitamos al caso de cruce de fronteras entre estados - naciones independientes, estamos de acuerdo con la reflexión más reciente de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que da cuenta de los altos niveles de movilidad humana y la pertinencia de redefinir en tal escenario el concepto y el sentido del término, de tal modo que dé cabida a la creciente heterogeneidad y direccionalidad de los movimientos actuales. En tal sentido, asumimos que la situación actual de Cuba valida la

definición de migrante, que lo considera "cualquier persona que se está moviendo o se ha movido a través de una frontera internacional o dentro de un Estado lejos de su lugar habitual de residencia; independientemente de su estatuto legal; de que el movimiento sea voluntario o involuntario; de cuáles sean las causas del movimiento; o de cuán larga sea la duración de la estancia" (OIM, 2016).

Análisis de los flujos migratorios cubanos y su cobertura legal.

En el periodo en que se concentra el análisis (años 2010-2015), los flujos migratorios cubanos muestran como característica la consolidación de la emigración, junto a una creciente movilidad internacional de la población. Desde la etapa colonial hasta el primer cuarto del siglo XX, el patrón migratorio externo cubano fue definidamente inmigratorio, pero a partir de 1930, la influencia de factores asociados a la crisis económica mundial y los crecientes lazos de dependencia neocolonial de Estados Unidos, le adjudican características emigratorias que aún hoy conserva. La continuidad de ese rasgo se expresa en los valores negativos que han mantenido los saldos migratorios externos de la población (Cuadro 1), con excepción del año 1959, cuando el triunfo de la revolución atrae una inmigración de retorno, compuesta por cubanos que emigraron a Estados Unidos, España, México y a otros países de la región en la década del cincuenta. También se produce un saldo migratorio positivo en los años 2013 y 2014, posteriores a la última modificación de la legislación migratoria (enero de 2013), la cual propició el retorno físico o la recuperación de la residencia en el país de los emigrados. A partir de ese año, se restablece el predominio tradicional de la emigración.

Tabla 1

Cuadro 1.
Saldo migratorio externo cubano (años seleccionados).

Año	Saldo Migratorio Externo	Tasa del saldo migratorio externo (por 1000 hab.)	Año	Saldo Migratorio Externo	Tasa del saldo migratorio externo (por 1000 hab.)
1900-1904	55.300	6.8	1994	-47 844	-4.4
1905-1909	96.100	10.2	1995-1999	-125 340	-2.7
1910-1914	79.300	7.2	2000	-29 322	-2.6
1915-1919	157.00	12.4	2001	-33 043	-3.0
1920-1924	232.900	15.7	2002	-30 985	-2.8
1925-1929	32.600	1.9	2003	-28 675	-2.6
1930-1934	-95.800	-4.9	2004	-35 429	-3.2
1935-1939	-48.300	-2.3	2005	-33 328	-3.0
1940-1944	-38.100	-1.7	2006	-35 267	-3.1
1945-1949	-17.100	-0.7	2007	-32 811	-2.9
1950-1954	-4.200	-0.1	2008	-36 903	-3.3
1958	-4 449	-0.7	2009	-36 564	-3.3
1959	12 345	1.8	2010	-38 165	-3.4
1960	-62 379	-8.9	2011	-39 263	-3.5
1961	-67 468	-9.5	2012	-46 662	-4.2
1962	-66 264	-9.1	2013	3 302	0.3
1965	-18 003	-2.3	2014	1 922	0.2

1980	-141 742	-14.6	2015	-24 684	-2.2
1990-1993	-18 059	-0.4			
Fuente: Construcción propia, a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de la República de Cuba, publicados en el Anuario Estadístico de Cuba 1997, p.71, y en el Anuario Demográfico de Cuba 2015, Edición 2016, Tabla VI.2 Saldo migratorio externo por sexo y tasa de saldo migratorio externo. Años 1966-2015, http://www.one.cu/publicaciones/cepde/anuario_2015/12_Tablas_Capitulo_VI.pdf.					

Cuba tiene una población residente en el exterior, que se estima que para finales de 2014 superó la cifra de 2 185 mil, lo que representa un aproximado del 19.4% del total de su población (Fraga, 2014). Las características de los flujos apuntan a una propensión al cambio en el comportamiento del proceso migratorio de su carácter definidamente emigratorio a una creciente movilidad internacional de la población, con tendencia a la migración temporal y circular.

Los migrantes son mayormente personas adultas jóvenes, en edades económicamente activas, procedentes de disímiles sectores del mundo del trabajo. Las ventajas que confieren las características psicosociales propias de este periodo de la vida, favorecen que la migración sea más probable y frecuente en jóvenes, con un menor compromiso familiar y social, mayor iniciativa y productividad, y por tanto, que los indicadores de su calificación técnico-profesional tiendan a ser superiores. Es precisamente el caso de Cuba. Sin embargo, los resultados de aplicación de métodos cualitativos descubren en la juventud un interés por formas de movilidad inicial que no impliquen la emigración, como sucedía con mayor frecuencia hasta inicio de los 2000, lo cual se ratifica con datos que refieren una mayor migración temporal en edades entre los 20 y los 40 años, la cual se incrementa, a pesar de sus elevados costos financieros y los requisitos establecidos por los principales países receptores para el otorgamiento de visados. Así, son personas en esas edades las que predominan en la migración calificada y en los flujos laborales no altamente calificados (por ejemplo, hacia diferentes destinos en el Caribe y en la Península de Yucatán, México, vinculados al mercado turístico, al mundo del espectáculo y al comercio informal) (Sorolla y Oroza, 2011; Sierra y Sorolla, 2016).

El perfil de los migrantes cubanos, concebidos como grupo, se asocia a un capital cultural y social, adquirido en un sistema social, que ha tenido en la base de su concepción de desarrollo la formación de recursos humanos calificados (RHC). Ese capital se considera influyente en el asentamiento de la emigración en las grandes ciudades tradicionalmente receptoras (como Miami, Nueva York, Ciudad México, Madrid y Barcelona) y en su capacidad de extenderse hacia nuevos destinos antes inusitados, por todo el mundo (se reportan migrantes cubanos en 146 países). Con ése capital, se incorpora a los sectores más calificados del mercado laboral, pero también a otros como los servicios, la construcción y el comercio. Le ha permitido además articular estrategias de inserción para enfrentar en mejores condiciones la crisis y los niveles de desempleo que afectan los escenarios de la migración internacional. De este modo, la movilidad de la población cubana, las condiciones de desarrollo del país, el contexto migratorio global y la tendencia a la selectividad de las políticas migratorias, hacen confluir dos indicadores importantes de la migración cubana, como son la edad y la calificación profesional.

En cuanto a la composición por sexos, color de la piel y procedencia territorial de la migración, continúan siendo similares a las décadas anteriores: es predominantemente femenina, blanca y urbana (Sorolla, 2013, Realín, 2011, ONE, 2016).

Tabla 2

Cuadro 2.
Estructura del Saldo Migratorio por edades para cada sexo (promedio 2005-2010).

Edades	Hombres	Mujeres
0-4	-504	-524
5-9	-832	-842
10-14	-1 036	-1 042
15-19	-1 432	-1 574
20-24	-1 218	-2 186
25-29	-1 433	-1 848
30-34	-1 871	-2 060
35-39	-1 952	-1 881
40-44	-1 629	-1 552
45-49	-981	-1 066
50-54	-609	-818
55-59	-532	-822
60-64	-420	-729
65-69	-287	-476
70-74	-140	-290
75-79	-197	-394
80-84	0 0	0 0
Total	-15 074	-18 102
Fuente: Proyecciones de la Población Cubana 2010-2030. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba, 2010, p.138. www.one.cu.		

La proporción por sexos arroja un 56,2 % de mujeres migrantes, cerca del 43 % de ellas menores de 35 años (Cuadro 2). Este rasgo se consolida desde 1995, a tono con el comportamiento regional en cuanto a la feminización de la migración. Sin embargo, vale apuntar que esta característica de la migración cubana, está influida por las políticas públicas y programas para promover la equidad de género, que han beneficiado ante todo a las mujeres, garantizando para ellas un marco jurídico-administrativo que les proporciona derechos, condiciones económicas y laborales iguales a los hombres, con lo que han desarrollado capacidades para tomar decisiones y articular iniciativas y estrategias migratorias independientes, asociadas a proyectos de vida y no obligatoriamente como estrategias de supervivencia individual o familiar, a diferencia de muchas de sus congéneres de otros países de la región.

En cuanto a la temporalidad, la emigración sigue siendo un proceso continuo, pero con una tendencia al aumento de los desplazamientos temporales, cuya duración depende cada vez más de los niveles de satisfacción de las expectativas y de la consolidación de un estatus migratorio y laboral en el país receptor, que permita viajar a Cuba. Después de la implementación de la nueva normativa migratoria el 14 de enero de 2013**,** los viajes al extranjero por razones personales se incrementaron en un 62%, con un mayor flujo hacia países latinoamericanos, pero manteniendo los destinos habituales: Estados Unidos, México, Panamá, España y Ecuador (Fraga, 2014; Oropesa, 2015). El 46% del total de residentes en Cuba que viajaron al extranjero regresó al país, predominando las estancias cortas (el 72% regresó antes de los dos años establecidos para el cambio a la categoría de emigrado). También se reportó la repetición de los viajes de los cubanos residentes que salieron del país

(el 32% de los que viajaron lo hizo más de una vez) y el aumento de la frecuencia de las visitas de los emigrados (el 17% repitió el viaje) (Fraga, 2014; Oropesa, 2015). De acuerdo con estas estadísticas, lo que tipifica la movilidad internacional de la población cubana actual son mayormente los procesos de migración temporal de carácter circular, con fines familiares y laborales, que hacen que las personas permanezcan en el exterior por periodos de tiempo, visiten regularmente a Cuba de vacaciones y luego regresen al extranjero. En los viajes temporales, destacan los que migran para trabajar fuera del país y las personas de la tercera edad, fundamentalmente mujeres, que van a visitar a sus hijos, sobre todo a apoyarlos durante la maternidad y para el cuidado de menores y otros familiares inmediatos (Sorolla y Moreira, 2015). Asimismo, se encuentran los que arribando a edades cercanas a la jubilación, buscan contratos de trabajo en el extranjero, aprovechando su capital social e intelectual, y las ventajas que la actual política migratoria cubana les proporciona para residir en el exterior sin perder beneficios en términos de acceso a la seguridad social y salud, garantizados con la preservación de la residencia en Cuba.

Con respecto a la direccionalidad de los flujos y los países de acogida, en el último lustro se han seguido consolidado destinos migratorios que desde de la década de los noventa volvieron la migración más extendida y diversa. La diversificación de la migración intrarregional se instaura como característica durante la década de los noventa, pero en el último lustro se reporta presencia cubana en todos los países de Centroamérica, América del Sur y en diecinueve islas del Caribe, favorecida por la vecindad geográfica, la proximidad cultural y lingüística, la tradición migratoria o por la existencia de otros migrantes y redes más recientes, proveedoras de apoyo en países que ocupan una posición estratégica en las rutas de tránsito hacia Estados Unidos. De igual modo, se encuentran países cuyos sectores de economía informal proporcionan empleo irregular a los migrantes de baja calificación y propician un comercio de frontera, sumergido en aparentes prácticas trasnacionales.

La migración intrarregional se combina con expresiones extrarregionales, muy extendidas en el caso de Europa, donde desborda países de acogida tradicionales como España, Francia e Italia y se va volviendo más visible y numerosa en Alemania, Austria, Suecia y otros países de centro, norte y este de Europa. Alcanza también países de África y Asia, donde fungen como destinos migratorios países que no cuentan con una historia de atracción de inmigrantes cubanos. Cubanos en Islandia y Groenlandia, o en China, Japón, Indonesia o Australia así lo demuestran.

En el caso de Estados Unidos, las salidas desde Cuba crecieron en un 88%, a partir del incremento en el otorgamiento de visas temporales, tanto para una, como para múltiples entradas, tipo de permiso que el gobierno estadounidense comenzó a conceder desde 2014. Según el Buró del Censo Estados Unidos, los cubanos constituyen el 3.7% de todos los latinoamericanos que viven en ese país. Se estima que los cubanos alcanzan los 2 millones, de los cuales 1.1 millón (57%) son nacidos en Cuba y 851 mil son nacidos en Estados Unidos. El 47% de los nacidos en Cuba ha vivido en ese país por más de 20 años y el 59% ha obtenido la ciudadanía estadounidense por naturalización (USCB, 2011).

La modificación paulatina de sus tipologías, indica que junto a vías regulares de emigración y migración temporal, persiste la migración irregular hacia Estados Unidos, como alternativa para salvar barreras migratorias asociadas a las políticas de visado, cuando no se reúnen los requisitos. Su comportamiento actual articula continuidades entre la migración interna y la internacional, que han generado flujos mixtos por su composición y tipología, que combinan

vías regulares e irregulares (OIM, 2010, p.373)[163]. La migración irregular cubana, cuya manifestación más frecuente fuera el cruce del estrecho de la Florida en pequeñas embarcaciones y medios rústicos (las llamadas balsas), sin abandonar la vía marítima ha evolucionado hacia complejos diagramas que combinan rutas aéreas, marítimas y terrestres, articuladas en operaciones de tráfico de migrantes, produciendo intersecciones con la trata de personas (Sorolla y Moreira, 2015). Así, hacia finales del siglo XX, se instaura junto al problema de la emigración irregular, el tráfico de emigrantes.

La mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que no hay un conocimiento real de la magnitud de los migrantes irregulares, incluidos aquellos que se someten al tráfico o son víctimas de la trata de personas. La principal dificultad para cuantificar la migración irregular radica en sus mecanismos de reproducción y en su propio carácter ilícito, por lo que los datos que se obtienen solo refieren los casos conocidos por las autoridades y difundidos en la prensa. Más difícil resulta el estudio de sus rutas y la participación de la delincuencia organizada. En ello influyen factores como el carácter clandestino del tráfico y la trata, la falta de reconocimiento del problema por parte de las víctimas, sus familiares, así como el temor a presentar denuncias.

Cuba reúne un conjunto de condiciones que la hacen vulnerable a la migración irregular y los efectos de su intersección con el tráfico y la trata de personas. Es un país que desde el punto de vista interno cuenta con condiciones, tanto en lo subjetivo, como en lo histórico y en lo estructural, que propician la reproducción de la emigración. La migración como fenómeno, atraviesa como un eje transversal toda la sociedad cubana, producto esencialmente de la influencia de factores coyunturales y estructurales propios de su desarrollo y de factores externos que estimulan la movilidad transfronteriza de millones de personas a escala mundial. Otro factor de influencia es su posición geográfica, rodeada por las rutas de tráfico de migrantes del Caribe y en estrecha cercanía con el principal país receptor, que constituye un constante factor de atracción de nueva inmigración y aplica para los cubanos una política inmigratoria diferenciada de puertas abiertas a la inmigración irregular, a cuyos orígenes haremos referencia en el siguiente acápite.

Las normativas jurídicas que la viabilizan se basan fundamentalmente en la "Ley para ajustar el status de los refugiados cubanos a la de residentes permanentes legales de Estados Unidos y para otros fines", Ley Pública 89-732 (HR. 15183), conocida como Ley de Ajuste Cubano, del 2 de noviembre de 1966 (USCIS, 2011), aún vigente, y la implementación a partir de la segunda mitad de los noventa de la política conocida como “pies secos/pies mojados”, por la cual aquel que arriba a suelo estadounidense por cualquier vía es admitido y el que es interceptado en el mar, devuelto a Cuba. Estas normativas se han ido adecuando a través de otras leyes, decisiones ejecutivas, disposiciones administrativas y judiciales aprobadas en años posteriores, que han extendido su aplicabilidad en las condiciones cambiantes del contexto, de modo que ampara de manera prácticamente expedita a las personas de origen cubano que arriban a territorio estadounidense por vías irregulares (consultar USCIS, 2011). Así, estas rutas combinan vías que se ejemplifican a continuación:

- por vía marítima, en embarcaciones rústicas o de pesca que arriban a las costas del sur de la Florida o a las de Centroamérica y México, desviadas de sus rutas hacia Estados

[163] La OIM en su Informe sobre las migraciones en el mundo 2010, El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio, en la pag.373 define a los flujos mixtos como movimientos de población complejos que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes, que en conjunto comparten las vías de desplazamiento y en muchos casos las redes de traficantes.

Unidos. Esta vía se solapa con las operaciones marítimas de tráfico de migrantes por el Estrecho de la Florida o por otras rutas para evadir los sistemas de patrullaje por el suroeste, hacia la península de Yucatán y las Islas Caimán o hacia países de Centroamérica, para intentar luego ingresar en territorio mexicano y continuar rumbo a Estados Unidos. Por el este, las rutas se orientan hacia Bahamas o Jamaica y República Dominicana, buscando cruzar el Canal de La Mona y alcanzar las costas de Puerto Rico. Algunas embarcaciones tocan tierra en las islas de Turcos y Caicos, territorio británico donde pueden ser detenidos y deportados, o en las Islas Vírgenes estadounidenses, donde se les otorga admisión bajo palabra, según la política de "pies secos-pies mojados".

- por vía terrestre, ingresa por la frontera sur de México, desde Guatemala y Belice, a donde arriba por la porosidad de los corredores sur y centroamericanos, para continuar hacia Estados Unidos por vía aérea o terrestre. En menor medida se produce también por la frontera con Canadá.
- por vía aérea, por los aeropuertos internacionales. Los cubanos que ingresan a otro país por vía aérea para continuar hacia Estados Unidos, lo hacen a partir de una salida regular desde Cuba o desde terceros países.
- por vías mixtas, asociadas al tráfico de migrantes. Recurre a rutas aéreas desde los distintos continentes, al cruce de las fronteras terrestres con Canadá o a través de Suramérica y los corredores migratorios centroamericanos hacia la frontera con México, reportándose por primera vez en el caso cubano la combinación del tráfico de migrantes con la trata de personas.

Legislación y política migratoria

Las políticas migratorias -entendidas como las estrategias, normas y prácticas que adoptan los gobiernos, dirigidas a regir la actuación en materia de movimiento poblacional, a fin de prevenir y controlar su impacto para el Estado-, responden a consideraciones de carácter estratégico, asociadas a intereses nacionales, necesidades económicas y concepciones políticas y de seguridad de cada Estado, el que se reconoce soberano al adoptar la legislación migratoria que considere adecuada para imponer su derecho a controlar sus fronteras nacionales y garantizar la integridad de su territorio.

En el caso cubano, la política migratoria y las relaciones con la emigración se vieron afectadas a partir 1959, luego del triunfo de la revolución, cuando la cuestión migratoria se inserta en el contexto del conflicto Estados Unidos-Cuba y, en tal condición, desempeña un papel de instrumento de implementación de la política exterior, apegado al modelo de la Guerra Fría. La política de "puertas abiertas" parte de la acogida de cubanos, calificados de facto como refugiados políticos, que fue una de las respuestas a las transformaciones de carácter antiimperialista que se producían en Cuba. A partir de ese momento, las regulaciones migratorias estadounidenses para Cuba tomaron un curso que derivó en la implementación política de una interpretación de los fenómenos migratorios, que relaciona el crecimiento del potencial y las presiones migratorias internas de una sociedad como "olla de presión", que se constituye en factor de desestabilización interna y cambio social (Aristide y Zolberg, 1999).

Así, la cuestión migratoria se incorpora al arsenal del conflicto entre ambos países aun antes de la ruptura de las relaciones diplomáticas, la agresión militar por Playa Girón (o Bahía de Cochinos), la Crisis de los Misiles (también conocida como Crisis del Caribe o Crisis de Octubre) y la aprobación del conjunto de instrumentos legales y decisiones ejecutivas que conforman el entramado del bloqueo económico y comercial contra la Isla, hechos todos que

entre 1959 y 1962 enmarcan un escenario de confrontación en el cual se produce la primera oleada emigratoria cubana posterior a la revolución.

Como se reconoce, en el estado de la migración desempeña un papel importante la política del gobierno del país de origen con relación a sus emigrantes. En ese escenario de confrontación, el gobierno cubano diseñó su normativa migratoria con un enfoque defensivo: se establece en 1959 el Permiso de Salida (Ley No.2) y se implementa en octubre de 1961 el Permiso de Entrada a Cuba. No obstante, con el transcurso del tiempo, el proceso de normalización de las relaciones entre el gobierno cubano y la emigración se ha vuelto un proceso constante, que se ha reflejado, entre otros aspectos, en la flexibilización periódica de las regulaciones migratorias.

En diciembre de 1977, llegó a Cuba el Primer Contingente de la Brigada "Antonio Maceo", compuesta por jóvenes radicados en Estados Unidos, cuya salida se produjo bajo la tutela de sus padres. A finales de 1978, el gobierno cubano convocó a una reunión en Cuba a un grupo de representativos de los emigrados que sostenían una posición de respeto (hoy se conoce como el Diálogo de 1978), la cual permitió aumentar los contactos, incluyendo el inicio de las visitas regulares de emigrados al país. Al año siguiente (1979), como resultado de esta política, entraron al país, en visitas familiares organizadas en grupos o de forma individual, más de 100 mil cubanos residentes en el exterior, en lo que se conoció en ese periodo como "los viajes de la comunidad".

Sin embargo, la década del noventa marcó una pauta importante en la evolución posterior del tema migratorio en Cuba, en la medida en que el proceso de flexibilización de la normativa migratoria se vuelve una práctica sistemática, expresión de la adecuación de la política migratoria a la situación interna del país y al curso de la política hacia la emigración. En estos años, la política hacia la emigración marca puntos de viraje, asociados a la evolución de la propia emigración en cuanto a su composición y posiciones políticas y a las condiciones socioeconómicas del país, golpeada por la crisis económica que sucedió a la caída del campo socialista europeo a partir de 1989, principal socio comercial de la Isla.

En 1994, se celebró en La Habana la I Conferencia "La Nación y la Emigración", cuyos acuerdos facilitaron el restablecimiento y aumento de los vínculos entre los emigrados y sus familiares a través de los viajes a Cuba y el relajamiento de los requisitos para viajar al extranjero mediante nuevas categorías migratorias que se introducen para permitir la migración temporal. En noviembre de 1995, se celebró la II Conferencia "La Nación y la Emigración", como resultado de la cual se introdujo un permiso de entradas múltiples prorrogable cada dos años (Vigencia de Viaje), que permitía a sus portadores permanecer en Cuba hasta 3 meses. En mayo de 2004, luego de la III Conferencia, se eliminó el Permiso de Entrada para los emigrados (DACCRE, 2012).

En años posteriores, se celebraron también en La Habana dos encuentros de cubanos residentes en el exterior (en marzo 2008 y enero 2010) y se comenzaron a celebrar periódicamente fuera de Cuba Encuentros Regionales y Nacionales de Cubanos Residentes.
A partir del 14 de enero de 2013, entran en vigor nuevas modificaciones a la normativa migratoria cubana, las que conservan el carácter defensivo y de protección de los recursos humanos considerados necesarios para el desarrollo del país que ha caracterizado a la política migratoria cubana, al tiempo que respaldan la política hacia la emigración, al proponerse favorecer un vínculo constructivo y mutuamente provechoso entre la Nación y la Emigración, utilizando terminología de los noventa. Se persigue crear las condiciones jurídicas necesarias

para que aumente el volumen de viajes al país y las repatriaciones de los cubanos residentes en el exterior, y propiciar que las personas que viajan al extranjero no se conviertan en emigrados, sino que preserven su residencia y todos sus derechos en Cuba.

En lo que respecta a la entrada al país, el Decreto Ley número 302 del 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley número 1312/76, "Ley de Migración" que se aplica a partir del 14 de enero de 2013 (MINJUS, 2012: 1357-1387), extiende de 60 a 90 días el tiempo de permanencia temporal en Cuba de los emigrados que la visitan, prorrogable "cuando razones fundadas lo aconsejen"; autoriza la entrada temporal a Cuba de los que emigraron por vía irregular después de la firma de los Acuerdos Migratorios Cuba-Estados Unidos de 1994 y 1995, y de los profesionales de la salud y deportistas de alto rendimiento que, estando en el extranjero por razones institucionales, decidieron pasar a la condición de emigrados, siempre que hayan transcurrido más de ocho años del hecho; autoriza la visita al país de los cubanos que al momento de la salida irregular eran menores de 16 años y simplifica los requisitos y procedimientos para la repatriación.

En cuanto a las limitantes para la entrada que aún persisten, también quedan explícitas, argumentadas por razones de seguridad: tener antecedentes de actividades terroristas, tráfico de personas, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas u otra perseguible internacionalmente; estar vinculado con hechos contra la humanidad, la dignidad humana, la salud colectiva o perseguibles en virtud de tratados internacionales de los que Cuba es parte; organizar, estimular, realizar o participar en acciones hostiles contra los fundamentos del Estado cubano; tener prohibida su entrada al país por estar declarado indeseable o expulsado o incumplir las regulaciones para la entrada al país.

Con respecto a la salida del país, el Decreto Ley 302/12 elimina barreras migratorias como el Permiso de Salida y la Carta de Invitación, y establece que el único procedimiento necesario es la obtención del pasaporte. Otros cambios se relacionan con la autorización de la salida temporal de los menores de 18 años de edad, con lo cual flexibiliza sustancialmente la posibilidad de viajar al exterior de las familias y preserva los derechos a la libre movilidad y la unidad familiar del niño y del adolescente.

El Decreto Ley extiende el término de estancia en el exterior hasta por dos años consecutivos sin perder la condición de residentes en territorio nacional, y establece como principio que todos los cubanos saldrán de Cuba temporalmente. A partir de este momento, se consideran emigrados solo los que no regresen al vencimiento de los 2 años, y no desde el momento de la salida del país, con independencia de la visa que posean. No obstante, si necesitan permanecer fuera de Cuba por más de dos años, antes de cumplirse ese plazo, pueden solicitar prórroga desde el exterior. De igual forma, si viajan a Cuba antes de los dos años y vuelven a salir, la fecha de su última salida es la que se considera para el cálculo de los dos años fuera del país. Hoy queda solo regulada la salida de funcionarios y personalidades que tienen acceso a recursos, información y actividades protegidas por el Estado, según el Decreto 306/2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior" (MINJUS, 2012: 1357-1387).
Vale señalar que esta normativa se aplica por igual a todos los ciudadanos cubanos que hayan salido del país de forma regular, independientemente de que la persona haya obtenido la residencia en el país receptor, o incluso su ciudadanía. Por otra parte, crea las condiciones para que tengan tiempo de regularizar su situación migratoria en los países receptores y puedan viajar a Cuba sin afectar su situación legal en aquel país.

En esta dinámica, continúan como importantes barreras a la movilidad de los cubanos las políticas migratorias de los países receptores, los requisitos para obtener los visados y el factor económico, necesario para realizar un proyecto migratorio y/o de viaje. Para disminuir el efecto disuasivo de estas barreras de los países receptores, se recurre a opciones y destinos, cuyas relaciones con Cuba no amenacen la movilidad con medidas restrictivas. La obtención de la residencia permanente o la recuperación de la ciudadanía de los países de destino, ha sido otra forma de garantizar cierta circularidad migratoria, que no se interrumpa la movilidad por las políticas de visados.

Nexo migración y desarrollo

El primer elemento a juzgar es el impacto de la magnitud de la emigración: un saldo migratorio externo negativo de tal magnitud, sostenido por más de medio siglo (Cuadro 1), genera importantes retos, dada la pérdida de población económicamente activa y los procesos de envejecimiento poblacional por los que atraviesa el país desde el segundo lustro de los 2000. El papel de los factores internos generados por la situación socioeconómica del país, los problemas de una economía doméstica en la que los ingresos no logran satisfacer las necesidades de los hogares en un escenario de agudo envejecimiento poblacional, que subyacen en las condicionantes psicológicas y materiales de los proyectos migratorios contemporáneos, llaman la atención sobre los posibles impactos a corto y mediano plazo de las transformaciones económicas sobre la satisfacción de las necesidades, los cuales podrán provocar un aumento o contracción de la migración, en la medida en que afecten los factores reconocidos como impulsores, tanto desde el nivel subjetivo-individual como a nivel macrosocial.

Desde otro ángulo, los impactos demográficos de la actual migración se tornan más evidentes si se relacionan con las proyecciones de la población cubana hasta 2030, según las cuales en los próximos 20 años el país se convertirá en el más envejecido de América Latina y el Caribe y en el 2050 se encontrará entre los 11 más envejecidos del mundo, con un 38 % de su población mayor de 60 años (ONE, 2010:17).

El predominio de mujeres en edades fértiles en los flujos migratorios y la modificación de ciertas actitudes reproductivas en función de proyectos migratorios influye sobre las variables demográficas en ese escenario de creciente envejecimiento de la población, afecta la dinámica familiar y la propiamente migratoria: genera presiones familiares adicionales, relacionadas con la familia dividida, el cuidado y la atención de las personas de la tercera edad no migrante no acompañada. Por otra parte, los impactos de la emigración femenina inducen una mayor emigración por la vía de la reunificación familiar, propician el fomento de prácticas transnacionales y, en su condición de reservorio natural de la identidad nacional, tienen la capacidad de incidir en la preservación de la lengua materna y la herencia cultural en las segundas generaciones de emigrados, a través de la educación de los hijos.

Sin embargo, más allá de su significación demográfica, que puede ser compartida por otros países emisores, o de su relevancia socioeconómica o política, el impacto de tal magnitud de la emigración se hace visible por su trascendencia social, impregnando una huella en la cultura, en las relaciones familiares y en el sistema de opiniones, actitudes, valores y creencias de la población con respecto a la migración y la vida cotidiana del cubano residente en el exterior. La connotación social de la migración es, por solo fijar otro, un problema mayor que se adiciona al escenario de envejecimiento poblacional, dada la necesidad de desarrollar en

los más jóvenes, que son el componente predominante en los flujos migratorios cubanos, una actitud responsable ante el tema, de modo que los proyectos y decisiones migratorias que respondan a sus necesidades, intereses y aspiraciones de vida no sean forjados a partir de la representación idealizada en el imaginario popular sobre la vida cotidiana del migrante, sino conscientes de la complejidad que encierran los problemas migratorios en sus diferentes fases, vías y escenarios, y el nivel de incertidumbre que los compaña.

El comportamiento de la emigración apunta además hacia las explicaciones que aporta la teoría de la causación acumulativa (Stark, 1985; Massey, 1999), en cuanto al papel de compulsores de una mayor migración que pueden desempeñar el surgimiento de nuevas redes migratorias, la restauración y consolidación de vínculos históricamente establecidos sobre bases familiares entre los emigrados y sus lugares de origen.

En cuanto al marco normativo de la migración, en ningún momento anterior la flexibilización de las regulaciones migratorias cubanas había sido tan abarcadora en la reducción de prohibiciones y regulaciones a la movilidad internacional de la población. Sin embargo, el ajuste de la política migratoria a las condiciones del presente y necesidades del futuro del país no alcanzará su máximo impacto político, social, económico, familiar y propiamente migratorio, hasta que no se armonice totalmente con las políticas sectoriales, con las normativas que rigen el mundo del trabajo y con actitudes que aún permanecen ancladas en un pasado demasiado reciente.

Por presentar solo una situación de ejemplo, si el país ha impulsado como estrategia de desarrollo potenciar el papel de la ciencia y la innovación, requerirá el diseño de un modelo de gestión de la migración que considere el drenaje sistemático de recursos humanos calificados como una amenaza en un entorno global, donde la atracción de talentos es una práctica común. No será suficiente la eliminación de restricciones a la movilidad y el retorno, ni crear las condiciones jurídicas que garantizan la igualdad de derechos de los repatriados, para propiciar una reinserción en provecho tanto del ciudadano, como del país. Si bien se han creado las condiciones desde el punto de vista jurídico para la conversión del proceso de emigración en movilidad y migración circular, quedan aún por armonizar las políticas de formación de recursos humanos calificados con las facilidades y oportunidades para la movilidad internacional que ofrece la nueva política migratoria, de modo que esta no se trastoque nuevamente en emigración con pérdida para el país.

La realización de estudios de posgrado y la investigación, suelen ser los primeros eslabones de los vínculos entre las universidades de países desarrollados y las de origen de los emigrados, que generan contactos, apoyos y redes, conducentes en muchos casos a la emigración. Los determinantes de esa decisión se suelen ubicar en las diferencias salariales y en las oportunidades de realización profesional, pero esto es solo parcialmente cierto y por demás, perverso, pues deposita en el individuo la responsabilidad, muchas veces devenida en culpa, cuando la realidad que subyace es mucho más compleja. La emigración calificada no solo responde a la concentración de la riqueza, sino que se relaciona también con la concentración y privatización del conocimiento.
Las diferencias que contribuye a reproducir en los niveles de desarrollo económico y humano, se hacen perceptibles en otros órdenes, que afectan las condiciones de desarrollo científico y propician la emigración de RHC, como las carencias en los sistemas educativos, en la capacidad de Investigación, Innovación y Desarrollo (I+i+D) y en el acceso a conocimientos y tecnología. Al mismo tiempo, los obstáculos en el acceso al conocimiento, al desarrollo de la ciencia y la tecnología, provocan el estancamiento del desarrollo en los países emisores, lo

que cierra un ciclo de profundización de la brecha, que agudiza los factores que propician las migraciones calificadas.

Así, lo que inicia como acciones de intercambio y movilidad académica, encuentra condiciones propensas a su conversión en inmigración, mediante la permanencia en el país anfitrión. Al tema, ya complejo de por si en lo científico y socio-económico, se le suman dimensiones éticas que retan lo humano, una vez que pone al individuo en una disyuntiva, entre la satisfacción de sus intereses y proyectos personales y el compromiso con las metas y arraigos institucionales y sociales en su país de origen.

De hecho, el asunto se refiere al diseño de un modelo de gestión que rebase la normativa propiamente migratoria y se extienda a políticas de preservación, rescate y circulación de talentos, lo que representa un gran reto en las condiciones socioeconómicas aun adversas. Visto desde lo social, el problema reclama soluciones que respondan a la creciente complejización del fenómeno, tanto a nivel global como a escala nacional, y que ofrezcan alternativas para revertir los impactos negativos de la emigración de RHC sobre las posibilidades de desarrollo de países y regiones emisoras. Se enfatiza en la necesidad de un modelo de relaciones internacionales basado en una cooperación, que contribuya a disminuir la brecha de desigualdad que causa la emigración y fomente la democratización en el acceso al conocimiento (Albornoz, 2001, p.3).

Para mitigar los efectos de los factores de atracción, se implementan políticas de retención, mediante medidas restrictivas de la movilidad que abarcan desde regulaciones formales a la salida del país de la población calificada o de un sector de ella, hasta barreras administrativas, tributarias y financieras, la limitación del acceso a información sobre la disponibilidad de empleos en el exterior y la imposición de controles al reclutamiento internacional. La retención de la población calificada ha sido criticada como solución ineficaz (Clemens 2009; Pellegrino, 2004), ya que la emigración en sí misma resulta una consecuencia y su restricción no disminuye, mucho menos elimina las causas que la propician, sino que la reorienta hacia vías irregulares de emigración.

Otras han sido las políticas de preservación, que presuponen estrategias diferenciadas de gestión de la movilidad en estos sectores, aparejadas al mejoramiento de las condiciones de trabajo y vida, el aumento de la capacidad de actividad científica y formación. Sin embargo, también se han acompañado del rediseño o la adecuación del currículo a la medida de las condiciones y necesidades nacionales y locales, lo cual es un tema polémico, junto a las limitaciones al reclutamiento internacional y su control por el estado.

Por su parte, las políticas para la recuperación o rescate de talentos tratan de favorecer el retorno voluntario de los emigrados o su conversión en migrantes temporales, para aprovechar sus posibilidades e intenciones de aporte al país, y al mismo tiempo, garantizarles la oportunidad de volver a viajar, en una especie de movilidad o migración circular, también denominada "intercambio" o "circulación de cerebros", que es expresión de la idea de economía global, conforme a la cual, los migrantes regresan a su país regular u ocasionalmente y comparten los beneficios de las competencias y de los recursos que han adquirido en el exterior (Martínez, 2010: 131-132).

En este sentido, las acciones promovidas por los organismos del sistema de las Naciones Unidas, ponen énfasis en "la contribución de la diáspora[164] al desarrollo" (Tejada, 2012), a través de programas que, preservando la integración de los emigrados en los países receptores, les estimulen a acciones de apoyo a sus países de origen, a través de la inversión en sectores de la economía y en programas de desarrollo local, su reincorporación a organizaciones e instituciones académicas, la participación en redes, programas docentes y proyectos de investigación.

Las diversas experiencias de retorno y de migración circular demuestran que reportan beneficios tanto para los países emisores como para los propios migrantes, pero requieren de ajustes en diversas dimensiones (laborales, migratorias, familiares, etc.), así como la colaboración o acuerdo entre países emisores y receptores, particularmente entre las instituciones empleadoras, para su implementación eficaz. Mientras, la idea de la contribución de la emigración calificada al desarrollo en el país de origen solo atenúa el impacto negativo sobre las capacidades formativas, científicas y productivas, y así expuesta, como la búsqueda de soluciones compartidas y mutuamente comprometedoras, soslaya el reconocimiento de las causas sistémicas que producen este tipo de emigración.

Por último, la importancia que en los últimos años han ido tomando los flujos de retorno de los emigrados para visitas familiares y vacaciones, ha suscitado la necesidad de vincular migración-desarrollo bajo la óptica de la apertura al trabajo por cuenta propia y la estrategia de desarrollo de la industria turística en el país. Se argumenta que el arribo de cubanos residentes en el exterior ocupa uno de los primeros lugares y se desplaza rápidamente hacia el primer lugar entre los pasajeros internacionales y turistas que visitan el país anualmente (ONEI, 2016 b) (Figura 1).

[164] Definidas como "las poblaciones de emigrados asentados de forma permanente en el exterior, las segundas generaciones y descendientes y las personas que han adquirido la ciudadanía de sus países de recepción, pero aún continúan deseando apoyar el desarrollo de sus países de origen" (OIM, 2006: 30).

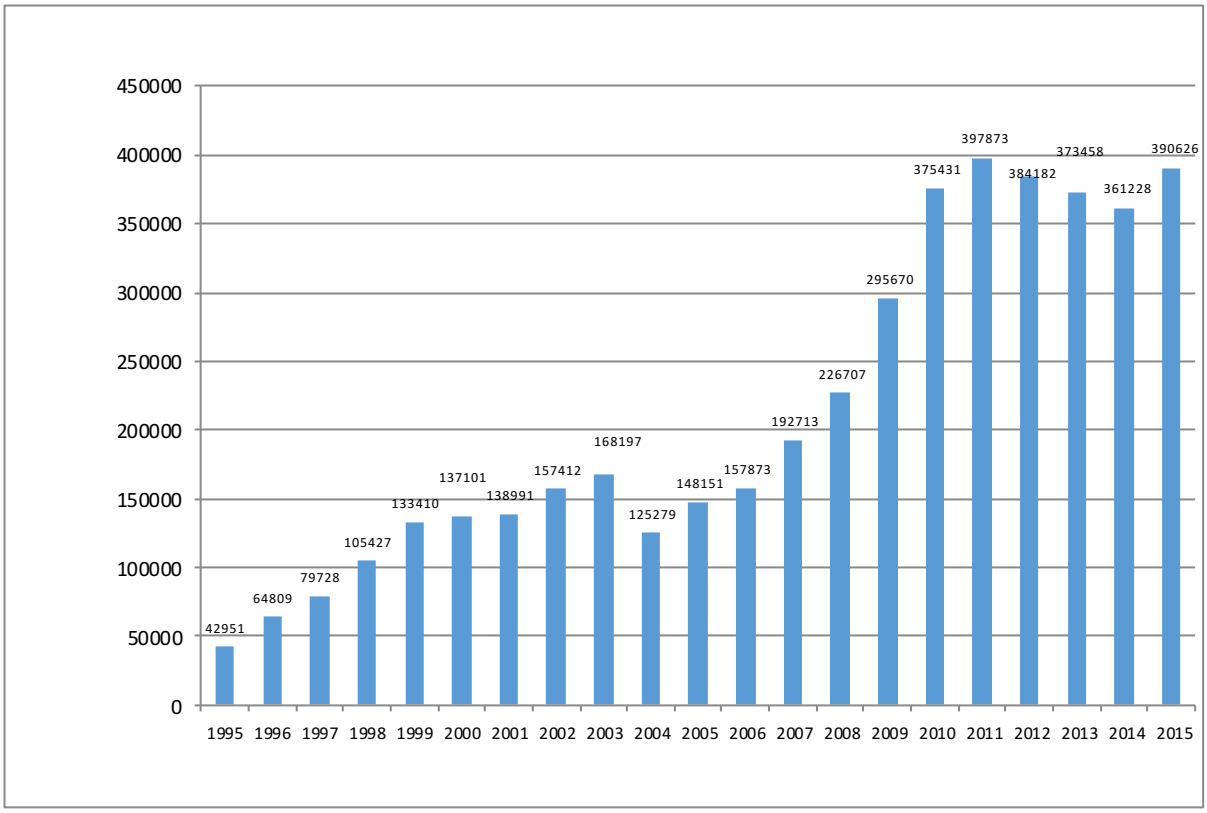


Figura 1: Visitas de cubanos residentes en el exterior (1995-2015). Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (2016) y Gutiérrez Guerra, I. (2016).

Con respecto al trabajo por cuenta propia, la condición para obtener un permiso o licencia para radicar un pequeño negocio en la Isla, es ser residente permanente, de modo que hay una coherencia con la flexibilización de la normativa migratoria que regula las repatriaciones. Si bien no se dispone de estadísticas públicas y oficiales, por observación y métodos cualitativos se reconoce que una buena parte de los negocios más prósperos entre los que han sido abiertos en este periodo, tienen inversión procedente de remesas de cubanos emigrados y repatriados, más fácilmente identificable en el sector del turismo, en el ramo de la restauración y el hotelería.

Por otra parte, se ha propuesto valorar a estos migrantes como un segmento de mercado turístico y se han generado propuestas para formular políticas públicas y estrategias locales para el desarrollo de una modalidad alternativa de la actividad turística del país, concebida como Visitas de Familiares y Amigos (Gutiérrez, 2016). Además de estimular el necesario intercambio entre Cuba y su emigración, estas políticas estarían acompañadas de un efecto de derrama más significativo para el desarrollo que otras formas de turismo más convencionales, ya que incluiría desde las grandes compañías aéreas y de las telecomunicaciones hasta las pequeñas y medianas empresas, y también contribuiría al desarrollo local de los territorios emisores de migración (Gutiérrez, 2016).

Conclusiones y recomendaciones

El capitalismo contemporáneo ha globalizado las relaciones de producción, internacionalizado el capital y el mercado de trabajo, la producción de bienes, servicios y conocimientos, y también las migraciones, como un factor inherente a su desarrollo, que genera flujos hacia los

grandes polos de atracción, en los que las necesidades, intereses, oportunidades y decisiones individuales de los migrantes quedan sujetas a la influencia de múltiples actores y factores, nacionales e internacionales, públicos y privados.

La tendencia en la evolución de las políticas migratorias se orienta hacia el sostenido aumento de la selectividad, concebida la calificación del inmigrante como criterio de admisión, reforzadas con medidas dirigidas a la atracción y retención de RHC. Objetivamente, no se fundamenta una predicción sobre una cercana reversión de esta tendencia. Sin embargo, aún puede y debe hacerse mucho para proporcionar opciones atractivas en el país de origen a aquellos cuyo aporte se considera estratégico para el desarrollo, los que, de otra manera, buscarían mejores oportunidades en el extranjero. Las alternativas que impliquen el fomento del intercambio académico y la movilidad, la creación de fondos para la cooperación en ciencia y educación, y propicien la conversión de las "diásporas" académicas y profesionales en agentes del desarrollo en sus lugares de origen, atenuarán las expectativas emigratorias, aportarán sustancial beneficio a los migrantes y contribuirán a la formación de RHC y al desarrollo científico en los países emisores. No obstante, los gobiernos e instituciones gestoras habrán de tener presente que, aun así, no se mitigarán las causas esenciales, estructurales y sistémicas, que provocan este tipo de emigración, ni se sustituirá el aporte directo de los ya formados, cuya ausencia afecta el futuro político, económico, social y científico de sus países de origen.

Un análisis del tema desde las teorías, revela que mientras persista el modelo de relaciones internacionales predominante en las condiciones del capitalismo globalizado, continuará el proceso de profundización de las diferencias y contradicciones entre países emisores y receptores, por lo que las causas objetivas y subjetivas que subyacen en los complejos motivos que interconectan la movilidad internacional de recursos humanos calificados y la emigración, seguirán manifestándose.

De este modo, los países que incorporan a sus concepciones de desarrollo la formación de capital humano como recurso estratégico, habrán de encontrar soluciones autóctonas a la preservación de los RHC, pero, sobre todo, un modelo de gestión de los flujos que responda objetivamente a las actuales condiciones del desarrollo, a las necesidades de movilidad internacional de su población y a sus propias particularidades, evoluciones históricas e intereses nacionales.

Como resultado de esa evolución, a lo interno de la sociedad cubana, como en la política hacia la emigración y en las relaciones migratorias con los principales países receptores, y ante las ciencias sociales que explican el fenómeno y pronostican su desarrollo futuro, se presentan importantes retos en el ámbito migratorio derivados de su condición histórica de emisor de migrantes, que implican superar lo alcanzado y avanzar hacia un modelo de gestión migratoria integral, en función de prevenir y/o revertir los efectos indeseados del fenómeno y potenciar su contribución al desarrollo nacional y al bienestar de la población residente en el país y en el exterior.

La necesidad de articular un modelo de gestión migratoria internacional integral, que responda coherentemente a los intereses de la nación y que garantice que la cobertura legal que proporcionan los cambios en la política y la normativa migratoria estén acompañados por estrategias institucionales y prácticas que contribuyan de forma eficaz al logro de los objetivos de desarrollo del país. Ello involucra no solo a las instituciones que desempeñan

funciones jurídicas, administrativas y propiamente defensivas, sino también funciones educativas y de comunicación social.
Asumimos la gestión migratoria internacional (Sorolla, 2010) como una actividad profesional, global e integradora de todas las organizaciones que tienen responsabilidades públicas en el establecimiento y la implementación de políticas y regulaciones para el desarrollo y control de las actividades y procesos que están relacionados con la migración. Integra el conjunto de acciones de planificación, organización, dirección, evaluación y control de tareas, medios y recursos en función de objetivos conducentes a la implementación de políticas y regulaciones relacionadas con la cuestión migratoria; hace coherentes las diferentes políticas sectoriales que afectan a la migración y la extranjería y brinda directamente servicios a la población, en los casos de trámites migratorios y de extranjería, como expresión de la actividad gubernamental que le es inherente. Así, la gestión migratoria se relaciona con el esfuerzo articulado para el logro de objetivos establecidos en función de los intereses del estado en el ámbito migratorio y de extranjería, en beneficio y representación de las necesidades del país y sus ciudadanos.

Por último, habrá que considerar que más allá de la multidimensionalidad de los factores que impulsan y orientan la migración internacional cubana de hoy, las transformaciones que ella misma produce en su contexto social inmediato a través de las experiencias migratorias –sean individuales, familiares o comunitarias– son susceptibles de ser socializadas y replicadas, con los apoyos eventuales del potencial económico asociado a las remesas, las utilidades de los emprendimientos recientes del espacio abierto al trabajo por cuenta propia a partir del proceso de perfeccionamiento del modelo económico nacional, así como las relaciones familiares y las redes migratorias, que se interconectan en una comunicación cada vez más fluida. De este modo, en el diseño de políticas y modelos de gestión de la migración internacional cubana, habrá que considerar que su impacto en el desarrollo, está apegado a su propia capacidad reproductora, cualidad desarrollada durante casi medio milenio de historia y tradición migratoria.

Bibliografía

ALBORNOZ, M. (2001): "Política Científica y Tecnológica: Una visión desde América Latina", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, No.1, Septiembre-Diciembre. Recuperado de http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero1/albornoz.htm

ARISTIDE, R. y ZOLBERG, W. (1999): "Matters of State: Theorizing Immigration Policy", en Charles Hirschman, Philip Kasinitz, Josh DeWind (eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience,* Russell Sage Foundation, New York, p. 84.

CLEMENS, M. A. (2009): "Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development", *United Nation Development Programme, Human Development Reports*, Research Paper 2009/08, April.

DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONSULARES Y DE CUBANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR (DACCRE): "Apuntes sobre emigración cubana y política migratoria", Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Cuba.

FRAGA HERNÁNDEZ, L. (2014): "Tendencias de la nueva política migratoria", en Informe de coyuntura, Instituto Superior de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba.

GUTIÉRREZ GUERRA, I. (2016): "Migraciones internacionales y turismo en el Caribe: potencialidades para el desarrollo" en Sierra Sosa, L.A. y Sorolla Fernández, I. (Coord.),

coord. *Turismo y migración en el Caribe. Estudio de casos.* Editorial Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.
MARTINEZ, J. (2010): "Migración calificada y crisis: una relación inexplorada en los países de origen", *Migración y Desarrollo*, vol. 7, Núm. 15, 2010, 129-154.
MASSEY, D. (1999): "Why Does Immigration Occur, A theoretical Synthesis", en Ch. Hirschman, PH. Kisinitz & Josh DeWind (eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience,* Russell Sage Foundation, New York, 1999, pp. 39-43.
MINISTERIO DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE CUBA (MINJUS): *Gaceta Oficial de la República de Cuba,* Edición Ordinaria No44, pag.1357-1387, 16 de octubre de 2012, Año CX.
OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA (ONEI) (2016b): Turismo. Llegadas de visitantes internacionales - Julio 2016, Agosto 2016, La Habana, Cuba. http://www.one.cu/publicaciones/06turismoycomercio/llegadadevisitantes/Noticia%20Llegadas%20de%20visitantes%20Julio%202016.pdf
OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA (ONEI) (1997): *Anuario Estadístico de Cuba 1996*, p.71, La Habana, Cuba.
OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA (ONEI) (2016a): *Anuario Demográfico de Cuba 2015*, Edición 2016, Tabla VI.2 Saldo migratorio externo por sexo y tasa de saldo migratorio externo. Años 1966-2015, La Habana, Cuba. http://www.one.cu/publicaciones/cepde/anuario_2015/12_Tablas_Capitulo_VI.pdf
OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA (ONEI) (2010): "Proyecciones de la Población Cubana 2010 – 2030." Oficina Nacional de Estadísticas, La Habana, Cuba. Disponible en www.one.cu/publicaciones/cepde/proyeccion_2010_2030/6_resultados.pdf, consultado noviembre 2011.
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM) (2006): *Glosario sobre Migración*, Derecho Internacional sobre Migración, No.7, p. 41.
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM) (2010): *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010. El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, Suiza.
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM) (2016): Who is a migrant?", *Migration Newsdesk,* 4/4/2016. Recuperado de http://weblog.iom.int/who-migrant#sthash.fLDixFTq.dpuf. Consultado: 6/abril/2016.
OROPESA, C.A. (2015): "La emigración definitiva de cubanos por vía legal hacia México: Una caracterización de su comportamiento en el período 2007-2012." Tesis no publicada en opción al Título Académico de Máster en Migraciones Internacionales y Emigración Cubana, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba.
PELLEGRINO, A. (2004): "Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada", Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_4.pdf
REALIN DÍAZ, Z. (2011): "Otorgamiento de visas hacia Estados Unidos y el robo de cerebros." Tesis de Maestría, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba.
SIERRA SOSA, L.A. Y SOROLLA FERNÁNDEZ, I. (2016): *Sentir y vivir la migración histórica. Conexiones entre Cuba y México.* Editorial Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.

SOROLLA FERNANDEZ, I. (2010): "La comunicación profesional en la gestión migratoria internacional", en *Razón y Palabra*, Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación, No.73 Agosto-Octubre 2010, ITESM Campus Estado de México, México. ISSN: 1605-4806, en http://razonypalabra.org.mx/N/N73/Varia73/21Sorolla_V73.pdf. Disponible en enero 2011.
SOROLLA FERNANDEZ, I. (2013): "Reconfiguración del patrón migratorio externo cubano en el período 2000-2010", *Mundi Migratios,* Vol. 1, No. 1(2013), en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cemi-uh/20131017122942/1Ileana.pdf. Disponible en Julio 2013.
SOROLLA FERNÁNDEZ, I. Y MOREIRA SEIJO, O.J. (2015): "Confluencias entre migración internacional, tráfico de migrantes y trata de personas. Estado del problema desde un enfoque interdisciplinar", en *Migraciones internacionales, tráfico y trata de seres humanos. Una visión desde Cuba*, coord. Arnel Medina Cuenca, Sociedad Cubana de Ciencias Penales, Editorial de UNIJURIS, La Habana, Cuba.
SOROLLA FERNÁNDEZ, I. Y OROZA, R. (2011): "Comportamiento previsible de las migraciones externas cubanas en el periodo 2010-2015. Actualización en el año 2011." Centro de Documentación, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, Universidad de La Habana. Manuscrito inédito.
STARK, O. Y BLOOM, D.E. (1985): "The New Economics of Labor Migration", American Economic Review, no. 75, USA, pp. 173-178.
TEJADA, G. (2012): "Movilidad, conocimiento y cooperación: las diásporas científicas como agentes de desarrollo", Migración y Desarrollo, Vol.10, No.18, pp.67-100.
UNITED STATES CENSUS BUREAU (USCB) (2011): "Newsroom: 2010 Census, 2010 Census Shows Nation's Hispanic Population Grew Four Times Faster than Total U.S. Population", U.S. Census Bureau. Disponible en https://factfinder.census.gov/home/saff/aff_transition.html
UNITES STATES CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE (USCIS) (2011): "United States Immigration Support, Cuban Immigration to the United States." Disponible en www.usimmigrationsupport.org/wetfoot-dryfoot.html

EL SALVADOR

INTERNADOS EN EL LABERINTO: EL SALVADOR Y SU MIGRACIÓN IRREGULAR

Mauricio Gaborit, Mario Zetino, Larissa Brioso y Juan José García, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador

1. El Minotauro y sus víctimas

Cualquier referencia sobre datos a la migración irregular es siempre indirecta, fragmentada y aproximada. Registros sobre sobre dicha movilización humana no existen de forma directa. Todo intento de sistematizar esta información acudiendo a diferentes fuentes, arroja siempre cifras con márgenes amplios de inexactitud en su grado de aproximación. El tipo de información sobre la cual normalmente se basan los datos de flujo migratorio irregular hacia Estados Unidos, hace referencia al reporte de Homeland Security de Estados Unidos y al del Institutito Nacional de Migraciones de México. Los datos difieren de los de la Dirección General de Migraciones y Extranjería de El Salvador. Hay diferencias en información, las clasificaciones y bases de cálculo en que se fundamentan, así como en los períodos de registro, entre otros. Por ejemplo, el período reportado por Homeland Security es por año fiscal, el cual finaliza el 30 de octubre del año que se está reportado reportando y o por el año natural. Con frecuencia el Instituto Nacional de Migración de México Mexicano saca reportes con datos preliminares que, con frecuencia, no son actualizados de manera oportuna.

Es lógico suponer la alta probabilidad de que por cada migrante detenido y deportado desde la frontera en Estados Unidos, otro logre cruzar la frontera e ingresar a ese país. Ese cálculo mínimo nos da el doble de las cifras de los que salen del país de lo que se reporta. Igualmente es alta la probabilidad que sea más de uno por cada detenido, el que logre ingresar. Esos cálculos no son un simple ejercicio matemático, sino que se fundamentan también en el hecho innegable que la migración irregular hacía Estados Unidos es un negocio altamente lucrativo, cuya premisa básica es su alto grado de éxito y costo elevado.

Según la Encuesta de Migración de la frontera del Sur de México, para 2010 el promedio de costo para el traslado total desde los países centroamericanos oscilaba entre 3 mil y 4.5 mil dólares, y cantidades similares eran cobradas solamente por el cruce de la frontera de Estados Unidos. En entrevistas realizadas a migrantes en la Estación Siglo XXI, en Tapachula, México, en 2013, se obtuvo la información sobre los costos que la familia de niños había pagado al "guía" para el traslado. Las cantidades mínimas promedio eran de 7 mil dólares americanos por cada niño o niña, siendo mayores en la medida que son más pequeños.

Pese a que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC), por sus siglas en inglés) no ha podido establecer el monto total del negocio de tráfico de personas en el mundo, y en particular para la migración irregular con origen en Centro América hacía Estados Unidos, su cálculo es que cada año ingresan a ese país, cerca de 3 millones de

personas provenientes del mundo, lo que deja una ganancia mínima anual de alrededor de 6750 millones de dólares[165], es decir, más de 18 millones de dólares al día.

Con las reflexiones anteriores en mente deberán leerse los datos que aquí se presentan.
Para febrero del 2011 la Oficina de Estadística del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos reportaba que para el año 2010 se encontraban de manera indocumentada 620,000 salvadoreños en ese país. La misma Oficina, en su informe 2014 de Estadísticas sobre Inmigración, señala que para el periodo de 2000 al 2009, obtuvieron su estatus legal de residentes permanentes 251,237 salvadoreños; y en los años subsiguientes hasta el 2014 las cantidades de quienes obtienen dicho estatus anualmente son aproximadas a los 19,000 salvadoreños. El Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador calculaba que ya para el año 2013, se encontraban en Estados Unidos aproximadamente 2 millones 500 mil salvadoreños, de los cuales, más de la mitad (superior a la cantidad indicada para el DHS en 2010) no tenían status legal.

Los flujos migratorios irregulares de salvadoreños hacia Estados Unidos

La historia de la migración internacional de salvadoreños hacia Estados Unidos puede identificarse diferentes periodos caracterizados según los factores que principalmente la han configurado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para El Salvador, en su Informe de Desarrollo Humano del año 2005, identifica por lo menos cuatro periodos: el primero entre 1920 y 1969; el segundo entre 1970 y 1979; el tercero entre 1980 y 1991, con la finalización de la guerra civil en el país; y finalmente, el cuarto, a partir de 1992 con el inicio de la posguerra. Este último periodo, según algunos analistas continúa abierto, pero mostrando fuertes variaciones en lo concerniente a la composición de la población que emigra y a la combinación de motivaciones.

El primer periodo (1920-1969) estuvo caracterizado por la existencia de procesos migratorios principalmente hacia las plantaciones bananeras de la United Fruit Company, en el norte de Honduras, donde los salvadoreños iban en busca de empleo. De manera previa ya se había producido la migración de salvadoreños hacia Panamá para trabajar en la construcción del Canal. El segundo periodo (1970-1979) implicó un incremento sustancial de la migración hacia Estados Unidos, entre otras razones por el cierre de la vía de migración hacia Honduras a raíz del conflicto armado con ese país, y por el agravamiento de la situación socioeconómica del país por el rompimiento del Mercado Común Centroamericano. En el informe del PNUD se señala que, en esta década, el incremento de la migración fue de un 73%. Esta corriente migratoria dio lugar, de acuerdo con dicho informe, a la formación de las primeras redes migratorias, cuya importancia sería determinante en los años posteriores, porque muchos salvadoreños legalizaron su status migratorio, posibilitando procesos de migración, tanto regular como irregular, de familiares, amigos y vecinos.

El tercer período corresponde al de la guerra civil en el país. La migración hacia Estados Unidos fue mucho mayor en este período y llegó a aumentar un 307%. Se considera que este incremento fue también estimulado por las modificaciones en los instrumentos legales migratorios de Estados Unidos, como la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA) que para 1986 posibilitó la regularización de muchos inmigrantes, lo que a su vez facilitó procesos de reunificación familiar.

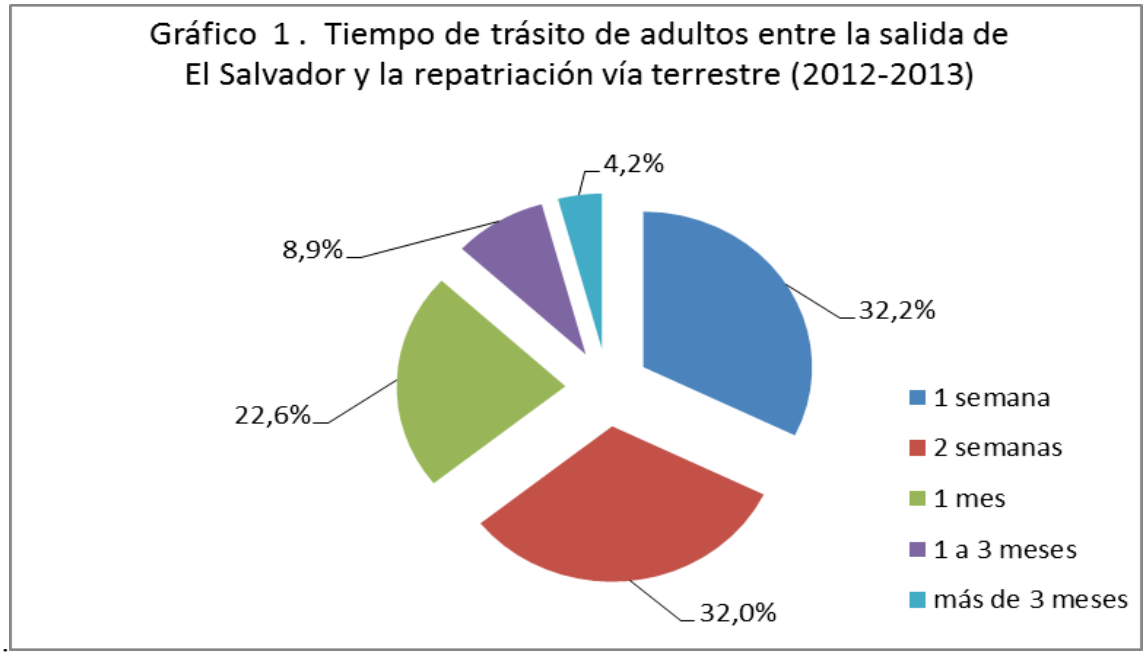
[165] http://www.unodc.org/toc/es/crimes/migrant-smuggling.html

El cuarto período inicia en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. Este período estuvo en sus comienzos fuertemente caracterizado por flujos de retorno de refugiados políticos, excombatientes o personas de clase media y de altos recursos que habían abandonado el país huyendo de la guerra. Pero también se definió por fuertes flujos de salida ocasionados por la desaceleración de la economía a partir de 1996. Se estima que la migración neta de salvadoreños al extranjero en el periodo 1996-2005 alcanzó las 100 mil personas por año, el de mayor flujo migratorio cuando se compara con los anteriores. Contribuyeron también a esa migración los efectos del huracán Mitch, dos grandes terremotos—separados por un mes—en el año 2001 y, de manera sostenida hasta los años actuales, el desarrollo de la violencia ejercida por pandillas y la de carácter delincuencial, entre otras formas de violencia creciente en el país. A raíz de los terremotos de enero y febrero de 2001, el gobierno de los Estados Unidos concedió el estatus de Protección Temporal (TPS, en inglés) para aproximadamente 250.000 salvadoreños a partir de marzo de 2001 (inicialmente, los salvadoreños fueron designados para el TPS en 1990 como consecuencia de la guerra civil). El TPS ha sido renovado cada 18 meses hasta la fecha para estas personas, siendo la última ocasión en mayo de 2013, periodo que se extenderá hasta marzo de 2015. Durante la última década, la concesión y continua prórroga del TPS ha estimulado, en principio, la estabilidad de flujos continuos de reunificación familiar y la configuración de redes transnacionales de salvadoreños que igualmente han alentado y apoyado la migración de otros miles de familiares, amigos y vecinos. Este es, entre otros, elementos que seguramente ha creado condiciones para posibilitar el incremento de flujos migratorios en los últimos años, como se muestra en los datos presentamos a continuación.

Caracterización de los flujos migratorios

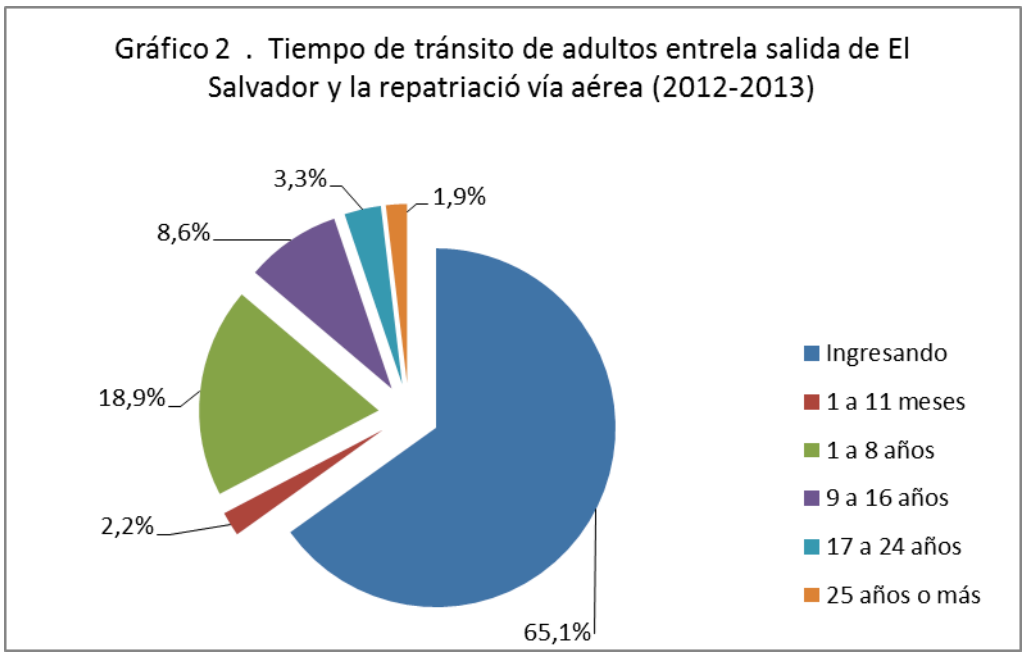
Una de las principales fuentes de información para tener una aproximación mínima de los flujos migratorios irregulares de salvadoreños a Estados Unidos, es el registro de ingresos por repatriación que lleva la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador (DGME). Este registro reúne las deportaciones vía terrestre proveniente de México y por vía aérea, que normalmente se refiere a las deportaciones realizadas desde Estados Unidos. Las deportaciones vía terrestre se corresponden casi en su totalidad a los recién detenidos en su tránsito por territorio mexicano. Dos de cada tres migrantes son detenidos en la frontera sur de México después de dos semanas, tomando en cuenta que ese período comprende su estancia de detención en las estaciones migratorias y el tiempo que el Consulado hace las averiguaciones pertinentes para su respectiva acreditación ciudadana. Aproximadamente el 87% (OIM-ACNUR 2014) de los repatriados por esta vía tenían un máximo de 1 mes de tránsito desde su salida de El Salvador. Llama la atención que aproximadamente un 4 por ciento llevan más de tres meses esperando cruzar la frontera. Constituyen los denominados popularmente como “los atorados” pues su permanencia en bodegas o casas que albergan personas indocumentadas los expone a posibles acciones criminales de parte de las variadas redes de depredadores sociales miembros de bandas organizadas y aun de autoridades corruptas. Las deportaciones vía aérea, por el contrario, se corresponden en aproximadamente un 77% a personas con más de 10 años de vivir en Estados Unidos. Ver gráficos 1 y 2.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME.

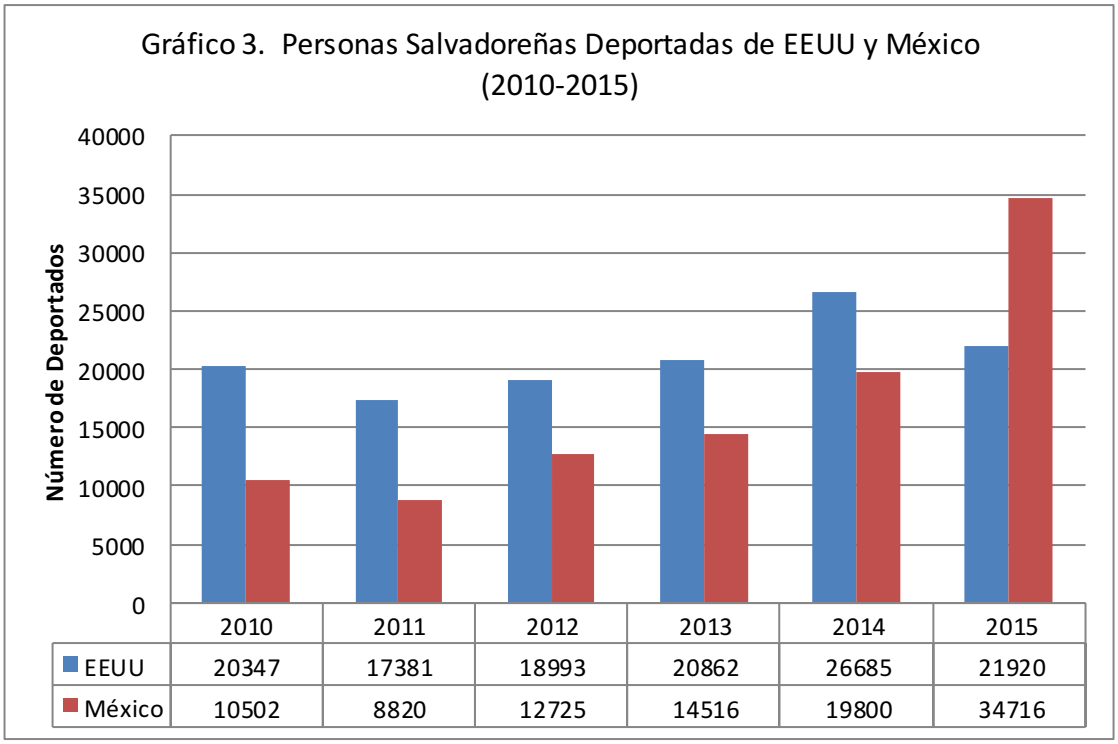
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la DGME

En el gráfico No 3 puede apreciarse que en el periodo comprendido entre 2010 a 2015 el número de deportaciones totales ha incrementado en un 83.6%, pasando de 30,849 personas salvadoreñas a 56,636.

Gráfico 3



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EEUU	20347	17381	18993	20862	26685	21920
México	10502	8820	12725	14516	19800	34716

Fuente: Department of Homeland Security (DHS), Instituto Nacional de Migración (INM)

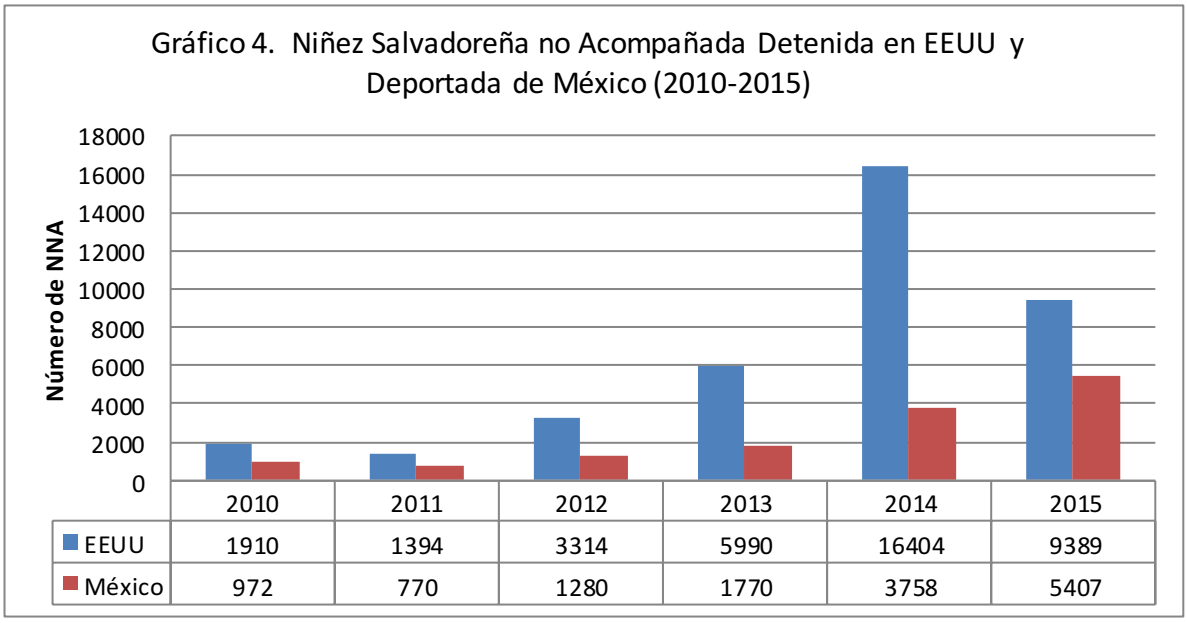
Y para colmo de males, el Plan Frontera Sur

Las acciones para dar respuesta a la crisis migratoria de 2014 en la frontera sur de los Estados Unidos se han traducido en México en el Programa Frontera Sur cuya visión esencial es la perspectiva de la seguridad nacional y la militarización de las fronteras (De la Peña Padilla, 2014; Soto Acosta y Morales Camacho, 2015). Como consecuencia de este programa, el número de personas migrantes salvadoreñas aprehendidos y luego deportados desde territorio mexicano --incluyendo niños, niñas y adolescentes--ha aumentado desde que el Gobierno Mexicano impulsó este Programa en julio 2014. A partir de entonces, las deportaciones desde México han ido en progresivo aumento. De 2014 a 2015 el número de personas migrantes salvadoreñas deportadas desde México aumentó un 75.3% mientras las deportaciones desde los Estados Unidos disminuyeron 17.9%. En el sexenio 2010 a 2015, el número de personas migrantes deportada desde los Estados Unidos aumentó en un 7.7%, mientras que las que fueron deportadas desde México aumentaron en un 231%. Estos datos están representados en el Grafico 3.

Este incremento de deportaciones indudablemente es el resultado de la combinación de varios factores: uno es con probabilidad el incremento de mismo del flujo migratorio, otro e el endurecimiento de las políticas de control en la Frontera sur de Estados Unidos y particularmente en territorio mexicano. Según datos del Instituto Nacional de Migración de México (INM) y del Department of Homeland Security (DHS) de los Estados Unidos, el número de deportaciones de salvadoreños detenidos en México solamente representaban para el 2013 el 27% de las deportaciones, mientras las deportaciones de salvadoreños capturados en su intento de cruzar la frontera representaban el 73%, para 2014 la proporción de deportados desde México había ascendido el 46% de todos los deportados.

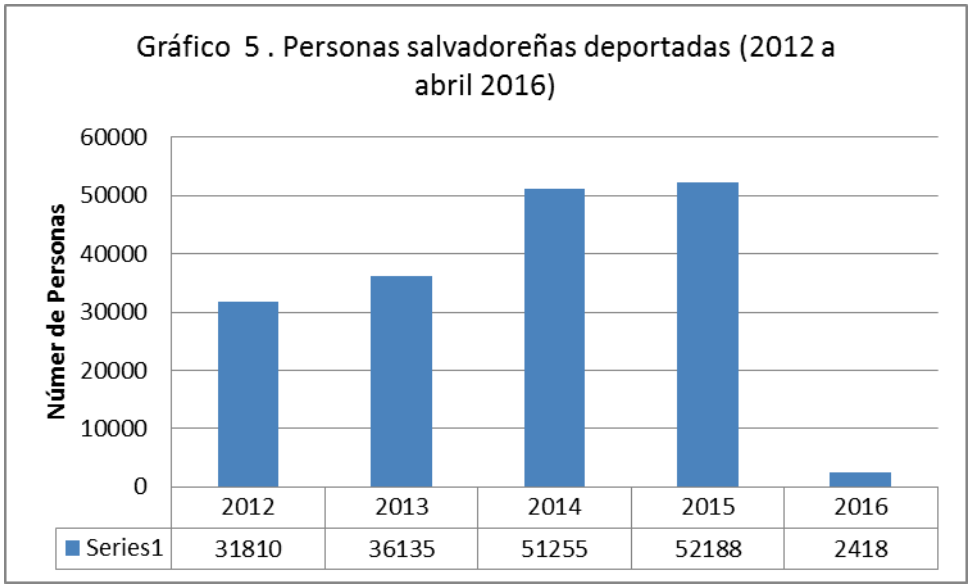
Cuando examinamos las estadísticas para niños, niñas y adolescentes, constatamos la misma tendencia. De 2014 a 2015 la niñez deportada desde México según el INM aumentó un 43.9% mientras la deportada desde los Estados Unidos según datos del Departamento de Homeland Security disminuyó 42.8%. En el sexenio 2010 a 2015 la niñez deportada desde los Estados Unidos aumentó un 392% en comparación con un aumento de 456% proveniente de México. Los datos de la niñez salvadoreña deportada se presentan en el Grafico 4. Ver también Gráfico 5.

Gráfico 4



Fuente: Department of Homeland Security (DHS), Instituto Nacional de Migración (INM)

Gráfico 5



Fuente: Observatorio de la Migración irregular de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (ht tp://omi.uca.edu.sv/cms/bases-de-datos/dgme/estadisticas-devueltos)

Los datos de 2016, corresponde a los meses de enero a abril.

Pese al incremento de deportaciones desde México, también se ha producido un incremento del número de salvadoreños que lograron evadir tales controles y alcanzaron la frontera sur de los Estados Unidos. Ese hecho se ve reflejado en el incremento porcentual, por ejemplo, de 117% de menores inmigrantes que lograron cruzar la frontera sureste de Estados Unidos, entre octubre y diciembre de 2015, comparado con el mismo periodo de 2014 (CBP, 2016). La misma fuente indica, para el caso de unidades familiares salvadoreñas (personas o menores aprehendidos junto con otro familiar), un incremento de 187% de las detenciones en los mismos periodos y años comparados (2015 y 2014).

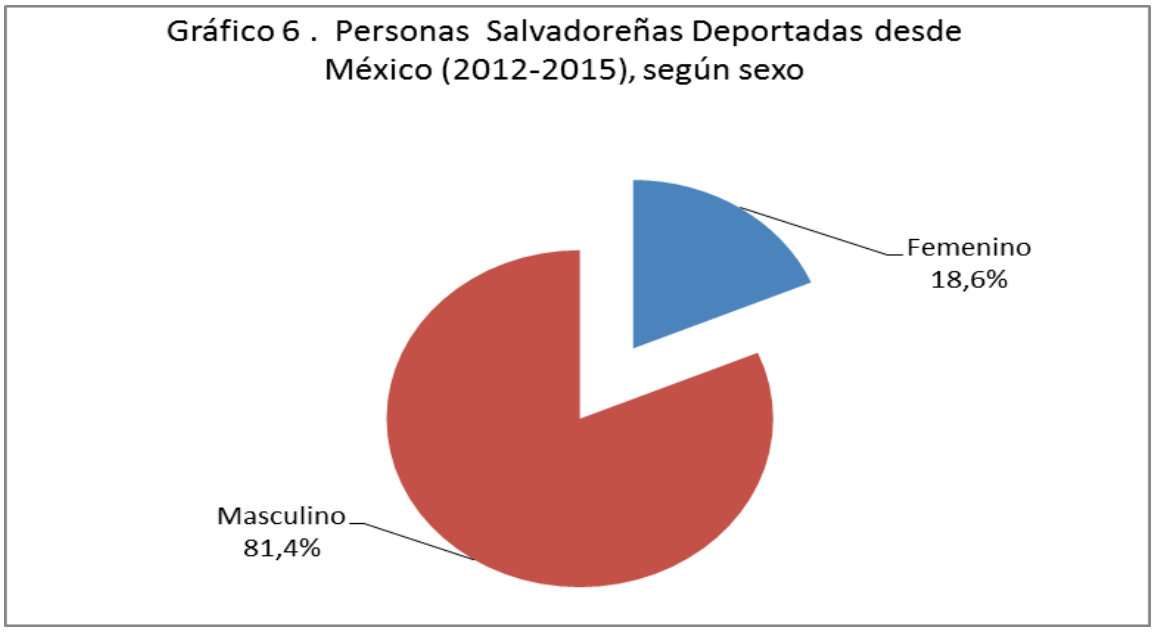
Los datos anteriores dibujan una situación donde algunos estudiosos identifican como que la frontera sur de los Estados Unidos se ha trasladado a la frontera sur de México. Efectivamente, están llegando menos personas en el sur de los Estados Unidos, pero esto no es el resultado que menos personas inicien la ruta migratoria de manera indocumentada, sino que están siendo detenidas en números mayores en el sur de México utilizando más equipamiento militar (helicópteros, tanquetas armadas) provisto por el gobierno de los Estados Unidos a México. En definitiva, las políticas de seguridad nacional tanto de México como de los Estados Unidos y la criminalización la migración irregular no ha tenido un efecto disuasorio de la migración irregular, sino que ha aumentado los riesgos en la ruta migrante así como graves violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. Queda por determinar la efectividad de un nuevo programa iniciado en diciembre de 2014 que provee un santuario temporal en Costa Rica (con el apoyo de ACNUR y OIM) a un número muy limitado de personas del triángulo norte de Centroamérica que buscan principalmente refugio en los Estados Unidos.

La composición de los flujos migratorios irregulares

La composición básica de las deportaciones, que presupone también dar una idea de los flujos migratorios, es dominantemente masculina (81.32%) para el periodo 2012 -2015, abarcando la población adulta y la población de menores de 18 años. El gráfico 6 muestra la distribución porcentual entre hombres y mujeres para todo el periodo.

Conviene observar que el número de niños de o a 15 años en el período de 2012 a 2015 creció en un 151.8%, mientras que el correspondiente número de niñas creció un 61.6%. Es decir que más del doble de niñez retornado fueron niños en comparación con las niñas.

Gráfico 6

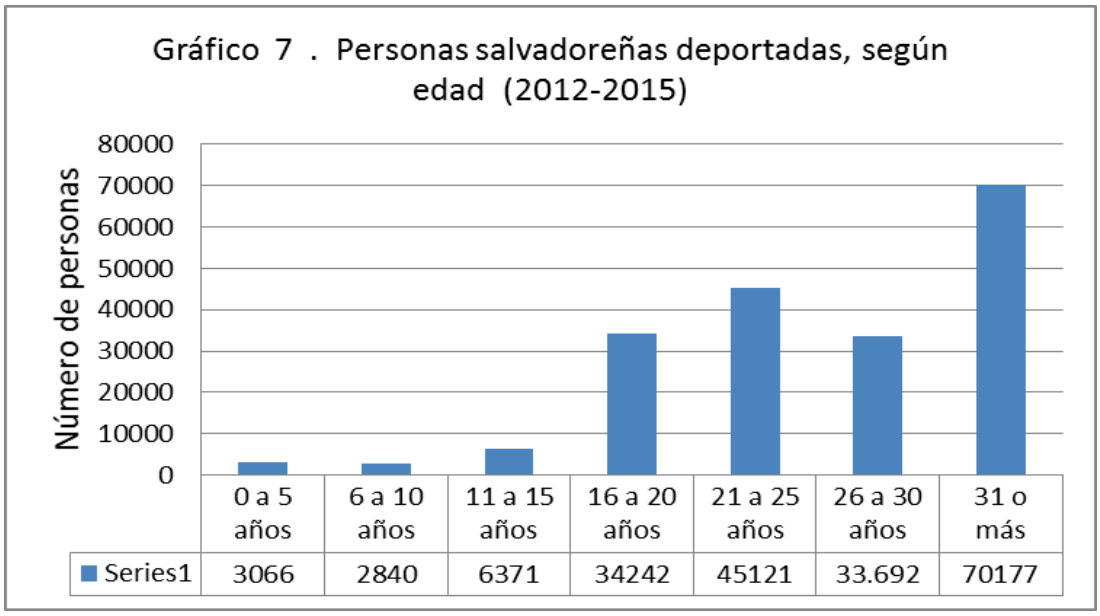


Fuente: Observatorio de la Migración irregular de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (http://omi.uca.edu.sv/cms/bases-de-datos/dgme/estadisticas-devueltos)

Cuando tomamos en cuenta el porcentaje que representa los varones del total de niñez deportada, de 2012 2015 notamos un decrecimiento porcentual de 10.14; mientras que para las niñas el crecimiento porcentual fue de 16.1%. Esto implica que el crecimiento porcentual de las niñas en estas edades de año en año es mayor que el de los niños.

En el periodo de 2012 a 2015 ha sido sustancial el incremento de menores de 18 años que han migrado de manera irregular. A partir del dato de la DGME sobre deportaciones terrestres durante ese periodo puede suponerse ese alto probable incremento. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Migración (2012) de México La migración irregular de NNA salvadoreños de 18 años se produce primariamente entre las edades de 10 a 17 años, pero debe constatarse el incremento del número de quienes migran aún más jóvenes. El Cuadro 1 muestra dicho incremento drástico en las edades desde recién nacidos hasta los 12 años. Se constata un incremento aproximado del 1104% en el periodo para los niños y niñas menores de 12 años o menores, mientras que para las edades entre los 13 y 17 solamente es del 353%. El incremento en el primer grupo es tres veces mayor que en el segundo grupo. El altamente probable que ese incremento tan grande en las edades más pequeñas indique desplazamiento externo de grupos familiares debido a la violencia social, como queda abordado más adelante. Ver también Gráfico 7.

Gráfico 7



Fuente: Observatorio de la Migración irregular de la Universidad centroamericana José Simeón Cañas (http://omi.uca.edu.sv/cms/bases-de-datos/dgme/estadisticas-devueltos)

Tabla 1

Tabla 1. Deportaciones de niñez salvadoreña vía terrestre, según rango de edad.

Deportaciones terrestres de niños salvadoreños desde México					**Total del periodo**	**% del cambio en periodo**
Rango de Edad	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
0 – 12 años	265	422	1938	3190	5815	1103.8
13 – 17 años	962	1424	3009	4356	9751	352.8
Totales	**1227**	**1846**	**4947**	7546		

Fuente: Elaboración de la UCA para el libro Atrapados en la tela de la araña, con datos de la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador.

En el caso de la niñez, la migración irregular es dominantemente masculina. Los datos de la DGME para el periodo 2012 al 2015 así los muestran. Sin embargo, debe destacarse que en números absolutos sigue siendo menos las niñas. Su aumento porcentual en el periodo, es mayor que el de los niños. En el primer caso es de 706.4%, mientras que en el de los niños es de 436%. (Gaborit y cols. 2016). Ver Tabla No. 2.

Tabla 2

Tabla 2. Deportaciones de niñez salvadoreña vía terrestre, por sexo

Deportaciones terrestres de niños salvadoreños desde México					**Total del periodo**	**% del cambio en periodo**
Rango de Edad	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**		
Niños	869	1218	3104	4659	9042	436.1
Niñas	358	628	1843	2887	5183	706.4
Totales	**1227**	**1846**	**4947**	7546		

Fuente: Elaboración de la UCA para el libro Atrapados en la tela de la araña, con datos de la Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador.

Motivaciones de la migración

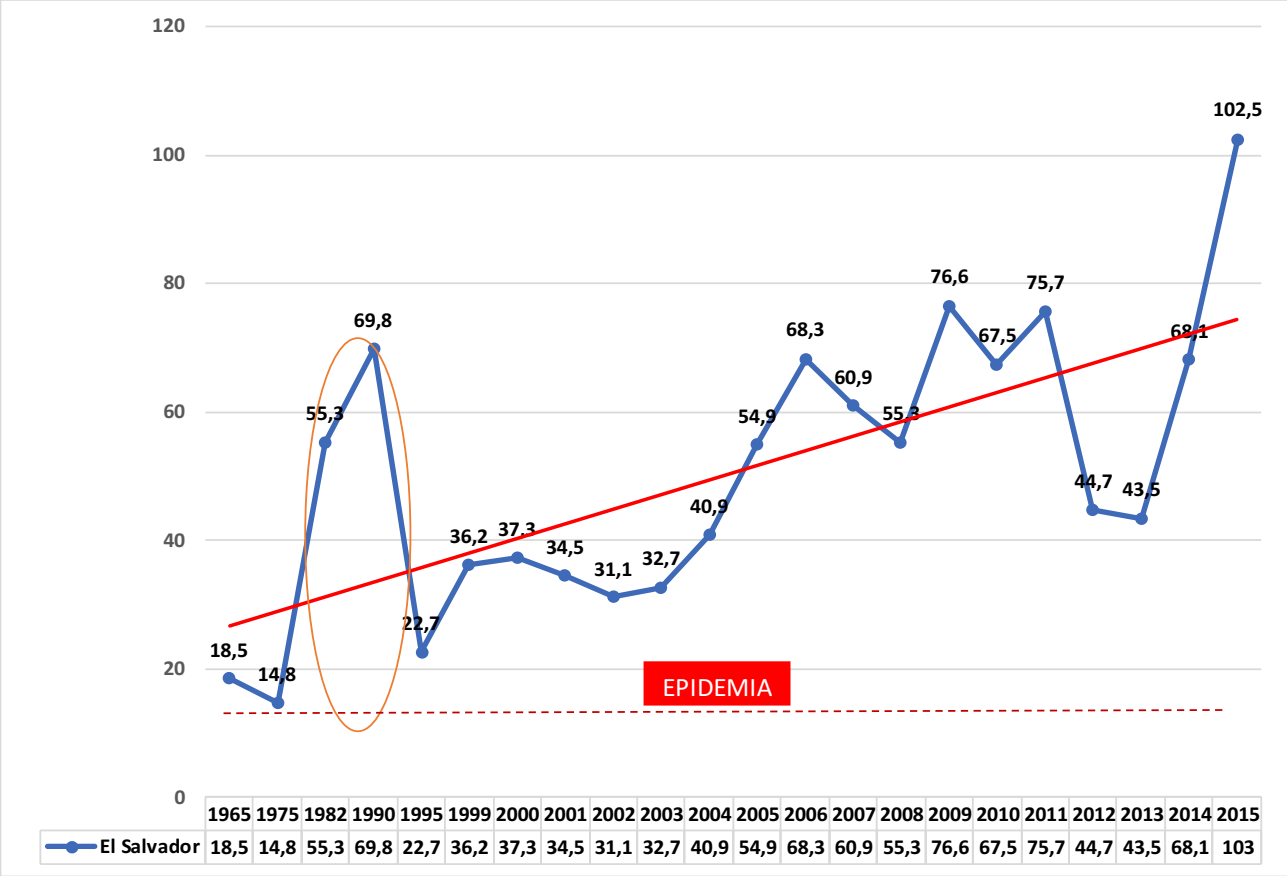
Ha quedado descrito arriba como las motivaciones de la migración han variado de acuerdo a los periodos históricos, socio económicos y políticos de la vida del país. Los años posteriores al logro de los acuerdos de paz han estado marcados por el incremento de la violencia delincuencial, particularmente el de las maras y el crimen organizado. La tasa de homicidios del país ha venido en incremento durante la presente década, alcanzando para 2015 el nivel de 102.5 homicidios por 100,000habitantes, que representa la tasa más alta del mundo. El gráfico 8 muestra la tendencia de la tasa nacional de homicidios en el periodo de 1965 a 2015. La tasa pasa de 18.5 a 68.1 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2014, y en 2015 se dispara 102.5. Tal tendencia es superior a la ocurrida en el periodo previo (1975 – 1981) a la guerra civil en el país, y durante la misma (1982 – 1992), cuyos datos también pueden leerse en el gráfico. Hacia 1995 se produce una caída sustancial, produciéndose en los siguientes cuatro años una tendencia de ascenso sustancial.

Los datos anteriores pueden complementarse con el gráfico 9 que muestra una elevación sustancial de los homicidios, desde 2007 hasta 2015. Es clara la elevación sustancial en el período, siendo más drástica de 2014 a2015, pasando de 3910 a 6621. Este gráfico muestra también el comportamiento de otras acciones delictiva que constituyen amenazas directas a la vida

El nivel de violencia expresado en los datos presentados ha afectado principalmente a los jóvenes entre los 15 y los 29 años a los que también corresponde el mayor número de jóvenes que migran. Los datos de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) sobre deportados vía terrestre muestran con claridad la concentración de casos en los rango de edad señalados. Ver Tabla No 3.

Gráfico 8

Gráfico 8. Tendencia de la tasa nacional de homicidios periodo 1965 -2015



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador y FUNDEMOSPAZ.

Tabla 3

Tabla 3. Deportaciones Terrestre desde México en el período 2012-2014

Por rango de Edad	**2012**	**2013**	**2014**	**Total para el período**
0 - 4 Años	31	71	584	686
5 - 9 Años	67	107	592	766
10 - 14 Años	267	368	1003	1638
15 - 17 Años	694	975	1921	3590
18 - 19 Años	1255	1423	2016	4694
20 - 24 Años	3137	3629	5062	11828
25 - 29 Años	2268	2463	3698	8429
30 - 34 Años	1854	2088	2942	6884
35 - 39 Años	1283	1565	2194	5042

40 - 44 Años	705	827	1212	2744
45 - 49 Años	306	433	622	1361
50 - 54 Años	152	193	271	616
55 - 59 Años	54	75	131	260
60 a más	58	43	69	170
Total	**12,131**	**14,260**	**22,317**	48708

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) El Salvador

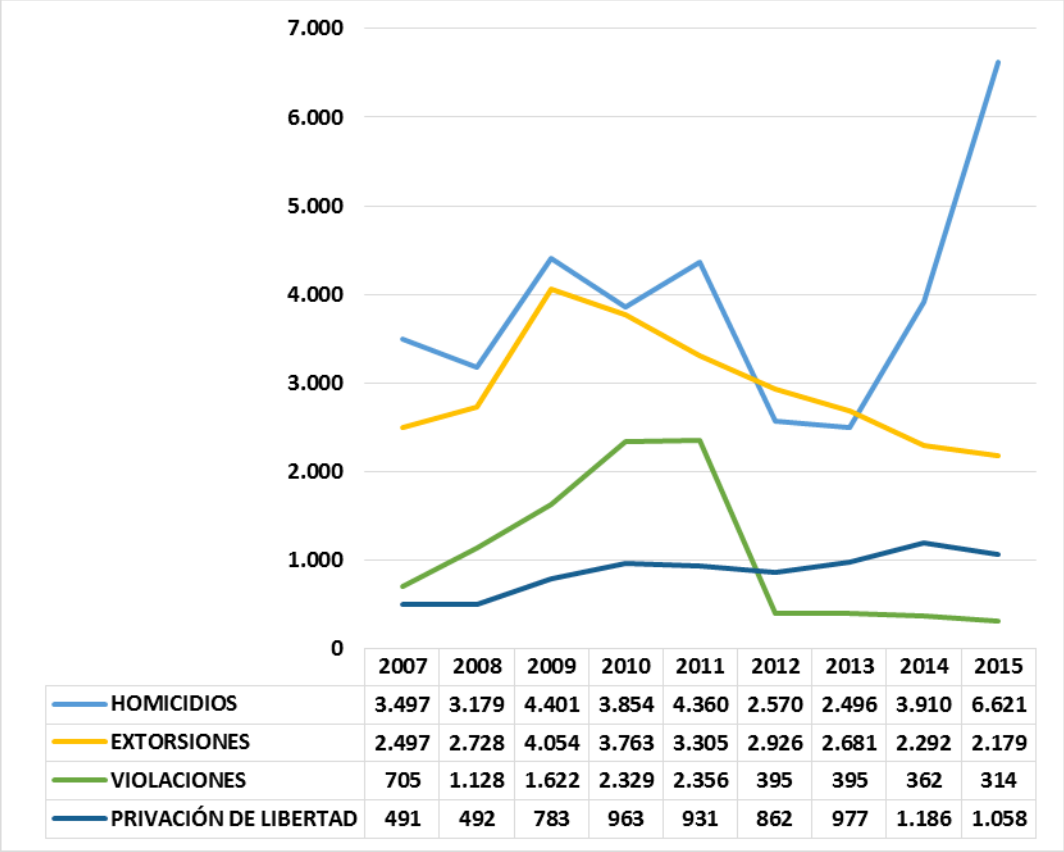
En un estudio realizado en 2014 por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador, para ACNUR y OIM sobre sobre la Caracterización de la Población Salvadoreña Retornada con Necesidades de Protección (UCA-ACNUR-OIM, 2014), se mostró también como las zonas y departamentos del país con más altas tasas de homicidios eran las zonas de donde provenían o hacia donde retornaban los migrantes adultos que declaraban haber migrado por razones de inseguridad para sus vidas.

En oposición a la idea dominante que la pobreza es la causa dominante de las migraciones, y en contra del discurso oficial del gobierno salvadoreño sosteniendo aquella posición, y negando el peso fuerte que en los últimos años ha adquirido la situación de violencia como motivación para la migración, el mismo estudio nota la relación inversa de la migración respecto a la pobreza y la mayor vinculación con las condiciones de violencia en las diferentes zonas del país.

Con base en la clasificación de Asentamientos Urbanos a partir de sus condiciones de pobreza, establecida a partir de ingresos; las necesidades básicas insatisfechas entre las que se encuentran la calidad de la vivienda, el acceso a servicios de agua potable, el saneamiento, el acceso a los servicios de salud y de educación, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Programa El salvador, elaboró un mapa de la pobreza rural y posteriormente uno de pobreza urbana. Apoyados en dicha clasificación, en el mismo estudio elaborado por la UCA para OIM se construye el Cuadro 4 que a continuación se reproduce. En él se ubica el número de los AUPs según las distintas categorías de precariedad y los rankings de los departamentos en cuanto a pobreza y número de personas repatriadas vía terrestre que salen de ellos. El ranking de los departamentos según el número de personas que de ellos salen está basado en los análisis realizados en este estudio.

Gráfico 9

Gráfico 9. Número de delitos que se constituyen en amenaza directa a la vida, por año, entre 2007 a 2015



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
HOMICIDIOS	3.497	3.179	4.401	3.854	4.360	2.570	2.496	3.910	6.621
EXTORSIONES	2.497	2.728	4.054	3.763	3.305	2.926	2.681	2.292	2.179
VIOLACIONES	705	1.128	1.622	2.329	2.356	395	395	362	314
PRIVACIÓN DE LIBERTAD	491	492	783	963	931	862	977	1.186	1.058

Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador y FUNDEMOSPAZ

Al comparar la procedencia de las personas de desplazamiento externo con la pobreza de esos departamentos no se observa una relación consistente. En efecto, la correlación entre el ranking de pobreza (columna 8) y el ranking de los departamentos de donde han salido de manera irregular las personas migrantes (columna 9) es de – 0.31, la cual no es significativa. Es ilustrativo notar que los lugares de dónde más emigran personas y que posteriormente fueron repatriados vía terrestre es del Departamento de San Salvador, pero ese departamento tiene el último ranking en nivel de pobreza cuando se toman los AUPs en extrema y alta precariedad como criterio. Igualmente, el Departamento de La Libertad que tiene el segundo ranking de donde salen las personas migrantes tiene el octavo ranking en pobreza. Similarmente, cuando se toma el porcentaje de hogares en situación de pobreza, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) de El Salvador se llega a la misma conclusión. Los datos de la EHPM se encuentran en el Cuadro 5. Al igual que con los datos del mapa de pobreza el ranking de los departamentos según el número de personas que de ellos salen está basado los análisis de este estudio. Ambos cuadros (4 y 5) han sido tomados del estudio mencionado.

Tabla 4

Cuadro 4. Asentamientos Urbanos Precarios según predominancia de precariedad por Departamento, Ranking de Pobreza y Ranking de número de Deportados

(1) **Departamento**	**AUPs en precariedad** (2) Extrema	(3) Alta	(4) Moderada	(5) Baja	(6) TOTAL AUP	(7)* Pobreza	(8) Ranking Pobreza	(9)** Ranking Repatriados
Ahuachapán	42	63	35	18	158	66.5%	13	7
Cabañas	1	11	22	2	36	33.3%	13	9
Chalatenango	6	23	29	8	66	43.9%	12	10
Cuscatlán	23	40	25	7	95	66.3%	4	14
La Libertad	43	138	102	35	318	56.9%	8	2
La Paz	43	72	53	11	179	64.2%	5	11
La Unión	21	37	22	4	84	69.0%	2	8
Morazán	20	15	23		58	60.3%	7	13
San Miguel	32	54	54	28	168	51.2%	11	6
San Salvador	36	108	180	261	585	24.6%	14	1
San Vicente	21	27	31	14	93	51.6%	9	12
Santa Ana	48	76	67	50	241	51.5%	10	5
Sonsonate	84	58	57	36	235	60.4%	6	3
Usulután	66	67	44	15	192	69.3%	1	4

Fuente: Elaboración propia con datos del Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social, FLACSO, 2010

*Pobreza= (AUP en precariedad Alta + AUP en precariedad Moderada)/Total AUP

**Ranking del Departamento de donde han salido las personas migrantes deportadas

Tabla 5

Tabla 5. Hogares en situación de pobreza según Departamento, Ranking de pobreza y Ranking de número de deportados

	% Hogares en situación de pobreza **Extrema**	**Relativa**	**% Total**	**Ranking Pobreza**	**Ranking Deportados**
Ahuachapán	16.26	32.44	48.79	1	7
Cabañas	17.73	30.22	47.95	2	9
Chalatenango	12.74	25.39	38.13	9	10
Cuscatlán	10.01	26.55	36.56	11	14
La Libertad	7.28	23.72	31.00	13	2
La Paz	10.7	28.78	39.48	7	11
La Unión	12.51	26.23	38.74	8	8

Morazán	15.13	30.37	45.50	3	13
San Miguel	11.31	25.61	36.92	10	6
San Salvador	4.10	20.75	24.85	14	1
San Vicente	10.57	32.19	42.76	5	12
Santa Ana	7.86	26.78	34.64	12	5
Sonsonate	11.04	28.81	39.85	6	3
Usulután	12.51	30.79	43.30	4	4

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM de la DIGESTYC, 2012

Legislación nacional.

El Salvador cuanta con una Ley de Extranjería que regula los flujos de inmigración que data desde 1948 y a la que no se le ha realizado ninguna enmienda. Dada la antigüedad de este marco legal resulta difícil su aplicabilidad. Se trata de una normativa de poco uso por lo que las regulaciones se han dejado a la promulgación de decretos y normas ejecutivas que no forman parte de un cuerpo legal coherente y sistemático. Por ejemplo, los flujos de trabajadores nicaragüenses y hondureños están regulados por el Ministerio de Trabajo y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) tiene muy poco que ver. En la actualidad, los flujos de migrantes extra-continentales representan un desafío para el Estado, particularmente en lo que se refiere al diseño de mecanismos de protección de sus derechos, el otorgamiento de permisos migratorios, mecanismos de regularización y la imposición de sanciones y multas. Actualmente se trabaja en una nueva Ley de Extranjería cuyo borrador se encuentra en la Asamblea Legislativa para su aprobación. También los países de Centro América han elaborado un borrador de Ley Centroamericana de Migración cuyo objetivo es constituir un marco legal de carácter general en la que las legislaciones nacionales puedan adscribirse y armonizarse.

Es del otro lado de la ecuación donde El Salvador ha avanzado. Cuando la masiva emigración de salvadoreños irrumpe en la década de 1980 se vio la necesidad de ir construyendo un marco legal e institucional que cumpliera con los objetivos de protección y respeto de los derechos humanos y al fortalecimiento de los vínculos de la creciente diáspora salvadoreña, mayoritariamente en Estados Unidos, con el país. De esta manera, en 2012 se crea la Dirección General de Atención al Migrante dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores como la instancia gubernamental para el fomento de la vinculación de la diáspora con el país, además se nombra al Vicepresidente como encargado de atender el tema migratorio.

Adicionalmente, en 2003 se crea dentro de la Asamblea Legislativa la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior y en 2003 ratifica la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias.

También DGME adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad, ha dedicado funcionarios y recursos, desde 2006, para la recepción de población retornada estableciendo dos oficinas, una en el Aeropuerto Internacional "Monseñor Oscar Arnulfo Romero" que atiende a retornados vía aérea desde Estados Unidos y el Centro de Atención Integral al Migrante (CAIM) que atiende a retornados vía terrestre desde México. En este marco se han desarrollado instrumentos específicos para la atención de grupos vulnerables especialmente de niños, niñas y adolescente.

En 2004 se crea el Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior como la instancia pública de más alto nivel, y en 2009 se comienza a fortalecer el Viceministerio con instrumentos de

intervención y de protección de migrantes irregulares. En 2012 se aprueba la Ley Especial de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia y se crea el Concejo Nacional de Protección y Desarrollo de la Persona Migrante (CONMIGRANTE) como la instancia intersectorial e interinstitucional para proponer y supervisar las intervenciones y prácticas de atención a los migrantes. Ese mismo año, la Asamblea Legislativa aprueba la Ley del Voto en el Exterior que garantiza el derecho al voto en las elecciones presidenciales de todos los salvadoreños que residen fuera del territorio.

Hasta aquél momento El Salvador carecía de un documento de política pública que integrara los proyectos y acciones de protección consular. En 2014 se aprueba la "Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes", este documento de carácter integral propone trabajar en seis áreas en torno a la creación de un sistema de protección consular: a) Institucionalizar procedimientos especiales de protección consular; b) Garantizar el enfoque de los derechos humanos en los servicios consulares y diplomáticos; c) Institucionalizar el trabajo en redes y alianzas para la protección legal y humanitaria; d) Fortalecer los mecanismos de monitoreo, observación de la población migrante ; e) Promover la recepción y reinserción digna de las personas retornadas; f) Promover el enfoque de derechos humanos de las personas migrantes y sus familias en el posicionamiento internacional del Estado Salvadoreño. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014)

Por su parte, CONMIGRANTES también lanza en 2015 una consulta nacional para la formulación de una política pública de atención al migrante. Esta propone concentrar los esfuerzos de protección en las siguientes áreas: a) La promoción de una migración digna, segura y respetuosa de los derechos humanos; b) Facilitar la articulación intersectorial e interinstitucional para la atención, protección y restitución de los derechos fundamentales de las personas migrantes salvadoreñas; c) Promover y garantizar la articulación intersectorial en los procesos de recepción, atención e inserción de las personas retornadas; d) Facilitar el desarrollo de mecanismos efectivos de articulación interinstitucional e intersectorial para la protección de la persona migrante salvadoreña, incluyendo aquellas en tránsito, que han sido víctimas de agresiones, otros delitos o han sufrido violaciones en sus derechos humanos; y e) Propiciar un sistema de información acerca de la población salvadoreña migrante. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016).

Desde 2009, también, El Salvador empezó un proceso de reingeniería de la red consular, particular atención se brindó a las Agencias Consulares de Protección. Dentro de este marco se delinearon los siguientes objetivos: a) Desarrollar las acciones necesarias para garantizar una gestión consular integral, eficiente y oportuna; b) Promover al más alto nivel en las respectivas jurisdicciones consulares una gestión que permita la aplicación de la política de protección a migrantes irregulares con atención especial a grupos vulnerables; c) Desarrollar procesos de protección con enfoque de derechos humanos; d) Promover consulados integrados con los demás países de la región.

Balance de la legislación acerca de la cobertura legal de inmigrantes e inmigrantes según la normativa internacional sobre derechos de los migrantes.

Si bien El Salvador ha avanzado en la construcción del marco legal e institucional, se ha avanzado poco en la consecución de los objetivos protección migratoria y defensa de los derechos humanos de los migrantes. Si bien se mantiene el marco legal e institucional, se han abandonado los instrumentos de gestión consular de protección; por ejemplo, el documento de política institucional de las acciones del Viceministerio para salvadoreños en el Exterior es un documento secreto y el marco estratégico de CONMIGRANTES ha permanecido por casi un

año en estado de borrador. En la misma línea, tampoco se ha consolidado un sistema de capacitación consular permanente que provea de las herramientas conceptuales y operativas para el trabajo consular de protección, aunado a lo anterior y dada la enorme crisis fiscal en la que el gobierno se ha sumergido, los consulados tienen pocas posibilidades de financiar los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, se prevé que esta crisis se agudice en el corto plazo lo que supondrá una mayor escases de recursos consulares. El caso particular de CONMIGRANTES exhibe esta problemática con mayor claridad, dada la poca disponibilidad de recursos, su estructura y funcionamiento han sido poco conocidas y visibles por la población y por los migrantes en particular lo que la ha convertido en un organismo inocuo con poco impacto.

Con todo, El Salvador presenta avances significativos en la formulación de políticas públicas de protección, al igual que en lo que respecta al desarrollo de los marcos legales e institucionales de atención a los migrantes irregulares. Esto es una enorme ventaja ya que los instrumentos de política están formulados; el gran problema tiene que ver con la implementación de estos instrumentos, las acciones e intervenciones concretas han quedado mayoritariamente a la discreción de las autoridades. No se han encontrado evidencias que estos instrumentos de planificación estén siendo implementados.

Tráfico ilícito de personas.

El tráfico ilícito de personas es un problema actual de graves consecuencias. El Salvador se ha ido consolidando como territorio de destino de migrantes irregulares, especialmente de Nicaragua y Honduras; y por otro, como espacio de tránsito de migrantes irregulares desde Suramérica y otros continentes, mayoritariamente de Asia y África. Como se anotó antes, la Ley de Migración y Extranjería data de 1948 y respondía a las necesidades que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, pero no a las exigencias del contexto migratorio actual. Esto ha llevado a un vacío legal: no existen instrumentos legales nacionales que regulen la migración irregular, no se sabe si a estos se les puede otorgar un permiso temporal de residencia, un salvo conducto para transitar el país o se les retornará a sus países de origen. Hasta ahora, solamente se les otorga alojamiento temporal en las instalaciones del Centro de Atención Integral para Migrantes (CAIM).

A la ausencia de un marco legal, se han realizado reformas al Código Penal que contempla sanciones al tráfico ilícito y a la trata de personas y se ha creado una unidad específica en la Fiscalía General de la República.

Recomendaciones

Es importante y urgente avanzar en la aprobación de la nueva Ley de Migración y Extranjería que llene los vacío legales e institucionales para abordar de manera consistente la migración irregular, el tráfico ilícito y la trata de personas. Esto también evitará que el tratamiento a esta problemática responda a criterios subjetivos de los funcionarios y a coyunturas específicas de crisis migratoria.

Si bien, como ha quedado plasmado, se ha avanzado en la creación de los marcos legales e institucionales para responder a los desafíos de la emigración irregular de salvadoreños, hace falto mucho camino que recorrer en la implementación de estos así como en la formulación de instrumentos operativos que hagan posible su concreción, para ello se requiere mucha voluntad política y hacer de la migración un problema prioritario en la agenda política.

Nexo migración y desarrollo.

Análisis de las remesas económicas y sociales.

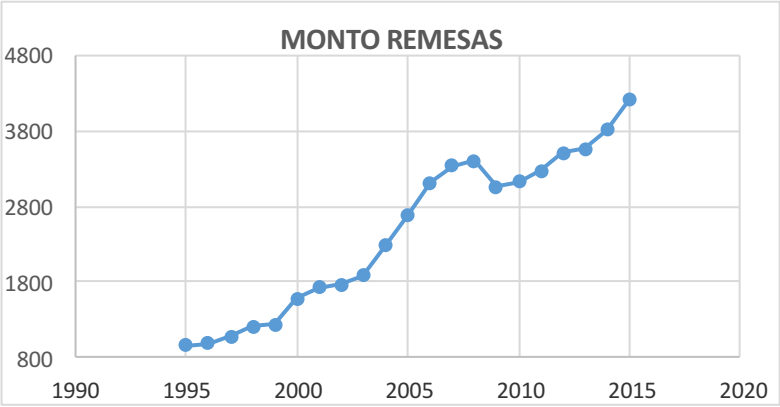
La vinculación entre migración y desarrollo ha sido uno de los aspectos de mayor investigación y análisis dentro del tema de la migración, particularmente hacia los Estados Unidos. (García Zamora, R., 2009; Orozco, M., 2013; Márquez Cobarrubias, H., Delgado Wise, R., 2012). La mayoría de estos estudios se han concentrado en el impacto de las remesas en el desarrollo económico y social de los países de origen de la migración. Solo en el 2015 estos flujos financieros a nivel mundial alcanzaron la cifra de 601 billones de dólares (OIM, 2016). En este contexto, las transferencias monetarias representan recursos financieros muy importantes para los países receptores que han permitido la estabilidad macroeconómica, a nivel nacional, y el acceso a servicios sociales básicos y a bienes de consumo a nivel de las familias receptores con evidentes impactos en la situación de pobreza. Sin embargo, como se constata más adelante, las remesas han tenido escaso impacto en el ahorro e inversión tanto a nivel nacional como familiar.

Desde la década de 1980, El Salvador ha contado con crecientes recursos provenientes de las remesas familiares (Montes, 1987), a tal grado que en la siguiente década comienza a fortalecerse en nuevo modelo de desarrollo económico que sustituía a los principales rubros agrícolas de exportación (café, algodón y caña de azúcar) por las remesas como el principal pilar del crecimiento de la economía (Segovía, 2002), coincidiendo con los acuerdos de paz de 1992. La economía transitó de la agroexportación a las remesas. Este cambio se consolidó en los siguientes años. Para el siglo XXI las remesas constituían el pilar básico de la economía, responsable en buena medida del equilibrio macroeconómico y del crecimiento de la demanda agregada. En el gráfico 10 se muestra la evolución del monto de remesas que el país ha recibido desde 1995.

Como se aprecia en el gráfico 10, las remesas han aumentado de manera constante desde que el país cuenta con registros confiables. En dos décadas pasó de 800 a 4,300 millones de dólares con una tasa de crecimiento anual promedio del 7.25%. Tal crecimiento supera a cualquier otra variable macroeconómica. Sin embargo, debido a la crisis financiera internacional este crecimiento se vio interrumpido en 2009, pero se recupera rápidamente en los siguientes años. El Cuadro 6 prueba la importancia macroeconómica de estas transferencias financieras.

Gráfico 10

Gráfico 10. Monto de remesas familiares anual 1995-2015 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador. Recuperado de www.bcr.gob.sv.

Tabla 6

Importancia macroeconómica de las remesas familiares 2000-2015 (Variables seleccionadas y en porcentajes)

AÑO	REM	REM/PIB	REM/EXPOR	REM/IMPORT	REM/CONS
2000	1583.7	12.06	44.01	28.42	12.29
2001	1725.7	12.49	48.37	30.01	12.60
2002	1760	12.30	46.66	29.95	12.51
2003	1891.7	12.57	46.45	29.26	12.71
2004	2301.4	14.57	54.04	32.89	14.40
2005	2693.9	15.76	61.47	35.69	15.38
2006	3122	16.83	65.53	36.45	16.24
2007	3344.1	16.63	64.26	34.44	15.68
2008	3412.8	15.92	59.24	32.04	14.80
2009	3061	14.82	63.87	38.31	14.52
2010	3127	14.60	56.32	34.08	14.09
2011	3273.1	14.15	50.56	30.31	13.56
2012	3510.8	14.74	57.54	33.45	14.13
2013	3564.2	14.64	55.50	32.11	14.04
2014	3813.5	15.22	58.83	34.83	14.61
2015	4217.2	16.31	62.85	38.81	15.98

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador. Recuperado de www.bcr.gob.sv.

Los datos evidencian con claridad la importancia de las remesas. En el 2015 representaron el 16.4% del PIB, el 63% de las exportaciones, casi el 40% de las importaciones y fueron responsables del 16% del consumo total y, como se indicó antes, es la variable que ha tenido un mejor desempeño durante el período registrado, pero también apunta a su vulnerabilidad a presiones externas. En 2009 las remesas se redujeron en un poco más de 400 millones de dólares producto, principalmente de la reducción de los salarios y del aumento del desempleo latino en Estados Unidos (García, 2009).

Desde la perspectiva de las familias receptoras, las remesas tienen una importancia significativa. En primer lugar, a nivel del país las remesas llegan a más de casi 350,000 familias, un poco más de la quinta parte del total. En segundo lugar, en una gran proporción, el 85%, se destinan al gasto corriente del grupo familiar; mientras que sólo el 2.5% los destinan al ahorro e inversión; el 2.85% las utilizan para sufragar gastos de salud y el 7.1% lo destinan a la educación de los miembros del grupo familiar. Esta lógica del uso de las remesas ha tenido un impacto importante en mejorar la situación de pobreza. La proporción de familias pobres es un 8% menor que aquellas que no son receptoras. En esta misma línea, el impacto en el ingreso es sustancial, estas constituyen un poco más del 30% del ingreso familiar total (DIGESTYC, 2015).

Uso anterior de las remesas ha sido ampliamente discutido (García Zamora, R., 2009; Orozco, M., 2013; Márquez Cobarrubias, H., Delgado Wise, R., 2012). Para algunos, la pequeña

proporción destinada al ahorro e inversión es producto de inadecuadas políticas económicas que no han incentivado el uso de las remesas en áreas más sostenibles y que el impacto en el desarrollo ha sido muy pequeño. Para otros, lo anterior expresa una visión incorrecta de entender la lógica económica de estos recursos. Las remesas no son flujos financieros de capital, sino salarios de naturaleza binacional que, como todo salario, se destina a la reproducción material de la fuerza de trabajo, a los gastos corrientes de las familias y no aumentar sus niveles de inversión y de ahorro. Desde esta última perspectiva, el impacto en el desarrollo estaría dado por el efecto multiplicador en la economía, esto es, por el aumento que las remesas producen en el consumo y demanda agregada. Con todo, esta discusión está abierta, y dada la determinación del uso de las remesas por el migrante que las envía, es importante para la sostenibilidad de los niveles de consumo generar incentivos para aumentar la proporción de remesas-capital.

Hasta ahora se ha privilegiado un análisis economicista en el estudio de las relaciones entre migración, remesas y desarrollo. Es necesario levantar la vista y ver a las remesas más allá de su impacto económico. Estas también pueden ser de naturaleza social porque en la transferencia depende de variables sociales. Una mirada más detenida en los determinantes del envío de remesas nos señala una situación más compleja que las variables laborales y de los mercados de trabajo en las economías de destino y de origen de los migrantes. Así, estas transferencias también son el resultado de complejas relaciones entre: el nivel de capital humano del migrante, las diferencias de género entre el receptor y el que envía, la prioridad e importancia de los receptores en la vida del migrante, el origen social del remitente, el tiempo de residencia del migrante en el país de destino, el nivel y la naturaleza de los vínculos entre el emisor y las familias y comunidad receptora, las necesidades de la familia receptora, el ciclo de vida de las familias receptoras, la naturaleza del imaginario de los migrantes, entre otros.

Lo anterior refuerza la idea que en el impacto de la migración en el desarrollo hay que también incluir otro tipo de remesas, las denominadas remesas sociales, que han sido entendidas como el "conjunto de estructuras normativas y sistemáticas de prácticas que fueron interiorizados por el migrante en su experiencia migratoria y que son puestas a disposición de la familia y comunidad en el origen" (Levitt, P. (1996) "Social Remittances: A Conceptural Tool for Understanding Migration and Development". Working Paper, Series Number 96-04. Disponible en www.hsph.harvard.edu/hcpds/wpweb/96_04.pdf. Citado por Sans Abad, J., 2012, p, 3). Es decir, el concepto de remesas va más allá de la simple forma de dinero e integra complejas relaciones sociales y prácticas culturales que se esconden bajo el dinero transferido. Así por ejemplo las remesas monetarias también financian prácticas culturales familiares y comunales (fiestas, ritos religiosos, etc.), contribuyendo a la creación de un "fondo ceremonial" que fomentan la cohesión social de las familias y de las comunidades, así como contribuyen a aumentar la identidad y sentido de pertenencia de los migrantes en la comunidad y estructuras familiares, aumentando la posición y prestigio social del migrante. Con el envío de dinero, también son transferidas prácticas culturales, valores, modos de comportamientos que son incorporados a las visiones del mundo y acciones sociales de las familias que se quedan. Si estas son asimiladas pueden crear condiciones culturales y éticas coherentes con modelos de desarrollo que contribuyan a la sostenibilidad de la movilidad social del migrante y sus familias.

Actividades de la diáspora para el desarrollo del país de origen.

El Salvador es un uno de los países de América Latina con mayores niveles de población migrante. En Estados Unidos residen aproximadamente entre 1,214,000 y 1,975,000, consolidándose como la segunda comunidad hispana más numerosa en ese país. Algunas características sociodemográficas revelan que se trata de una población joven, con un promedio de edad de 30 años; el 46% son casados; la tercera parte reside en el estado de California; el promedio de ingresos es de US$ 20,800 anuales; el 20% vive en situación de pobreza. Además, más del 71% de estos salvadoreños tienen un nivel educativo mayor a educación secundaria, mientras que producen dos veces el producto interno bruto del país, es decir posee el doble de la productividad interna. (Pew Hispanic Center, 2015).

No hay dudas que la comunidad de salvadoreños en el exterior posee mayores capacidades en educación y en productividad, por lo que representa una fuerza social y económica imprescindible en la construcción del desarrollo y de la democracia en el país. Un elemento imprescindible para que los salvadoreños en el exterior puedan desplegar todo su potencial y contribuir al desarrollo es el fortalecimiento de los vínculos con el país. Hasta ahora, se han formulado pocos instrumentos de vinculación y las acciones de la diáspora han sido voluntarias, segmentadas y esporádicas, sin que formen parte de políticas públicas orientadas hacia ese fin.

Las remesas colectivas, aquellas que son transferidas a la comunidad por parte de organizaciones de la diáspora, han sido importantes para financiar proyectos sociales educativos, de salud e infraestructura, así como festividades comunales. Aunque no se tienen datos exactos, aunque el Viceministerio de Salvadoreños en el Exterior ha calculado que el monto de esas remesas colectivas puede llegar a ser el 1% de las remesas familiares, es decir, pueden ser una cifra superior a los US$ 40 millones. En términos generales, el esfuerzo espontáneo de la diáspora ha sido significativo y ha permitido en muchos casos, sustituir a los gobiernos locales en avanzar en la superación de los déficits sociales y avanzar en el desarrollo de las comunidades.

Dada la importancia de las remesas colectivas y la necesidad de fortalecer los vínculos de la diáspora con el país, en 20014 el gobierno formuló una Política Institucional de Protección y Vinculación para los Salvadoreños Migrantes, que tiene como uno de sus objetivos estratégicos promover el desarrollo de las comunidades de salvadoreños en el exterior para que participar en el desarrollo del país. Dentro de las acciones más importantes se contemplan apoyar la legalización de las organizaciones de salvadoreñas en el exterior, la promoción de nuevos y más fuertes liderazgos, la promoción de espacios para fomentar la proyección de estas organizaciones, fortalecer los espacios de comunicación y vinculación con la red consular y con instituciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil y creación de espacios sociales y culturales que promuevan la identidad de la diáspora con el país. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014).

En esa misma línea, se formuló un manual que permitiese la vinculación productiva de la diáspora mediante el estímulo a la realización de inversiones productivas. Esta propuesta incluía la movilización del emprendedurismo de los salvadoreños en el exterior para la promoción del desarrollo nacional, la promoción de la diáspora en el mercado de capitales, la promoción de inversiones en áreas estratégicas como el turismo, la construcción, bienes raíces y servicios de salud y el fomento de filantropía de la comunidad en el exterior. Con todo lo anterior se pretendía llegar a la formulación de una política de vínculos. Sin embargo, el

gobierno que asume el poder en 2014 desechó esta política institucional. Los esfuerzos de vinculación y la política de inversiones se han reducido a la participación gubernamental en las festividades nacionales como el día de los salvadoreños en Estados Unidos, la celebración del asesinato de Monseñor Romero y de la independencia del país. De esta manera se ha abandonado la realización de esfuerzos y actividades que de manera sistemática contribuyan a vincular a la diáspora con el desarrollo económico y social del país.

1.1. Influencia de la migración en la sociedad del conocimiento.

Dadas las características sociales, económicas y demográficas de los migrantes y la migración salvadoreña, así como la transferencia de remesas sociales, su impacto en la sociedad del conocimiento ha sido inevitable. Es común ahora el uso de tecnologías de la comunicación como internet, tablets, smartphones y otros instrumentos tecnológicos. Se calcula, por ejemplo, que el número de teléfonos celulares es mayor que el tamaño de la población. Así, el fortalecimiento de las capacidades educativas y el acceso a la información y al conocimiento se ha visto favorecida por el masivo de estos recursos tecnológicos.

Igualmente, dadas las capacidades educativas, tecnológicas y productivas de una buena parte de la diáspora, el gobierno de El Salvador, puso en marcha un programa denominado "El Salvador Global" que facilitase la trasferencia de conocimientos y tecnología de la diáspora a los jóvenes salvadoreños. El programa consistía en la formación de un grupo de intelectuales, académicos, empresarios e investigadores salvadoreños en el exterior para que a través de proyectos específicos transfiriesen conocimientos y habilidades a grupos de jóvenes y mujeres salvadoreñas para elevar la productividad de los esfuerzos productivos y mejorar su nivel de vida. Igualmente, se esperaba que esos vínculos permitiesen otorgar becas, pasantías y programas de voluntariado para fomentar los intercambios académicos. Con todo, estos esfuerzos quedaron en su fase inicial y el gobierno actual no le ha dado continuidad.

Propuestas y recomendaciones.

- Las remesas familiares se han constituido como uno de los pilares de la economía de El Salvador y en los hogares receptores de las mismas, estos impactos han permitido aumentar el mercado interno por su efecto multiplicador, esto debería ser un estímulo importante para aumentar las tasas de crecimiento de la economía y el empleo formal, sin embargo esto necesita de políticas que hagan posible un proceso de crecimiento económico sostenible y basado en factores internos que disminuya la vulnerabilidad y la dependencia externa.

- Igualmente, el impacto en los hogares es sustancial. Las remesas han permitido reducir la pobreza en un 8% y han garantizado el acceso a los servicios sociales básicos de amplios sectores de población, Sin embargo, es importante diseñar políticas que permitan reducir la dependencia de las familias de las remesas familiares y lograr que, a través de programas como la educación financiera se pueda aumentar el impacto en la economía de las familias, teniendo siempre en mente los límites que las remesas presentan dado la naturaleza de "salarios binacionales".

- Finalmente, el impacto de las migraciones en el desarrollo tiene que ir más allá de las remesas familiares monetarias. Las remesas colectivas que, aunque permanecen aún pequeñas, han mostrado un gran potencial para aliviar los déficits sociales del país. Sin embargo, se proponen dos elementos para aumentar aquél impacto: en primer lugar, que

formen parte de los planes de desarrollo local y comunal; y en segundo, que se fortalezca la organización de la diáspora y sus vínculos que las comunidades de origen.

- La integración y la valorización de las remesas sociales deben ser asumidas como parte importante del desarrollo de las comunidades y del país. Las nuevas prácticas sociales, los nuevos marcos éticos económicos y los nuevos valores, la dimensión intangible de las remesas, deben ser asumidas como partes importantes del modelo de desarrollo, en la medida que sin el fortalecimiento de los vínculos y participación de la diáspora resultará más difícil la construcción de un nuevo modelo de desarrollo más justo y sostenible.

Salvadoreños en el exterior

La comunidad de salvadoreños en el exterior se estima en más de 2.5 millones. Aproximadamente se calcula que unos 60 mil salvadoreños dejan el país cada año (PNUD, 2010). Estados Unidos es el destino de la mayoría de salvadoreños, albergando al menos al 88.82% de los salvadoreños en el exterior. En segundo lugar, se ubica Canadá con el 3.64 por ciento, (49 mil 801 salvadoreños). Mientras que, Guatemala y Costa Rica se ubican en tercer lugar como países de destino (Ver Cuadro 6).

Según datos del BID, para el 2011, lo salvadoreños representaban el segundo grupo de emigrantes en importancia numérica en los EEUU, sólo superado por los mexicanos. En cuanto a los Estados estadounidenses que más habitantes salvadoreños registran están: California, con 573 mil 956 personas, Texas, donde habitan al menos 222 mil 599 salvadoreños; les siguen Nueva York, con 152 mil 130 salvadoreños, Virginia, con 123 mil 800, Maryland, con 123 mil 789 salvadoreños y Nueva Jersey, con 56 mil 532 compatriotas.

Tabla 7

Número y porcentaje de emigrantes salvadoreños por país de destino, 2010.

Países de destino	Número de emigrantes Salvadoreños	Estructura (%)	Países de destino	Número de emigrantes Salvadoreños	Estructura (%)
1. **Estados Unidos**	1,214,049	88.82	12. Panamá	2,942	0.22
2. **Canadá**	49,801	3.64	13. Suecia	2,899	0.21
3. **Guatemala**	14,855	1.09	14. Francia	1,119	0.08
4. **Costa Rica**	14,379	1.05	15. Venezuela	813	0.06
5. **Australia**	11,352	0.83	16. Reino Unido	788	0.06
6. **Belice**	8,257	0.60	17. Alemania	768	0.06
7. **España**	8,130	0.59	18. Ecuador	717	0.05
8. **Italia**	7,989	0.58	19. Rep. Dominicana	546	0.04
9. **México**	7,869	0.58	20. Brasil	483	0.04
10. **Honduras**	5,474	0.40	Resto de países	10,298	0.75
11. **Nicaragua**	3,91	0.24	TOTAL	1,366,819	100.00

Fuente: Cervantes, J. (2013).

Perfil de los salvadoreños en los EEUU

La comunidad de salvadoreños en EEUU es muy fuerte, esto no solo por el aspecto numérico, sino por su capacidad organizativa y su deseo por mantener un vínculo con El Salvador. Si bien, han logrado con relativo éxito la inmersión en la sociedad de destino, mantienen, como sector, potencian de manera importante un sentido de identidad y arraigo entre los salvadoreños inmigrantes y los salvadoreños nacidos en los EEUU, con la realidad salvadoreña. En 2011, la población total (nativos e inmigrantes) de origen salvadoreño en Estados Unidos ascendió a casi dos millones, de estos sólo el 64% eran inmigrantes.

El crecimiento de la población salvadoreña en EEUU es constante: entre el 2004 y 2011 el crecimiento promedio se estima en 5.27% anual, con excepción del año 2008 cuando el flujo migratorio fue negativo (-.85). Para el periodo 2009-2011 los salvadoreños en los EEUU, representaron el sexto grupo de importancia numérica a nivel mundial y el segundo país a nivel de América Latina y el Caribe. En relación al sexo, el flujo es consistente con la distribución de población femenina y masculina en el país, 46.9% y 53.1%, respectivamente. El 89.9% de los inmigrantes originarios se ubica en un rango de edad de 18 a 64 años. La estructura de los hogares es compuesta, además del núcleo familiar, una proporción importante cuenta con la presencia de miembros de otra familia o con no familiares. Teniendo en cuenta el promedio de años de escolaridad de los salvadoreños, el nivel educativo de la población inmigrante en los EEUU es alto, 1 de cada 2, es bachiller, o inicio o completó sus estudios universitarios. En El Salvador para este mismo periodo la escolaridad promedio fue de 6.2 grados.

Los salvadoreños representan, en comparación con la región latinoamericana, el grupo poblacional que para el periodo 2000-2011, obtuvo en mayor proporción residencia permanente en Estados Unidos (Cervantes, 2013). En consonancia, para este mismo periodo, en Estados Unidos el porcentaje de salvadoreños que cuenta con ciudadanía es relativamente superior al que se observa en el total de inmigrantes provenientes de Guatemala y Honduras, países con los que El Salvador comparte condiciones de pobreza e inseguridad bastante similares.

En relación con las oportunidades de acceso a vivienda y empleo. Para el 2011, solo el 42.8% del total de hogares de inmigrantes salvadoreños en los EEUU tenia vivienda propia, de estos el 87.3% tenía la vivienda hipotecada. En cuanto al empleo, para el mismo periodo, el principal sector en que laboran los salvadoreños inmigrantes es en el de alimentos, recreación y hospedaje (16.2%); seguido de quienes se ubican en el sector de la industria de la construcción (12.7) y servicios de administración, profesionales y científicos (12.8%). Las mujeres trabajadoras inmigrantes se concentran básicamente en el sector servicios (51.4), en tanto los hombres inmigrantes se distribuyen en al menos tres sectores: recursos naturales, construcción y mantenimiento (31.6%); producción, transporte y movimiento de materiales (26.1%); y, ocupaciones de servicios (25.5%). (Cervantes, 2013).

Asociaciones de inmigrantes

Como ya quedó evidenciado, los salvadoreños en el exterior no solo contribuyen a la débil economía nacional a través del envío de las remesas individuales a sus familiares, sino que también lo hacen de forma colectiva, canalizando donativos en efectivo o en especies a través de clubes, comités y asociaciones. En los Estados Unidos, a estas organizaciones se les conoce como “asociaciones de emigrantes” (también conocidas como HTA, por las siglas en inglés de Hometown Associations) o “asociaciones pueblo a pueblo”. La participación de los salvadoreños en agrupaciones en el exterior es muy activa, si bien, aun no se sabe con exactitud cuántas organizaciones de salvadoreños existen y el carácter legal de las mismas, se estima que su número, solo en los EEUU en superior a cien.

La labor fundamental de los miembros de estas organizaciones es la de recaudar fondos para apoyar económicamente la realización de actividades recreativas, culturales y de desarrollo de la infraestructura en su territorio de origen. Así como la de mantener viva en los inmigrantes la identidad de ser salvadoreño, generando procesos para el fortalecimiento de un sentido de pertenencia y arraigo tanto en la población nativa, como en la nacida en los EEUU. Más recientemente se ha abierto la posibilidad que los miembros de estas organizaciones participen de forma individual o colectiva en proceso de incidencia a nivel económico y político, en El Salvador.

Según la Dirección General de Atención a los salvadoreños en El Exterior, la gran mayoría de estos clubes, comités y/o asociaciones de salvadoreños y salvadoreñas residentes en el exterior se caracterizan por:

- Estar aglutinados sobre la base de parentescos, amistades o afinidades geográficas y, para llevar a cabo sus objetivos y fines, dependen en su totalidad del trabajo voluntario y de donaciones.

- En su mayoría, un grupo base de 10 miembros activos realizan la mayor parte del trabajo, aunque por lo general atraen el apoyo financiero y participación ocasional de un número mucho mayor de personas.
- Se concentran en brindar apoyo a su comunidad natal en particular. En algunos casos se alían con asociaciones de emigrantes de otras ciudades, pero casi siempre localizan sus esfuerzos hacia sus lugares de origen.
- Por lo general, las asociaciones de salvadoreños trabajan de cerca con una organización comunitaria que les sirve de contraparte o con referentes en su comunidad de origen, ya sea bajo la forma de una organización espejo o a través de un líder comunitario, por ejemplo, un sacerdote o el director de un centro comunitario (escuela, puesto de salud, etcétera) para seleccionar y llevar a cabo sus proyectos.

Si bien, la presencia organizada de los salvadoreños en el exterior es de larga data, con la entrada en vigencia de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (LPDM), en abril de 2011, se abre un espacio para el reconocimiento de estas instituciones y su labor en El Salvador, más allá de su aporte a las familias y al país, a través de las remesas. El artículo 6 de dicha Ley establece con claridad que el Consejo nacional para la protección y desarrollo de la persona migrante y su familia, deberá incorporar dentro de su estructura a los migrantes "organizados" y que tendrá como función convertirse en un ente coordinador interinstitucional e intersectorial del Estado y los migrantes salvadoreños.

Dentro de los aspectos más relevantes contemplados en la ley en relación con las asociaciones de salvadoreños en el exterior se citan: Recomendar la creación de una base de datos de los salvadoreños y asociaciones de éstos residentes en el exterior; y reconocer el derecho a que los migrantes en el exterior tengan presencia dentro de la estructura orgánica de Conmigrante; y, voz y voto en las decisiones del Consejo (capítulo III, LPDM, 2011). Así, se establece que el pleno del Consejo estará integrado por tres representantes de las asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior. Para participar del proceso de las organizaciones deben cumplir los requisitos contemplados en el Art. 25 del Reglamento de Ejecución de la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia.

A la fecha, se cuentan dieciséis instituciones habilitadas para participar en la sesión de asociaciones de salvadoreños radicados en el exterior y de formar parte en Conmigrante. Estas organizaciones representan a salvadoreños radicados en cinco países: Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Belice y España. Es importante señalar, que este proceso de incorporación ha tenido que ser flexibilizado, dada las limitaciones que a la fecha poseen las organizaciones para cumplir todos los requisitos establecidos en la Ley.

En El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador Productivo, educado y Seguro", se establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior, tiene como objetivo "fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración efectiva al desarrollo del país". Este objetivo se desglosa en dos grandes líneas de acción. La primera es el fortalecimiento de la vinculación de la ciudadanía salvadoreña residente en el exterior con los procesos sociales, culturales, políticos y económicos del país. La segunda, la promoción del respeto y protección de los derechos humanos de los connacionales migrantes y de sus familias.

El primero de estos objetivos se concretiza a través de la Dirección General de Vinculación con Salvadoreños en el Exterior, instancia que busca estrechar lazos con los salvadoreños residentes en el extranjero para generar arraigo y mecanismos de vinculación con sus

comunidades de origen, o con el país en general, para su participación plena en el quehacer político, educativo, económico y social de la nación. El trabajo que realiza es a favor de propiciar el ejercicio de la ciudadanía salvadoreña en el exterior; facilitar la organización formal de las comunidades de los compatriotas fuera de las fronteras patrias, de acuerdo con las normas legales de los países de destino; reforzar la identidad nacional, propiciar mecanismos para la efectiva participación política en los procesos electorales y en las consultas ciudadanas, entre otros. Igualmente, ese trabajo está orientado a fortalecer el arraigo desde una perspectiva territorial con énfasis en los grupos poblacionales más vulnerables a la migración irregular, y en el marco de los flujos migratorios mixtos, compatriotas retornados, insertados a la vida económica y social.

Dentro de este marco la visión del trabajo consular se ha visto modificado, principalmente en los consulados que atienden población salvadoreña en México, Estados Unidos y Canadá, países en lo que la representación consular se ha incrementado en los últimos años, contabilizándose a la fecha 4 consulados generales en México y Canadá, y 17 en EEUU. Los ejes que orientan el trabajo de los consulados son: (a) Fortalecimiento de la identidad; (b) Modernización de los servicios consulares; (c) Vinculación y desarrollo; y (d) Protección – gestión humanitaria. Los esfuerzos si bien se orientan a la oferta de servicios a todos los salvadoreños en el exterior, se han identificados grupos que por su condición de vulnerabilidad o por su potencialidad como gestores de desarrollo, son sujetos de acciones específicas. Dentro de estas iniciativas se destacan:

- El Salvador Global - Profesionales en el exterior, iniciativa cuyo objetivo es crear una red de connacionales talentosos que viven fuera del país, y generar procesos de vinculación e intercambio de tecnologías. En enero del 2013, el proyecto se pone en marcha con al menos 19 proyectos de cooperación.

- Red de juventudes de salvadoreños en el Exterior. El objetivo inicial de esta red es generar proceso y mecanismos de cohesión de los jóvenes que residen en diferentes lugares de los EEUU. A la fecha, funcionan 13 capítulos de jóvenes en EEUU, Canadá, Centroamérica y Europa.

- Mujeres destacadas en el exterior. Esta iniciativa promueve la identificación de 100 mujeres salvadoreñas que residen en el exterior y que se han destacada. A la fecha, se han reconocido al menos 35 mujeres, quienes han sido propuestas por sus comunidades en el exterior como ejemplos de éxito, y han recibido un reconocimiento formal y público por parte de la Ministerio de Relaciones Exteriores.

Principio de codesarrollo y los procesos de vinculación

Más allá de las remesas individuales, los salvadoreños en el exterior representan para el sector económico del país una oportunidad de desarrollo. Sectores específicos se han visto potenciados como producto de la demanda de servicios que hace la diáspora. Cinco son los sectores más beneficiados de este intercambio: (a) productos nostálgicos, en este rubro destacan los productos comestibles y las artesanías; (b) demanda de servicios informativos y uso de tecnología; (c) bienes inmuebles, lo que ha representado un crecimiento del mercado inmobiliario, (d) canales de comunicación y (e) turismo y Demanda de transporte aéreo. Las microeconomías y emprendimientos familiares también se han visto beneficiados a partir de las remesas, aun cuando no se cuentan con datos precisos de la proporción de las remesas que se destina a este sector, si hay experiencias significativas de emprendimientos de inversión social local (Nosthas, 2006; PNUD, 2010).

Particularmente, el sector bienes inmuebles, se ha visto potenciado en el marco de la iniciativa del Fondo Social para la Vivienda, denominado "Plan Vivienda Cercana". Datos presentados por FSV muestran que, para julio de 2011, 437 créditos por un monto de US$12.1 millones habían sido aprobados a salvadoreños en el exterior, monto que triplica el otorgamiento de créditos para salvadoreños en el exterior con respecto al período de julio 2010. En esa misma nota se informa sobre el estatus migratorio de quienes solicitan este tipo de créditos, evidenciándose que el mismo no se convierte en un obstáculo para los salvadoreños. El estatus migratorio de quienes solicitan precalificación es el siguiente: 29% son residentes, el 19% son ciudadanos, el 18% está amparado al TPS y cerca de un 12% de quienes consultaron no poseen estatus legal.

El Estado salvadoreño a través de la Dirección General de Vinculación de Salvadoreños en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, busca generar procesos que fomenten el ejercicio de sus derechos individuales, colectivos de los salvadoreños en el exterior, y del fortalecimiento de sus vínculos con sus comunidades de origen en El Salvador. El objetivo es fortalecer y generar los espacios para la trasferencia tecnológica, intercambio, conocimientos, e iniciativas de inversión y negocios dentro y fuera del país. Esto en el marco de lo establecido en el art. 2 literal f de ley, que plantea el principio de codesarrollo, que implica una manera positiva de vincular la migración con el desarrollo, reconociendo a los migrantes como agentes para el mismo. Esta visión significa un cambio de paradigma en cuanto a la concepción de desarrollo vinculado con las remesas (Canales, 2008).

Estado de la convivencia: la discriminación por ser persona migrante

Uno de los problemas de mayor impacto en la experiencia de los migrantes irregulares salvadoreños hacia los Estados Unidos tiene que ver con los distintos sucesos de violencia y acciones violatorias de los derechos humanos en la ruta migratoria por actores diversos. El hecho de que tengan que acudir a los servicios de los coyotes que, efectivamente, son un eslabón de una cadena bastante extensa y clandestina de personas que se dedican al tráfico de personas, los pone en condiciones precarias y de inseguridad. Aun cuando es bastante común que en el trato con los coyotes los migrantes pacten una cantidad —que ronda entre los U$7,000 a US$11,000—por tres intentos, esto no los aleja de los peligros y atropellos de los mismos coyotes. Las personas migrantes están a la merced de esta red de traficantes que abusan de ellos, los abandonan en el trayecto, los entregan por dinero a las autoridades migratorias mexicanas y hasta los venden como mercancía a grupos criminales armados organizados en territorio mexicano (Gaborit y *cols*, 2012; 2015; 2016). Pero también se encuentran indefensas ante las autoridades mexicanas, sobre todo aquellas no autorizadas para efectuar detenciones que, o abusan del poder o los extorsionan, como los relatos de muchos migrantes indocumentados testifican.

Discriminación por la actuación de autoridades mexicanas no autorizadas

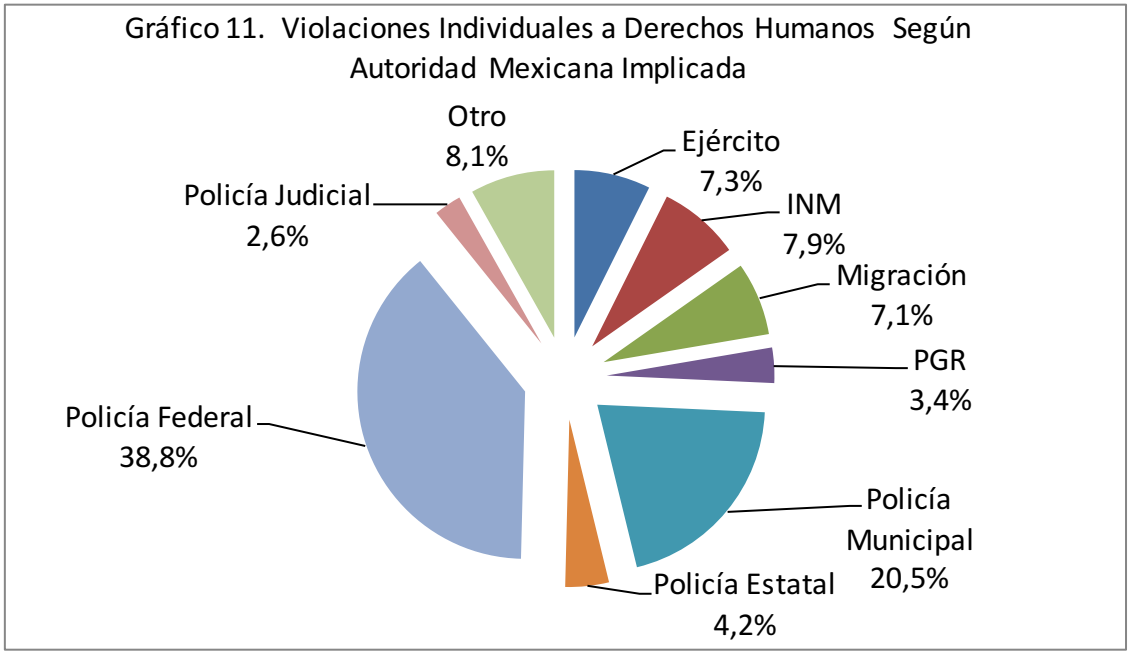
Distintas autoridades a las del Instituto Nacional de Migración (INM) se dedican en el tránsito por territorio mexicano a tareas de detención de personas migrantes cuando esta es de competencia exclusiva del INM. Con frecuencia son señaladas por las personas migrantes como las que violentan sus derechos humanos. Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, basado en información suministrada por su red consular en el sur de México, son distintas autoridades mexicanas las señaladas como perpetradoras. (Ver

Gráfico 10). Los migrantes irregulares identifican a: la Policía Federal, a la Policía Municipal, y al Ejército, entre otros.

Igualmente sucede con el tratamiento de la niñez no acompañada en los Estados Unidos. La llamada crisis humanitaria que se dio en la frontera sur de los EEUU durante el verano de 2014 donde llegaron más de 51,000 menores puso en evidencia un discurso de doble rasero: por un lado un discurso de ayuda humanitaria y una práctica que aseguraba la privación de libertad de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, al margen de la Convención sobre los Derechos del Niño y, por lo tanto una despreocupación por los principales derechos que le amparan en situación de migración irregular: garantía del debido proceso, el derecho inalienable de vivir con su familia, y a la protección frente a la detención y criminalización, además de la protección en situación de violencia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2014) señala la detención como medida particularmente problemática no solo por el impacto psicológico que tiene la privación de libertad sino también porque esta medida impide el acceso al asilo y a otras formas de protección internacional. La privación de libertad tiene serios impactos negativos en la salud mental (Clemente-Díaz, 1986) especialmente en la niñez y adolescencia (Cleveland, 2013; Farmer, 2013) y particularmente cuando se aplican medidas de internamiento no existiendo una infracción a la ley penal. También está bien documentado dicho impacto negativo en la niñez cuando sus padres son encarcelados (Miller, 2006; Miller y Barnes, 2015; Parke y Clarke-Stewart, 2003) lo que sucede cuando un padre o madre es detenida por razón de migración irregular en compañía de algunos de sus hijos. La niñez manifiesta miedo, preocupación, confusión tristeza, culpa y enojo. Igualmente, la discriminación se da tanto en contra de adultos y especialmente en contra de niños al no brindarles el Estado la representación legal de oficio, tal como lo ofrece a sus connacionales. Esto es especialmente alarmante pues la probabilidad de deportación disminuye dramáticamente si la persona en proceso de deportación ante un juez de inmigración cuenta con representación legal (Human Rights Watch, 2016).

Gráfico 11



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador

En efecto, la denominada crisis humanitaria se vivió como crisis administrativa por parte de las autoridades de los Estados Unidos, la que se vio sobrepasada en su capacidad de dar albergue a miles de niños y adolescentes pero en condiciones de detención y privación de libertad. Terrio (2015) da cuenta de la incongruencia entre un discurso garante de derechos y unas prácticas judiciales de aprehensión. Cuando un niño, niña o adolescente tiene que presentarse a un juez de migración tiene que hacerlo sin representación legal a no ser que lo obtenga directamente. El Estado no se lo provee como se lo provee como derecho a cualquier ciudadano de los Estados Unidos. Según el Instituto de Justicia Vera, la probabilidad de que una decisión judicial sea beneficiosa para una persona migrante aumenta si ella cuenta con un represente legal. Los inmigrantes sin representación legal según ese Instituto ganan solo el 3% de los casos. La vulnerabilidad de la niñez migrante ante un sistema judicial que actúa haciendo caso omiso de su peculiar condición es grande (Musalo, Frydman y Ceriani Cernadas, 2015).

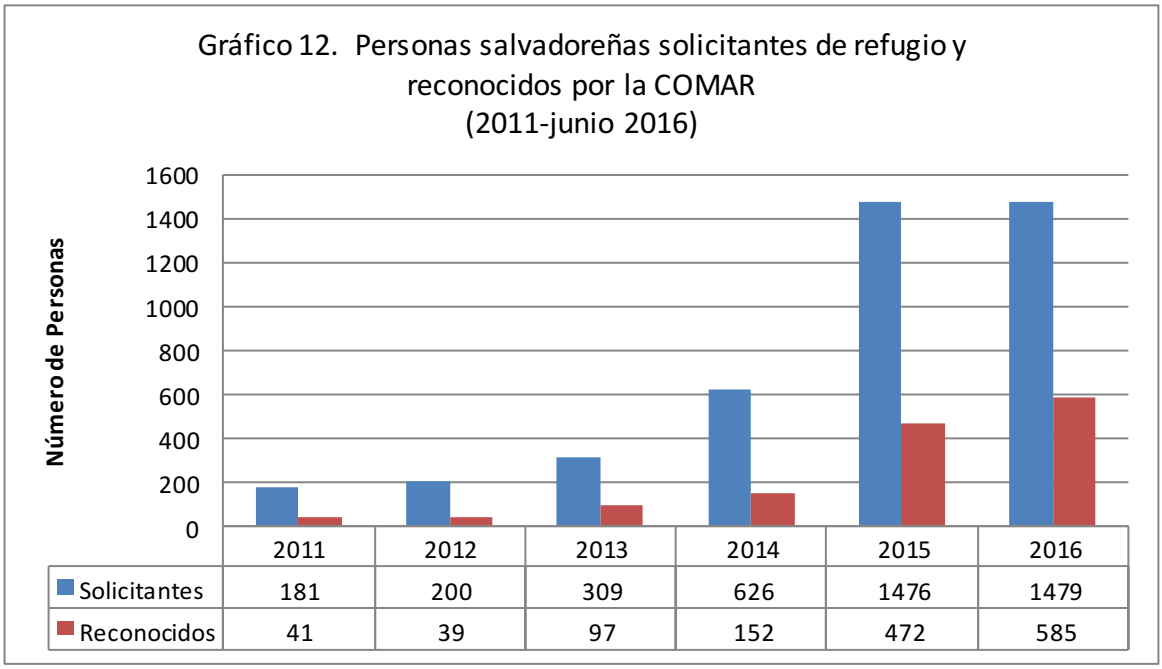
Por otro lado, la calidad de la prueba requerida para la niñez que solicita asilo y solicita la no devolución a su país de origen es la misma que para las personas adultas. Ya que el acceso a un estatus legal no contempla la perspectiva de los derechos de la niñez, los caminos administrativos que tiene que recorrer para obtener ese estatus no difieren de los requerimientos para los adultos. Terrio (2015) señala que estas prácticas están basadas en la visión de que la niñez no es capaz de actuar racional y efectivamente separada de los adultos. Además, no toman en cuentan diferencias culturales ni vulnerabilidades especiales que afectan a los niños, niñas y adolescentes en sus distintas etapas de su desarrollo. Como consecuencia, el principio del interés mayor de la niñez no entra en la ecuación de la decisión judicial respecto a su deportación. Es aquí donde se ve con mayor claridad las disparidades discursivas relacionadas con la migración irregular. Las leyes de inmigración en los Estados Unidos son sumamente complejas y es con esa retórica con la que necesita lidiar un niño o una niña sin representación legal. No es ocioso recalcar que la capacidad discursiva de un niño, niña o adolescente no se manifiesta precisamente con un lenguaje legal.

Numerosas organizaciones de defensa de los derechos humanos (por ejemplo, la ONG No Más Muertes) han argumentado a favor de medidas alternativas a la privación de libertad de la niñez migrante indocumentada. Han señalado a la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos (CBP) de las siguientes actuaciones que vulneran los derechos de los niños, niñas y adolescentes: el uso de personal armado para resguardar a la niñez, el internamiento de celdas sin ventanas, con iluminación las veinticuatro horas del días, y con temperaturas muy bajas, las que la niñez denomina “las hieleras”; y la falta de asistencia médica, alimentación pobre, falta de notificación de sus derechos, y todo ello en un ambiente que favorece el abuso, el descuido y la deshumanización. Similares señalamientos ha hecho Women´s Refugee Commission (WRC, 2002; 2012). El intercambio comunicativo con las autoridades federales de los Estados Unidos de muchas ONG dedicadas a intervenir en favor de las personas migrantes ha hecho que su estrategia discursiva influya en la revisión de los procedimientos de la ORR (Office of Refugee Resetlement, la oficina encargada de atender a la niñez migrante no acompañada) y otras entidades gubernamentales de los EEUU que tienen relación con personas migrantes. Ha habido avances, pero el tratamiento de la migración irregular de la niñez por parte de las autoridades competentes todavía dista de ser adecuado y de tomar en cuenta las dinámicas psicosociales. La red consular de El Salvador en el sur de México intenta proveer la protección de las personas migrantes en medio de una institucionalidad mexicana desatenta a los derechos de estas.

La Condición de Refugiado: Otra forma de exclusión y discriminación

En la respuesta institucional que se da en México ante la situación de las personas solicitantes de la condición de refugiados, destaca el hecho de que las circunstancias a las que son arrojadas las personas que solicitan aquella condición mientras se encuentran detenidas no son las más adecuadas, pues con facilidad se da una re-victimización de esas personas. Por ley, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), instancia correspondiente para revisar las solicitudes en México, dispone de 45 días hábiles para emitir una resolución, que la mayor parte de veces no es favorable, sometiendo a las personas a condiciones de incertidumbre, estrés e incluso de exposición a otro tipo de riesgos, pues ni las estaciones migratorias mexicanas ni los albergues están exentos de que las víctimas puedan encontrarse con sus victimarios o potenciales agresores dada la condición de indefensión de aquellas.

Gráfico 12



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solicitantes	181	200	309	626	1476	1479
Reconocidos	41	39	97	152	472	585

Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

En general, aproximadamente 3 de cada 4 solicitudes de refugio son rechazadas por la COMAR y El Salvador no constituye una excepción. En el Gráfico 11 aparecen las solicitudes de refugio de las personas salvadoreñas reportadas como preliminares por la COMAR entre los años 2011 al primer semestre de 2016. Como puede observarse, desde el año 2011 a 2015 las solicitudes de refugio aumentaron 715.5%, mientras que el respectivo porcentaje de reconocimiento del estatus de refugiado varió de un 22.7 a un 32% en 2015, un modesto aumento de 9.3%. Este desfase preocupa de sobremanera ya que el desplazamiento forzado por causa de la violencia ha adquirido niveles cada vez más grandes en El Salvador (Cidehum, 2012; Cobo y Fuerte, 2012: Carrasco González 2013), 2013; Gómez-Johnson, 2015). De hecho, como se puede apreciar en el Gráfico 11 para el primer semestre de 2016 el número de solicitudes de refugio superan ya las de todo el año anterior. Si predecimos una tasa de crecimiento lineal esperaríamos que las personas salvadoreñas solicitantes de refugio en 2016 duplicaran las de 2015.

La privación de libertad en que se encuentran muchas de las personas solicitantes incrementa su desprotección, y viene a sumarse a otros problemas como el hacinamiento y la permanencia prolongada en instalaciones que no están acomodadas para que las personas sean privadas de libertad por periodos grandes de tiempo. Esto explicaría que muchas personas se acercan a la COMAR no desde las estaciones migratorias, donde son privadas de libertad mientras realizan su trámite, sino que desisten de iniciar cualquier procedimiento, retornan a El Salvador en las conducciones terrestres que coordina el Instituto Nacional de Migración y se regresan a México para iniciar un proceso desde fuera de una estación migratoria o un albergue. Es decir, la gente misma rehúye el contacto con las instituciones mexicanas, debido a que los procedimientos administrativos no solo son demasiado tardados, sino que colocan a las víctimas en una situación que incrementa sus riesgos. Lo anterior, en definitiva, posibilita la existencia de vacíos de protección para las personas que emigran por razones de violencia e inseguridad, incluso cuando están bajo la tutela del Estado y las instituciones mexicanas. Las personas migrantes que han salido de El Salvador por razón de inseguridad manifiestan que son disuadidas por autoridades de COMAR u otras autoridades migratorias mexicanas a solicitar su condición de refugiado. Suelen aconsejarles que el tiempo de espera será largo, que se resuelven favorablemente muy pocas peticiones, que necesitan aportar pruebas contundentes que atesten la veracidad de lo alegado, y que al presentar la solicitud tiene que mediar un tiempo de privación de libertad.

Los funcionarios de COMAR se ubican frente al migrante como fiscal acusador, adoptando una postura inquisitoria y no la de alguien que, dentro de una legalidad, intenta de ofrecer protección internacional. La calidad de refugiado no se comunica como un derecho de la persona que ha salido por su país por razón de la inseguridad. Esta orientación de parte de personas que tienen autoridad hace que las personas migrantes o no inicien un proceso que podría resolver su situación de inseguridad o que desistan de él una vez iniciado. Es una postura que corresponde a la aplicación restrictiva de las normativas que regulan la petición de la calidad de refugiado. Por otro lado, la calidad de la prueba que sustente la historia del migrante es casi imposible de producir cuando las amenazas se dan por terceras personas, por medio de llamadas telefónicas, etc. Existe la necesidad de entender cómo está evolucionando el fenómeno de la inseguridad y violencia y su relación con el desplazamiento externo para que las comisiones de elegibilidad tomen en cuenta las pruebas que la persona solicitante pueda aportar (ACNUR/OIM, 2014).

Recomendaciones

- Mantener vigente con el gobierno mexicano los protocolos de repatriación segura y ordenada de tal forma que se garantice la protección de los derechos de las personas migrantes.
- Negociar con el gobierno mexicano las condiciones para una visa de tránsito que sea expedita y permita a los ciudadanos salvadoreños el libre tránsito por territorio mexicano.
- Promover la actuación conjunta de protección de los consulados centroamericanos en el sur de México para que todo ciudadano pueda hacer valer sus derechos de manera ágil y pronta.
- Negociar con el gobierno de los Estados Unidos para que se designe a abogados para los menores no acompañados, para las víctimas de abuso, tortura y otros tipos de violencia.
- Prohibir el encarcelamiento de menores durante el período de la revisión de su caso ante un juez de inmigración de tal forma que puedan vivir con sus familiares en los Estados Unidos.

- Promover las indagaciones fiscales en el país de origen para determinar posibles delitos cometidos por personas dedicadas al tráfico y trata de personas.
- Establecer mecanismos claros de información sobre cómo solicitar asilo.
- Evitar la detención de solicitantes de refugio o asilo y buscar alternativas a la privación de libertad.
- Demandar que la COMAR informe de manera ágil, adecuada y pronta a toda persona ubicada en las Estaciones Migratorias sobre su derecho a solicitar asilo y/o el reconocimiento de su condición de refugiado.
- Reducir los obstáculos para que las personas puedan solicitar asilo o el estatus de refugiado cuando exista razón justificada.
- Poner fin a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Bibliografía

ACNUR (2014). *Niños en Fuga. Niños No Acompañados que Huyen de Centroamérica y México y la Necesidad de Protección Internacional*. Washington, D.C.: autor.

ACNUR. (2014). *Diagnóstico sobre la caracterización de la población salvadoreña retorna con necesidades de protección. Magnitud, tendencias, causas, perfiles y necesidades de protección*. San Salvador: autor

ACNUR/OIM (2014). *Diagnóstico sobre la caracterización de la población salvadoreña retornada con necesidades de protección*. San Salvador: autor.

Andrade-Eekhoff, K. 2004. "La globalización de la periferia: flujos transnacionales migratorios y el ejido socio productivo local en América Central". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, 1,* 57-86.

Banco Central de Reserva de El Salvador. Página Web: www.bcr.gob.sv.

Canales, A. (2008). "Remesas y desarrollo en América Latina. Una relación en busca de teoría". *Migración y desarrollo*, (11), 5-30.

Carrasco González, g. (2013). "La migración centroamericana en tránsito por México hacia los Estados Unidos". *Alegatos*, *83*, 169-194.

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM) (2012). Desplazamiento forzado y necesidades de protección generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica. San José, Costa Rica: autor.

Cervantes, J. (2013). *El perfil de la población de origen salvadoreño en los Estados Unidos*. Washington, D.C.: autor.

Clemente-Díaz, M. (1986). Los efectos psicológicos del encarcelamiento. En M. Clemente Díaz y F. Jiménez-Burillo (Comp.). *Psicología social y el sistema penal* (pp. 253-268). Madrid: Alianza.

Cleveland, J. (20139. "Daño psicológico y el argumento a favor de las alternativas". *Migraciones Forzadas, 44*, 7-8.

ConMigrantes. (2016). Informe de CONMIGRANTES Octubre2015 – Septiembre 2016. Recuperado en http://rree.gob.sv/conmigrantes/documentos/descargararchivo.html?path=Documentos+Estrategicos+de+Conmigrantes%2FIV+INFORME+CONMIGRANTES.pdf

Customs and Border Protection (CBP). (2015). Border Security Report Fiscal Year 2015. Washington, D.C.: autor.

De la Peña-Padilla, M. S. (2014). "Nuevos contextos y dinámicas migratorias en la región Centroamérica-Norteamérica". *Análisis Plural*, ITESO, 171-184.

Department of Homeland Security (DHS). (2011). Office of Immigration Statistic, February 2011. https//www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistic/publication/ois_ill_pe_2010.pdf

Dirección General de Estadística y Censo de El Salvador (2015) Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de El Salvador. San Salvador. Recuperado en: www.digestyc.gob.sv.

Dirección General de Migración y Extranjería de el Salvador (2015). Deportaciones de NNA. Salvador.

Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador (2016). Reporte mensual 2016. Retornados vía aérea y vía terrestre. San Salvador.

Escalante Fuentes, Jaime. 2015. *La tregua entre pandillas y sus manifestaciones delictivas del 2011-2015. Seminario de investigación aplicada*. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de El Salvador

Farmer, A. (2013). "El impacto de la detención migratoria en los niños". *Migraciones Forzadas, 44*, 14-16.

FLACSO- Programa El Salvador. 2010. *Mapa de pobreza urbana y exclusión social*. San Salvador: autor.

FUNDEMOSPAZ. http://www.fundemospaz.org.sv/total-de-delitos.html

Gaborit, M., Zetino Duarte, M., Orellana, C. I., Brioso, L., Rodríguez Burgos, M., Avelar, D. (2016). *Atrapados en la tela de araña. La migración irregular de niños y niñas salvadoreños hacia los Estados Unidos*. San Salvador: Talleres Gráficos UCA.

Gaborit, M., Zetino M., Orellana, C. I., Brioso, L. (2015). Niñez, migración y derechos humanos. En K. Musalo, L. Frydman, L., y P. Ceriani Cernadas, P. (Eds.). *Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos* (pp. 193-235). San Francisco, CA: autor.

Gaborit, M., Zetino, M., Brioso, L. y Portillo N. (2012). *La esperanza viaja sin visa. Jóvenes y migración indocumentada de El Salvador*. San Salvador: UNFPA-UCA.

García Zamora, R., (2009). *Desarrollo económico y migración internacional; Los desafíos de las políticas públicas en México*. Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

García Zamora, R., y Orozco M. (2009) *Migración internacional, remesas y desarrollo local en América Latina y el Caribe*. México, D.F.: Porrúa

García, J. J.(2009) *El impacto de las crisis en las remesas y el desarrollo: Un nuevo desafío para El Salvador*. Fundación Frierich Ebert, El Salvador.

Gómez-Johnson, C. (2015). "De la migración económica a la migración forzada por el incremento de la violencia en El Salvador y México". *Estudios Políticos, 47*, 199-220).

Human Rights Watch (2016). Amicus brief in the case of J.E. F. M. v. Lynch. Nos. 15-35738. 15-35739.

INM (2010) . *Encuesta sobre Migración en la Frontera del Sur de México*. Instituto Nacional de Migración. México, D.F.: autor.

Ley N° 273. Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 24 de enero de 2013.

Márquez Cobarrubias, H. y Delgado Wise, R.,(2012) *Espejismos del río de oro: Dialéctica de la migración y el desarrollo en México.* Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

Miller, K. M. (2006). "The impact of parental incarceration on children: an emerging need for effective interventions". *Child and Adolescent Social Work Journal, 23(4),* 472-486.

Miller, V. H., y Barnes, C. J. (2015). "The association between parental incarceration and health, education and economic outcomes in Young adulthood". *American Journal of Criminal Justice, 40(4),* 765-784.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2014). Política institucional de protección y promoción de los salvadoreños en el exterior. MIREX, El Salvador.

Musalo, K., Frydman, L., y Ceriani Cernadas, P. (Eds.). (2015*). Niñez y migración en Centro y Norte América: Causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco, CA: autor.

Nosthas, E. (2006), "El caso de El Salvador: Programa Unidos por la Solidaridad", en R. Fernández, R. García Zamora y Ana Vila (eds.), *El programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?* Universidad Autónoma de Zacatecas, México: Miguel Ángel Porrúa.

Observatorio de la Migración irregular de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. http://omi.uca.edu.sv/cms/bases-de-datos/dgme/estadisticas-devueltos

Office of Immigration Statistics. (2014) 2014 Yearbook. Office of Inmigration Statistic. Homeland Security (DHS).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Delito (UNODC). Consultado octubre 2016. http://www.unodc.org/toc/es/crimes/migrant-smuggling.html

Orozco, M. (2012*) América Latina y el Caribe: Desarrollo, migración y remesas*. Buenos Aires: Teseo.

Parke, R. D., y Clarke-Stewart, A. (2003). "The effects on parental incarceration on children". En J. Travis y M. Waul (Eds.). *Prisoners once removed: The impact of incarceration and reentry on children, families and communities* (pp. 189-232). Washington, DC: The Urban Institute Press.

PNUD. (2005). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010*. San Salvador: autor.

Sans Abad, J., (2012) "Aproximaciones cualitativas al estudio de las remesas y a sus significados sociales y culturales". *Working Papers* No. 8-2012, Recuperado en www.remesas.org España.

Segovia, A. (2002). *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. Ciudad de Guatemala: FyG Editores.

Soto Acosta, W., y Morales Camacho, M. F. (2015). "La migración de niños y niñas de Centroamérica hacia los Estados Unidos: amenaza emergente transnacional". *Temas de Nuestra América, 31*, No. 58, 55-73.

Stefoni, C. (2011). "Migración, remesas y desarrollo". *Polis [online], 10(30),* 495-521.

Terrio, S. (2015). *Whose child am I? Unaccompanied, undocumented children in US immigration custody*. Oakland, CA: University of California Press.

Women's Refugee Commission (WRC). (2002). *Prison guard or parent? INS treatment of unaccompanied refugee children.* Nueva York: autor.

Women's Refugee Commission (WRC). (2012). *Forced from home: the lost boys and girls of Central America*. Nueva York: autor.

ESPAÑA

INFORME PAÍS ESPAÑA.

Gorka Moreno (Ikuspegi, Observatorio de Inmigración del País Vasco), Reyes Castillo, consultora y colaboradora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas.

Los flujos migratorios y el marco legal en España

En este apartado vamos a analizar cuál ha sido la evolución de los flujos migratorios en España, así como el marco jurídico que los ha regulado. Para ello, haremos hincapié en sus principales características y subrayaremos las cuestiones críticas que definen y condicionan el modelo migratorio español.

El boom de la inmigración internacional y el impacto de la crisis económica

Los flujos migratorios en España se han caracterizado en estos últimos veinte años, a diferencia de épocas anteriores en las que la emigración hacia el extranjero y la inmigración interna eran las principales características, por un sensible aumento de la inmigración internacional (Cachón, 2002; Carrasco e Izquierdo, 2005) y una ralentización tanto de la emigración internacional como de la inmigración interna. De hecho, España ha sido uno de los países de la OCDE que más población inmigrante ha recibido a partir de finales de la década de los 90 (OECD, 2008). En este periodo, pueden diferenciarse dos momentos bien diferentes: el primero unido al momento de bonanza económica, caracterizado por una masiva llegada de población extranjera (1998-2008); y el segundo, en el que la crisis económica hace que estas llegadas se ralenticen sensiblemente (2009-2016).

Aunque ya a principios y mediados de los 90 empiezan a detectarse los primeros flujos inmigratorios en España (Izquierdo, 1996), es sobre todo a partir de finales de esa década cuando comienza a aumentar de forma considerable el número de personas procedentes de otros países, partiendo de un escenario en el que la población extranjera tenía un escaso peso dentro del conjunto de la población residente en España.

Tabla 1

Evolución de la población en España. 1998-2016[166].

	Total	Españoles	Extranjeros	% Extranjeros
Incremento 1998-2016	6.672.292	2.708.105	3.964.187	8,3
2016	46.524.943	41.923.671	4.601.272	9,9
2015	46.624.382	41.894.738	4.729.644	10,1
2014	46.771.341	41.747.854	5.023.487	10,7
2013	47.129.783	41.583.545	5.546.238	11,8
2012	47.265.321	41.529.063	5.736.258	12,1
2011	47.190.493	41.439.006	5.751.487	12,2
2010	47.021.031	41.273.297	5.747.734	12,2
2009	46.745.807	41.097.136	5.648.671	12,1
2008	46.157.822	40.889.060	5.268.762	11,4
2007	45.200.737	40.681.183	4.519.554	10,0
2006	44.708.964	40.564.798	4.144.166	9,3
2005	44.108.530	40.377.920	3.730.610	8,5
2004	43.197.684	40.163.358	3.034.326	7,0
2003	42.717.064	40.052.896	2.664.168	6,2
2002	41.837.894	39.859.948	1.977.946	4,7
2001	41.116.842	39.746.185	1.370.657	3,3
2000	40.499.791	39.575.911	923.879	2,3
1999	40.202.160	39.453.204	748.954	1,9
1998	39.852.651	39.215.566	637.085	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tal y como puede verse en la tabla 1, la población extranjera suponía en España un 1,6% del total de la población -637.085[167] personas- en 1998 y tan sólo superaban este porcentaje algunas regiones españolas en las que el turismo tiene relevancia y existían colonias de personas procedentes del centro y el norte europeo como consecuencia del turismo residencial –Baleares y Canarias-. En el resto de regiones, el porcentaje era muy bajo.

A partir de 1998 esta cifra comienza a incrementarse de forma muy marcada y al amparo de un ciclo económico de alto crecimiento económico que se sustenta en sectores de actividad de baja productividad y de mano de obra intensiva, como por ejemplo la construcción, la agricultura agroexportadora o el turismo y la hostelería. Este modelo productivo posibilitará y tendrá un papel fundamental para la llegada de población extranjera (Colectivo IOÉ, 2012).

La cifra máxima de personas extranjeras se da en el año 2011 -5.751.487 personas, un 12,2% del total de la población española- lo que supone que en poco más de una década llegaron a España más de cinco millones de personas extranjeras. Estas cifras han hecho que se hable de la *década prodigiosa* de las migraciones en España (Aja, Arango y Oliver, 2008) o de la *España inmigrante* (Cachón, 2002). A partir de ese periodo la cifra de población extranjera se ha reducido paulatinamente, hasta situarse en el 9,9% del total.

A priori podría pensarse que esta disminución se debe en gran parte al ciclo económico negativo que comienza en el año 2008, de tal forma que la crisis económica podría haber hecho aumentar el número de salidas de población extranjera tanto a su país de origen –retorno- como a un tercer país. Sin embargo, este descenso de población no se debe

[166] Los datos referidos al año 2016 que aparecen en las tablas y gráficos de este capítulo son los datos provisionales ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística español.

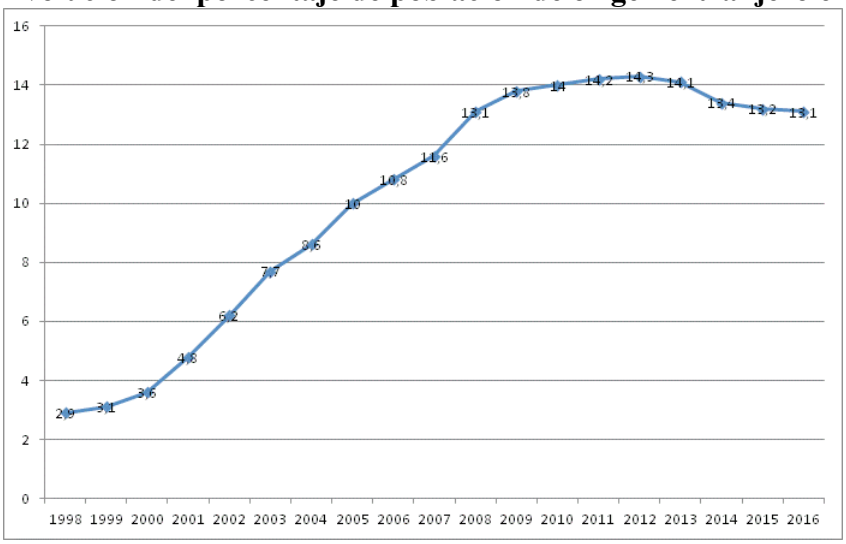
[167] Los datos que se presentan en este apartado provienen del Padrón, un registro administrativo de personas residentes en España que realiza gestiona el organismo oficial de estadística español, el Instituto Nacional de Estadística. Al ser, un registro administrativo, en el caso de la población extranjera recoge tanto a personas en situación administrativa regular como irregular.

principalmente a un aumento de las salidas (Pajares, 2010; López de Lera, 2012), sino al incremento de las naturalizaciones en los últimos años, que ha supuesto que un importante número de personas que inicialmente eran extranjeras hayan pasado a ser españolas, sobre todo en el caso de la población de origen latinoamericano.

Dicho de otra forma, el proceso de naturalización ha hecho que las personas extranjeras hayan disminuido, pero que el número de personas de origen extranjero –nacidas en el extranjero- prácticamente no lo haya hecho, tal y como puede verse en el grafico 1, en el que se observa que la disminución que se veía en la tabla precedente es más limitada, de tal forma que si el número de personas extranjeras se reduce de 2011 a 2016 en 1.150.215 personas este descenso es de 596.848 si tenemos en cuenta el lugar de nacimiento[168]. De igual forma, la población de origen extranjero se sitúa en un 13,1% en España, mientras que el porcentaje de personas extranjeras es de un 9,9%.

Gráfico 1

Evolución del porcentaje de población de origen extranjero en España. 1998-2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Con respecto a la procedencia del colectivo de origen extranjero residente en España, puede observarse como la principal es la europea, que supone casi la mitad del total (49,5%). En todo caso habría que hacer varias distinciones dentro de este colectivo, ya que dentro del mismo podemos encontrar tanto a hijos e hijas de emigrantes españoles que en el siglo XX migraron a países del centro y del norte de Europa, como a inmigrantes económicos o personas extranjeras que residen en España como turistas residenciales. Posteriormente, se sitúan los continentes americano (latinoamericano[169]), africano y con un menor peso el asiático y Oceanía.

[168] Teniendo en cuenta algunas debilidades que ofrecen los registros oficiales sobre nacionalizaciones, así como que los datos se recogen desde el año 1998, en la mayoría de estudios e investigaciones realizadas en este campo se toma como criterio la variable país de nacimiento y no el registro oficial para medir el impacto de las nacionalizaciones dentro del colectivo de origen extranjero. Como puede pensarse, esta opción también entraña algunas carencias estadísticas, pero resulta más fiable y precisa a día de hoy.

[169] Hemos agrupado Latinoamérica con el resto de continentes, ya que el peso de Canadá y Estados Unidos es muy bajo y muestran además unas características muy alejadas a las de la inmigración de origen latinoamericano.

Tabla 2

Población de origen extranjero en España según continente de procedencia y sexo. 2016.

	Total	% Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Total	4.601.272	100,0	2.334.083	2.267.189	49,3
Europa	2.276.793	49,5	1.124.064	1.152.729	50,6
África	866.634	18,8	533.663	332.971	38,4
Latinoamérica	1.070.903	23,3	460.145	610.758	57,0
Asia	351.019	7,6	199.311	151.708	43,2
Oceanía	3.505	0,1	1.893	1.612	46,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el caso del sexo dentro de la población de origen extranjero, si reparamos al total se da prácticamente una situación de equilibrio entre hombres y mujeres (49,3%), aunque si tenemos en cuenta la procedencia se observan ciertas diferencias. Así, los extremos los marcan la población africana y la latinoamericana. En el primero de los casos predomina la inmigración masculina (38,4% son mujeres), mientras que en el segundo se da la situación contraria, un 57% de la población latinoamericana residente en España es mujer. Como puede pensarse, estas diferentes distribuciones atienden principalmente a la especialidad productiva que se da en ciertos sectores según el sexo.

Con respecto a las principales nacionalidades y aunque con el tiempo han ido variando, puede subrayarse que las principales son la marroquí, que es en los últimos años la principal y que supone el 12,9% del total de la población de origen extranjero en el año 2016 –datos provisionales-. Por detrás de ésta se sitúan otras como la rumana o las latinoamericanas. Entre estas últimas caben destacar la ecuatoriana y la colombiana –ambas suman un 12,5% del total-. También es destacable el peso que tienen otras procedencias europeas como Reino Unido o Alemania, que, aunque han perdido fuerza con el tiempo, subrayan el peso que tiene dentro de la población de origen extranjero el turismo residencial. Como puede imaginarse, las razones y factores migratorios de uno y otros son muy diferentes.

En conclusión, las cifras estadísticas referidas a la inmigración de origen extranjero marcan dos claros momentos. El primero, que coincide con el periodo de bonanza económica, se caracteriza por un aumento exponencial de los flujos en un contexto de un stock inicialmente bajo y limitado. Y un segundo, a la par de la crisis económica, en el que se ralentizan y disminuyen estos flujos, pero en el que los stocks de población de origen extranjero son considerables. Todo ello, nos lleva a tener que replantear algunas de las políticas públicas realizadas hasta ahora y que frecuentemente han incidido en la acogida y en la gestión legal de la extranjería, ya que tanto el escenario como las necesidades de las personas migrantes han cambiado sensiblemente y en estos momentos resultan prioritarios otros elementos, como, por ejemplo, la integración y la vulnerabilidad social del colectivo, más aún en un contexto, tal y como veremos en el apartado siguiente, en el que se da una alta regularidad del colectivo. Dicho de otra forma, se hace necesario transitar de la acogida a la integración, si bien no puede desdeñarse la relevancia que tiene la primera en las personas recién llegadas.

Tampoco puede dejarse a un lado, que las políticas y programas de retorno que se activaron en los inicios de la crisis no parece que hayan tenido un gran impacto (Plewa, 2009) y la permanencia de estas personas en España parece indicar que sobre todo tienen que activarse políticas para hacer frente a la crisis en el país receptor y no tanto políticas de retorno (Iglesias et al., 2015).

La emigración española: acercamiento a una realidad difícil de medir

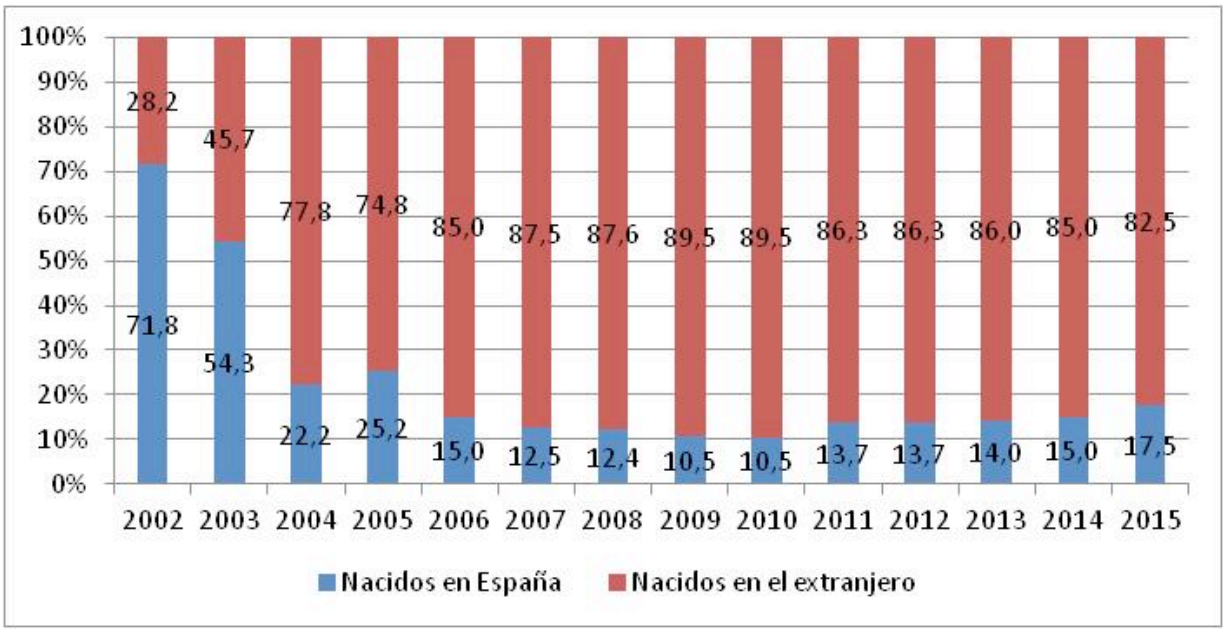
Mientras que en el caso de la inmigración disponemos de fuentes estadísticas y registros administrativos que nos ofrecen una fotografía bastante nítida del fenómeno de la inmigración; en el caso de la emigración los datos muestran mayores lagunas y es más difícil aportar datos certeros en torno a este fenómeno.

Una primera fuente estadística disponible al respecto es la referida al Padrón de Españoles residentes en el Extranjero. Según esta fuente en el año 2016 había 2.305.030 personas españolas empadronadas en el extranjero, un 5,5% sobre el total de la población española residente en España. Esta cifra era en 2009 de 1.471.691 personas –dato más antiguo recogido en la serie estadística-. De esta forma, durante este periodo, que coincide prácticamente con el de recesión económica en España, el número de personas españolas residentes en el extranjero ha aumentado en un 56,6%. De estas personas, la inmensa mayoría reside en América -63,1%- o en Europa -33,7%-, siendo Argentina el país que acoge a más personas españolas, concretamente un 19,1% del total. A mayor distancia se sitúan otros países como Francia -10,1%-, Venezuela -8,2%- o Alemania -6,1%-.

Estos datos nos ofrecen una panorámica general de la emigración española a lo largo de las últimas décadas y nos indican asimismo los países receptores tradicionales de la emigración española, como por ejemplo Argentina, Venezuela o Alemania. Sin embargo, dentro de los datos generales no nos dejan ver con mayor precisión lo que ha ocurrido exactamente en el periodo de recesión económica y sobre todo para aquellas personas que han emigrado como consecuencia de ella. En este caso parece interesante recurrir a los datos que ofrece la Estadística de Variaciones Residenciales, que recoge las altas y bajas del Padrón y también refleja –aunque con algunas deficiencias- las bajas que se han dado y se han dirigido al extranjero. Según los datos disponibles de 2002 a 2015 se han dado 3.592.924 salidas al exterior –bajas-, de las que 533.622 -14,9%- han sido de personas nacidas en España y 3.059.302 -85,1%- nacidas en el extranjero. Aunque tan sólo podemos hablar de salidas al extranjero y exactamente no mide la emigración, los datos sí que nos indican que de las personas que han dejado el país la inmensa mayoría son de origen extranjero y esta pauta se repite de forma pautada a partir de 2004 y a lo largo del periodo de recesión económica, tal y como puede verse en el gráfico 2.

Gráfico 2

Evolución de las bajas del Padrón hacia el exterior según el país de nacimiento. 2002-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Todos estos datos, unidos a otros estudios realizados al respecto (González Enríquez, 2013), apuntan a una pauta durante el periodo de recesión que no casa en gran parte con la percepción de la población española, el tratamiento mediático y el imaginario social que ha calado dentro de la opinión pública. Así, frente a una visión en la que se ha subrayado una salida masiva de población española hacia el extranjero como consecuencia de la crisis económica, sobre todo entre la población más joven y cualificada; lo que indican los datos es que estas salidas han sido mayores a las que se daban en el periodo previo a la crisis, pero que no han sido para nada masivas y que sobre todo se han concentrado en población de origen extranjera –personas inmigrantes-, que tras la recesión han optado por retornar a su país de origen o por el inicio de un nuevo proyecto migratorio en un tercer país.

La normativa sobre extranjería e integración de personas inmigrantes en España

En este apartado, más aun teniendo en cuenta las limitaciones de espacio, no se va a realizar un exhaustivo análisis sobre la normativa que rige la condición de las personas extranjeras, su acceso y arraigo en España; sino que más bien se va a exponer el marco legal general, para subrayar posteriormente algunas claves legales que inciden directamente en los procesos de integración e incorporación del colectivo inmigrante de origen extranjero.

La normativa sobre inmigración y extranjería en España está condicionada por la normativa de la Unión Europea existente al respecto y más concretamente a partir de 2009, en el que entró en vigor el Tratado de Lisboa, que establece una política común sobre inmigración para los países que componen la Unión Europea (Olesti, 2012).

En el caso de la normativa española, la extranjería se regula a través de la Ley Orgánica /4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que posteriormente ha sufrido diferentes modificaciones (2000, 2003, 2009, 2011, 2012), en

algunos casos con el objetivo de proteger mejor a grupos vulnerables (Montilla, Rodríguez y Lancha, 2012), como por ejemplo las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género (2011); pero también para restringir el acceso a derechos como la sanidad pública de las personas en situación administrativa irregular (2012). A través de esta ley se regulan los aspectos asociados a la extranjería, al acceso y salida del país, a los derechos de las personas extranjeras y también los requisitos para la obtención de visado y diferentes tipos de autorización de residencia (Cavas y Álvarez, 2011).

Con respecto a la situación administrativa y legal hay que destacar que existen dos claras categorías de cara al acceso y permanencia en el país. La población comunitaria –originaria de la Unión Europea-, tras la aprobación del Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea, tienen derecho a libre circulación dentro del ámbito Schengen. De igual forma, tienen derecho a una autorización de residencia comunitaria, que les ofrece mayor estabilidad residencial que al resto de la mayoría de población procedente de otras regiones. En el caso de la población extracomunitaria, en cambio, su situación administrativa y legal se rige exclusivamente por el marco general de extranjería, ya destacado en este apartado.

De este modo, mientras que la inmensa mayoría de la población comunitaria obtiene la autorización de residencia de forma ágil y rápida; en el caso de la población extracomunitaria los porcentajes de irregularidad han sido mucho más altos, sobre todo en los primeros momentos de llegada al país. Respecto a la irregularidad hay que subrayar que ésta ha descendido mucho en los últimos años, debido en gran parte a algo que ya se ha apuntado en el punto anterior. El hecho de que los flujos durante el periodo de crisis hayan disminuido y de que los stocks hayan aumentado ha supuesto que gran parte de la población extranjera residente en España haya estado el tiempo suficiente como para acceder a la autorización de residencia –el elemento temporal es clave en la mayoría de los casos para la obtención de la autorización de residencia-, sobre todo en la figura del arraigo social, en la que el tiempo es un factor fundamental.

Esta doble situación hace que mientras la población comunitaria tiene una mayor estabilidad y seguridad jurídica; la población extracomunitaria tiene mayores dificultades para obtener dicha estabilidad. Para este segundo colectivo, el proceso de naturalización es el que ofrece en la mayoría de casos el acceso a una situación mucho más estable y garantista, ya que con la obtención de la nacionalidad española deja de regir automáticamente la Ley de extranjería y a la vez se obtiene pasaporte comunitario, con lo que también se accede a la libre circulación dentro del espacio Schengen de la Unión Europea.

De hecho, la obtención de la nacionalidad española está siendo un factor determinante para el arraigo de la población inmigrante, sobre todo para la latinoamericana, que es la que mayoritariamente se está beneficiando de la naturalización, ya que puede solicitar la nacionalidad española tras haber residido legalmente dos años en España; mientras que para la mayoría del resto de colectivos este requisito asciende a los diez años (Álvarez, 2010; Dag Tjaden y Sánchez-Montijano, 2013).

Nos encontramos así, con un modelo normativo ambivalente y paradójico, ya que por un lado muestra una serie de medidas restrictivas y que principalmente se centran en el control de flujos; pero a su vez posee una serie de elementos de apertura, como puede ser el acceso a derechos para personas en situación irregular o incluso la concesión de nacionalidad, que son más garantes que otros países europeos.

Del mismo modo, esta ambivalencia también se ve reflejada en las diferentes situaciones legales que se dan principalmente según la procedencia de la persona extranjera. Por un lado, se establece una clara diferencia entre población comunitaria y extracomunitaria, que emana de la normativa comunitaria y en la que no puede prevalecer el marco español. Pero por otro lado, también incluye diferencias en los requisitos de obtención de la nacionalidad, competencia exclusivamente española, de tal forma que también se establecen diferentes categorías dentro de la propia población extracomunitaria. Obviamente, estas distinciones no son casuales y a través de las normas legales se ha intentado fomentar la llegada de población procedente de Latinoamérica, con similares rasgos culturales, lingüísticos y religiosos. Al mismo tiempo que se ha dificultado la llegada de otras procedencias, geográficamente más cercanas, como por ejemplo la magrebí, pero con unas diferencias mucho mayores. Al respecto, no puede olvidarse que las principales nacionalidades de origen latinoamericanas accedieron a España sin la imposición de un visado. Aunque había países a los que se exigía ya el visado antes del año 2000, como por ejemplo República Dominicana o Cuba, es en esta década cuando tiene una mayor influencia sobre los flujos migratorios. Así la imposición de visado para Colombia se establece en el año 2002, para Ecuador en 2003 y para Bolivia en 2007 (Ayuso y Sánchez-Montijano, 2012). Para la mayoría del resto de procedencias esta exigencia era previa al 2000 y se mantiene en la actualidad.

En definitiva, se observa que el marco normativo español crea diferentes categorías legales y no puede dejarse a un lado que una mejor situación administrativa y legal es un factor determinante para la integración social de las personas migrantes (Martínez de Lizarrondo, 2016). De tal forma que se están estableciendo diferentes velocidades en los procesos de integración y arraigo. Por un lado, los colectivos europeos y latinoamericanos, con una mejor situación legal y administrativa; y por el otro, principalmente las personas procedentes de África y Asía, con mayores dificultades para la obtención de estabilidad legal. En el caso de la población extranjera procedente de la Unión Europea sobre todo porque su status administrativo –autorización de residencia comunitaria- es mucho más estable y garante que la ordinaria –autorización de residencia general-, ya que son personas miembros de la Unión Europea. En el caso de la población latinoamericana, en cambio, la mayor estabilidad se basa en el proceso de naturalización que se están dando dentro de este colectivo y que hace que una importante parte del mismo haya obtenido ya la nacionalidad española.

Todo ello, incide en una falta de igualdad de oportunidades y estimamos que tendría que ser replanteado –en la medida de lo posible y conociendo las limitaciones que puede tener un Estado en este campo frente a la normativa comunitaria-, para que así no hubiera diferencias según la procedencia, ya que en el futuro estas diferencias podrían tener unas consecuencias negativas y aumentar el riesgo de vulnerabilidad y exclusión social para ciertos colectivos.

Nexo Migración y desarrollo.

A nivel mundial, y desde que, en 2015, las Naciones Unidas publicasen los Objetivos para un Desarrollo Sostenible (ODSs)[170], la migración pasó a formalmente parte de dicha Agenda, dentro de sus Objetivos 5, 8, 10, 16 y 17[171]. En ellos, se hacía referencia a medidas para el

[170] https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300; New York Declaration for Refugees and Migrants. 4 ago. 2016;

[171] Migración y la Agenda 2030 (a) objetivos de desarrollo sostenible: – fortalecer y retener a personal sanitario en los países en desarrollo (3.c) – aumentar el número de becas para estudios en el extranjero (4.b) – erradicar la trata de personas (5.2, 8.7 y 16,2) – proteger los derechos laborales de los trabajadores migrantes, en particular a las mujeres migrantes (8.8) – Facilitar

desarrollo humano y económico tales como, los costos de transferencia de remesas, el reclutamiento, …portabilidad de la seguridad social, las pensiones y las habilidades y capacidades individuales, incluyendo el reconocimiento de los certificados académicos, así como de la formación profesional. Metas también respaldadas por la Sociedad Civil en su "Agenda de Estocolmo"[172] .

Y dado el caso que nos ocupa, España como Estado miembro de la Unión Europea (UE), mencionar que la UE junto con las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)[173], desarrolla la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (EC-UN - (JMDI) en inglés)[174], con la que se pretende reforzar el papel, en el desarrollo de las políticas de migración y desarrollo, de los gobiernos locales, los migrantes y otros actores como parte de la planificación del desarrollo local. Hasta la fecha, se han desarrollado varios proyectos, por ejemplo, con países Latinoamericanos, como sería el caso de Ecuador y Colombia, en torno a cuestiones de migración temporal y circular y con objeto de reforzar el impacto de la migración en el desarrollo.

Tabla 3

Representativa de vínculos dimensionales para el desarrollo

Actividades de Desarrollo	**En la Comunidad**	**A través de la Comunidad**	**Para la Comunidad**
Remesas Familiares	**Bancarización y no Bancarización**	**Intermediación Financiera; Instituciones Microfinancieras**	**Centros para Formación y Desarrollo (CTDs)**
Consumo de bienes y Servicios	**Apoyo a la demanda de los productos**	**Suministro de materias primas del país de origen**	**Desarrollo de pequeñas empresas**
Inversión de Capital	**Crear propietarios de pequeños negocios**	**Capacitación técnica en áreas de receptores de remesas**	**Manufactura de productos, comercio nostálgico y turismo**
Dinero en Efectivo y donaciones en especie	**Desarrollo de capacidades**	**Identificación de proyectos para trabajar en redes**	**Filantropía Social y Transferencia de Conocimiento**

una migración ordenada, segura, regular y responsable (10,7), reducir los costos de las transacciones de remesas (10.c) – garantizar un identidad jurídica, incluyendo el registro de nacimiento (16,9), desglosar datos en base al estatus migratorio (17.18).

[172] La "Agenda de Estocolmo" de la Sociedad Civil. Objetivos relacionados con la migración.
en las Agendas de Desarrollo nacionales y globales post-2015 http://gfmdcivilsociety.org/wp-content/uploads/2014/06/Civil-Society-Stockholm-ES_16.6.14.pdf

[173] Ver historia y relación de resoluciones previas de Naciones Unidas, especialmente desde 2006. A/71/296. 4 Agosto 2016. International migration and development Report of the Secretary-General
http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_E.pdf.

[174] Iniciativa implementada junto con otras cinco agencias: OIM, OIT, ACNUR y UNFPA, UN Women. Página Web: M4D Net www.migration4development.org. Acceso el 18 de enero de 2017

Transferencia de Conocimiento	Empoderamiento	Desarrollo de Capacidades	Intercambio de Capacidades

Fuente: Manual sobre Remesas y Desarrollo. 2014. Proyecto UE-ALC "Fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) para establecer modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo"[175]

Análisis de las remesas económicas y sociales[176].

In 2015, el Consejo de la IFAD, designó el 16 de junio, como el Día Internacional de las Remesas Familiares, a modo de reconocimiento para la transferencia de remesas y productos de inversión asociados de los trabajadores migrantes, como herramienta de lucha contra la pobreza y apoyo para crecimiento económico sostenible e inclusivo. Se trataría de reducir los desequilibrios en el desarrollo, tanto para sus familias como para sus comunidades de origen[177].

España, junto a otros 6 países europeos, son responsables del envío del 75% de las remesas a nivel mundial. Hablaríamos de 9.6 billón de US$ de capital en remesas, de los trabajadores migrantes de origen extranjero que vive en este momento en nuestro país. De esa cuantía total, un tercio iría a Latinoamérica y el Caribe (sobre todo a los países andinos), y también, aunque en menor medida, a China, Marruecos, Nigeria y Romania.

[175] Es un proyecto financiado por la UE e implementado por la OIM, en estrecha coordinación con su socio, la FIIAPP. http://www.migracion-ue-alc.eu/index.php/es-ES/remesas-productivas/manual-de-buenas-practicas. Acceso el 18 de enero de 2017

[176] A nivel conceptual tomar en consideración que mientras que el Banco Mundial se centra en las remesas fruto de los flujos monetarios, hay otros analistas que abogan por una definición más amplia del concepto de remesas, donde se incluyan todo tipo de donativos personales en dinero o en productos. Además, el conjunto de ideas, prácticas, actitudes, visión y capital social que de forma voluntaria o involuntaria el migrante transfiere a su país de origen también debería incluirse bajo la noción de "sociales" (Levitt, Peggy, 2001).

[177] https://www.ifad.org/es/topic/overview/tags/remittances. Acceso el 18 de enero de 2017

Tabla 4

Principales 10 países receptores [178] de las Remesas económicas y Principales destinos de las remesas enviadas desde España. 2006-2015

Países	Remesas (Millones US$)	Costo Medio	Numero de PSR	Migrantes
Marruecos	1.719	6,7	12	748
China	1.065	11,1	4	161
Ecuador	954	4.9	12	451
Rumania	792	4.1	10	798
Nigeria	706	-	N. A	37
Colombia	625	6.5	11	359
República Dominicana	494	3.1	7	14
Perú	352	5.9	8	190
Bolivia	268	-	N. A	185
Senegal	215	-	N. A	59
Otros	2.420			1828
Total	9.610	5,8	17	4.828

Fuente: https://www.ifad.org/documents/10180/3594696/money_europe.pdf/5ac7733f-39e6-4b1b-a1dc-f7038b5caa0b?version=1.2. Acceso el 18 de enero de 2017

Una de las demandas y cuestionamientos constantes, al hablar de remesas, como también fue puesto de manifiesto en 2015 en el Foro Global de las Migraciones, está relacionado con la necesidad de facilitar su envío de remesas, reduciendo su costo y garantizando el acceso a los servicios financieros y bancarios. A finales de 2015 y principios de 2016, el coste medio global se calculaba en un 7.5%, que, por ejemplo, a nivel de los inmigrantes europeos significaría, hasta 2.5 billones, solo en costes de transferencias[179].

En cualquier caso, y como consecuencia de la crisis en el mercado de trabajo en España, y, por tanto, al no existir una garantía de una demanda de mano de obra suficiente para los inmigrantes en España, al igual que sucedería en otros países europeos y/o, en los Estados Unidos, se estima, que los envíos de remesas intra-regionales, como sería el caso, en la región latinoamericana, sean la realidad imperante en el futuro más próximo.

Es en ese contexto latinoamericano, donde, por ejemplo, el proyecto Banco Interamericano de desarrollo (BID) aprobó, en diciembre 2013, para el corredor de España-Paraguay, productos de ahorro para 20.000 destinatarios de remesas, a través de cuentas en Visión Banco de

[178] https://www.ifad.org/documents/10180/3594696/money_europe.pdf/5ac7733f-39e6-4b1b-a1dc-f7038b5caa0b?version=1.2. Acceso el 18 de enero de 2017

[179] http://www.thelocal.es/20150615/migrant-workers-send-nearly-10-billion-back-home. Acceso el 20 de enero de 2017

Paraguay. Se pretendía facilitar, de manera simplificada, el acceso de los migrantes y las familias, a las instituciones financieras formales, ya que, se estimaba que no más de un 39%, tendrían una cuenta en una institución financiera formal[180].

Y si bien, su relevancia, es incuestionable, también aprovecharemos para dejar constancia de una realidad nacida principalmente por la crisis económica, y especialmente importante en nuestros días, y sería, el de las posibles *remesas económicas y, quizá especialmente sociales, a raíz del fenómeno de la emigración de los ciudadanos españoles al exterior de nuestras fronteras.*

Y es que, España como un país receptor de remesas y emisor de emigrantes, no es nada nuevo, ya que, las remesas fueron un factor de desarrollo de nuestro país ya en los siglos XIX y XX, para apoyar la deuda económica del país, ganar liquidez, o apoyar reformas bancarias. En los años 60 y 70, sobre todo desde otros países europeos, se registraron oficialmente hasta 5.981,30 millones de dólares (estimándose podrían llegar hasta 7.000 millones en realidad), enviados a España por sus emigrantes. Y antes, entre 1880 y 1930, tuvo lugar la gran emigración a América, con sus muy importantes cifras en remesas.[181]

Hoy, y según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), desde 2008, y debido a la crisis económica del país, pareciera que la cifra de emigrantes continuase creciendo. Se estima que, en un alto porcentaje, serían personas altamente cualificadas, jóvenes en un alto porcentaje, y/o ciudadanos españoles nacidos fuera de España, muchos de ellos, en ese caso, regresando a un país Latinoamericano.

Dado que, será un fenómeno migratorio de características diferentes a las anteriores y, por tanto, también la naturaleza de sus posibles remesas. Si las llamadas remesas sociales tuvieran un peso incluso mayor que las económicas, hablaríamos de un fenómeno suficientemente relevante como para ser objeto de un estudio posterior.

En este caso, para España al igual que en toda la UE, a priori, más emigración supondría un aumento de las remesas que llegan, pero la emigración también supone una pérdida potencial de jóvenes cualificados, al igual que una reducción de la base tributaria, y consecuencias para los datos demográficos de un país. Por ejemplo, en el periodo 2011-2020, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) español, calcula que la cifra de la emigración, será superior al cálculo de unos 450.000 inmigrantes anuales. Lo que significa que, un saldo migratorio negativo de los españoles y un descenso del crecimiento vegetativo, serán realidades a enfrentar en breve.

Actividades de la diáspora para el desarrollo económico del país de origen.

Como quedó reflejado en 2013, en Nueva York en la declaración adoptada en el diálogo de alto nivel de las Naciones Unidas (HLD) sobre migración internacional y desarrollo, los migrantes deben ser estar en el centro de migración nacional y mundial y programas de desarrollo. Por lo que, la diáspora puede definirse como agente que impacta en el desarrollo de los migrantes y de las actividades transfronterizas.

---

[180] http://www.remesasyahorros.org/Proyectos-Detalle/ArtMID/8659/ArticleID/2428/Remesas-y-Ahorros-en-Paraguay-Visi243n-Banco.aspx. Acceso el 20 de enero de 2017

[181] CASTIELLO, CHEMA, Con maletas de cartón. La emigración española en el cine, op. c., p. 123.

Si hablamos de las diáspora de ciudadanos españoles en el exterior, sus prestaciones, y posibles derechos y obligaciones jurídicas, decir que quedan englobadas bajo la competencia de la Dirección General de Migraciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y recogidas en el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior como "el marco básico para establecer el deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos necesarios para la coordinación de sus actuaciones, en colaboración con la Administración Local, con los agentes sociales y con las organizaciones y asociaciones de emigrantes, exiliados y retornados".

A nivel presupuestario se contemplan las llamadas "Acciones en favor de los emigrantes[182], que cubren, entre otras, pensiones de ancianidad para los emigrantes que retornen a España y/o subvenciones, para financiar ayudas a proyectos e iniciativas dirigidas a los españoles en el exterior y retornados, o ayudas para centros e instituciones sin ánimo de lucro que desarrollen actividades, a favor de los españoles en el exterior.[183]

El gobierno español, en el 2015, formalmente puso en marcha medidas de refuerzo de la información respecto al colectivo emigrante, tanto a través de contenidos específicos on line a través de la página web oficial y acciones para facilitar a partir de este año el acceso de los españoles en el exterior a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)". En 2013, se introdujo una línea de financiación ligada al colectivo de los Jóvenes, menores de 35 años, buscando apoyar su integración social y laboral, tanto en los países de acogida como en el caso de "aprovechamiento de su experiencia para el retorno a España"[184]

Si hablamos de la *diáspora del colectivo de inmigrantes que viven en España,* merecería una mención especial el fenómeno del retorno. El retorno voluntario, la reintegración y la vinculación entre migración y desarrollo, tanto en los países de acogida, en este caso, en España, como la preparación al retorno para garantizar la sostenibilidad del proceso, como a través de las acciones de reintegración en el país de origen, para que el retornado pueda influir positivamente en el desarrollo de su comunidad de origen y de su país. O sea, el retorno como un algo inherente al proceso migratorio uniendo migración y desarrollo desde una concepción de flujos circulares.

Con especial atención a los llamados Programas de Retorno Voluntario Asistido (RVA), en los que España puede acreditar una larga experiencia, que data del 2001, tanto por causas humanitarias, como por reintegración en el país de origen, o para trabajadores no comunitarios desempleados, y que ha venido siendo desarrollada, en línea con directrices europeas como la Directiva de retorno del 2009[185], y/o medidas nacionales ligadas a la situación del empleo en España, como el llamado "Retorno Voluntario con el Abono

[182] Presupuestos Generales del Estado: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Llamar la atención sobre el hecho de que, entre otras, existen además partidas referidas a prestaciones a ciudadanos españoles desplazados al extranjero cuando eran niños como consecuencia de la Guerra Civil ni las partidas asignadas a la cobertura de situaciones de extraordinaria necesidad. http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/PresupuestosEjerciciosAnteriores.aspx. Acceso el 19 de enero de 2017. Acceso el 21 de enero de 2017

[183] Partida Presupuestaría Emigración 2016. http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/inmigracionemigracion/detalle/2620. Acceso el 18 de enero de 2017. Acceso el 21 de enero de 2017

[184] La Orden ESS/1650/2013, de 12 de septiembre, establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas al Programa de Jóvenes de la Dirección General de Migraciones.

[185] Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF

Acumulado y Anticipado De La Prestación Por Desempleo (APRE)[186]. Este programa APRE estaba dirigido a desempleados con residencia legal, que debían retornar en el plazo de 30 días desde la aprobación para ser beneficiarios de este programa, ser nacionales de países con lo que España hubiera firmado un convenio de Seguridad Social, además de su compromiso para no regresar al país en el plazo de al menos, 3 años.

A pesar de las indudables dificultades, tanto en el diseño como la gestión de estos programas de retorno, como de los cuestionamientos, tanto sociales como políticos, en cuanto a las garantías en su ejecución, como la protección de derechos humanos, o la distribución de responsabilidades entre los Estados nacionales implicados, llamaríamos la atención sobre ejemplos e iniciativas, que podrían considerarse como buenas prácticas[187], al respecto, para en base a un línea de trabajo ya desarrollada, analizar nuevos modelos de movilidad, que puedan hacer realidad un retorno voluntario eficiente y verdaderamente sostenible. De esta forma, se podrá relacionarla reintegración de los retornados con el desarrollo local, y los servicios de reinserción en los países de retorno, que deberían incluir al conjunto de redes de asociaciones y servicios institucionales, sin olvidar en todo momento, apoyo específico a las personas vulnerables. Todo ello, bajo el marco de leyes específicas de retorno que hagan referencia a todos aspectos involucrados en el tema y que faciliten el acceso de los retornados a sus derechos.

Influencia en la sociedad del conocimiento[188].

Sociedad, cuyos sistemas educativos, mercados laborales, así como, los modos de organización de las empresas y los mercados se verían influidos por procesos de innovación.

Tanto los flujos migratorios cualificados, de empresarios, científicos, ingenieros, profesionales y estudiantes (Recursos humanos en ciencia y tecnología (RHCT))[189], como las comunidades científicas transnacionales y la diáspora, producen un impacto en la

---

[186] Ministerio de Trabajo (MTIN). RDL 4/2008 y RD 1800/2008

[187] METODOLOGÍA LATAM SOBRE RETORNO. Red europea y latinoamericana de retorno voluntario: para un proceso integral, eficaz y sostenible de retorno y reintegración. Accem (Líder, España), AESCO (España y Colombia), Consiglio Italiano per i Rifugiati (Italia), Espacios de Mujer (Colombia), France Terre d'Asile (Francia), Fundación Esperanza (Ecuador), Fundación Migrantes y Refugiados sin Fronteras (Argentina), Idas y vueltas (Uruguay), Maatwerk bij Terugkeer (Paises Bajos), Projeto Resgate (Brasil), Senda (Perú) y Unitas (Bolivia). Disponible en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_retorno/materiales_de_formacion3.pdf; http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_publicaciones/Metodologia_LATAM_sobre_Retorno_CASTELLANO.pdf (pags.69- 73) y (pag. 75 a 77).
Véase también: Organización Estados Iberoamericanos (OEI). Recursos en Origen para un Retorno Sostenible. 2012. http://www.oei.es/70cd/RecursosorigenLATAM2.pdf; European Commission. Comparative Study on Best Practices to Interlink Pre-Departure Reintegration Measures Carried out in Member States with Short and Long-Term Reintegration Measures in the Countries of Return. Disponible en: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION_Final-January_2012.pdf

[188] Concepto que sirve como resumen de las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna, al mismo tiempo que para el propio análisis de estas transformaciones, que trata de ofrecer una visión del futuro para guiar normativamente el conjunto de las acciones políticas (Karsten Krüger, 2006). https://scientergrupo.wordpress.com/2011/01/20/%C2%BFque-es-la-sociedad-del-conocimiento/. Acceso el 18 de enero de 2017

[189] Definición de Migración Cualificada: "Personas con estudios postsecundarios Universitarios (doctores, licenciados, diplomados) y Técnicos de grado medio. Y Personas sin estas cualificaciones que desempeñan ocupación de C y T asociada a esa cualificación. Han adquirido sus conocimientos "en el trabajo". OCDE y Eurostat. 1995. The Measurement of Scientific And Technological Activities
Manual On The Measurement Of Human Resources Devoted To S&T "Canberra Manual" Disponible en: http://www.oecd.org/science/inno/2096025.pdf; Resumen en castellano disponible en: www.oei.es/historico/catmexico/Manual%20_Canberra.pdf

transferencia de conocimiento especializado, así como en el uso de las tecnologías y las redes de información y en las capacidades productivas. Así, todos ellos, se convierten en actores clave para generar procesos de innovación y de transferencia del conocimiento, para las que tanto las organizaciones, comunidades y personas han de adquirir nuevas cualidades.

Si hablamos de la migración cualificada de españoles, según un estudio publicado en 2015[190], los factores causales más fuertes serían, la demanda de profesionales y el nivel de cualificación, seguido por los factores políticos, después, y en menor medida, vendría influida por expectativas individuales y los efectos de los medios de comunicación y, en un último lugar, sin casi repercusión relevante, los factores sociales.

En esta ocasión nos centraremos en los sistemas educativos y de educación superior, dentro de esa sociedad del conocimiento, y por tanto, de la universidad española, reconocida como actor fundamental de la Cooperación Española, como así se recogió por primera vez en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)[191].

En este marco de educación superior y cooperación, en el pasado se han desarrollado iniciativas con una evaluación muy positiva, como es el caso del Programa de Cooperación Internacional (PCI), o en la actualidad, las convocatorias de becas de investigación, investigadores y estudiantes de Master o Doctorado el programa de Lectorados MAEC-AECID, red de más de cien profesores de español en Universidades de todo el mundo, o el Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo (OCUD), en coordinación con la AECID y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Clave tener presente que cualquier análisis del Sistema de Educación Superior en España y por tanto de sus Universidades, debe tomar en consideración, tanto la descentralización de competencias, que recaen en cada una de las Comunidades autónomas, y las consecuencias a nivel de financiación, administración y gestión que eso conlleva[192].

Igualmente es esencial, tomar como referencia el marco europeo donde España queda encuadrada, y donde se enmarcaría el proceso de Bolonia de 2007[193], y su objetivo de conformar un Espacio europeo de enseñanza superior (EESC), que ya buscaba favorecer la empleabilidad de los ciudadanos europeos y la competitividad, en el marco, a su vez, de desarrollo de su Estrategia de Movilidad de 2012, y la de internacionalización UE de 2013[194]. Aunque, la política de recortes de financiación y austeridad severa, se ha resaltado como una limitación importante a su pleno o más satisfactorio desarrollo.
En línea con Europa, en 2014, a que el Ministerio de Educación Español, decidiese definir ***una Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020,***[195]

---

[190] J. R. COCA, J. A. VALERO, J. AGUILAR. Lurralde: (2015), p. 69-88; ISSN 0211-5891 ISSN 1697-3070 (e) 69. Migración Cualificada En España: Un Análisis Empleando Una Metodología De Conjuntos Difusos. (pag.80,81 y 84). Disponible en: https://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur38/38%20coca.pdf

[191] http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director0508_Esp.pdf; http://www.aecid.es/ES/becas-y-lectorados/universidades. Acceso el 18 de enero de 2017

[192] Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuyo art. 87, establece "en el ámbito de sus expectativas competencias el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán
las medidas necesarias para la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior"

[193] Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999. No vinculante. Pero sí busca "…la adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad …". Disponible en: Disponible en: http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/Declaracion Bolonia.pdf.

[194] Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU(2015)540370_EN.pdf

[195] Disponible en: http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/politica-internacional/estrategia-internacionalizacion/EstrategiaInternacionalizaci-n-Final.pdf

buscando abrir nuevas vías hacia el exterior de jóvenes y/o la entrada de extranjeros de otros países.

Esta última junto a muchas otras iniciativas, se recoge en la llamada Acción Educativa en el Exterior 2015-2016, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD)[196].

Y ese mismo contexto europeo y el proceso de Internacionalización de las Universidades Españolas, nos lleva a reflejar la relevancia de programas como el nuevo programa Erasmus + (2014-2020), y/o el programa Horizonte 2020, como el Programa Marco de Investigación e Innovación.

El programa Erasmus+, da continuidad y engloba, entre otros, tanto el anterior Programa Erasmus, como al llamado Erasmus Mundus (2007-2013). Programa este último, a través del cual, se pusieron en marcha acciones, como el programa Erasmus Mundus SUD-UE entre la Europa y América del Sur, en el marco de partenariados y becas de movilidad con instituciones de Educación Superior de Terceros países.

Volviendo al Programa Erasmus (2007-2013) para España y sus estudiantes, hacer constar la evolución positiva que, en 10 años, entre 2005-2006 y 2014-2015, definen tanto las ayudas solicitadas como las concedidas, pasando de 26.616 solicitudes, y 22.891 concesiones en un inicio a 61.074 solicitudes, y 39.883 en concesiones en 2014-2015[197].

Tabla 5

Estudiantes Universitarios españoles en el programa ERASMUS por nivel académico. Curso 2013-2014.

	Total	**% Mujeres**
Total	33.500	55,3%
Grado y 1º y 2º ciclo	30.386	55,9%
Máster	2.996	49,5%
Doctorado	118	64,4%

Fuente: Elaboración Propia. En base a los "Datos Básicos del sistema universitario español. Curso 2015/2016"[198].

[196] http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/exterior/accion.html. Acceso el 17 de enero de 2017

[197] No se incluyen datos sobre la cantidad de becas otorgadas a españoles o en que disciplinas se desempeñan las personas becadas en el exterior de nuestro país, dado que son demasiado dispersos.

[198] Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Secretaría General de Universidades. Subdirectora General de Coordinación y Seguimiento Universitario Estudiantes extranjeros. Edic. 2016. Pag. 101-104.

Tabla 6

Países con mayor número estudiantes erasmus españoles

Países de destino de estudiantes Erasmus españoles	Porcentaje respecto al total de estudiantes Erasmus en el país de destino	Número de estudiantes Erasmus españoles en ese país
Países Bajos	4,1%	1.286
Bélgica	4,9%	1.760
Portugal	6,8%	2.475
Polonia	8%	2.688
Reino Unido	9,5%	4.056
Alemania	11,4%	4.509
Francia	11,9%	4.340
Italia	19,5%	6496

Fuente: *Elaboración Propia. En base a los "Datos Básicos del sistema universitario español. Curso 2015/2016"*[199].

El mismo término Erasmus, nos dirige al contexto latinoamericano en sus acciones conjuntas con España, cuando en 2014 se lanzó la iniciativa, del llamado "Erasmus Iberoamericano", con motivo de la III Encuentro Internacional de Rectores de Universia[200]. Dicha propuesta sirvió de base para que en ese mismo año 2014 en México, y en la XXIV Cumbre Iberoamericana "Iberoamérica en el Siglo XXI: Educación, Innovación y Cultura", se aprobase un programa de acción, que incluía, una Alianza para la Movilidad Académica, y/o el Programa Pablo Neruda para la movilidad estudiantil y de posgrado[201]. Ahora para llevarlo a efecto, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) está a punto de lanzar una nueva plataforma de la movilidad académica iberoamericana, "Campus Iberoamérica"[202], tomando siempre en consideración, las diferencias de la región Latinoamérica versus la UE, y por tanto, la necesidad de modelo ajustado su propia realidad y estructuras, apoyándose en iniciativas públicas y privadas ya existentes.

Y para finalizar volvemos al caso de una iniciativa nacional, dada la relevancia de la educación a distancia y su desarrollo, en cuanto nuevas formas de aprendizaje de la sociedad del conocimiento, y el rol de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), hacia una educación virtual, y formas de aprendizaje más flexibles. Esta universidad, UNED, tiene un reconocimiento formal dentro de los presupuestos asignados a los programas de emigración del MEYSS, bajo el epígrafe de "acciones en el ámbito migratorio-ayudas a la

[199] Idem 27. Pag. 105-106.

[200] http://noticias.universia.es/empleo/noticia/2014/08/06/1109162/iii-encuentro-internacional-rectores-universia-pone-valor-emprendimiento.html; Universia nace en el año 2000 en España, "con el objetivo de agrupar a las universidades iberoamericanas entorno a un único espacio en Internet. Desde su creación cuenta con el mecenazgo de Banco Santander y el apoyo de la comunidad universitaria iberoamericana". Y la Misión de "Ser la mayor red de cooperación universitaria centrada en Iberoamérica, que promueve el cambio y la innovación a través de una plataforma de productos y servicios para la comunidad universitaria y las empresas" http://www.santander.com/csgs/Satellite/CFWCSancomQP01/es_ES/Corporativo/Sostenibilidad/Santander-Universidades/Universia.html. Acceso el 20 de enero de 2017

[201] http://segib.org/la-cumbre-de-veracruz-concluye-con-resultados-concretos-que-renuevan-el-espacio-iberoamericano/ Acceso el 25 de enero de 2017

[202] http://segib.org/documento/licitacion-del-portal-web-campus-iberoamerica/

UNED" y, además, gestiona desde 1997, la Catedra UNESCO de Educación a Distancia (CUED)[203], y cuya actividad fundamental se orienta a países de lengua española y portuguesa (América Latina y el Caribe).

La Universidad de la UNED, relevante a la hora de reflejar la situación de los extranjeros que viven en España, ya que, en 2008 multiplicó por 5 el número de estudiantes extranjeros en los últimos 4 cursos, lo que conllevo que el 80% de los inmigrantes que accedían a la universidad estuvieran en la UNED[204]. Actualmente la importancia de este colectivo en el sistema universitario español es creciente, y que, por ejemplo, en entre 2009 y 2011 creció un 13.57%, que era seis veces más que el colectivo de inmigrantes en España. En 2014-2015 con un 18,8%, y después del repunte en 2012-2013, se mantiene estable en las cifras de 2009-10. Y de todos ellos, un 17,9% de estudiantes extranjero, lo serían a nivel de Grado y Master.

Recomendaciones

- Mejorar el conocimiento sobre las características y potencial de la Diáspora española en la actualidad, para servir de base para las capacidades de la administración española para apoyar la reinserción de los nacionales que regresan.
- Revisión y análisis de adaptación a las necesidades actuales, programas y políticas establecidas para la emigración española y a ser posible, dejando de lado una visión asistencial, previa introducción de métodos e indicadores estadísticos actualizados.
- Promover investigaciones y desarrollo de indicadores, respecto a las remesas sociales.
- Continuidad y refuerzo de las políticas y programas de retorno voluntario, dada su utilidad para garantizar la circularidad el conocimiento, de la innovación y de la transferencia de tecnologías, además de mayor movilidad y por tanto una respuesta sostenible a largo plazo, pero sin olvidar a los grupos vulnerables de población.
- Incremento paulatino y no descenso de fondos en la partida presupuestaría existente para la emigración: ciudadanos españoles en el exterior, así como, la introducción de una clara diferenciación entre las partidas dirigidas a acciones dentro de la UE, y EE. UU, y aquellas dirigidas a terceros países, especialmente Latinoamérica.
-

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora.

Funcionamiento de la diáspora en lo social: redes de inmigrantes, asociacionismo, reivindicaciones...

A continuación, haremos mención al fenómeno del asociacionismo y redes, tanto por lo que respecta a los inmigrantes que habitan en España, como en cuanto a los ciudadanos españoles que habitan en el exterior.

En el caso de la diáspora de ciudadanos españoles, aproximadamente hasta mediados de los años 70 inicios de la década de los 80, tuvo una fuerza especial el apoyo institucional desde los diferentes gobiernos en España a la realidad social de nuestra diáspora en América, ya que, se consideraba que en Europa se disfrutaba de un sistema social de bienestar desarrollado. Actualmente habría que ver, si ante la gran diferencia entre Europa, y el

[203] http://www2.uned.es/catedraunesco-ead/ Acceso el 25 de enero de 2017
[204] http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,644264&_dad=portal&_schema=PORTAL&id_noticia=788 Acceso el 25 de enero de 2017

continente americano, la respuesta institucional se adapta y diferencia adecuadamente las diversas realidades y respuestas.

Desde una perspectiva organizacional, y a nivel de la Administración Pública, destacar los llamados Consejos de Residentes Españoles (CRE)[205], que operan como órganos de representación de los españoles en el extranjero. Con dimensión europea, existe la Coordinadora Europea de Asociaciones de Emigrantes Españoles (CEAEE) creada en el año 1975, como órgano de representación, de concertación de plataformas y de acciones comunes de las Federaciones nacionales que son miembros; y que forma parte del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE), órgano consultivo del Gobierno español dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social[206].

A nivel de lo que llamaríamos redes y asociaciones de iniciativa privada, suelen aglutinarse bajo el término de *Asociaciones y Centros Españoles,* y aparecerían censadas y registradas, según países o ciudades, bajo las Conserjerías de Empleo (eje. EE. UU o Bélgica) y/o a través de las Oficinas Consulares (eje. Montreal y…)[207]. Lo único evidente al respecto, es su gran disparidad, en cuanto a años de trayectoria, naturaleza de sus actividades, concentración geográfica…Aunque, sí mercería destacarse el hecho de que un número importante de ellas tienen más entre 30 y 50 años de existencia[208].

Si hablamos de redes y asociaciones, surgidas a raíz del nuevo proceso abierto desde 2008, habría que ligarlo con las redes sociales y de información, y las nuevas formas de comunicación y tecnologías, ya que, vendría marcado por iniciativas, publicaciones o plataformas digitales o virtuales, donde pueden confluir y verse apoyadas, las redes y plataformas a las que hacíamos referencia previamente. Estarían especialmente dirigidas a los jóvenes y a la búsqueda de empleo, y contarían o no con apoyo financiero financiación por parte de la Administración Publica.

Sería el caso, de la Red CEXT[209], que desde 2009 cuenta con el apoyo del MEYSS, configurado como una comunidad virtual y red social, donde las asociaciones, centros o demás entidades puede publicar sus actividades y contenidos relevantes, y se pueden también compartir intereses e inquietudes. En esa línea existen plataformas digitales, nacidas en base a iniciativas particulares (eje. spaniards.es/wiki). Otras, se vendrían desarrollando con una perspectiva nacional, en relación con cada uno de los países donde se encuentren (eje. hablandodeempleo.be para/en Bélgica y Luxemburgo) y que buscarían facilitar respuestas ante la diversidad de realidades nacionales de cada país/s extranjero.

---

[205] http://www.espanaexterior.com/hemeroteca/edicion/1029-martes_20_de_Diciembre_de_2016/seccion/61-Emigracion/noticia/370014-
Las segundas elecciones a los CRE se celebraran el 19 o el 26 de marzo de 2017 en 65 demarcaciones consulares Acceso el 17 de enero de 2017

[206] https://es-es.facebook.com/ceaee.asbl/. Acceso el 17 de enero de 2017

[207] http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/eeuu/emigracion/contenidos/Asociaciones.htm; http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MONTREAL/es/Consulado/Paginas/Asociaciones-y-centros-de-espa%C3%B1oles.aspx Acceso el 17 de enero de 2017

[208] Un ejemplo sería: La Confederación que es la organización de migrantes más antigua de Alemania fruto de la auto organización de las Asociaciones de Padres de Familia españoles. Tiene 40 años de existencia, fue fundada entre los días 10 – 11 de noviembre de 1973 en Wiesbaden. www.confederacion.de

[209] http://www.cext.es/. Ultimo acceso el 19.01.2017. Acceso el 17 de enero de 2017

No podemos olvidar, sin embargo, ejemplos de publicaciones, digamos con un formato "más tradicional" de una larga trayectoria, como la Carta de España[210], publicación mensual que data de los años 60, que cuenta con un muy interesante archivo histórico, y cuya evolución actual ligada a las nuevas realidades, podría ser de interés.

Y en este marco de coexistencia entre pasado y presente, cobra especial relevancia la realidad de los emigrantes retornados[211], muchos de ellos personas mayores y/o sus familias y descendientes, en respuesta a los cuales, surgen iniciativas de apoyo y asociacionismo como la Federación Española de Asociaciones de Emigrantes Retornados[212].

Para este colectivo, *una de sus reivindicaciones clave*, se centra en el pago de las pensiones públicas (si se fue funcionario en el extranjero), o privadas (otro tipo de empleos en el exterior), que, dentro de la UE, afecta especialmente a países como España, además de Francia y Alemania[213]. Se trataría de garantizar que no se dan supuestos de doble imposición entre ambos países, que, a nivel nacional, estaría regulado, por el Convenio especial de la Seguridad Social de los emigrantes españoles e hijos de estos retornados[214]. Recientemente, y a raíz de una demanda publicada por la Agencia Tributaria Agencia Tributaria (AEAT)[215], se ha suscitado una controversia, ante la cual, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en 2016, dictó una sentencia[216], por la que obliga para evitar devolver las cantidades cobradas indebidamente a los pensionistas por declarar en España sus pensiones.

Si hacemos referencia al marco de protección social, desde 2007, España y el resto de países iberoamericanos, deben regirse por el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social[217], a través del cual se coordinan las legislaciones nacionales sobre pensiones de los trabajadores y sus familias.

Otra demanda a la que, en Julio de 2015, finalmente se le dio respuesta, haría referencia a la "asistencia sanitaria para españoles de origen residentes en el exterior desplazados temporalmente al territorio nacional"[218], quedando cubiertos por esta reforma, tanto los

---

[210] http://memoriagrafica.cartadeespaña.es/. Acceso el 17 de enero de 2017

[211] Guía del Retorno. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Abril 2014. Disponible en: http://www.ciudadaniaexterior.empleo.gob.es/es/pdf/guia-retorno.pdf

[212] www.feaer.es/; Asociación de Emigrantes Españoles y Retornados de Asturias http://www.retornastur.es/

[213] Alemania: Instrumento de ratificación del Convenio Hispano-Alemán para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio. BOE núm. 85, de 8 de abril de 1968, páginas 5250 a 5255 (6 págs.); con este país, desde 2013, habría un nuevo Convenio también, para las pensiones alemanas que se empiecen a pagar a residentes en España entre el 1/1/2015 y el 31/12/2029, para las que, Alemania podrá cobrar un 5% (10% a partir 2030), que se podrá descontar del impuesto a pagar en España; Francia: BOE núm. 140 de 12 de junio de 1997. Convenio entre el Reino de España y la República Francesa a fin de evitar la doble imposición y de prevenir la evasión y el fraude fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, firmado en Madrid el 10 de octubre de 1995.

[214] Convenio especial de los emigrantes españoles e hijos de estos retornados. Art. 15. Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de la Seguridad Social.

[215] http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Carta_de_Servicios/Carta_de_Servicios.shtml. Acceso el 18 de enero de 2017

[216] STS 4488/2016 - ECLI: ES:TS:2016:4488

[217] http://www.oiss.org/-Convenio-Multilateral-.html. Acceso el 25 de enero de 2017

[218] Disposición final quinta. Modificación del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados. Se modifica el artículo 26: Asistencia sanitaria para españoles de origen retornados y para los trabajadores y pensionistas españoles de origen residentes en el exterior desplazados temporalmente al territorio nacional y para los familiares de los anteriores que se establezcan con ellos o les acompañen. Quedaría enmarcado dentro del reconocimiento por el Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior cuando reconoce la figura del derecho a la protección de la salud (artículo 17 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, con la finalidad última de equiparar la que se concede a los residentes en el exterior con la que se presta por el Sistema Nacional de Salud en España

trabajadores españoles que desarrollan actividades fuera de España, como los españoles de origen, y los pensionistas españoles que residen en el exterior.

En relación a este colectivo, llama la atención el que, en la actualidad, se está tratando de dar una mayor visibilidad a una perspectiva de género, en torno a cuestiones ligadas con la detección y sensibilización en temas de violencia de género, que puedan sufrirse en el colectivo de las mujeres emigrantes y retornados.

Si hablamos de reivindicaciones, no podemos hablar de la diáspora de ciudadanos españoles en el exterior sin hacer mención a las cuestiones de nacionalidad y aquellas relativas al derecho al voto en el exterior, que se pide esté garantizado, y no se vea limitado por barreras administrativas tal como, el "Voto Rogado" introducido en 2011.

Al hablar de la población extranjera que habita en España, llegamos a las llamadas asociaciones de inmigrantes[219], que comparten el escenario con llamadas organizaciones generalistas del Tercer Sector como serían la Cruz Roja Española o Caritas, que también crearon áreas específicas de trabajo dirigidas al colectivo inmigrante, así como, con las llamadas organizaciones de apoyo a la inmigración, como Accem y Cear. Entre las asociaciones de inmigrantes, podríamos destacar algunas tales como, las ligadas a la comunidad de inmigrantes colombiana, asociación Rumiñahui en el caso de Ecuador, o la Asociación de Ciudadanos Peruanos (ARI-PERÚ)[220]

Al igual que la realidad ha evolucionado, desde los 90s, cuando la inmigración empezó a hacerse visible en España, hasta la actualidad, en un contexto de crisis económica, también lo han hecho el perfil del usuario demandante de sus servicios y estructuras, desde un inicio, donde se centraba primordialmente en un inmigrante recién llegado, más centrado en información sobre vías de regularización, e información general de servicios básicos, hasta hoy en día, un inmigrante con varios años de estancia en España, que se enfrentaría a problemas de vivienda, endeudamiento, desempleo de larga duración o limitación en el acceso a la salud como las que fueron introducidas en 2012, aunque posteriormente en 2015, fueran derogadas parcialmente [221].

En el camino, han logrado un reconocimiento de su papel como agente relevante del Tercer Sector, por lo que desde el son miembros reconocidos de la Plataforma del Tercer Sector[222], o su representación, en El Foro para la Integración social de los Inmigrantes[223], donde participan junto con organizaciones sociales, asociaciones de migrantes y refugiados, observatorios y expertos, como parte de un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes.

Y fue, en el contexto del desarrollo de la política de integración en España, donde por primera vez formalmente, a través del Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010

[219] Las asociaciones de migrantes en España. 2010. http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Las_asociaciones_de_migrantes_en_Espana_ Acceso el 19 de enero de 2017

[220] http://www.foroinmigracion.es/es/Organigrama/VocAsociacionesInmigrantesyRefugiados/index.htm. Acceso el 25 de enero de 2017

[221] Restricción https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544. Acceso el 25 de enero de 2017

[222] www.plataformatercersector.es Acceso el 19 de enero de 2017

[223] http://www.foroinmigracion.es/. Acceso el 19 de enero de 2017

(PECI)[224], se les reconocía un papel clave y una necesidad de apoyo. Pero, dado que, en España, la integración social está basada, en el principio de gobernanza multinivel, el ámbito nacional no representa la única fuente, y el resto de Comunidades Autónomas, han adoptado planes para abordar el tema y ejercer sus competencias, y dentro de ellos, sus órganos consultivos de desarrollo de políticas locales y regionales, donde las asociaciones de inmigrantes, también colabora formalmente (eje. Foro Madrid de Diálogo y Convivencia del Ayuntamiento de Madrid[225], entre otros).

En 2015 este Foro, decidió estudiar la realidad del movimiento asociativo de inmigrantes en España, y para ello se creó un Grupo de Trabajo ad hoc y existe la posibilidad de contribuir al mismo respondiendo a un cuestionario online [226], y habrá que esperar a las conclusiones que puedan extraerse de dicha iniciativa.

En lo relativo a su acceso a financiación para desarrollar sus actividades, tienen el mismo derecho que el resto de asociaciones. Destacaríamos que, los contactos con la administración pública en los países de origen, así como, el hecho de que puedan acreditar una contraparte en los países de origen (destino), habría incrementado, en ocasiones, el potencial de la Asociación para recibir financiación en España, como en el caso de las subvenciones para la gestión de programas de retorno.

*Y entre las reivindicaciones de la diáspora y asociaciones de extranjeros en España, destacar, el de la p*articipación política e inclusión en los procesos de toma de decisiones. Su participación política especialmente en relación el derecho al voto en las elecciones locales en España. Derecho, que ostentan, los ciudadanos que residen legalmente en España y nacionales de los países de la Unión Europea, así como a aquellos que eran ciudadanos de países con los que España hubiera firmado acuerdos incluyendo ese derecho. Hasta la fecha, esos países serían: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS, en su informe de 2015, sin embargo, destacó, que el número de personas extranjeras que estén autorizadas a votar no es proporcional, con el total de extranjeros registrados en todo el país. Y más aún, describe como una realidad la infra-representación electoral debido al todavía mucho menor porcentaje de su representación política.

Pide la supresión de los obstáculos legales que impiden el acceso al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes y no a limitar este derecho a ciertos acuerdos de reciprocidad entre países. Consideran que, de esta manera, numerosos países han dejado fuera, y que crea diferentes categorías dentro de las comunidades migrantes, puede abrir la puerta a la discriminación. En 2006 hubo una iniciativa llamada la Plataforma Tod@s Iguales, Tod@s Ciudadan@s[227], que lanzó dos campañas sensibilización bajo el lema "Aquí Vivo, Aquí Voto", uno en 2006/2007 seguido por otro en 2012.

---

[224] Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf. Acceso el 19 de enero de 2017

[225] http://www.madrid.mobi/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Servicios-Sociales/Inmigracion/Foro-Madrid-de-Dialogo-y-Convivencia?vgnextfmt=default&vgnextoid=5d7e1f8d0d449210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=d33d9ad016e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&idCapitulo=5727040. Acceso el 18 de enero de 2017

[226] http://blog.educalab.es/cniie/2016/10/03/cuestionario-asociaciones-de-inmigrantes-en-espana/. Acceso el 18 de enero de 2017

[227] http://www.apdha.org/la-plataforma-tods-iguales-tods-ciudadans-presenta-una-mocion-al-ayuntamiento-y-a-la-diputacion-de-cordoba-para-que-debata-el-derecho-al-voto-de-los-inmigrantes/. Acceso el 19 de enero de 2017

Recomendaciones

- Abordar la política española de ciudadanía en el exterior, de forma estratégica, integral y coordinada, y no como un problema social, para no desaprovechar lo algunos definen como un recurso estratégico.
- Mayor atención al papel de las Comunidades Autónomas, respecto a sus ciudadanos residentes en el exterior, para promover un intercambio de información, buenas prácticas o complementariedades, tomando como referencia, las más experimentadas, como podrían ser, Galicia, Castilla y León, Asturias y Andalucía.
- Apoyo de formación y en temas de desarrollo organizativo para las redes y asociaciones de inmigrantes, a modo de poder garantizar su implicación en el desarrollo de políticas, y estrategias de integración, y vínculos con los responsables de las políticas, proveedores de servicios y organismos de financiación.
- Redefinición de las líneas de financiación asignadas a la emigración, para ajustarla a la gran diferencia de realidades EU y Latinoamérica.
- Aprovechar la recurrencia del fenómeno de la emigración en España. Aprovechar las redes, las experiencias, estructuras, conocimientos, o vías de interacción y beneficios mutuos que podrían desarrollarse entre las diferentes "generaciones" de diásporas, los que hoy son ancianos o mayares y/o sus descendientes y núcleos familiares y los mayoritariamente jóvenes hoy en día.

HONDURAS

ANÁLISIS DE LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO EN IBEROAMÉRICA Y PROPUESTAS DE LÍNEAS DE ACTUACIÓN

David Figueroa

INFORME HONDURAS[228]

INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales a través del transcurso del tiempo han adquirido mayores dimensiones, irónicamente a pesar de su significancia no se le ha considerado dentro el papel preponderante que juega dentro de las sociedades. Este fenómeno transforma un sinnúmero de situaciones que no solamente tiene relación con el aspecto económico, ya que éste va más allá, al grado que sus influencias han llegado a tocar e impactar situaciones relacionadas con los aspectos sociales, políticos, culturales, climáticos y demográficos de las comunidades expulsoras y receptoras.

La migración en Honduras como en otros países halla entre unos de sus principales relacionantes las extremas desigualdades en los niveles de desarrollo. La mayoría de la población que emigra desde Honduras hacia otros países, lo hace desde una categoría de indocumentado, situación que remite al emigrante en convertirse, en los países de tránsito y destino, en una persona con probabilidades fuertes de ser vulnerado en sus derechos humanos.

Para poder entender la evolución de las migraciones en Honduras, hay que tomar en cuenta el incremento de los flujos migratorios que se han dado desde la segunda mitad del siglo XX, hacia Estados Unidos y también hacia Europa en la década de 1990; además hay que referir algunos escenarios de categoría internacional, regional y nacional, considerados como factores catalizadores de la migración.

Por consiguiente, éste informe, trata de plantear en forma descriptiva, analítica y sintética, básicamente el contexto de la migración en Honduras y su relación con el desarrollo. Se aborda aspectos como flujos migratorios, legislación migratoria, remesas y desarrollo, diásporas y convivencia migratoria.

[228] Elaborado por PH.D. David Alexander Figueroa Toruño, Investigador asociado Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES, Ciudad de Guatemala; Docente Maestría de Demografía y Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras UNAH; Docente Instituto Oficial San Pablo, Barrio San Pablo, Tegucigalpa, Honduras. davidemografia@gmail.com; Télf: (504)-9527-1729.

Honduras: análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. cobertura legal

Contexto de país

Honduras es un país de Centroamérica de 112,492 kilómetros cuadrados, posee costas tanto en el océano Atlántico como en el Pacifico. Tiene fronteras terrestres con Guatemala (225 kilómetros); con El Salvador (285 kilómetros) y con Nicaragua (700 kilómetros).
Según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2013, la población de Honduras es de 8.303,771 personas, de estos 4.052,316 (48.8%) son hombres y 4.251,456 (51.2%) son mujeres. Se estima una población de 8.721,014 en el año 2016 y de 10.039,862 de habitantes para el año 2025. La densidad poblacional de Honduras es de 73.8 habitantes por kilómetro cuadrado.

El país está distribuido en 18 departamentos y 298 municipios. El 53.4% de la población reside en zonas urbanas. De la población total el 79.2% está en edad de trabajar (10 años y más). La Población Económicamente Activa (PEA) representa el 41.1% del total nacional. Los subocupados ascienden a 2.013,623 y la Tasa de Trabajo con Problemas de Empleo es de 55.2. El ingreso promedio de los hondureños es de $. 226.00 dólares. El 68.7% de la población vive en condiciones de pobreza y un 44.7% en extrema pobreza.

Bajo las anteriores características, la migración se ha convertido en otro desafío que enfrenta Honduras. Dicho fenómeno muestra las contradicciones y el grado de desigualdad en cuanto a la carencia de factores de desarrollo en la mayoría de los pobladores que viven en el país, mostrando las múltiples dificultades de millones de personas para lograr obtener una vida digna en su lugar de origen.

Algunas de las situaciones anteriores dan la pauta sobre las características que presenta Honduras como un país de impacto de las migraciones. Según la dinámica de los desplazamientos, se destaca las migraciones de origen, destino, tránsito y retorno, es de hacer la salvedad que en Honduras se producen todos esos tipos de desplazamientos.

Honduras; país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes

Origen

Honduras se perfila como país emisor de migrantes principalmente a Estados Unidos, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Entre los flujos emigratorios que se destacan en esa época, están los hondureños afroamericanos de la costa norte del país y ex empleados de las compañías bananeras, que utilizaban el transporte marítimo de enclave, para dirigirse especialmente a New Orleáns, Estados Unidos, sede de las compañías bananeras con operaciones en Honduras.

También es de resaltar la salida de personas de Honduras a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos necesitó aumentar ostensiblemente la mano de obra para ciertas actividades económicas. Sin embargo, es a partir de los años 80 del siglo XX, cuando la emigración de hondureños empieza a adquirir una representación más amplia, hasta alcanzar mayores dimensiones en los años posteriores al huracán Mitch, ocurrido a finales de octubre y principios de noviembre de 1998.

Esos flujos masivos de hondureños a finales de siglo pasado y principios del presente siglo, se corroboran en la Encuesta de Percepción de Desarrollo Humano 2005, en esta se refleja que el 80.5% de los hogares encuestados con emigrantes, manifestó que los miembros del hogar que han emigrado lo hicieron a mediados y finales de la década de 1990 (PNUD, 2006). Es de resaltar que, en el año 2002, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), señaló que en la frontera Estados Unidos - México se habían capturado más hondureños(as) que, de cualquier otra nacionalidad, aparte de mexicanos (Sin Fronteras/INCEDES, 2013).

La encuesta American Community Survey (ACS) nos indica que en el año 2013 había 553,314 personas nacidas en Honduras residiendo en Estados Unidos y 730,954 de origen hondureño (ACS, 2015)[229]. Según el Censo de los Estados Unidos del año 2010, la población de origen hondureño era de 633,401, existiendo un incremento intercensal de 350,551 personas en tan sólo diez años, si se compara con las personas de origen hondureño del Censo del año 2000 que eran 282,850. A la vez hay que destacar que alrededor de 70 mil hondureños, se encuentran en otros países, sobresaliendo España, Italia, demás países de Centroamérica, Canadá y México (Puerta, 2005).

Otros aspectos importantes a mencionar es que en los últimos años se observa una tendencia a la feminización de la migración, calculándose que aproximadamente el 38% de las migraciones son por parte del sexo femenino. Además, se ha visibilizado aún más la migración de niños acompañados y no acompañados. Otras características de la población migrante hondureña es que el estado civil predominante es el de soltería, seguido de cerca por los casados o en unión libre, o sea personas comprometidas familiarmente con otra persona que por lo general se queda en el país de origen.

En cuanto a la edad, la población que emigra se encuentra en edades productivas y a la vez reproductivas o sea población entre 20 y 34 años. Aquí cabe destacar que la estructura poblacional del país demuestra que existe el bono demográfico, el cual no se está aprovechando como se debería y es por ello que dicha población al no contar con las oportunidades necesarias a favor del mejoramiento de la calidad de vida, deciden buscar otros destinos posicionados en escalones más altos de desarrollo humano.

La escolaridad de los migrantes se concentra en el nivel de secundaria (ciclo común y diversificado) y primaria, coadyuvando esto, a que en el caso de los trabajadores (as), las ocupaciones que realizaban en Honduras hayan sido en actividades agropecuarias, construcción, servicios en general, trabajo doméstico o en el transporte, así como en la industria de la maquila y la economía informal (BCH, 2011).

Es de señalar que en los últimos años han existido variaciones en el volumen de los flujos emigratorios desde Honduras hacia los distintos destinos. Antes del año 2008 según datos del Office of Inmigration Statistics, los emigrantes hondureños anualmente alcanzaron un

[229] El 9.15% de la población de Honduras vive en otro país.

promedio de 100 mil personas con el propósito de llegar exclusivamente a Estados Unidos; sin embargo, se estima que los años posteriores los emigrantes hondureños están entre 60 y 70 personas anualmente (FONAMIH, 2008) Es de mencionar que desde el año 2012, los flujos emigratorios han vuelto a crecer si tomamos como parámetro las estadísticas de migrantes detenidos por las autoridades de México y Estados Unidos.

Destino

Históricamente Honduras ha sido y sigue siendo un país expulsor de emigrantes. Sin embargo, el país ha tenido momentos importantes de inmigración como ser a principios del siglo XVI, con la llegada de los españoles en el periodo de la conquista y colonia. Otro período histórico de Honduras como país receptor de inmigrantes, se da a finales del siglo XIX y principios del siglo XX con la llegada de personas del sudoeste asiático, China e islas caribeñas, atraídas por el incipiente desarrollo agrícola y comercial, provocado principalmente con la implementación y auge del enclave bananero.

Posteriormente en las décadas de los setenta y ochenta, llegan al país salvadoreños y nicaragüenses por situaciones internas de guerras civiles y dictaduras. En menor cantidad, también arriban guatemaltecos, particularmente indígenas radicados en las zonas fronterizas, escapando de la persecución de las fuerzas militares y la discriminación.[230]

En el presente siglo, el país no ha tenido un atractivo para las inmigraciones, teniendo como causales importantes el deterioro económico y la reducción de posibilidades de ingreso y empleo; sumado a las situaciones de violencia vividas cotidianamente en el territorio hondureño.

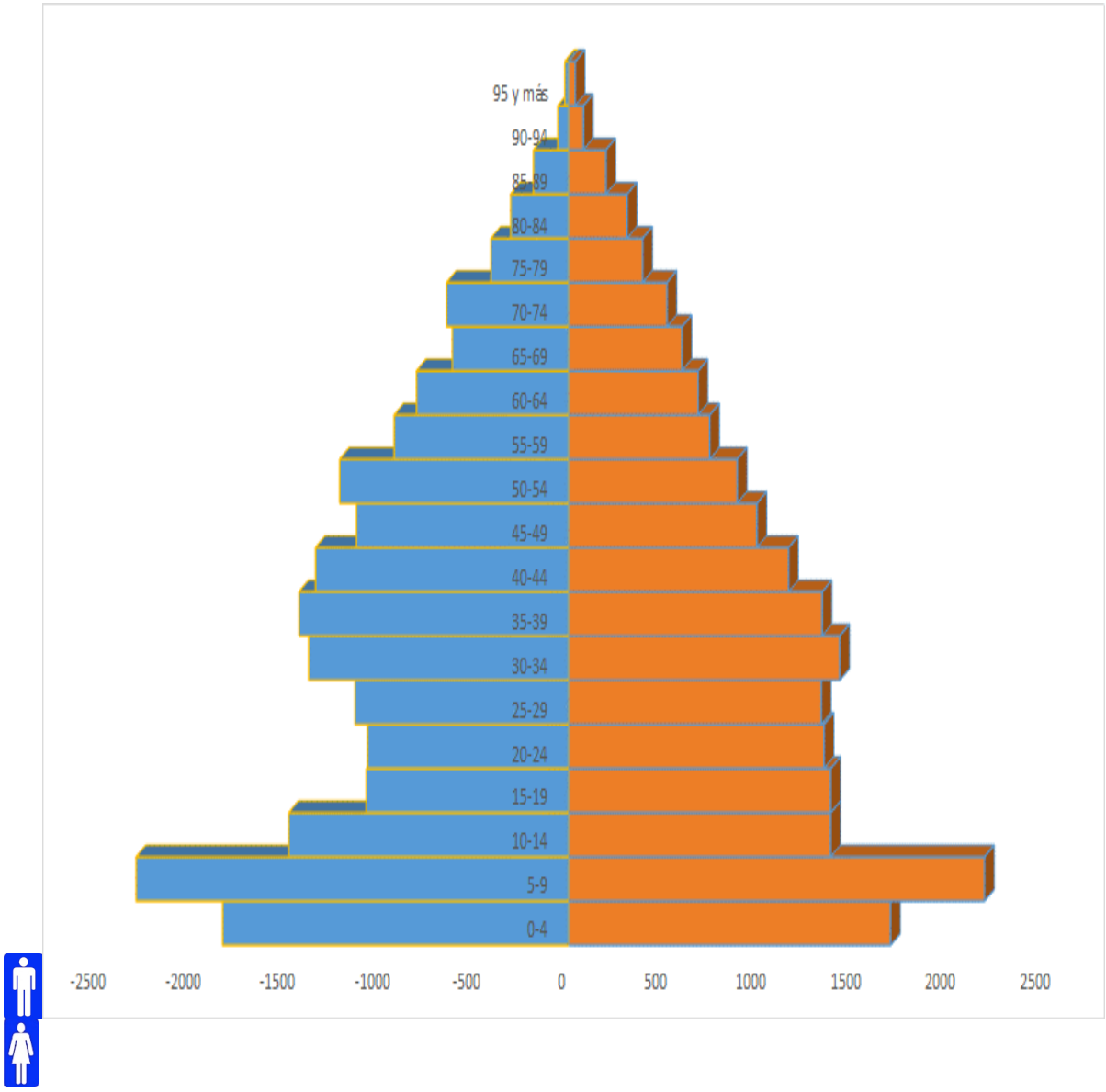
Datos demográficos

Según el INE, con datos del último censo del año 2013, la población nacida en otros países residiendo en Honduras[231] es de 37,912, de estos 19,234 (50.7%) son hombres y 18,678 (49.3%) son mujeres, esto nos da la pauta que ambos sexos se han movilizado al país. La pirámide poblacional que muestra los inmigrantes en Honduras es de tipo bulbo, la población está concentrada en edades adultas de 30 a 54 años, o sea personas netamente productivas, que han llegado al país y con ellos también sus hijos destacándose las cohortes de los niños y niñas de 5 a 9 y de 0 a 4 años y es por ello que el nivel de escolaridad predominante es el de básica (36%), seguido por las personas sin ningún nivel de escolaridad (19%) influenciado este porcentaje por los niños y niñas menores de 5 año. Sigue el nivel de secundaria diversificado (15%) y universitario (10%). El estado conyugal predominante es el casado (41%), seguido por el soltero (28%) y unión libre (23%).

[230] Honduras recibió en las décadas del 70 y 80 a 37,000 refugiados y 200,000 desplazados desde otros países centroamericanos, posteriormente retornan a sus países en la década de los 90 gracias a los acuerdos de paz y las transformaciones políticas implementadas (Carranza; Chang, 2002).
[231] El 0.46% es la representación en porcentaje de personas que viven en Honduras nacidas en otros países.

Gráfico 1

Gráfico 1. Pirámide de la población nacida en otros países, residiendo en Honduras



Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo y Población y Vivienda, INE, 2013.

De esta población el 69% reside y trabaja en las áreas urbanas destacándose las tres principales ciudades del país como ser Tegucigalpa, San Pedro Sula y La Ceiba. Del total de los inmigrantes en el país más del 50% viven en sólo tres departamentos o sea Francisco Morazán (9,811), Cortes (7,671) y Atlántida (2,329).

De esta población inmigrante el 41%, es económicamente activa, siendo las ocupaciones predominantes los directores y gerentes (17%); profesionales, científicos e intelectuales (16%); trabajadores en servicios, vendedores, comercio y mercados (15%) y agricultores, trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros (14%).

Tabla 1.

Tabla 1. Población absoluta y relativa nacida en otros países que residen en Honduras

País/Región	Población	%
Guatemala	4,894	13
El Salvador	7,434	20
Nicaragua	6,910	18
Resto de Centroamérica	1,219	3
Estados Unidos	8,432	22
México	1,641	4
Canadá	309	1
Caribe	840	2
Sur América	2,042	6
Europa	1,614	4
Asia	1,045	3
Otros países	1,531	4
Total	37,912	100

Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo y Población y Vivienda, INE, 2013.

Como lo muestra la tabla 1, los nacidos en Estados Unidos son la población más representativa de inmigrantes en Honduras (22%); sin embargo, si se sumará la población de solamente tres países como ser El Salvador, Nicaragua y Guatemala la representación de estos sería de más del 50%. Otra población que ha tenido un relativo crecimiento, de un 32%, en casi una década son los de origen mexicano. Existen poblaciones de otras regiones, aunque en menor porcentaje en relación a las mencionadas anteriormente, estas son de Sur América, destacándose en los últimos años los nacidos en Colombia (788); de Asia se destacan los originarios de China (419) y de Europa los españoles (605). De la región del Caribe es de mencionar que más de la mitad de los inmigrantes de esa región son nacidos en Cuba.

Tránsito

Honduras por su posición geográfica, también se le reconoce, aunque en menor medida, como un país de tránsito. A partir de inicios del siglo XXI, ha aumentado el flujo migratorio en tránsito destacando migrantes provenientes de América del Sur y extra continentales originarios de Asia y África.
De acuerdo a la ex Dirección General de Migración, actualmente Instituto Nacional de Migración, entre 1,500 a 2,000 personas entran de forma irregular a Honduras cada año. Las estadísticas señalan que las deportaciones por parte de Honduras han alcanzado un promedio 400 personas anuales.

Es de destacar, que ya en Honduras existe redes delictivas que están obteniendo gran parte de sus ganancias de migrantes que transitan por el país. Estas personas son extorsionadas y denigradas en sus derechos, por parte de aquellos que han visto en los migrantes una forma de obtener ingresos económicos de forma fácil.

Retorno

Es evidente que siguen saliendo migrantes de Honduras que ingresan a Estados Unidos y a otros países sin los documentos migratorios requeridos; sin embargo, así como entran son deportados. Según datos de la Secretaría del Interior y Población (2015), la dinámica de hondureños(as) deportados vía aérea de Estados Unidos ha sido continua. Cabe señalar que entre 1997 y 2001, las deportaciones se mantenían entre 4 mil y 5 mil personas al año. Sin embargo, desde 2002 empieza el incremento, llegando en 2008 a 30,018 eventos de deportación, cifra record para ese momento. Tomando como parámetro el 2008, se observan declinaciones en las deportaciones hasta el 2011, del 17% al 26%. En los años posteriores, los eventos de deportación se incrementan nuevamente, inclusive más que en el 2008. Las deportaciones desde Estados Unidos llegaron a 38,342 en el 2013 y 36,409 en el 2014; sin embargo, para el año 2015, hubo una reducción de alrededor de un 40%, de eventos de deportación con 19, 336. Por la tendencia mostrada, se espera que para el año 2016, estas cifras superen las del año anterior.

En cuanto a los retornados vía terrestre desde México, del año 2004 al 2006 se destacan cifras record entre 65 mil y 56 mil eventos de deportación anual. En los años posteriores la tendencia fue hacia el decrecimiento hasta 2011, con 18,031 deportaciones; sin embargo, para 2013 y 2014, ha existido una nueva tendencia al incremento con 34,599 y 44,587 deportaciones respectivamente. Para el año 2015, sigue el crecimiento, con 56,539 eventos de deportación. Al inicio del año 2016, al realizar una fusión de la cantidad de deportaciones que han realizado tanto los Estados Unidos (desde 1997) como México (desde el año 2003), se suman casi más de tres cuartos de millón o sea 821,913 eventos de deportación hacia Honduras, de éste total, el 58% son producidas en México.

Marco jurídico migratorio

Existe en Honduras una carencia de políticas de desarrollo que por consiguiente han favorecido de alguna forma al incremento de la movilidad de la población. Los niveles de desarrollo del país se han visibilizado en las migraciones y esto ha coadyuvado a la generación de impactos en varios sectores, que aún no han sido suficientemente valorados en la formulación de leyes y políticas de desarrollo nacional. El país ha ratificado una serie de convenios y acuerdos internacionales a favor de la protección de la población emigrante e inmigrante. No obstante, la creación e implementación de políticas públicas de protección, programas de atención y asistencia, todavía son insuficientes.

En el marco jurídico internacional Honduras se adhirió en el año 2005, a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990). A la vez, el país se ha adherido a las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 1949 y 1975, relativas a los derechos de los trabajadores migratorios; Convenio sobre Igualdad de Remuneración 1953 y Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación 1960. El país también ratifico

la Convención sobre el Crimen Transnacional Organizado en el año 2003, los Protocolos de Tráfico y Trata en los años 2007 y 2008, respectivamente.

Adicionalmente existen otras iniciativas internacionales a favor de los derechos humanos de los migrantes y que han sido avaladas por Honduras como ser la Conferencia Mundial de la ONU sobre Población y Desarrollo en 1995 y la Comisión Global sobre la Migración Internacional 2003; así mismo, la Iniciativa de Berna 2000 y la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla 1996.

Además de estos instrumentos, Honduras ha ratificado, dos protocolos de las Naciones Unidas como ser El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000) y el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (2000).

Otros instrumentos, que han sido firmados y ratificados por Honduras destacan La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), La Convención contra la Tortura, y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (1984), Honduras la ratifico en 1996; La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, firmada en 1994, e incorporada en su normativa nacional por Honduras.

Otro acuerdo emitido, relativo a la migración internacional, fue el aprobado en el año 2006, en el que se establece un convenio a nivel de cuatro países (Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), que consiste en la creación de una visa única centroamericana, la que permite a la persona circular libremente o movilizarse entre los países que la suscriben dicho acuerdo se le llama CA-4.

En Honduras el tema de migración y extranjería, se ha introducido en los sistemas jurídicos nacionales. El país se ha regido por La Ley de Migración y Extranjería y su reglamento, aprobada en el año 2004. También se han suscrito acuerdos ministeriales, uno de estos acuerdos es el emitido por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, este acuerdo tiene por objeto establecer las condiciones fundamentales para el reclutamiento y contratación de trabajadores hondureños en la prestación de servicios o ejecución de obras en el extranjero y facilitar la documentación necesaria para los extranjeros con residencia que deseen trabajar en Honduras, para ello se creó la Ley del Carné de Trabajo para Extranjeros, puesta en práctica desde 1966.

Al mismo tiempo en Honduras, existen legislaciones que manifiestan y protegen en cierta medida a la población migrante, entre estas se encuentran la Constitución de la República, Código del Trabajo y el Código de la Familia y la Niñez. El problema que se presenta con ellas es que no son aplicadas en el momento que se requieren. Entre otras legislaciones que hay en Honduras a favor de la población migrante, se encuentran la Ley de Protección del Migrante Hondureño y sus Familias 2013 y la Ley sobre Trata de Personas 2012.

Recomendaciones

Honduras es un país con niveles medios de desarrollo; en este sentido, se debe de atacar de forma comprometida problemas agudos en materia de pobreza, desigualdad social, acceso inequitativo a los recursos e insuficiencia en servicios básicos de salud y educación. Estas carencias han creado condiciones de exclusión social para las grandes mayorías y es aquí

donde la emigración surge como alternativa de supervivencia. Es preciso generar las condiciones para la generación de oportunidades de empleo para la población y las que ya están insertas en el mercado laboral que cuenten con el derecho a un trabajo con remuneración digna, que posibilite el desarrollo de sus capacidades, autonomía financiera y la adquisición de bienes patrimoniales.

La migración es uno de los fenómenos de mayor impacto en la sociedad hondureña. Esta situación obliga a la formulación de políticas públicas orientadas a promover beneficios cimentados en el desarrollo local, que potencie las capacidades humanas y el esparcimiento de la ciudadanía social.

Nexo migración y desarrollo

Análisis de las remesas económicas y sociales

Respecto a la migración y el desarrollo existen puntos de vista encontrados, unos defienden la postura que la salida forzosa de personas de sus países de origen muestra síntomas en cuento al nivel de desarrollo, que casi siempre se denota que es bajo. Y otros que visualizan a la emigración como un instrumento potencial para el crecimiento sostenido (Portes, 2007). No obstante, se ha demostrado a través de múltiples estudios, en distintos sitios geográficos del planeta, tanto situaciones positivas como negativas de las migraciones, cuya existencia o relación con el desarrollo humano sostenible es cercano o vinculante tanto para su alteración como para su reducción, ello será manifiesto según la postura que se tome al respecto.

Uno de estos factores hacia el desarrollo, según algunos teóricos, es el papel importante de las remesas en los indicadores macroeconómicos; no obstante, todavía no existe una demostración científica que un país propiamente expulsor de emigrantes, sean las remesas el factor principal para lograr el desarrollo de su población. Sin embargo, "se ha generado un creciente entusiasmo por la migración y su potencial impacto para estimular el desarrollo en las regiones de origen menos desarrolladas" (Abella; Ducanes, 2007).

Es de considerar que la temática sobre migración produce puntos de vista caracterizados por la controversia y el antagonismo; por un lado, existen sectores que defienden posturas negativas, mientras que otros defienden sus postulados positivamente en cuanto a las migraciones en los países de destino como en los de origen.

En relación a los países de destino, la mayoría de los inmigrantes se insertan en actividades económicas que los nativos no desean tomar; por lo tanto, la postura de que los inmigrantes han arrebatado los puestos de trabajo a las personas nativas seguirá en discusión. Los inmigrantes al instalarse en los países de destino contribuyen de diversas formas con la economía interna de dichos países, al ser estos consumidores de múltiples mercancías.

A la vez, los inmigrantes son una fuente de trabajo joven, con capacidades físicas aptas para la producción y reproducción, en países con características del llamado "invierno

demográfico" o sea países en los cuales porcentualmente la población de 60 años y más es muy predominante; en este sentido, esta población inmigrante es esencial no solamente en la economía sino también en la estructura poblacional de dichos países de destino.

En los países de origen se ha manejado que el beneficio principal de las migraciones es el envío de remesas por parte de los migrantes y que estas son esenciales en el desarrollo de estos países; sin embargo, como se mencionó anteriormente hasta la actualidad no hay una comprobación científica que las remesas por sí solas sean la base del desarrollo de un país. No obstante, si se ha verificado que las remesas son factor clave en la macroeconomía de los países de origen, principalmente a través de la representación del Producto Interno Bruto.

En cuanto a las remesas en Honduras, podemos mencionar que se han convertido en una fuente clave de divisas. Desde finales de siglo hasta la actualidad las remesas se han convertido en el estabilizador principal de la economía hondureña, relacionadas con otras variables macroeconómicas como el Producto Interno Bruto PIB y el Crecimiento, Reservas Internacionales Netas RIN (FONAMIH, 2007). En el año 2001 superó el monto por el valor agregado de la maquila, que hasta ese momento era el máximo generador de divisas. En 1998 y 1999 rebasó los niveles alcanzados por los dos principales productos históricos de exportación, el banano y el café.

En 1990 ingresaron 52 millones de dólares en remesas, diez años después se multiplica casi 10 veces el ingreso por este concepto. Para el año 2008, el Banco Central de Honduras reportaba que las remesas sumaron 2,818 millones de dólares, posteriormente existió una reducción vinculada con la crisis financiera mundial; sin embargo, al inicio de esta década la tendencia es hacia el crecimiento. Para el año 2015, las remesas enviadas a Honduras sobrepasaron los 3 mil millones de dólares lo que representa casi el 17% del Producto Interno Bruto y según estimaciones del Banco Central las remesas para finales del año 2016 superaran a la de los años anteriores.

Es de considerar que las remesas también han originado posturas en cuanto a sus desventajas en los países de origen, sobresaliendo la de generación de dependencia y conformismo de la población; sin embargo, según estudios realizados, se ha corroborado que las remesas en los hogares hondureños son insuficientes para mantener toda la responsabilidad familiar y por lo tanto se deben buscar otras formas de ingreso.

Sin embargo, es importante mencionar que en el país todavía no existe una campaña de orientación respecto a la inversión o ahorro de las remesas y por tanto muchas veces las familias que reciben estas divisas las utilizan exclusivamente para el gasto, y por lo tanto este capital no se vislumbra hacia proyectos futuros de los hogares y de las comunidades. A la vez, existe poca coordinación y contacto con redes de emigrantes en los países de destino que podrían beneficiar al desarrollo de las comunidades de origen.

En este sentido habría que replantear para Honduras, las experiencias de algunos programas como el 3x1 desarrollados en algunos estados México, como Jalisco, Zacatecas, entre otros, en los cuales existen aportaciones de clubes o federaciones de migrantes radicados en el extranjero, Gobierno Federal, Gobierno Estatal y Gobierno Municipal; por cada peso que aportan los migrantes, los tres niveles de gobierno participan con 3 pesos más para llevar a cabo en las localidades proyectos de prioridad.

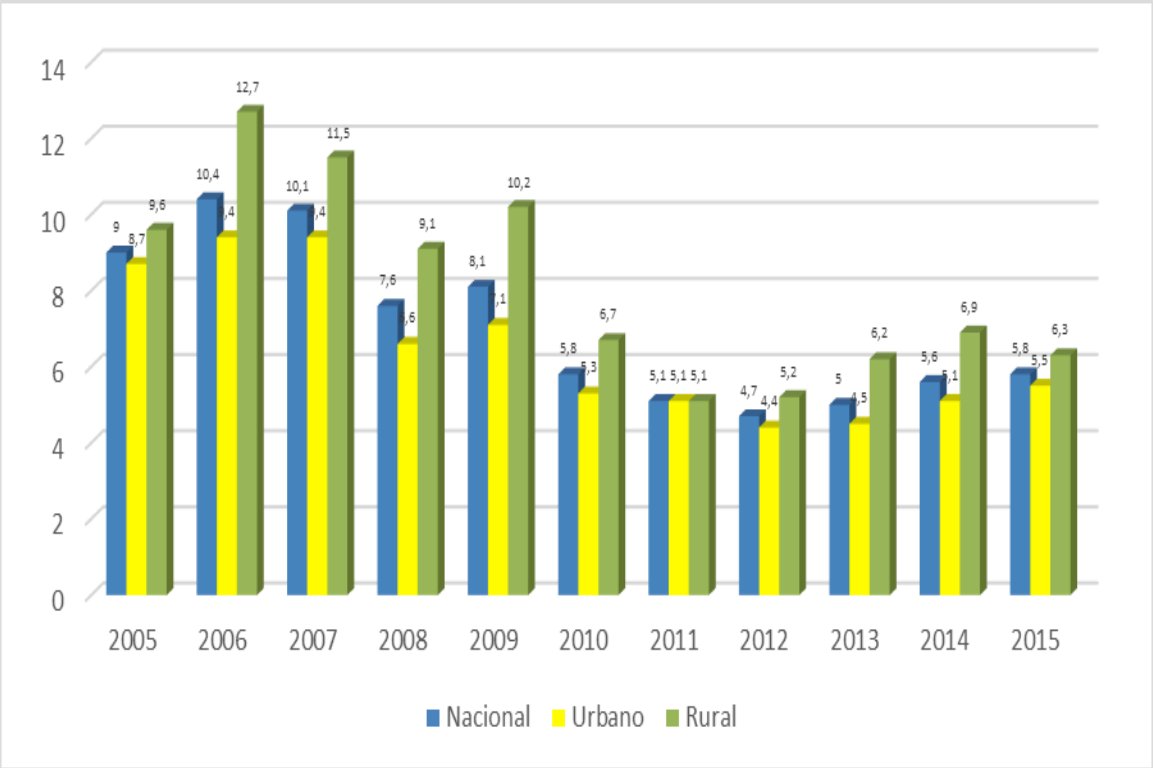
Impacto de las remesas familiares

A finales del 2015, hubo una expansión de 5.2% en el flujo de las remesas hacia América Latina y el Caribe (BM, 2016). En la región centroamericana al realizar una revisión de los informes anuales de los distintos Bancos Centrales, los países que destacan en la recepción de remesas son Guatemala con $6.285,000, El Salvador $4.279,600 y Honduras $3.770,200.

Según el INE, durante el 2015 aproximadamente el 5.8% de los hogares hondureños recibieron remesas. Al realizar una comparación por zona de residencia destaca que los hogares de las áreas rurales captaron un mayor porcentaje en la recepción de remesas (6.3%), en comparación con los del área urbana (5.5%). Es importante destacar que los últimos diez años ha existido una tendencia de reducción en los hogares que reciben remesas; sin embargo la tendencia en la cantidad de dólares recibidos, es hacia el aumento.

Gráfico 2.

Gráfico 2. Honduras. Porcentaje de hogares que reciben remesas según zona de residencia



Fuente: INE, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2016.

Pese a que las remesas son una importante fuente de divisas, factores como la diversidad de las transferencias (familiares o colectivas), los canales de remisión (formales e informales), los costos de envío y las formas de utilización (consumo, ahorro o inversión) dificultan la evaluación de su impacto actual y potencial sobre el desarrollo de las comunidades receptoras. Dado el creciente flujo de remesas, éstas se constituyen en un importante negocio para quienes sirven de intermediarios en la realización de las transferencias. En Honduras este mercado está compuesto por las agencias de envío y por la banca en general. El Banco

Mundial reporta que al IV trimestre de 2015, la tasa promedio que cobran las empresas remesadoras por estos servicios en el corredor Estado Unidos-Honduras fue de 3.45% y 1.26% por cantidades de $200 y $500 dólares.

Según el Banco Central de Honduras (2016), las personas realizan envíos mensuales por un monto promedio de $407.67. Si se compara por sexo los hombres remesaron $465.65 y las mujeres $308.82. A la vez, es importante destacar que la cantidad en el envío de remesas, está relacionado con el tiempo de residencia de las personas en el país de destino, se observa que los hondureños establecidos hace cinco años o menos enviaron un promedio mensual de $500.71, mientras que los establecidos de 20 años y más, remesaron $366.75. Esto significa que entre mayor sea la cantidad años de establecimiento en el país de destino, menor será la cantidad de remesas enviadas al país de origen.

En cuanto a la utilización de las remesas el 95% de los receptores destinan esos recursos para el consumo corriente o sea alimentación, medicinas y servicios médicos, educación, transporte, obtención de bienes y servicios no duraderos. Cabe mencionar que el 4.4% utiliza las remesas para la adquisición o hacer mejoras de alguna propiedad ya sean estos terrenos o casas. Sin embargo, solamente un 0.1% de las remesas se destina para la realización de algunos proyectos a favor de las comunidades de origen.

Influencia de la migración en la sociedad del conocimiento

Es evidente que los procesos de emigración e inmigración tienen una fuerte relación con el desarrollo de las llamadas sociedades del conocimiento en el país de origen. Existen beneficios de retorno hacia los países, como ser la transferencia de tecnología y la transmisión de conocimientos por medio de trabajadores especializados (Castles, 2007).

Tanto el migrante en el país de destino como sus familiares ya sean niños, jóvenes, adultos y adultos mayores en el país de origen, han optado por insertarse en el mundo de las Tecnologías de la Información y Comunicación TIC. Décadas atrás se destinaba un porcentaje considerable de dinero a la comunicación vía telefónica o al alquiler de computadoras en sitios que ofrecían el servicio de internet para establecer la comunicación con los parientes en el extranjero, la cual principalmente era de forma escrita. No obstante, actualmente en el país existe una mayor cantidad de hogares y personas que cuentan con servicios de internet y telefonía inteligente (Smartphone), agregado a los negocios con este tipo de servicio de forma gratuita. Estos sistemas se han diversificado con softwares que permiten comunicaciones de texto, voz y video, lo que ha permitido una comunicación más directa y continua entre los migrantes y sus familiares.

En Honduras, no se debe obviar que la migración se ha visto fuertemente vinculada con las facilidades que brindan los avances tecnológicos en las comunicaciones y el transporte. A la vez, esto coadyuva a la difusión de modelos de consumo e imágenes que hacen atractiva la búsqueda de nuevos horizontes, sobre todo para las personas más jóvenes (CEPAL, 1999).

Recomendaciones

Sería importante que las remesas se utilicen con el propósito de crear sistemas de autosostenimiento y en un futuro no depender de las mismas, ya que estas producirían

empresas y empleos locales que beneficiarían directamente a las comunidades, al lograr dicho propósito habría una relación más directa y horizontal entre las remesas y el desarrollo humano sostenible. Si las personas que reciben las remesas tuviesen la capacidad de ahorro, de inversión y de gasto en productos de fabricación local, esto tendría un impacto positivo que beneficiaria enormemente a las comunidades locales.

Como se mencionó en párrafos anteriores, que las remesas en Honduras son utilizadas en los hogares principalmente para el gasto corriente; no obstante, sería de suma importancia promover la importancia de la diáspora para la masificación de los beneficiarios, esto se podría establecer a través del envío de remesas dirigidas hacia proyectos sociales y comunales con el objetivo de lograr la autosostenibilidad.

En cuanto al aprendizaje obtenido por los migrantes y sus familiares en los países de destino, en cuanto a la sociedad del conocimiento, sería importante utilizar las TIC para la formación y consolidación de diásporas con la intención de generar proyectos de desarrollo en las comunidades de origen. Al mismo tiempo, habría que aprovechar la migración de retorno, las personas deportadas han adquirido amplios conocimientos y especializaciones en diversas ramas y actividades económicas. En Honduras se está desaprovechando ese expertise, ya que en su mayoría esta población está inserta en otras actividades o simplemente desempleados.

Aspectos sociales de la migración: asociacionismo y diáspora

Qué se entiende por diáspora

La palabra diáspora etimologicamente se entiende como ¨dis¨ que significa ¨a través de¨ y ¨speiro¨ que expresa ¨dispersión¨. La palabra griega describe la dispersión de grupos étnicos que han abandonado su lugar de origen y que se encuentran disgregados por el mundo. Este significado se debe en parte al exilio de los judíos de Israel en el siglo V antes de Cristo, en la actualidad el concepto se utiliza comúnmente para comunidades de migrantes provenientes de un determinado país de origen, que viven o se han establecido en países de destino.

Sheffer (2003), describe una definición de diásporas congruente con algunas características actuales, explicándola como “formaciones socio-políticas creadas como resultado de una migración voluntaria o forzosa, cuyos miembros comparten un mismo origen etno-nacional y que residen permanentemente en uno o varios países de acogida. Los miembros de estas entidades mantienen contacto ocasional o regular con la que perciben como su patria y con personas o grupos con quienes comparten la misma historia y que viven en otros países”.

También habría que rescatar la definición de la OIM (2012), la cual propone que las diásporas son “Emigrantes, y sus descendientes, que viven fuera de su país de nacimiento o de ascendencia, ya sea de manera temporal o permanente, y a pesar de lo cual siguen manteniendo vínculos afectivos y materiales con sus países de origen”.

En general, las diásporas están compuestas por colectivos de personas a través de los cuales se pueden construir y activar redes de beneficio mutuo. Tradicionalmente la diáspora se concebía de una forma lineal solamente desde la perspectiva filantrópica o del envío de remesas; sin embargo, es mucho más, al grado de llegar a ser clave en la transferencia de conocimientos, capacidades, experiencias y recursos, los cuales se podrían expresar como transfronterizos.

Según Orozco (2007), dentro de los procesos novedosos que caracterizan a las personas que componen las diásporas es que se ha incrementado las dinámicas binacionales, al grado de llegar a convertirse en ciudadanos transnacionales que mantienen vínculos con dos países a la vez. El mismo Orozco (2011), manifiesta que las relaciones que mantienen las diásporas son observables a través de varios niveles visibles en la familia, la comunidad, lo social y lo político.

Crecimiento y ubicación de la diáspora hondureña

En Honduras el incremento de la diáspora se presenta en la década de 1990 y tienen una fuerte influencia en las transformaciones estructurales económicas producidas por el neoliberalismo y por situaciones relacionadas con fenómenos naturales destacándose el huracán Mitch en 1998. Como se mencionó con anterioridad los más altos volúmenes de emigrantes se reportaron hasta el año 2008, donde se estimaba la movilidad de aproximadamente 100 mil hondureños con la intención de llegar principalmente a Estados Unidos. Según el gobierno, esa cantidad se ha reducido en los últimos años al proporcionar datos de 60 a 70 mil hondureños saliendo anualmente con la intención de llegar a otros países.

Estados Unidos sigue siendo el país de mayor atracción para los hondureños que tienen la intención de migrar, al grado que el 86% del total de los migrantes se encuentran en ese país (Recinos, 2013). Según Flores (2014), los estados de mayor concentración de hondureños con más del 50%, son Texas, Florida, California y New York. Otros estados importantes de presencia de hondureños son Lousiana, New Jersey, North Carolina,Virginia, Maryland y Georgia. Él mismo Flores, plantea que si se toma las áreas metropolitanas, los mayores volúmenes de hondureños residen en New York-Northeastern (New Jersey), Houston-Brazoria (Texas), Miami-Hialeah (Florida), Los Angeles-Long Beach (California) y Washington (Columbia, Maryland, Virginia). En menor medida residen en las áreas metropolitanas de New Orleans (Lousiana), Atlanta (Georgia), Dallas-Fort Worth (Texas), Fort Lauderdale-Hollywood-Pompano Beach (Florida), Charlotte- Gastonia-Rock Hill (Carolina del Norte, Carolina del Sur) y Baltimore (Maryland).

Es de recalcar que en las últimas décadas ha sido importante la migración hacia Europa, principalmente a España siendo los hondureños la población más numerosa de origen centroamericano contabilizándose 35,740 personas, la comunidad de Cataluña y sus ciudades de Barcelona y Girona, es donde residen más hondureños, con 11,301 y 7,086 respectivamente (OPIE, 2014). A la vez, el gobierno de Honduras estima una población de origen hondureño en Italia de 15 mil y en Canadá de 25 mil.

Cabe destacar que la población de origen hondureño en la región mesoamericana, en base a los últimos censos poblaciones estaría distribuida en Nicaragua con 10,745; México 9,971; El Salvador 9,858; Belice 5,901; Guatemala 5,491; Costa Rica 3,778 y Panamá 823 (CELADE, 2016).

Importancia de la diáspora hondureña

En Honduras, si bien se reconoce la importancia de contar con la diáspora como un insumo para el desarrollo principalmente comunal; a la vez también se visibiliza que la integración de la diáspora se encuentra en estados incipientes y débiles que se reflejan básicamente en la

utilización de las remesas. Se debe de reorientar situaciones que produzcan desarrollo humano sostenible en las localidades. Hay que aprovechar los beneficios de las migraciones principalmente en los países de origen, a través de la inversión de las remesas y la especialización en diferentes áreas económicas que adquirieren los migrantes en su estadía en los países de destino. Es preciso trabajar con la diáspora en la generación de identidad y compromiso con el desarrollo humano sostenible de Honduras.

La diáspora posee la capacidad de colaborar hacia programas de desarrollo en Honduras, lo que se necesita es brindarles la confianza de que sus esfuerzos serán manejados de la forma más transparente en un país con altos niveles de corrupción. Sólo para mencionar algunos, los aportes de la diáspora pueden estar dirigidos a las remesas, inversiones, comercio y la transmisión de conocimiento.

Cabe mencionar, que en Honduras en los últimos años se han formado un movimiento denominado la Diáspora Hondureña en el Mundo este tiene como finalidad unir a las diversas organizaciones de hondureños para compartir esfuerzos. Fundado el 7 de diciembre del 2013 por sus miembros Linda Martín (en Alemania), Dolores Paz Montes (en Italia) y Elvis Centeno (en Japón), dicho movimiento se desprendió del grupo Fuga de Cerebros de Catrachos y Catrachas en el Extranjero, a la fecha este movimiento de la Diáspora Hondureña cuenta ya con 3,000 miembros. Esta organización ha ayudado a hondureños que se encuentran en situaciones de riesgo fuera del país y al mismo tiempo ha colaborado con proyectos de desarrollo comunitario dentro de Honduras.

Es importante destacar el uso de la tecnología para formar y reclutar miembros para estos movimientos, es decir, que para la diáspora hondureña se acorta la distancia a través de TIC y redes sociales, y a la vez estas, estrechan lazos culturales no sólo con familiares sino también con amigos que están disgregados alrededor del planeta y que sienten un vínculo fraterno por haber nacido en territorio hondureño.

Los migrantes hondureños han creado prácticamente una comunidad virtual de intercambio de información, actividades, noticias del país, costumbres, eventos culturales, tradiciones y asesoría legal, entre otros. Otros movimientos que destacan son los Catrachos en España y la USA, siendo estos los que cuentan con mayor número de seguidores inclusive en otros países como Canadá, Italia, Portugal Francia, Inglaterra, Noruega, Australia y México.

En conclusión, las diásporas bien consolidadas establecen lazos entre las comunidades de origen y de destino. Al mismo tiempo, construyen sociedades transnacionales en la que se suman una serie de beneficios que va más allá de lo económico, es el sentimiento de solidaridad y de nacionalidad, que, al dirigirlo de forma efectiva, es clave en la relación migración y desarrollo en el cual el Estado juegue un papel fundamental en la creación de políticas públicas, programas y proyectos que sean divulgados y manejados de forma transparente.

Recomendaciones

Es necesario involucrar a la diáspora en el camino hacia el desarrollo humano sostenible, por tanto, es clave conocer a los movimientos transnacionales y sus organizaciones y hacerles saber que ellos son fundamentales en las iniciativas de desarrollo del país. El Estado tiene la obligación de generar la confianza en la diáspora y así incluirlos en proyectos de desarrollo con esfuerzos mutuos que beneficien a una proporción considerable de la población.

Es necesario enfocar acciones para la consolidación de la diáspora hondureña, ya que esta podría producir la apertura de nuevos mercados, alianzas comerciales, intercambio cultural, ideas novedosas, competitividad, proyectos comunitarios y la creación de empresas auto sostenibles.

Es clave promover la creación de programas de integración de los migrantes, con la intención de empoderar a la diáspora en los proyectos destinados para las comunidades de origen y por si algún día retornan de forma voluntaria o forzada, puedan insertarse en los proyectos que ellos mismos consolidaron.

Convivencia de los emigrantes, inmigrantes y cohesión social: discriminación, racismo y xenofobia

Emigrantes hondureños

Actualmente en los en los países de tránsito y destino se manifiesta la generalidad de resguardar las fronteras y los territorios por medio de políticas migratorias de contención, aplicando medidas que incluyen: la construcción de muros, el reforzamiento de bardas, aumento de agentes de migración, implementación de estatutos temporales de permanencia migratoria, leyes incriminatorias y el uso de la tecnología para el control migratorio, ejecución de redadas, todo con una finalidad antimigrante principalmente hacia los indocumentados.
Los emigrantes principalmente de ciertas zonas geográficas, donde se incluyen los hondureños, están siendo estigmatizados y relacionados con la criminalización, el terrorismo, el acaparamiento de los mercados laborales y de oportunidades que deben de ser para los nativos. En ese marco, unos de los postulados es que hay que detener y luchar en contra de los migrantes y todo con la excusa que es por "seguridad nacional" ya que estas poblaciones representan una constante amenaza. "Se hace mundialmente lícito y políticamente correcto deshumanizar a estos desechables como una forma de justificar y facilitar la dominación" (Camus 2008).

Un caso grave a tener en cuenta, es la situación en la frontera de México-EEUU, donde incluso intervienen grupos paramilitares estadounidenses para evitar la entrada de personas. Estas políticas se aplican generalmente en forma selectiva: se autoriza la migración que responda a ciertas demandas laborales, se expulsa a quienes no encuentran trabajo y se castiga a quienes están en situación irregular (Bauman 1999).

"Los controles migratorios en las fronteras y en los territorios de México y Estados Unidos hacen que la migración indocumentada se torne más compleja. Las rutas se hicieron más largas, los lugares por atravesar más inhóspitos convirtiéndose esta forma de movilidad humana altamente peligrosa" (Caballeros: 2007). Honduras también ha endurecido sus fronteras en relación a los migrantes en tránsito, en este sentido es de analizar cómo esas políticas que comienzan en los países desarrollados también están influyendo a otros países.

A la vez hay que resaltar la travesía de los migrantes en la ruta migratoria principalmente hacia Estados Unidos, los emigrantes principalmente los de condición de irregular, ven como sus derechos humanos se ven denigrados, estos viven en carne propia un sinnúmero de riesgos

y amenazas tanto naturales como sociales, económica-financieras, física-biológicas, psicosociales e institucionales.

Muchos emigrantes manifiestan que sólo el hecho de vivir en Honduras, se está en constante riesgo cada día y es por ello que se aventuran al emigrar con múltiples adversidades que si las logran trasponer, según ellos, valdrá la pena el sacrificio. Existe la mentalidad que al emigrar lo único que interesa es la finalidad del triunfo, no importando riesgos, sanciones, lesiones, torturas, e incluso la muerte. Muchos lo intentan continuamente, han sido deportados varias veces; sin embargo, no conciben enfrentar el fracaso, vuelven a su lugar de origen, derrotados y otros mutilados por el tren "La Bestia", y por si fuera poco, con múltiples impactos psicológicos irreversibles y aún así, casi siempre tienen la idea e intención de realizar nuevamente el viaje.

Si se logra llegar al país de destino, el migrante muchas veces enfrenta una serie de problemas y dificultades que se pueden resumir en:
-Reacciones de hostilidad por parte de cierto sector de la población, fundamentadas en la xenofobia.
-Los migrantes, en especial los irregulares o indocumentados, son objeto de discriminación racial y laboral con horarios extensos, maltratos, labores intensas, bajos salarios y sin garantías sociales.
-Por el estatus migratorio muchos viven en condiciones precarias, seres humanos que se les complica vivir en plenitud y muchos de ellos repiten el ciclo de pobreza que vivieron en sus países de origen.
-Existe el continuo temor a la deportación, lo que condiciona a ciertos migrantes vivir en el anonimato y vedados en el reclamo de sus derechos humanos cuando les son violados.
-Los migrantes en especial las mujeres, están expuestas a sufrir maltrato físico y verbal, así como a ser abusadas sexualmente. La amenaza de despido y deportación, son acciones cotidianas ante el inmigrante.
-En muchas ocasiones la policía migratoria abusa de su poder, se dan maltratos físicos, verbales y detenciones arbitrarias, en condiciones infrahumanas.
-Existe una tendencia de estigmatizar al inmigrante según su país de procedencia y perfil socioeconómico.

Es necesario también hacer la salvedad que muchos hondureños han triunfado en los países de destino. Han destacado en las distintas áreas del conocimiento y han podido acoplarse con éxito aun en las más altas esferas empresariales y productivas, lo cual es de orgullo nacional que esos compatriotas luchen diariamente en las dinámicas laborales e intelectuales lejos de su país.

Inmigrantes en Honduras

El proceso de inmigración en Honduras, ha traído lamentablemente consigo violaciones a los derechos de las personas que deciden venir al país a trabajar o simplemente transitar por él, siendo las personas en situación irregular las que se encuentran con mayores grados de vulnerabilidad. En el contexto de cada país, la población inmigrante principalmente la que se encuentra en condiciones irregulares, se halla en desventaja ante la población nacional. En este sentido se necesita realizar acciones conjuntas que busquen mejorar la atención a las necesidades de las personas trabajadoras migrantes. Hay que controlar la persecución y la deportación, regularizando la situación legal del migrante, para ello es necesario un "Plan de

Regularización Migratorio", herramienta que en la mayoría de los países no existe y Honduras no es la excepción.

Es de recalcar que uno de los grandes problemas que enfrenta el inmigrante principalmente en situación irregular en Honduras, es la falta de justicia laboral y el irrespeto a sus derechos humanos, es por ello que en el país se podría facilitar la documentación regulatoria para que el inmigrante pueda tener un mejor acceso a la justicia laboral y por consiguiente mayor respeto a sus derechos humanos.

Ala vez, sería conveniente el establecimiento de políticas migratorias referidas al mercado laboral que podrían ser enmarcadas en parámetros bien definidos, para que tengan efectividad en el contexto de la realidad. Con estos parámetros se crearían políticas que podrían optimizar los beneficios de la migración laboral, con el apoyo de los acuerdos y convenciones sobre derechos humanos y migración.

Muchos de los migrantes que se encuentran en Honduras se hallan en situación irregular. Este grupo poblacional es vulnerable al irrespeto de sus derechos, debido a que son víctimas de la explotación y el abuso. En este contexto el gobierno hondureño debe buscar los mecanismos de encausar el respeto de los derechos a los inmigrantes, ya que es una preocupación creciente. Un mecanismo de hacerlo es gestionando ante las empresas empleadoras de mano de obra inmigrante, programas de trabajo temporal en las áreas que se necesitan permitiendo la regularización de esta población. A la vez a los inmigrantes se les puede otorgar un documento para que regularicen su estatus hasta que concluya el trabajo que están realizando. En Honduras, las discusiones para llevar a cabo estos procesos se han quedado sólo en la discusión.
Las acciones podrían estar dirigidas según la dinámica de las actividades económicas en los países de destino, ya que, al existir procesos de movilidad poblacional desordenados, que no toman en cuenta la oferta y demanda de mano de obra, en relación con las actividades económicas, más bien se generaría dificultades al respecto.

Recomendaciones

Por los efectos que ocasiona la migración, es necesario el establecimiento de líneas de acción, encaminadas a valorizar la migración y el respeto de los derechos humanos y laborales. Se podría promover acuerdos en el que se elaboren indicadores que reflejen como se respetan o irrespetan los derechos laborales de los migrantes. Los resultados de estos indicadores servirán para la formulación y elaboración de políticas públicas referentes al tema de migración.

La formulación de políticas migratorias requiere la participación de los diferentes actores interinstitucionales que promuevan la justicia laboral y el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Se podría considerar actores como órganos judiciales, secretarías de los gobiernos en trabajo, educación, planificación y migración; organizaciones defensoras de los derechos humanos, empresas privadas, instituciones académicas y de la sociedad civil y otras afines. Estas instituciones además de promover políticas en cuanto a la migración, a la vez podrían ejecutar conjuntamente programas y proyectos de capacitación dirigidos tanto a los empleadores de migrantes como a los empleados migrantes, para que se genere conciencia en cuanto al cumplimiento de los derechos laborales.

La migración es un proceso de impacto económico, político, social, demográfico, ecológico y cultural. Ha producido transformaciones en las formas de pensar y actuar de las poblaciones, estos cambios han provocado efectos positivos y negativos. Para el análisis de estos efectos, se realizó "El Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo", el cual tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, en septiembre del año 2006, en este dialogo se propuso como objetivo examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y su relación con el desarrollo, a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo sus ventajas para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos.

Bibliografía

-ABELLA, M; DUCANES, J. (2007): "Es el transnacionalismo un nuevo paradigma para el desarrollo" Revista Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur, Universidad Autónoma de Zacatecas, México. pp. 75-86.

-ACS. (2015): *American Community Survey*, Washington DC: U.S. Census Bureau. Consultado en septiembre de 2015. Disponible en: https://www.census.gov/acs/www/.

-BCH. (2008): *Resultados encuesta semestral de remesas familiares.* Departamento de estadísticas macroeconómicas. Tegucigalpa, Banco Central de Honduras.

-BCH. (2011): *Encuesta general sobre remesas familiares en Honduras*. Subgerencia de estudios económicos. Tegucigalpa, Banco Central de Honduras.

-BCH. (2016): *Resultados encuesta semestral de remesas familiares.* Departamento de estadísticas macroeconómicas. Tegucigalpa, Banco Central de Honduras.

-BM. (2016): *Comportamiento de las remesas 2016: una nueva norma de crecimiento lento*. Washington DC, Banco Mundial.

- BAUMAN, Z. (1999): La globalización: consecuencias humanas. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

-CABALLEROS, A. (2007): *Derechos de cristal: análisis de la problemática migratoria y de las violaciones a los derechos humanos de migrantes en transito por Guatemala*. Guatemala, Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala MENAMIG.

- CAMUS, M. (2008): *La sorpresita del norte. Migración internacional y comunidad en Huehuetenango*. Guatemala Instituto Centroamericano de Desarrollo y Estudios Sociales INCEDES.

-CARRANZA, J; CHANG, J. (2002): *Informes Nacionales de Migración Internacional–Honduras*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina CEPAL.

-CASTLES, S. (2007): "Una comparación de la experiencia de cinco importantes países de emigración". Revista Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, pp.275-308.

-CELADE. (2016): *Información sobre migración internacional en América Latina*, Base de Datos consultado octubre 2016, disponible en: http://celade.cepal.org/bdcelade/imila/.

-CEPAL. (1999): *Impacto socioeconómico de las remesas en Honduras.* México D.F., sede subregional, Comisión Económica para América Latina.

-FLORES, M. (2014): "Migrantes hondureños en los Estados Unidos de América en la última década" Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014.

-FONAMIH (2008): *Balance Migratorio, Honduras.* Tegucigalpa, Foro Nacional para las Migraciones en Honduras.

-FONAMIH. (2007): *Remesas familiares en Honduras, Impacto en las condiciones de vida de los hogares receptores*. Tegucigalpa, Foro Nacional para las Migraciones en Honduras.

-INE (2016): *Página oficial Instituto Nacional de Estadística*. Tegucigalpa, consultado en octubre 2016. Disponible en: www.ine.gob.hn.
-INE. (2013): *Proyecciones de población, Censo de Población XVII y VI de Vivienda.* Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística. http://www.ine.gob.hn/.
-OIM. (2012): *Hoja de ruta para la participación de las diásporas en el desarrollo: Un manual para políticos y profesionales de los países de origen y de acogida.* Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones.
-OPIE. (2014): *Una aproximación demográfica a la extranjera en España*. Madrid, -Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio Permanente de la Inmigración-España.
-OROZCO, M. (2007): "Conceptualizing Diasporas: Remarks About the Latino and Caribbean Experience". In Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement. Compiled By Nina Sorensen, International Organization for Migration (OIM), Geneva, pp. 17-36.
-OROZCO, M. (2011): "Diásporas and practices in Development". Training Module 3 on Migration and Development: Session 2: Diaspora and practices in development. Amsterdam, Background document for EuroMed Migration II Project.
-PNUD. (2006): *Hacia la expansión de ciudadanía*, Informe sobre desarrollo humano, Honduras. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
-PORTES, A. (2007): "Las organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo". Revista Internacional de Migración, Colef. México, volumen 41, número 1, pp. 242-281.
-PUERTA, R. (2005). "Entendiendo y explicando la migración hondureña a Estados Unidos", Revista Población y Desarrollo, Argonautas y Caminantes. UNAH/Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social, Tegucigalpa, pp. 65-85.
-RECINOS, V. (2013): "Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos", Revista Migración y Desarrollo, de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Zacatecas, Volumen 11, Número 21, pp. 65-105.
-SEIP. (2015): *Datos Migraciones Internacionales.* Tegucigalpa, Secretaría del Interior y Población, Dirección General de Migración y Extranjería.
-SHEFFER, G. (2003): *Diáspora politics.* Cambridge University Press.
-SIN FRONTERAS/INCEDES. (2013): "Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y República Dominicana". Informes por país, Honduras. Ciudad de México, pp.184-232.

MEXICO

ANÁLISIS DE LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO

Martha Luz Rojas Wiesner

Flujos migratorios e inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal

Flujos migratorios

Desde hace ya casi dos décadas, se comenzó a hablar de la complejidad en la dinámica migratoria internacional en México, relacionada con la concurrencia de distintas modalidades migratorias, lo que condujo a hablar del país como territorio de origen, de tránsito, de destino y, más recientemente, de retorno internacional de migrantes. Por el volumen e intensidad de la movilidad de mexicanos y de mexicanas hacia el extranjero, el país sigue teniendo un papel preponderante como expulsor. Sin embargo, aunque en términos numéricos las otras modalidades de migración son de menor cuantía, en las dos últimas décadas se ha resaltado su significativa relevancia, en particular en aspectos relacionados con la promoción y las garantía para la protección de derechos, temas que tienen distintas lecturas e implicaciones si se consideran las preocupaciones por la llamada seguridad nacional tanto en México como en otros países.

Esta concurrencia de modalidades de migración internacional en México no es nueva. Algunos autores, como Jorge Durand, han llamado la atención sobre esto. Sin embargo, aún a fines del siglo XX, en distintos medios y ámbitos, se seguía usando la expresión "México como país de migrantes", básicamente para referirse a la emigración de mexicanos y de mexicanas, preponderantemente hacia los Estados Unidos. Emigración que también se ha vinculado históricamente a movimientos internos en el país. En las dos últimas décadas, sin embargo, en particular desde 1998, esa denominación asociada a la emigración ha adquirido otro significado como resultado de la inusitada presencia de migrantes de Centroamérica que buscan llegar a los Estados Unidos, a lo que se ha sumado el incremento en el volumen de inmigrantes y de personas de origen mexicano retornadas a sus comunidades o a otras en México. Muy recientemente, se ha evidenciado que migrantes de otros países y continentes han ido cobrando mayor presencia, en particular de personas provenientes de África y de Asia, así como de Haití y Cuba, que también tienen el propósito de llegar a los Estados Unidos. La vecindad con este último país, sin duda, configura en mucho la dinámica migratoria en México, tanto para quienes son originarios de este país como para quienes proceden de otros.

Emigración: México como país de origen

Una abundante literatura, académica y no académica, se ha enfocado al análisis de la emigración de México a los Estados Unidos, movilidad cuya frecuencia e intensidad ha contribuido a la conformación de uno de los principales corredores migratorios a nivel

mundial, en la dirección sur-norte (OIM, 2013). En los Estados Unidos se localiza el mayor número de emigrantes de su vecino del sur, volumen que representa alrededor de 98% del total de emigrantes de México. El porcentaje restante puede parecer poco significativo, pero su magnitud da cuenta de procesos de movimientos de población asociados a varios factores, entre los que destaca la migración por motivos laborales, así como el desplazamiento de solicitantes de asilo por diversas razones, tal como sucede con la emigración a Canadá o a España, por ejemplo. Las estimaciones que ha hecho el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME, 2016) puede dar una idea de la magnitud de esta población nacida en México que se suele agrupar como "resto del mundo". Con base en censos y otros registros, esta dependencia del gobierno mexicano estima que cerca de 295 mil personas componen esta población. De ese total, un poco más de la mitad es residente en Canadá (40%=118.249 personas) y en España (16,7%=49.236 personas) (ver Cuadro 1)

Tabla 1

Cuadro 1

Población nacida en México residente en otros países, estimaciones en 2015

Año	Volumen	Porcentaje	
		respecto al total	respecto al resto del mundo
Total	**12.009.281**	**100,00**	
Estados Unidos	**11.714.500**	**97,55**	
Resto del mundo	**294.781**	**2,45**	**100,00**
Canadá	118.249	0,98	40,11
España	49.236	0,41	16,70
Alemania	14.204	0,12	4,82
Reino Unido	12.000	0,10	4,07
Bolivia	8.691	0,07	2,95
Argentina	6.139	0,05	2,08
Países Bajos	5.548	0,05	1,88
Costa Rica	5.252	0,04	1,78
Chile	4.723	0,04	1,60
Panamá	4.638	0,04	1,57
Resto de América	23.475	0,20	7,96
Resto de Europa	25.136	0,21	8,53
Asia	12.496	0,10	4,24
Oceanía	3.966	0,03	1,35
Africa	1.028	0,01	0,35

Fuente: Elaboración propia con base en IME (2016)

La importancia de la emigración mexicana a los Estados Unidos es aún mayor si se considera a la población descendiente de segunda y tercera generación de este origen que reside en dicho país.[232] De acuerdo con la Current Population Survey (CPS), en 2015, por citar el año más reciente, se estimaba que, en su conjunto, esta población era de alrededor de 37 millones de personas: 12,2 millones nacidas en México, 12,8 millones de segunda generación y 11,9 millones de tercera generación (Serrano y Jaramillo, 2015). Estas cifras son resultado de un proceso histórico de migración de más de un siglo de cuyo análisis se han ocupado varios especialistas (ver, por ejemplo, Durand, 2016). Según Jorge Durand, "tres características: historicidad, número de migrantes y vecindad, son en esencia lo que puede distinguir la

[232] Cuando se alude a las personas de origen mexicano residentes en los Estados Unidos, se incluye a: personas nacidas en México que al momento de la encuesta vivían en ese país, más descendientes de segunda y tercera generación que nacieron en dicho país.

migración de origen mexicano, de otras tantas que se dirigen y se han dirigido a los Estados Unidos" (Durand, 2016: 23). Esa historia migratoria es analizada por este autor en seis grandes fases, caracterizadas por diferentes políticas, modelos y patrones migratorios: 1) la era del enganche, con sistemas de trabajo semiforzado (1884-1920), 2) la fase de las deportaciones, los reenganches y las migraciones masivas (1921-1941), 3) la etapa del Programa Bracero (1942-1964), 4) la fase de los trabajadores indocumentados (1965-1986), 5) la era que va de la amnistía y la legalización a la persecución legal de inmigrantes indocumentados (1987-2007), y 6) la última fase, la de la batalla por la reforma (2007-2014). Se trata de una historia de control y apertura, vinculada fundamentalmente con la dinámica laboral estadounidense (Durand, 2016).[233]

Esta historia no se puede perder de vista para entender las características actuales de la migración a la que venimos aludiendo. A partir de algunas de las fuentes de generación de estadísticas, de manera muy sucinta, se pueden destacar algunas de las principales características, en especial las demográficas, que en este informe se quieren resaltar. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en las dos últimas décadas del siglo XX, el patrón de la migración de México a los Estados Unidos tuvo un giro radical respecto al de la década de 1970, debido a cambios en los dos países relacionados con: 1) la reestructuración y la organización de la economía estadounidense, 2) el incremento demográfico de la población mexicana en edad de trabajar, 3) la incapacidad del mercado laboral mexicano para absorber el excedente de mano de obra, 4) las recurrentes crisis de la economía mexicana en las últimas décadas, más 5) la implementación de políticas migratorias restrictivas por parte de los Estados Unidos (Conapo, 2012: 13). Como resultado, se han producido cambios en la magnitud, la intensidad, las modalidades y el perfil sociodemográfico de los y las migrantes, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- ✓ Incremento en la magnitud e intensidad de la migración mexicana a los Estados Unidos.
- ✓ Participación cada vez mayor de las mujeres en los flujos migratorios, ya sea que se movilicen solas o no.
- ✓ Creciente diversificación de los y las migrantes de México en los lugares de origen y en los de destino.
- ✓ Presencia cada vez más notoria de emigrantes procedentes de ciudades y centros urbanos.
- ✓ Incremento de los riesgos y de los costos de la migración indocumentada.
- ✓ Disminución de la migración indocumentada.
- ✓ Incremento en el volumen de la población nacida en México residente en Estados Unidos.
- ✓ Propensión cada vez mayor de los y las migrantes de México a prolongar su estancia en los Estados Unidos o a establecerse en dicho país, con implicaciones en la circularidad de migrantes registrada en décadas

[233] Para el lector con interés en las especificidades de estas fases, se recomienda la lectura del libro citado de Jorge Durand (2016), publicado en la serie de Historia Mínima de El Colegio de México. Texto que sintetiza una trayectoria de trabajo sobre el tema y en el que podrán encontrar las principales referencias y fuentes sobre el tema, usadas por el autor, pero de enorme utilidad para quien quiera tener el acercamiento que desee a la historia de la migración en uno de los principales corredores de movilidad internacional de población. Importancia que no sólo descansa en aspectos relacionados con el volumen de migrantes, sino en los distintos entramados sociales (incluyendo los demográficos), económicos, políticos y culturales que se han producido en más de un siglo de una dinámica vinculada fundamentalmente a la de los mercados laborales, en particular para ciertos sectores y ocupaciones, con diferentes implicaciones para personas, familias, comunidades, regiones, y el país en general.

anteriores.

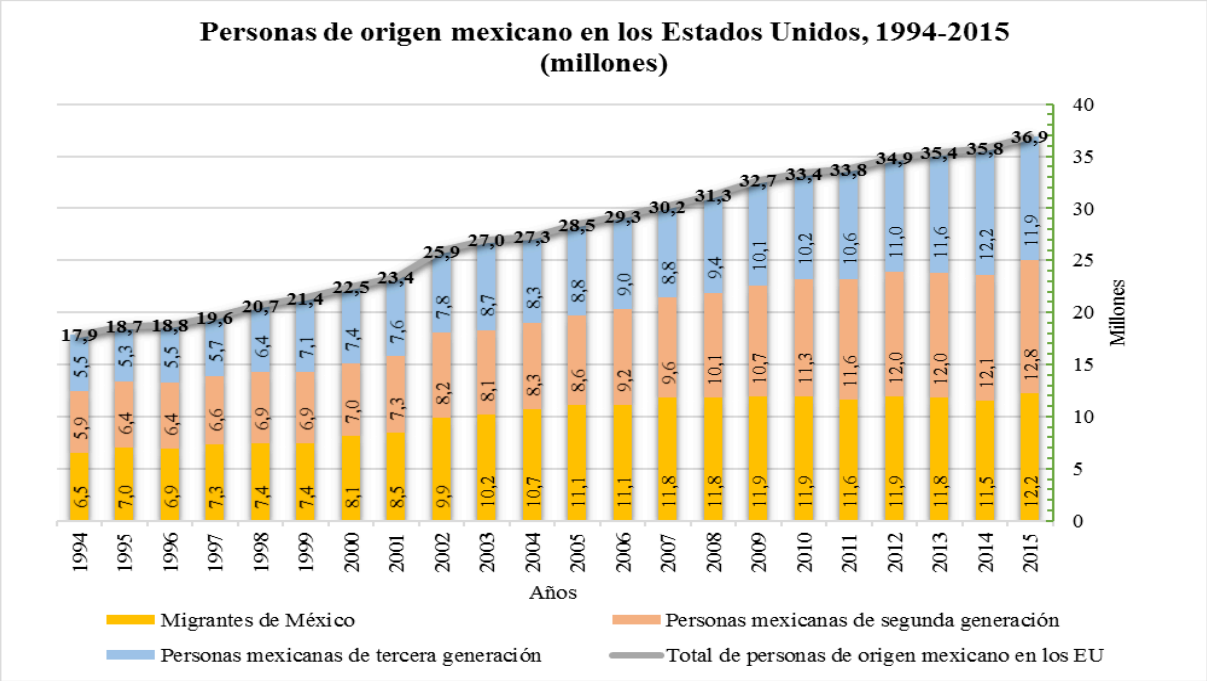
- ✓ Carácter más familiar de la inmigración mexicana en los Estados Unidos.
- ✓ Creciente diversificación ocupacional y por sector de actividad de los y las inmigrantes de México en los Estados Unidos.
- ✓ Tendencia hacia una concentración de trabajadores y trabajadoras de México en los Estados Unidos en ocupaciones poco calificadas, de bajos salarios y, en su mayoría, sin prestaciones laborales.

De estos cambios destacamos algunos indicadores. Según las estimaciones que se han hecho a partir de la Current Population Survey (CPS)[234], la población nacida en México residente en los Estados Unidos tuvo un incremento notorio hasta el año 2005. En una década, entre 1994 y 2005, pasó de 6,5 a 11,1 millones de personas. Pero, a partir de este último año, el ritmo de su crecimiento no sólo se desaceleró, sino que se mantuvo constante, con algunas variaciones menores, hasta el año 2014. En particular, entre 2007 y 2014, el monto por año fue de alrededor de 11,8 millones de personas, lo que llevó a que se hablara de que se había alcanzado una tasa de "migración neta cero"[235] (ver, entre otros, Alarcón, 2012, citado por Serrano, 2016: 5). Sin embargo, también se señala que, con el volumen alcanzado en 2015, de 12,2 millones de personas, puede haber indicios de un repunte en la migración hacia el vecino país del norte, pero con tasas netas moderadas, por lo que ya se estima que en 2020 este volumen podría llegar a 13 millones de personas (Serrano, 2016: 6) (ver Gráfica 1).

[234] La Current Population Survey (CPS), es patrocinada conjuntamente por la Oficina del Censo de los Estados Unidos (U.S. Census Bureau) y la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (U.S. Bureau of Labor Statistics) y constituye una de las principales fuentes sobre las características de la población mexicana en el vecino país.

[235] Esto es, que la cantidad de personas nacidas en México que ingresan a los Estados Unidos es igual o similar a la de personas del mismo origen que ingresan en sentido contrario.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia con base en Serrano, González y Hernández (2014: 37) y Serrano y Jaramillo (2015: 43), a partir de estimaciones con la Current Population Survey, marzo 1994-2015.

Considerando las estimaciones que se han hecho a partir de la CPS, así como de otras fuentes en México,[236] relacionadas con el perfil de los y las migrantes de México en los Estados Unidos, se pueden señalar algunas características sociodemográficas, tal como se observa en el Cuadro 2: 1) hay un mayor porcentaje de hombres que de mujeres en el *stock* de emigrantes, aunque en la última década ha habido un ligero aumento en la proporción de mujeres, al pasar de 44,5% en 2005 a 47,2% en 2015. 2) Se registra un incremento de un poco más de siete años en la edad promedio, entre 2000 y 2015, al pasar de 34,5 a 41,2 años en el periodo mencionado, por lo que se habla de un proceso de envejecimiento de esta población (Serrano, 2016: 6; Serrano y Jaramillo, 2015: 45). Este cambio es notorio en el incremento porcentual de la población emigrante mayor de 40 años. De este modo, entre 2000 y 2015 el porcentaje de población emigrante con edades entre los 40 y 59 años pasó de 24,1% a 39,7%, y la de 60 años y más de 6,9% a 12,2%. 3) Entre esos mismos años, también hay un notorio descenso en la proporción de población emigrante con menos de 10 grados de escolaridad y un consecuente incremento en la proporción de quienes tienen 10 o más grados de escolaridad, aunque dicho incremento es más paulatino si se desagrega por nivel de escolaridad. Así, en el periodo en mención, el porcentaje de personas con menos de 10 grados pasó de 56,5% a 44%; mientras que, por ejemplo, la proporción de población con diez

[236] Con más detalle, se pueden consultar algunas de estas estimaciones en el *Anuario de Migración y Remesas México*, así como en la publicación semestral *Situación Migración México*, coordinadas por el Conapo y Fundación BBVA, en las que se remite a distintas fuentes, entre las cuales está la Current Population Survey, así Como fuentes de datos generadas en los Estados Unidos y en México. Estas publicaciones han estado coordinadas o editadas por Serrano y otros colaboradores (Serrano, González y Hernández, 2014; Serrano y Jaramillo, 2015; Serrano, 2016).

a doce grados de escolaridad pasó de 29,9% a 37,3% y la de profesional y posgrado de 4,3% a 7,4%. En un análisis desagregado por sexo en relación con la escolaridad, al menos desde 2007, no se observan mayores diferencias entre hombres y mujeres respecto al porcentaje promedio de la población con menos de 12 años de escolaridad, pero sí en la proporción con nivel técnico y con estudios profesionales y de postgrado a favor de las mujeres. De acuerdo con las estimaciones que coordinan Serrano y Jaramillo (2015: 48), por ejemplo, en el periodo 2013-2015, 10,1% y 6,1% de los hombres mexicanos en los Estados Unidos contaban con algún grado de "técnico superior" y con estudios de "profesional y postgrado", respectivamente, en contraste con 11,4% y 7,4% de las mujeres mexicanas en los respectivos niveles. En cualquiera de los dos casos, se estaría haciendo referencia a un incremento de migrantes con alta calificación.

Tabla 2

Cuadro 2

Características sociodemográficas de personas mexicanas en los Estados Unidos, 2000, 2005, 2010 y 2015 (porcentaje)

Características	2000	2005	2010	2015
Sexo				
Hombres	53,9	55,5	55,1	52,8
Mujeres	46,1	44,5	44,9	47,2
Grupos de edad				
0 a 17 años	13,1	11,5	7,9	5,6
18 a 39 años	55,9	55,6	49,2	42,6
40 a 59 años	24,1	25,9	33,3	39,7
60 y más	6,9	7,1	9,5	12,2
Edad promedio (años)	33,8	34,5	38,0	41,2
Escolaridad				
Menos de 10 grados	56,2	52,5	46,0	44,0
De 10 a 12 grados	29,9	33,0	37,2	37,3
Técnico Superior	9,6	9,2	9,9	11,3
Profesional y posgrado	4,3	5,3	6,9	7,4

Fuente: Elaboración propia con base en Serrano (2016: 44), a partir de estimaciones de la CPS de marzo 1995-2015

Algunas otras características ilustran la situación social y económica de los mexicanos y las mexicanas en los Estados Unidos. De acuerdo con las estimaciones basadas en la CPS, alrededor de una cuarta parte de esta población se encuentra en condición de pobreza. Una proporción similar ya se observaba en el año 2000 (25,7%). Sin embargo, en los años de la crisis económica y sus efectos (2008-2011), en los Estados Unidos se produjo un incremento en este indicador hasta llegar a 29,9% en 2011, cuando comenzó a disminuir hasta 24,6% en 2015. Esta crisis económica también tuvo un efecto en la tasa de desempleo de la población que venimos analizando, al pasar de 5,5% en 2007 a 13,3% en 2009, para disminuir paulatinamente hasta 9% en 2013 y luego hasta 6,6% en 2014 y 5,7% en 2015 (Serrano y Jaramillo, 2015).

Según las estimaciones para la última edición del Anuario de Migración y Remesas de México, desde 2005 se observa que la tasa de participación laboral se ha mantenido alrededor de 69%, por lo que, sin mayores variaciones en el total de emigrantes, el monto de población económicamente activa (PEA) se ha mantenido próximo a los ocho millones de personas (Serrano y Jaramillo, 2015: 50). En el Cuadro 3, se ilustra esta situación con tres años seleccionados. En este último periodo se observa la recuperación de la tasa de ocupación que, como ya se mencionó, había disminuido en 2008 por efecto de la crisis económica en los

Estados Unidos, para ubicarse en 2014 en 93%. Igualmente, se observa un incremento en el salario promedio anual que, en 2014, ascendía a 28 mil dólares, es decir, a alrededor de 2.300 dólares por mes. En cuanto a la estructura ocupacional, aproximadamente la mitad de la población mexicana se emplea como trabajador o trabajadora en actividades que se etiquetan como de baja calificación, ya sea en servicios (por ejemplo, preparación de alimentos, mantenimiento y limpieza de inmuebles y servicios domésticos y personales), en la agricultura y en la construcción que, para 2014, representaban 28,7%, 16,5% y 4,4%, respectivamente, de la PEA ocupada. La otra mitad se ocupa en actividades con alguna especialización, semicalificadas y calificadas (ver Cuadro 3).

Tabla 3

Cuadro 3

Características económicas de personas mexicanas en los Estados Unidos, 2010, 2012 y 2014

Características	2010	2012	2014
Población (millones)			
Población total de emigrantes	11,9	11,9	11,5
Población de 16 años y más	11,1	11,3	11,0
Población Económicamente Activa (PEA)	7,7	7,8	7,5
PEA ocupada	6,8	7,0	7,0
PEA desocupada	1,0	0,8	0,5
Tasas de participación (%)			
Tasa global de participación laboral	69,7	69,4	68,0
Tasa de ocupación	87,4	89,8	93,4
Tasa de desempleo	12,6	10,2	6,6
Ocupación principal (%)			
Ejecutivos, profesionistas y técnicos	9,1	8, 7	9, 3
Trabajadores de servicios semicalificados	1, 8	1, 7	1, 7
Ventas y apoyo administrativo y de oficinas	12, 3	11, 9	12, 3
Obreros y trabajadores especializados	25, 8	26, 5	27, 2
Agricultores y trabajadores agrícolas	4, 5	4, 4	4, 4
Trabajadores de servicios de baja calificación	30, 4	31, 1	28, 7
Trabajadores de la construcción	16,0	15, 7	16, 5
Salario promedio anual (dólares)	25.423,7	26.251,1	28.060,6

Fuente: Conapo (2016), con base en estimaciones de la CPS de marzo de 2010 a 2014

Inmigración: México como país de destino

Históricamente, la proporción de la población inmigrante en México respecto a la del total del país ha sido muy baja. En 1930, esta población representaba 0,97%, pero en los subsecuentes censos fue descendiendo hasta llegar a representar sólo 0,4% tanto en 1970 como en 1980. Ya para la década de los noventa, se comenzó a registrar un ligero aumento, de modo que para el censo de 2000 dicha proporción llegó a 0,5% y para el censo de 2010 a 0,85%. En la Encuesta Intercensal de 2015 la proporción se mantuvo similar a la de 2010 (0,84%). En términos absolutos, para este último año, la población de inmigrantes se estimó en un millón de personas, casi el doble del estimado en el año 2000 (ver Cuadro 4). Los mayores volúmenes de inmigrantes provienen de dos de los países colindantes con México: Estados Unidos y Guatemala que representan dos contrastantes proporciones: 73% y 4,3%, respectivamente, en

el año 2015. El incremento del doble de personas nacidas en los Estados Unidos, entre el año 2000 y el año 2010, es notorio. Como se explicará más adelante, en este volumen de población se incluye a descendientes de mexicanos y mexicanas que nacieron en el vecino país del norte. En menor escala, también es posible identificar incrementos significativos en el volumen de personas originarias de algunos países, en particular entre 2000 y 2010. En ese periodo la presencia de población originaria de China se cuadruplicó; la venezolana más que se triplicó y la argentina, hondureña y colombiana estuvieron por encima o cerca de la duplicación. Al 2015, algunas de estas poblaciones no se incrementaron en el mismo ritmo, pero sí se registra una presencia significativa de personas de Honduras, Venezuela y Colombia (ver Cuadro 4). Un análisis específico de estos incrementos se tendría que hacer. En el caso de la población hondureña, por ejemplo, hay evidencias de un paulatino asentamiento ya sea porque se ha desistido de llegar a los Estados Unidos, o bien porque ex profeso se busca llegar a México para huir de la violencia en Honduras.

Tabla 4

Cuadro 4

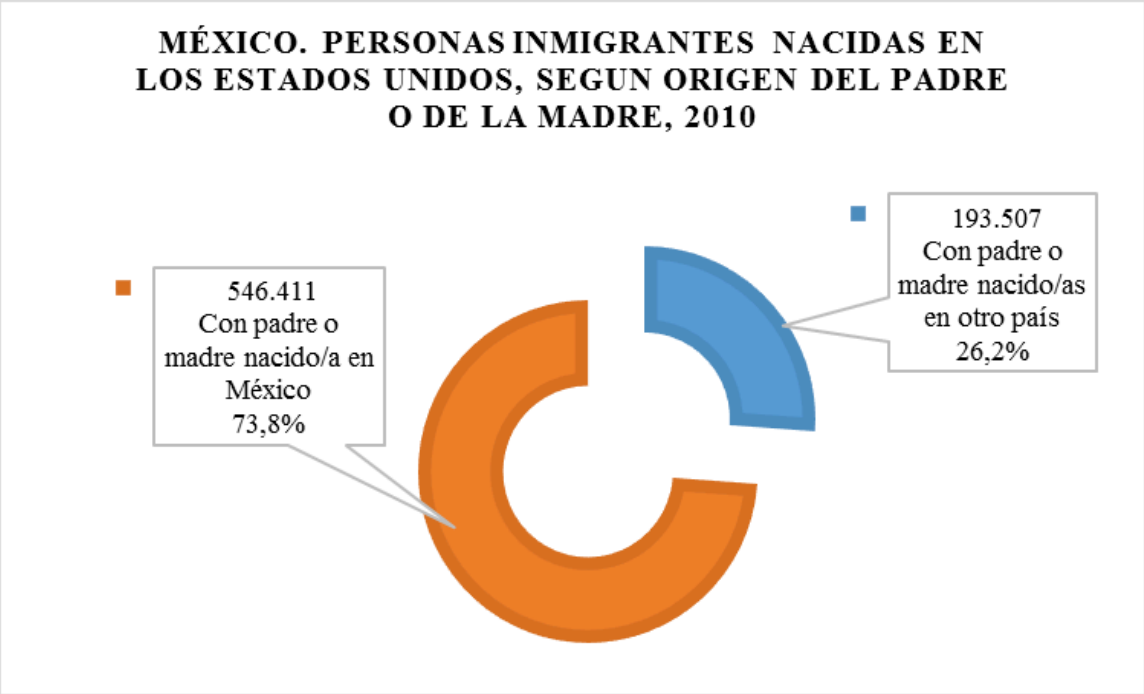
México. Población residente nacida en otro país, 2000, 2010 y 2015

País	2000		2010		2015	
	Población	%	Población	%	Población	%
Total	**519.601**	**100,0**	**968.147**	**100,0**	**1.007.063**	**100,0**
Estados Unidos	358.399	69,0	739.918	76,4	739.168	73,4
Guatemala	29.156	5,6	31.888	3,3	42.874	4,3
España	21.334	4,1	20.727	2,1	22.646	2,3
Argentina	6.625	1,3	14.171	1,5	14.747	1,5
Colombia	6.639	1,3	12.832	1,3	18.735	1,9
Cuba	7.267	1,4	11.822	1,2	12.768	1,3
Venezuela	3.024	0,6	10.786	1,1	15.664	1,6
Canadá	7.245	1,4	10.208	1,1	9.816	1,0
Honduras	4.203	0,8	9.980	1,0	14.544	1,4
El Salvador	5.786	1,1	8.864	0,9	10.594	1,1
Francia	5.723	1,1	8.533	0,9	8.625	0,9
China	1.876	0,4	8.301	0,8	9.702	0,9
Alemania	5.632	1,1	7.033	0,7	6.400	0,6
Otro país	56.721	10,9	73.899	7,6	81.622	8,1

Fuente: Conapo (2016), con base en datos del INEGI de las muestras del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y del XIII Censo de Población y Vivienda 2010, así como datos de la Encuesta Intercensal 2015.

Con relación a la población inmigrante nacida en los Estados Unidos, se ha estimado que 546.411 (73,8%) son hijos e hijas de mexicana o mexicano (ver Gráfica 2). En su mayoría (91,1%), se trata de inmigrantes menores de 18 años: 40,2% tiene entre 0 y 4 cuatro años de edad; 37,7% entre 6 y 12 años, y 13,2% entre 13 y 17 años. Un poco más de la mitad del total de esta población está constituida por hombres (51,1%).

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia con base en Serrano y Jaramillo (2015:128), a partir de INEGI, muestra del diez por ciento del Censo de Población y Vivienda de México, 2010.

Se presume que el incremento notorio de esta población en la década de dos mil está asociada a los procesos de retorno, voluntario o no, de población mexicana y hay elementos para sostener esta afirmación. Alrededor de 69% de estas personas consideradas como inmigrantes cohabita con los dos padres, pero 28% sólo cohabita con la madre y el resto únicamente con el padre. Cinco años atrás del momento censal, 29% vivía en los Estados Unidos y 35% dijo que sus padres también. Sin excepción, en todos los estados de la república mexicana se registra la presencia de esta población, pero en algunos casos su volumen es de consideración. Por ejemplo, en entidades limítrofes como Baja California, Chihuahua y Tamaulipas, viven 51 mil, 43 mil y 32 mil personas de este origen, respectivamente (Serrano y Jaramillo, 2015: 132).

Regresando al total de la población inmigrante en México, sin distinción de procedencia de progenitores, se pueden destacar algunas características, para el año 2015, tal como se resumen en el Cuadro 5. Algunas referencias a datos desagregados por país también se pueden hacer, aunque no estén en el citado cuadro. La composición por sexo es más o menos similar, con una ligera preponderancia de hombres (50,4%). Por país, sin embargo, hay casos con preponderancia de mujeres, como Colombia (57,5%), Venezuela (56,2%), Honduras (54,3%) y Guatemala (54%) (Conapo, 2016). En cuanto a la composición etaria, la estructura muy joven de la población nacida en los Estados Unidos tiene una clara influencia sobre ésta. Preponderantemente, se trata de una población que, mayoritariamente (61,5%), es menor de 20 años. Con excepción de los procedentes de los Estados Unidos que, en su mayoría (78%), son menores de 20 años, en los restantes países las mayores proporciones de población se ubican en los grupos de edad entre los 21 y 39 años, o incluso en edades superiores. En cuanto a la escolaridad, la mayor proporción de población inmigrante cuenta con licenciatura (41,2%), con una baja proporción sin escolaridad.

Tabla 5

Cuadro 5		
México. Características sociodemográficas de personas nacidas en otro país, 2015		
Características	**Población**	**%**
Total	**1.007.063**	
Sexo		
Hombres	507.868	50,4
Mujeres	499.195	49,6
Grupos de edad		
De 0 a 9 años	331.882	32,96
De 10 a 19 años	283.481	28,15
De 20 a 29 años	121.409	12,06
De 30 a 39 años	92.882	9,22
De 40 a 49 años	63.960	6,35
De 50 a 59 años	45.560	4,52
De 60 a 64 años	18.885	1,88
De 65 años o más	49.005	4,87
Escolaridad		
Poblaciónde 16 años y más*	**455.230**	
Sin escolaridad	15.195	3,3
Primaria incompleta o preescolar	19.505	4,3
Primaria completa	26.300	5,8
Secundaria	69.487	15,3
Bachillerato	132.803	29,2
Licenciatura o más	191.940	42,2
* Los cálculos originales excluyen poblacion no especificada		
Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2016), a partir de INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.		

Con una tasa global de participación laboral de 53% y una tasa de ocupación de 96%, se observa que la ocupación principal está referida a actividades de profesionales científicos e intelectuales (34%) y de personal de apoyo administrativo (14%). La mayor parte son empleados (63,5%), seguido de quienes trabajan por cuenta propia (20,3%) y otras posiciones laborales (ver Cuadro 6)

Tabla 6

Cuadro 6

México. Características económicas de personas nacidas en otro país, 2015

Características	Poblacion	%
Población		
Población total inmigrante	**1.007.063**	
Población de 16 años y más	458.883	
Población Económicamente Activa (PEA)	242.564	
PEA ocupada	233.436	
PEA desocupada	9.128	
Tasas de participación (%)		
Tasa global de participación laboral		52,9
Tasa de ocupación		96,2
Tasa de desempleo		3,8
Ocupación principal*	230.823	
Directores y gerentes	22.305	9,7
Profesionales científicos e intelectuales	79.442	34,4
Técnicos y profesionales de nivel medio	12.972	5,6
Personal de apoyo administrativo	32.548	14,1
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	21.164	9,2
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros	12.073	5,2
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	16.605	7,2
Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores	11.115	4,8
Ocupaciones elementales	22.599	9,8
Situación en el trabajo*	230.402	
Empleado(a) u obrero(a)	146.417	63,5
Jornalero(a) o peón(a)	6.529	2,8
Ayudante con pago	6.644	2,9
Patrón(a) o empleador(a)	18.532	8,0
Trabajador(a) por cuenta propia	46.674	20,3
Trabajador(a) sin pago en el negocio o predio familiar	5.606	2,4

* Los cálculos originales excluyen poblacion no especificada

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO (2016), a partir de INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.

Retorno

Por su importancia social y en términos de política gubernamental, es necesario hacer alusión a la llamada migración de retorno que, en el caso de México, no es nueva, pero que ha adquirido importancia en los últimos años como consecuencia de las medidas cada vez más estrictas de contención de migrantes, pero también como resultado de decisiones personales, ya sea por los efectos de la crisis económica o por otras razones.

Distintas fuentes pueden ser usadas para este análisis. Con el censo de población y la encuesta intercensal es posible dar cuenta de este flujo mediante la pregunta relativa al lugar de residencia en los cinco años previos al momento censal. Pero, para características más particulares, se puede recurrir a las encuestas oficiales de cobertura nacional, como la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), mediante las que se capta información en los hogares; o bien se puede consultar la Encuesta de Migración en la Frontera norte (EMIF Norte), que capta flujos de movilidad poblacional en determinados puntos de muestreo en la frontera norte de México, mediante la cual se obtiene información de las personas devueltas por las autoridades migratorias de los Estados Unidos.

Según el censo de población de 2010, un total de 627.802 hogares en México tuvieron algún migrante de retorno entre 2005 y 2010. Más de 60% de estos hogares se ubican en localidades con más de 2,500 habitantes. Sin considerar esta ubicación, preponderantemente se reconoce

que la jefatura de hogar la tienen hombres, aunque destaca que en localidades no rurales dos de cada 10 jefaturas la tienen las mujeres. Además, se trata de hogares en los que la persona reconocida como jefe o jefa tiene una edad cercana a los 50 años (ver Cuadro 7).

Tabla 7

Cuadro 7

México. Hogares con migrantes de retorno, según tamaño de localidad, 2005-2010

Característica del jefe(a) de hogar censal	Hogares con migrantes de retorno			Total de hogares censales
	Hogares en localidades de 2,500 habitantes o más	Hogares en localidades de menos de 2,500 habitantes	Total de hogares con migrantes de retorno	
Absolutos	399.539	228.263	627.802	28.696.180
Porcentajes				
respecto al total de hogares censales	1,4	0,8	2,2	100,0
respecto al total de hogares con migrantes de retorno	63,6	36,4	100,0	
Sexo				
Hombre	77,5	85,3	80,3	75,5
Mujer	22,5	14,7	19,7	24,5
Edad promedio	48,8	44,5	48,7	47,5

* Según la definición del INEGI y del Conapo, se considera migrantes de retorno del quinquenio a aquellas personas mexicanas de nacimiento que en 2005 vivían en Estados Unidos, y para 2010 se encontraban residiendo en México.

Fuente: Conapo (2016), a partir de INEGI, muestra del diez por ciento del Censo de Población y Vivienda 2010.

Con las estimaciones de la edición 2014 de la ENADID para el "Anuario de Migración y Remesas México 2016", se identificó que, entre 2009 y 2014, un total de 822.127 personas retornaron a México, de las cuales 26,3% corresponde a mujeres (Serrano y Jaramillo, 2015: 82). Con cálculos a partir de la ENOE, para el Anuario ya citado, se puede evidenciar que si bien, en conjunto, el volumen de población retornada es alto, el flujo anual ha venido disminuyendo desde el año 2006 (456 mil personas: 80,7% hombres y 19,3% mujeres) al 2014 (133 mil personas: 79,7% hombres y 20,3% mujeres) (*Ibíd*: 88).

Según la ENADID 2014, cerca de 70% del total son personas que tienen entre los 18 y 45 años de edad. La razón principal del retorno es la reunificación (46%), luego la búsqueda de trabajo (14%) y la deportación (9,9%), más otras motivaciones. Las mujeres preponderantemente han regresado por la primera de estas tres razones (51%) y, en menor medida, por buscar trabajo (8,5%) y por deportación (4,5%). En el caso de los hombres, la unidad familiar también es alta (41,4%), pero, respecto a las mujeres, el porcentaje por búsqueda de trabajo (20%) y por deportación (15%) son mayores (Serrano y Jaramillo, 2015: 82 y 84).

Con la ENADID 2014, igualmente, se ha estimado que alrededor de 60% de las personas que han retornado a México ingresaron a los Estados Unidos con algún documento migratorio, en mayor número con visas de turista, pero también con permiso para residir, con permiso para

trabajar o *Green Card* e, incluso, ya tenían ciudadanía estadounidense. En el caso de los hombres hay mayores contrastes, pues 48% ingresó sin documentación, mientras que sólo 15% de las mujeres lo hizo de este modo. La mayor parte de las mujeres, en cambio, ingresó con visa de turista (35,6%), mientras que sólo 16,4% de los hombres lo hizo así (Serrano y Jaramillo, 2015: 85).

En México, en el periodo 2012-2014 y según la ENOE, 72,3% de las personas que retornaron eran parte de la PEA y 65% tenía alguna ocupación laboral. Del total, 33,5% de las mujeres eran parte de la PEA, pero solamente un poco más de la cuarta parte estaba ocupada (27,7%), mientras que 83,3% de los hombres eran económicamente activos, de los cuales tres cuartas partes (75,9%) tenía alguna ocupación. La mayor parte de las mujeres se ocupan en el sector servicios (65,6%) y el comercio (16%), mientras que la mayor parte de los hombres son trabajadores agropecuarios (41%) y en la construcción (18,8%) (*Ibíd.*:89-90).

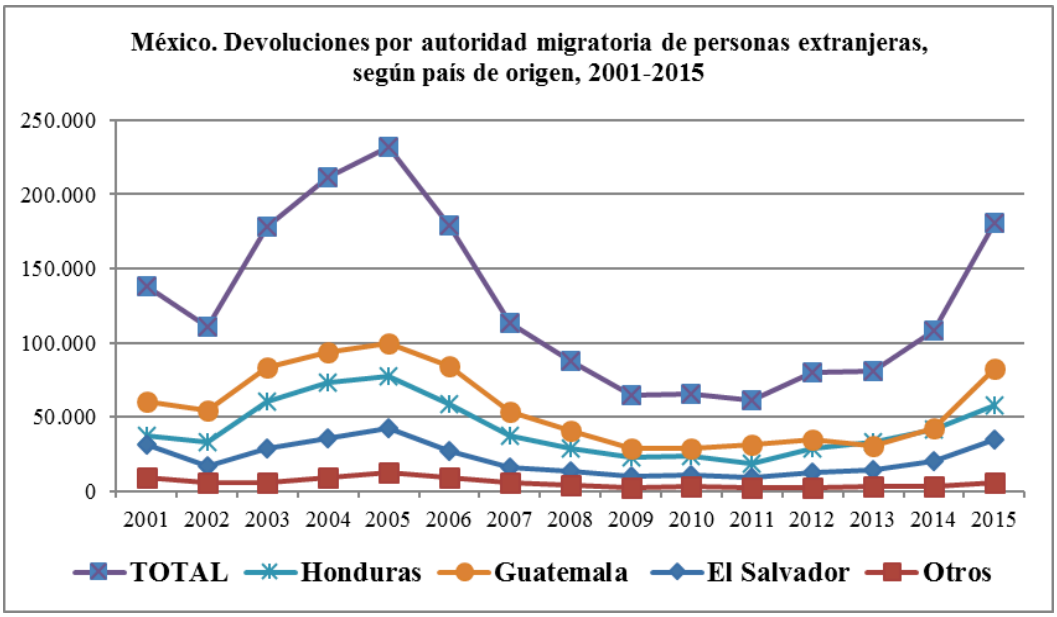
Mediante estimaciones de la EMIF Norte para 2014 y 2015, se pueden conocer algunas características adicionales, relativas a personas devueltas de los Estados Unidos.[237] La mayor parte (cerca de 75%), corresponde a personas que llevaban menos de un año de residencia en ese país. Del resto, esto es de la devoluciones de residentes de más de un año: 1) en 2014 y 2015, 82% y 75%, respectivamente, correspondían a personas con tres o más años de residencia; 2) en 2015 el porcentaje de devoluciones de personas con uno y hasta menos de tres años de residencia (21%), se incrementó respecto al año anterior (15%); 3) en promedio, alrededor de 90% tuvo algún trabajo en los Estados Unidos; 4) 4 de cada 10 devoluciones en 2014 y 3 de cada 10 en 2015 corresponde a personas que dejaron hijos/as menores de 18 años en los Estados Unidos; y 5) en 2014 alrededor de un tercio de las devoluciones y en 2015 alrededor de una cuarta parte corresponde a personas que dicen no regresarán a su lugar de origen sino que se quedarán en la frontera (Colef et al., 2016b: 33).

Tránsito: México como país de paso de migrantes

La historia de México como país de tránsito no es nueva. Sin embargo, la afluencia que más ha llamado la atención es la que se comenzó a producir a fines de la década de 1990, en particular por las condiciones de precariedad en que los y las migrantes han tenido que desplazarse. Varias son las razones de esta movilidad hacia los Estados Unidos (o, en menor medida hacia otros países), las cuales se combinan en muchas experiencias: violencia, pobreza, desempleo, crisis económicas, afectaciones por fenómenos naturales, entre otras. Debido al estatus migratorio indocumentado, no se cuenta con estadísticas relativas al volumen de esta migración, aunque se han hecho algunos ejercicios para tal estimación, no exenta de algunas críticas. Por eso, en los análisis que hemos llevado a cabo recurrimos a una aproximación al patrón y tendencia de este flujo, mediante los datos de las deportaciones o devoluciones de migrantes, generadas por el Instituto Nacional de Migración, advirtiendo que se trata de eventos. Lo que se evidencia con este análisis es que, en promedio, casi 95% de las entradas a México, con el propósito de llegar a los Estados Unidos, son de personas que provienen de tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador (ver Gráfica 3). Mayoritariamente, estas entradas son de hombres, aunque se observa una mayor presencia de mujeres en el flujo en el año 2015, cuando representan casi 25% del total (ver Gráfica 3).

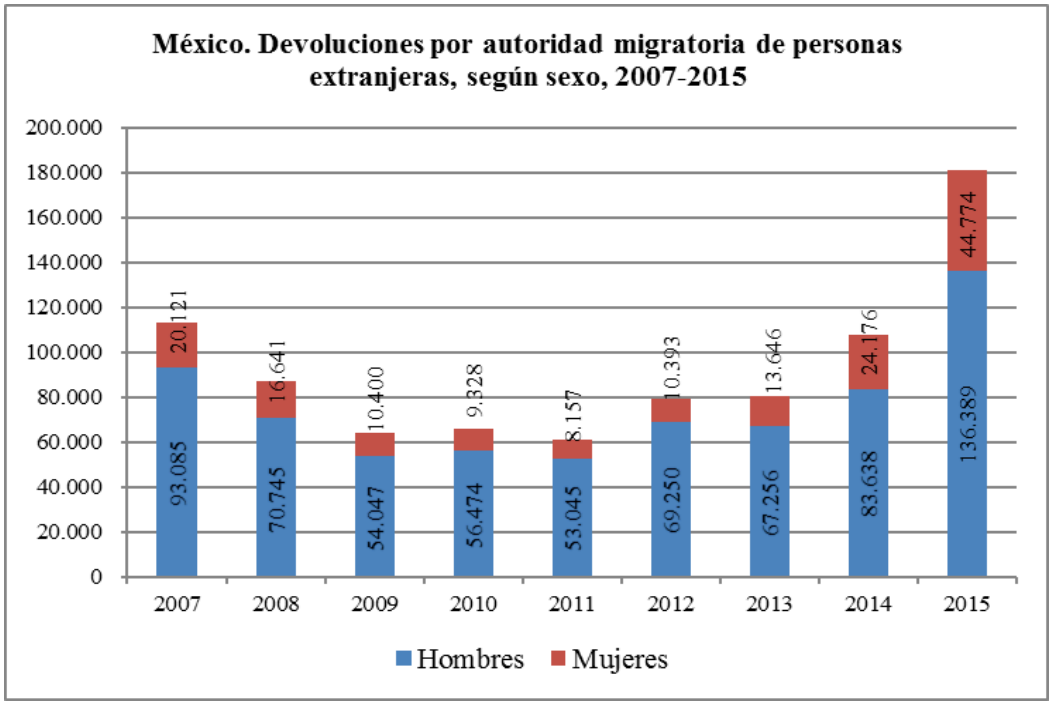
[237] La EMIF Norte registra información de personas devueltas de los Estados Unidos por autoridades migratorias de ese país, ya sean residentes en México, pero con menos de un año de permanencia en los Estados Unidos, o bien que tengan más de un año de permanencia o ya sean residentes de ese país.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia con base en boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB, varios años. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadistica

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con base en boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB, varios años. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadistica

Algunas características de esta población se pueden derivar la Encuesta de Migración en la Frontera Sur (EMIF Sur),[238] para el periodo 2010-2014, que también capta eventos: se trata fundamentalmente de población joven, la mayor parte ubicada en el rango de los 20 a 29 años, con una edad promedio de alrededor de 28 años. En conjunto, en 61% de los casos de los tres países se trata de población no unida. En cuanto a la escolaridad, alrededor de 60% de los casos de población hondureña y de la salvadoreña cuenta con al menos el nivel de secundaria; mientras que casi 50% de los casos de la población guatemalteca cuenta con educación primaria. En el caso de El Salvador y Honduras, se constata un incremento en la intención de permanencia en México. En el caso de Guatemala, se ha mantenido un patrón en el que la intención de permanencia es similar hacia Estados Unidos o hacia México (Serrano y Jaramillo, 2015; Colef *et al*., 2016a).

Legislación migratoria.

Hasta 2011, en México no se contaba con una Ley específica sobre migración, aunque había disposiciones en materia migratoria, consignadas fundamental, pero no exclusivamente, en la Ley General de Población (1974). Hasta 2008, esta última ley concebía la entrada y permanencia sin documentación migratoria como un delito. Pero, durante la década de 2000, se gestaron algunas iniciativas hacia una legislación específica que tomara en cuenta la dinámica migratoria en México y el contexto en el que se producía.

El impulso a estas reformas fue llevado a cabo por las organizaciones de la sociedad civil y por los defensores y las defensoras de los derechos de personas migrantes, en un contexto de creciente inseguridad y violencia en México que afectaba en particular a la migración en tránsito, pero que repercutía en inmigrantes que ya estaban establecidos/as en México. Entre 2000 y 2007 se llevaron a cabo distintas demandas por la protección de las personas migrantes y por la reparación de los daños. En ese periodo, los informes de las organizaciones de la sociedad civil y de los albergues, así como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de organismos internacionales, entre otros, daban cuenta de la magnitud de los delitos en contra de migrantes en tránsito: secuestros, extorsión, asaltos, asesinatos, tortura, explotación sexual y laboral, entre otros. Se argumentaba, de ese modo, que había una incongruencia en la política migratoria en México, pues mientras se exigía el respecto a los mexicanos y a las mexicanas en los Estados Unidos, en México se incumplían los compromisos suscritos a nivel internacional.

Las demandas por un mejor trato y por la despenalización de la migración en situación irregular también fueron exigencia de organismos internacionales o fueron llevadas a ese nivel por las propias organizaciones civiles, como, por ejemplo, al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorio y sus Familiares que, en 2005, formuló observaciones sobre los pocos avances en las iniciativas de reforma a la LGP por parte del Congreso mexicano. Dicha reforma entró en vigencia hasta julio de 2008, por lo que a partir de entonces el ingreso y la permanencia en el país sin documentación migratoria se tipificaba como una falta administrativa.

[238] La EMIF Sur se lleva a cabo desde 2004, con la participación y patrocinio de El Colegio de la Frontera Norte, la Secretaría de Gobernación y algunas de sus dependencias, y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La Encuesta originalmente estaba enfocada a la medición de los flujos laborales desde Guatemala, pero desde 2008 ha incorporado el análisis de las devoluciones de migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador, tanto por autoridades mexicanas, como por autoridades estadounidenses.

Una vez reformados los artículos de la LGP que criminalizaban a los y las migrantes, la labor de incidencia de la sociedad civil se enfocó a la necesidad de promulgar una Ley de Migración con su respectivo reglamento (2011-2012), reconociendo a México como un país en el que confluían distintas modalidades migratorias: de origen, tránsito, destino y retorno. Además, la LGP tenía varios vacíos a pesar de distintas reformas a la misma. La Ley que se promulgaría, sin embargo, se enfocaría fundamentalmente a la migración de destino y a la llamada migración en tránsito, por lo que los asuntos relacionados con la emigración y con el retorno de mexicanos y de mexicanas, y aún con la propia migración interna, quedaron consignadas en la LGP. La propia Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, dependencia relacionada con el diseño de política migratoria en México, reconocía estas limitaciones y la necesidad de adecuar la legislación (UPM, 2013). La Ley de Migración, en ese sentido, constituye un cambio importante, pero aún dista de ser una normativa integral e incluyente de las distintas dimensiones de la migración en México, aunque en los principios rectores se destaque que la política del estado mexicano debe sustentarse en el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, sean nacionales o extranjeros.

La Ley de Migración reconoce la complejidad de la migración en México, los derechos de las personas migrantes independientemente de su situación migratoria (como los derechos a la salud, a la educación, al registro civil, a la justicia y a la no discriminación), contribuye a la simplificación en las condiciones de estancia (visitante, temporal, permanente), se reconoce la unidad familiar y el principio del interés superior de la niñez, entre otros aspectos. pero su enfoque en la administración de flujos y en la seguridad nacional,[239] así como la falta de otras perspectivas como la de género, limitan su aplicación o hacen que la aplicación de varias de sus disposiciones sea violatoria de derechos humanos (ver GTPM, 2013).

Después de la entrada en vigor de la Ley de Migración (noviembre de 2012), las organizaciones de la sociedad civil demandaron la participación en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) para que se integraran acciones específicas relacionadas con la migración y, posteriormente, incidieron en la redacción del Programa Especial de Migración (PEM) (2014-2018).[240]

---

[239] En octubre de 2005, el gobierno mexicano publica el "Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional", considerando: "[q]ue las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional, ya que de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria" (DOF, 15/10/2005). Ese enfoque permea en el diseño e implementación de la política migratoria, aunque la misma no esté expresa en las disposiciones.

[240] La sociedad civil organizada intervino en las propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del cual derivó el PEM. Organizaciones civiles (tanto en México como de mexicanos en el exterior) y académicos conformaron el Colectivo Plan Nacional de Desarrollo (Colectivo-PND), que después cambio su nombre a

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), se articuló alrededor de cinco metas prioritarias, una de las cuales, "México con responsabilidad Global", se propone como uno de sus objetivos (Objetivo 5.4.) "Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional", el cual rige o regirá algunas de las estrategias para el periodo 2013-2018, entre las que se establece: 1) Ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran (con 10 líneas de acción); 2) crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación (con 4 líneas de acción); 3) facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional (con 3 líneas de acción); 4) diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria (con 8 líneas de acción); y 5) garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria (con 8 líneas de acción). (Gobierno de la República, 2014).

De una de las líneas de acción del cuarto objetivo del PND 2013-2018, se derivó el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 que, en sus distintas "acciones", trata de enmendar algunas de las deficiencias de la Ley de Migración. Se plantean cinco objetivos: 1) fomentar la cultura de la legalidad de derechos humanos y de valoración de la migración, 2) incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local, 3) consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, 4) favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares, y 5) fortalecer el acceso a la justicia y a la seguridad de las personas migrantes y sus familiares y quienes defienden sus derechos. De estos objetivos se derivan 26 estrategias y 195 líneas estratégicas que obligan a varias dependencias del gobierno mexicano a su instrumentación.[241] En cada uno de los objetivos del PEM se especifican acciones relacionadas con los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia migrante, sean de origen mexicano o extranjero, como parte del mandato del PND 2013-1018.

En resumen, en México se dispone de un marco normativo que no se limita a la Ley de Migración y que no se refiere sólo a inmigrantes y emigrantes (ver recuadro). La mayor parte de las preocupaciones por legislar sobre el tema migratorio, con la idea de una política integral, se producen, en particular, a principios de la década de los años dos mil. Sin duda, la historia es más larga, que incluye, por ejemplo, la creación en 1993 del Instituto Nacional de Migración, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y ya no como Dirección General de Servicios Migratorios, dado que en ese momento se reconocía el papel geoestratégico de México y la complejidad de la migración que, unos años más tarde,

---

Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA), que junto al Grupo de Trabajo en Política Migratoria (GTPM), trabajan en la incidencia y monitoreo relacionado con la legislación y la puesta en práctica de la política migratoria.

[241] Por ejemplo, para acciones referidas a mujeres migrantes, algunas de estas dependencias son: el Consejo Nacional para la prevención de la discriminación (CONAPRED), el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Gobierno de la República, 2014).

cobraría una mayor relevancia. En esa misma década de 1990, se emprenden algunas iniciativas relacionadas con la atención a los mexicanos y las mexicanas en los Estados Unidos, aunque es hasta 2003 cuando se crea el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), como institución desconcentrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el fin de "promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a fortalecer sus vínculos con su país de origen y a fomentar su integración en las sociedades en las que residen e interactúan."[242] Dicha dependencia gubernamental emprende varios programas enfocados con su misión: educación, educación financiera, desarrollo comunitario, salud y promoción deportiva y cultural, en especial, en los Estados Unidos, manteniendo nexos con la red consular, así como con clubes y organizaciones de migrantes y con instituciones y comunidades en México, mediante líneas específicas de acción, como el Programa 3x1 para Migrantes, Tu Vivienda en México, Opciones Productivas, y Ventanilla de salud, entre otras.

Tabla 8

Marco Normativo relacionado con la migración (parte de la normativa)
• Constitución Política de México. • Ley General de Población (DOF, 7 de enero de 1974, considerando las distintas reformas). • Ley de Nacionalidad (DOF*, 23 de enero de 1998). • Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (DOF, 27 de enero de 2011) • **Ley de Migración** (DOF, 25 de mayo de 2011). • Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas (DOF, 14 de junio de 2012). • Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) (DOF, 6 de septiembre de 2011). • Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) (DOF, 30 de agosto de 2013). • Programa Especial de Migración 2014-2018 (DOF, 30 de abril de 2014). • Programa Nacional de Población 2014-2018 (DOF, 30 de abril de 2014) • Reglamento de las Leyes. • Disposiciones menores y complementarias, como acuerdos, *memoranda* de entendimiento, Lineamientos para trámites y procedimientos, entre otras.
*DOF: Diario Oficial de la Federación, Secretaria de Gobernación.

En las dos últimas décadas, además, hay una serie de disposiciones (*memoranda* de entendimiento, procedimientos, acuerdos, protocolos y arreglos) de carácter bilateral, tanto con los Estados Unidos como con los países centroamericanos relacionados con la llamada "repatriación segura y ordenada" y con las medidas de contención, que han tenido distintas repercusiones en los procesos migratorios, así como en la vida de los y las migrantes.

[242] En http://www.ime.gob.mx/es/ique-es-el-ime/decreto.

Con base en la Ley de Migración se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, delimitando las funciones del Instituto Nacional de Migración; se estableció la creación del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, que entraron en funciones en 2013, en los que participan, entre otros actores, académicos y representantes de sociedad civil, que han incidido en varias acciones, como el programa de regularización migratoria,[243] la protección a la niñez migrante, las alternativas a la detención (aunque de manera parcial), el otorgamiento de visas humanitarias, entre otras, en las que otros actores de la sociedad civil también ha logrado algunos avances.

Balance de la legislación

En el año 2011, después de promulgada la Ley de Migración, se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, mediante la cual se incluía el principio *pro persona* y se reconocían los tratados internacionales al mismo nivel de la Constitución: "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse" (Art 1 de la Constitución Nacional). Sin embargo, el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM),[244] ya citado, señala que la reforma a otros dos artículos (11 y 13), entran en contradicción con esta reforma, pues "contienen errores conceptuales que contravienen derechos establecidos en instrumentos internacionales y no son tan favorables para las personas migrantes" (GTPM, 2013: 4).

Al hacer un balance, lo que se puede afirmar es que en México se han llevado a cabo acciones para promover y defender derechos, se han ratificado instrumentos internacionales en la materia y se ha legislado en la misma dirección. Hay distintos esfuerzos relacionados con la protección de derechos de migrantes, que se vinculan con los acuerdos del Consenso de Montevideo, con la Recomendación No. 26 de la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con el segundo Dialogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo, entre otros. Pero, debido al énfasis en la seguridad nacional y en el control migratorio, hay incumplimiento con otros compromisos internacionales y, en casos muy claros, hay contradicciones con ese marco normativo. El GTPM, por ejemplo, ha señalado que la reforma de junio de 2011 al artículo 11 de la constitución mexicana, referido al derecho a solicitar asilo, contraviene la Convención de Ginebra sobre refugiados y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que, además, en su redacción entra en contradicción con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (27 de enero de 2011) (GTPM, 2013: 5).

En los hechos, la Ley de Migración presenta una incongruencia con los principios que enarbola, pues sus disposiciones no se cumplen en distintas escalas, en particular en la local, donde hay múltiples ejemplos de negación de los derechos básicos a las personas migrantes si

[243] Dando continuidad a seis programas similares que se emprendieron en la década de los años dos mil, en los que también incidió la sociedad civil.

[244] Red social en México, integrada por organizaciones de la sociedad civil y por académicos que trabajan en la incidencia y monitoreo de la política migratoria mexicana.

no cuentan con documentación migratoria, contraviniendo los pactos internacionales de derechos.

Las acciones de control y de contención migratoria han propiciado un ambiente de xenofobia, discriminación y criminalización de migrantes en México. Por ello, no se ha logrado la incidencia necesaria para frenar la violencia, la discriminación y la violación de derechos humanos en contra de las personas migrantes. Las medidas de control migratorio no sólo restringen la movilidad, generan condiciones adversas y propician mayores situaciones de vulnerabilidad y prácticas abusivas y discriminatorias que contradicen los acuerdos internacionales que se han suscrito.

Con las líneas estratégicas que se establecen en el PEM, se reconoce expresamente que en México hay distintos problemas u obstáculos que requieren atención. De este modo, se reconoce que hay problemas de difusión de derechos; hacen falta campañas de prevención de la violencia en contra de mujeres migrantes; aún no se cuenta en las distintas dependencias de gobierno con información oportuna y expedita que considere diferencias de sexo, nacionalidad, etnia y edad de la población migrante; subsisten problemas para la regularización migratoria; las mujeres aún enfrentan dificultades para llevar a cabo trámites migratorios con independencia de su pareja; hay discriminación y negación de derechos (a la educación, a la salud, al trabajo decente); hay limitantes para asegurar la atención médica a mujeres víctimas de violencia sexual y a migrantes embarazadas durante su tránsito por México; faltan estrategias para la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro; falta coordinación entre las dependencias de gobierno para la adecuada atención y garantía de derechos, entre otras acciones (Gobierno de la República, 2014).

Varias de las dependencias de gobierno ya tienen dentro de su mandato algunas de estas acciones, pero es necesaria su articulación y monitoreo, para destacar y fomentar las buenas prácticas, identificar y corregir las malas, y mantener la comunicación sobre las mismas con eficacia en el uso de recursos y esfuerzos. En la retórica y en el papel se han consignado compromisos, responsabilidades y acciones específicas para diferentes dependencias de gobierno, pero su ejecución se ve limitada por la no asignación de presupuestos, o bien por acciones de "emergencia" que se imponen sobre un trabajo más articulado, tal como sucedió con la respuesta del gobierno mexicano a la llamada "crisis humanitaria" de la niñez migrante no acompañada que en 2014 llegó a la frontera sur de los Estados Unidos. Bajo una clara presión, en el marco del Programa Integral Frontera Sur, en julio de 2014, se implementaron medidas de detención y de deportación de migrantes que, en mayor medida, huyen por las condiciones de económicas, de violencia y de inseguridad en Centroamérica, cuando se esperaba la asignación para la ejecución del PEM.

Sin duda, se ha avanzado; hay evidencias de buenas prácticas, tanto para emigrantes mexicanos, como para inmigrantes, migrantes temporales, migrantes que buscan llegar a los Estados Unidos, así como para solicitantes de asilo, pero aún hay varios retos; en mayor medida, para migrantes sin documentación migratoria, pero también para quienes cuentan con documentos de este tipo. Las organizaciones de la sociedad civil persisten en el esfuerzo de la incidencia en la legislación y en el diseño de la política migratoria, pero también en la vigilancia, en el monitoreo de las acciones del gobierno y en la exigibilidad del cumplimiento de la Ley, como medios para cuestionar y contrarrestar el enfoque prevaleciente que ha derivado en "políticas de control con rostro humano" (Domenech, 2011: 2).

Tráfico ilícito

Tal como ha sucedido con la migración, el tema del tráfico ilícito o contrabando de migrantes en México es un tema complejo. En las dos últimas décadas, el tráfico de personas migrantes ha adquirido dimensiones que no conocemos en toda su extensión y cobertura. Se trata de un negocio lucrativo y una ocupación para personas que han capitalizado sobre la necesidad de otras que buscan llegar a los Estados Unidos sin documentación migratoria. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "el gran número de migrantes dispuestos a correr riesgos en busca de una vida mejor, cuando no pueden emigrar por vías legales, brinda una provechosa oportunidad a los delincuentes para explotar su vulnerabilidad" (UNODC, 2016). Y el costo se vuelve aún mayor si se incrementan las acciones de contención migratoria o las de la delincuencia y el crimen organizado.

Para el caso de México, tanto personas nacidas en México como en otros países, han tenido que recurrir al pago de coyotes o traficantes para poder llegar a los Estados Unidos. Pero la modalidad del tráfico ha variado, así como el perfil del traficante. Ya no se trata del llamado "coyote" que con sagacidad movía a paisanos de su comunidad o de comunidades vecinas hasta llegar a su destino. Desde hace una década, esa figura cambió, pues debido a la guerra contra el narcotráfico llevada a cabo por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) las circunstancias se modificaron. A la inseguridad y la violencia que ya vivían los y las migrantes en la ruta de la costa chiapaneca, perpetrada por pandillas (maras) y otros delincuentes que asaltaban y violentaban a migrantes, se sumaba la inseguridad y la violencia en territorios controlados por el crimen organizado en la ruta del golfo de México y en la frontera norte de este país. Un sinnúmero de informes de organizaciones de la sociedad civil y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México han dado cuenta de esta situación. El hallazgo de 72 cadáveres de migrantes en San Fernando, Tamaulipas, en 2010, fue sólo una evidencia de la violencia hacia migrantes que iban rumbo a los Estados Unidos. Pero, pesar de esa evidencia y de la alta vulnerabilidad al secuestro y a la muerte, un número indeterminado de migrantes decidieron pagar al crimen organizado la cuota para pasar por su territorio o para poder cruzar la frontera de los Estados Unidos, antes que ser secuestrados. Los y las migrantes modificaron sus estrategias y el tráfico de personas se reveló como un negocio en red, con una estructura y con funciones específicas para las distintas personas involucradas, incluyendo a servidores públicos coludidos con este tipo de prácticas.

Estas redes de tráfico no sólo se refieren al movimiento de personas desde Centroamérica, también hay redes específicas de tráfico de personas provenientes de Asia y de África, y más recientemente de Cuba, pero a diferencia de la experiencia de migrantes de Centroamérica, un número significativo de quienes vienen de los continentes referidos atraviesan México en condiciones menos adversas,[245] aunque eso no implica que en el trayecto previo no hayan sufrido abusos, vejaciones y maltrato, pues tal como sucede en México, el tráfico no implica necesariamente el acompañamiento en todo el recorrido; hay tramos en los que los y las migrantes reciben instrucciones para movilizarse solos, en zonas de alto riesgo, por donde son

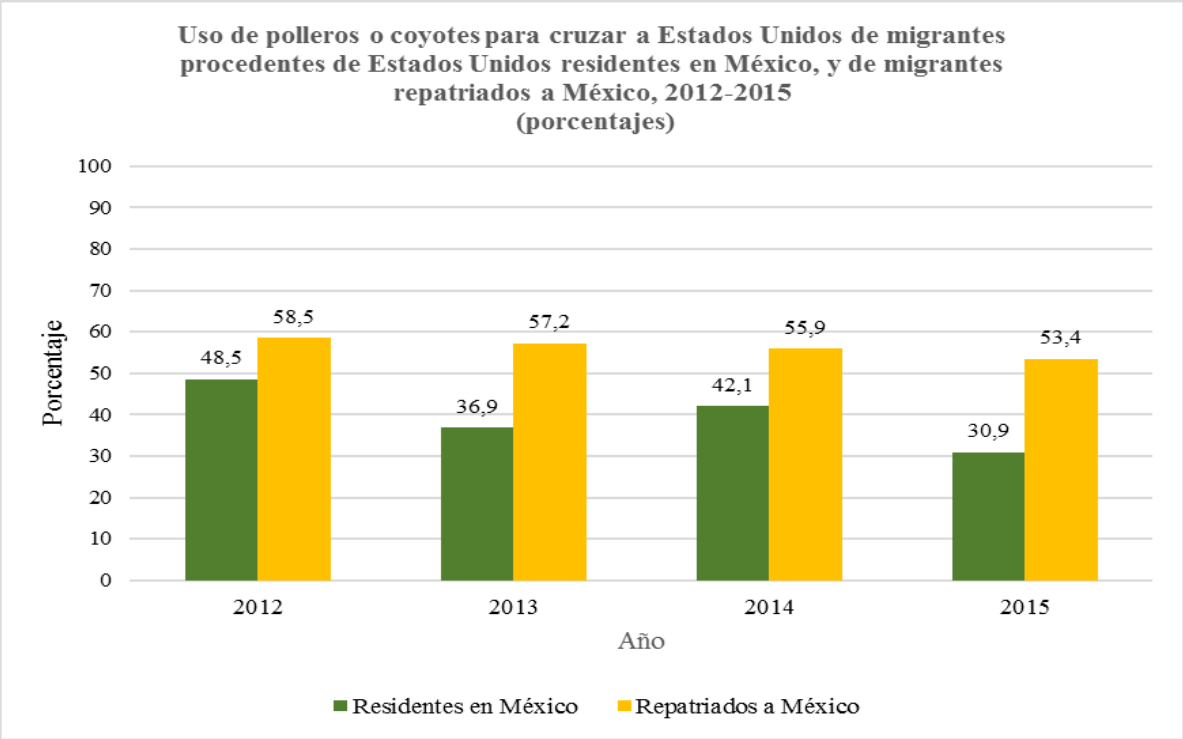
[245] En el caso de migrantes provenientes de África, lo que se constata es que el mayor desafío es llegar a México, en particular a la frontera sur de México y más concretamente a Tapachula, en donde se entregan a las autoridades migratorias, las cuales resuelven o no la expedición de un oficio de salida del país. En la mayor parte de los casos, estos oficios son expedidos, dado que muchos de los países africanos no cuentan con representación consular en México. Hay quienes son solicitantes de la condición de refugiado y permanecen en las estaciones migratorias hasta que se resuelva su situación.

asaltados por delincuentes o incluso por los propios traficantes o por quienes están a su servicio.

Dependiendo del tramo, de la ruta, del punto de cruce y de la procedencia de la persona, el costo varía. Para migrantes desde Centroamérica, llegar a su destino puede costarles entre 2.500 y 6.000 dólares, pero quien decide viajar por tramos debe ir pagando entre 100 y 600 dólares. Para migrantes que no cuentan con familiares en los Estados Unidos o que, aun teniéndolos, no les pueden ayudar, el trayecto se va volviendo más lento, mientras logran trabajar y reunir lo de las cuotas. Para los migrantes que vienen de África y Asia, los montos son mayores a los 10.000 dólares, llegando incluso a pagar más de 25.000 dólares.

Para ilustrar el tráfico, se pueden usar los datos de la Encuesta de Migración en la Frontera (norte y sur) de México.[246] Se constata que tanto los trabajadores mexicanos que regresan al país, como las personas mexicanas repatriadas usaron coyote para cruzar a los Estados Unidos. En el periodo 2012-2015, en promedio, 39% de los casos del primer grupo de migrantes y 56% del segundo (repatriaciones) recurrieron a coyote para cruzar la frontera (ver Gráfica 4).

Gráfico 5

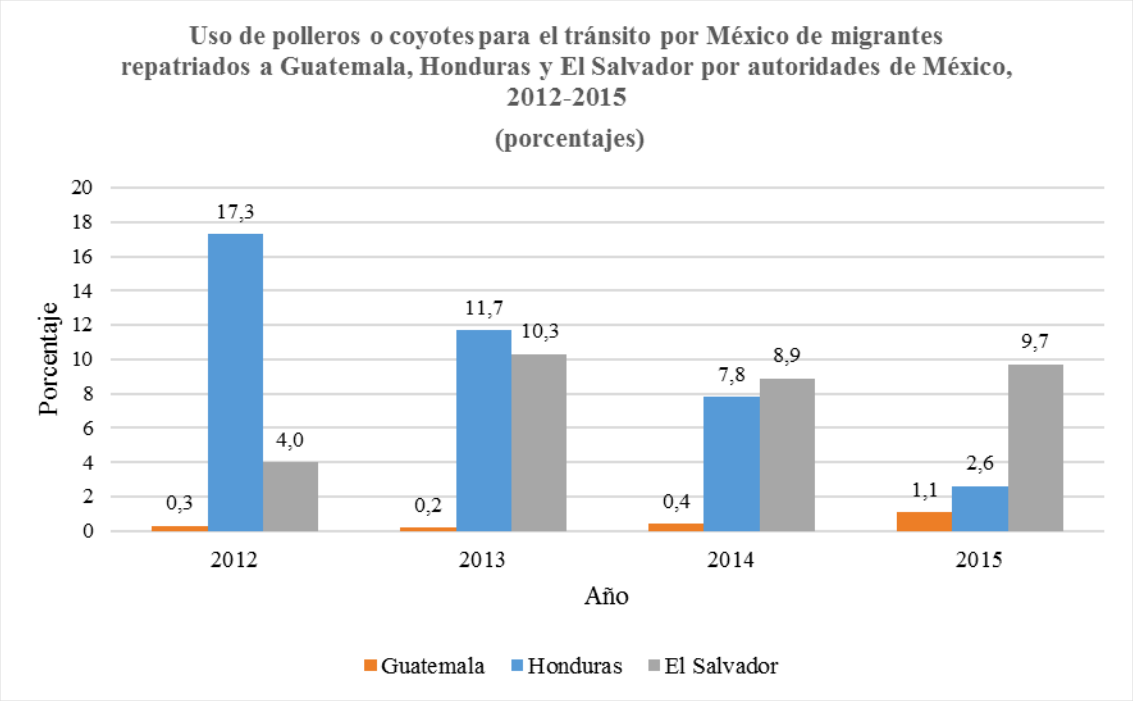


Fuente: EMIF NORTE. Indicadores anuales 2015 (p.10). Disponible en http://www.colef.mx/emif/resultados/indicadores/indicadores/Norte/NORTE-%20Indicadores%20Anuales%202015.pdf [consultado el 12 de octubre de 2016]

[246] Se trata de encuestas permanentes de flujo laboral que se aplican en determinados puntos de cruce. Las bases de datos, así como algunas síntesis de datos ya procesados se puede consultar en www.colef.mx. Se trata de una encuesta que mide eventos.

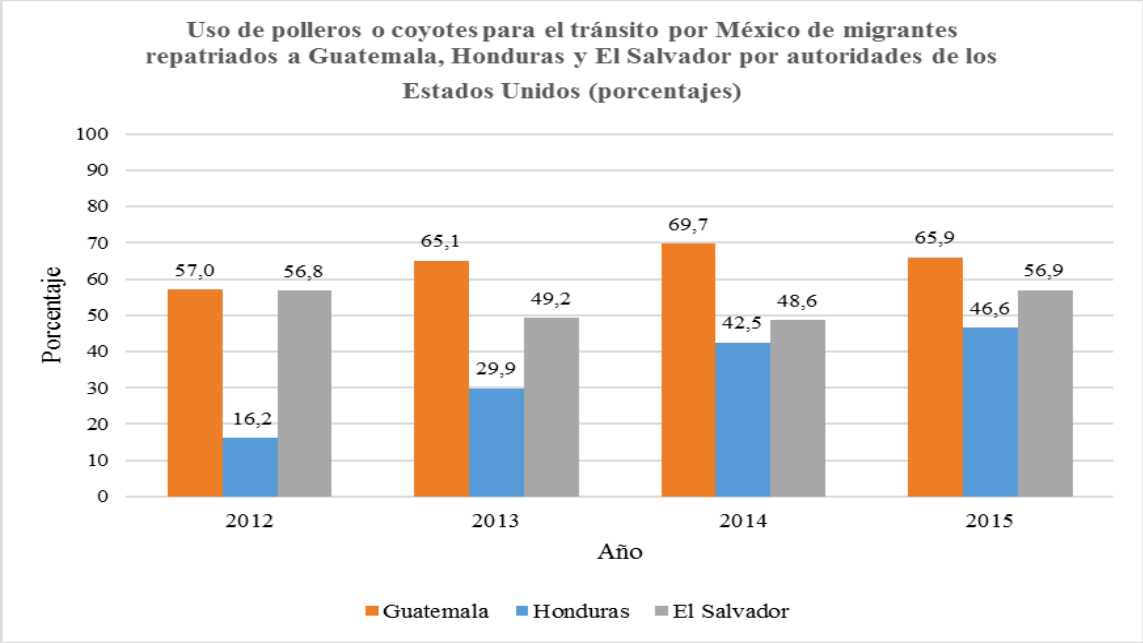
En el caso de personas originarias de Centroamérica, hay que distinguir la situación de quienes llegaron a territorio mexicano, pero fueron detenidas por autoridades mexicanas, de quienes lograron llegar a los Estado Unidos y fueron devueltas por autoridades de ese país. Si bien es previsible que personas de Guatemala no usen coyote para ingresar a México, lo que los datos revelan es que personas hondureñas que son detenidas en México recurren menos al coyote (ver Gráfica 6). Sin embargo, sin excepción, en promedio, en 2015, más de la mitad de las personas de los tres países que fueron detenidas en los Estados Unidos recurrió a coyotes para ingresar a ese territorio. En el mismo periodo, las personas originarias de Honduras que alcanzaron a ingresar en los Estados Unidos incrementaron paulatinamente el uso de este tipo de mecanismo para lograr su objetivo (ver Gráfica 5).

Gráfico 6



Fuente: EMIF SUR. Indicadores anuales 2015 (p.8a). Disponible en http://www.colef.mx/emif/resultados/indicadores/indicadores/Sur/2015/Indicadores%20EMIF Sur%20(Anual-2015).pdf [consultado el 12 de octubre de 2016]

Gráfico 7



Fuente: EMIF SUR. Indicadores anuales 2015 (p.8a). Disponible en http://www.colef.mx/emif/resultados/indicadores/indicadores/Sur/2015/Indicadores%20EMIFSur%20(Anual-2015).pdf [consultado el 12 de octubre de 2016]

Hay varias iniciativas de desmantelamiento de estas redes. Para el caso del tráfico de migrantes de Asia y África rumbo a los Estados Unidos, en varios países de Centroamérica, en junio de 2016, se ejecutó la llamada "Operación Mesoamérica", mediante la cual se capturaron a varias personas, incluyendo a oficiales de migración de Honduras, pertenecientes a una red que operaba de Brasil a México.[247] En el caso de México, en agosto de este mismo año, se presentó el Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes en México que cuenta con el apoyo de la UNODC.[248]

Recomendaciones

En los últimos tres lustros, en México se han hecho diversas recomendaciones relacionadas con los flujos y stocks de migrantes, sus derechos y la política migratoria que norma o regula su ingreso y permanencia en el país.

Un aspecto sobre el que hay que insistir es que dada la falta de oportunidades y las restricciones para lograr algún tipo de bienestar en los lugares de origen y frente a las expectativas de conseguir algún tipo de ingreso o protección fuera de estos lugares, la movilidad de las personas se seguirá produciendo.

---

[247] "Con Operación Mesoamérica cazan 'coyotes' por toda Centroamérica". La Tribuna (29 de junio de 2016). Disponible en: http://www.latribuna.hn/2016/06/29/operacion-mesoamerica-cazan-coyotes-toda-centroamerica/

[248] "La UNODC asistirá a autoridades mexicanas en el combate a las redes de tráfico de migrantes". Centro de Noticias ONU (30 de agosto de 2016). Disponible en: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=35737#.WC6P2vnhDIU.

En el caso de México se evidencia una complejidad en la dinámica migratoria, pero a pesar de que se ha avanzado en la normativa la misma sigue estando fragmentada y en muchos casos se requiere revisar la armonización con la legislación internacional. Pero fundamentalmente se requiere la revisión y el monitoreo de su aplicación en ámbitos más locales.

Los esfuerzos de colaboración y de concreción en el Plan Nacional de Desarrollo y, posteriormente, en el Programa Especial de Migración, con estrategias y líneas de acción que subsanarían vacíos de la propia Ley de Migración, deben concretarse en las acciones que se plantean y para ello se requiere la asignación de presupuesto y de responsabilidades en las instituciones correspondientes, lo que, a su vez, requiere del necesario monitoreo.

En temas relacionados con el combate al tráfico ilícito de personas, pero también en el de la vigilancia de la garantía y protección de derechos de todas las personas migrantes, es importante recordar lo que algunos analistas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil han enfatizado: las medidas de contención y las estrictas medidas de control y verificación migratoria inciden en la búsqueda de vías alternativas para el ingreso y permanencia en el país, lo que deriva en malas prácticas, en corrupción y en exposición de las personas a diferentes riesgos.

Un cambio de perspectiva abonará a que no se vea la gestión de la migración como un asunto de seguridad nacional y a que la facilitación de los procesos migratorios sean una realidad, permitiendo la circularidad migratoria y la libre movilidad bajo esquemas de protección y de seguridad humana, lo que sin duda contribuye a un mejor vínculo entre migración y desarrollo, no restringido a aspectos económicos de envío de remesas y a su uso productivo.

Nexo Migración y desarrollo

Uno de las asociaciones que ha prevalecido cuando se hace referencia al nexo migración y desarrollo es la que se relaciona con el envío de dinero de las personas migrantes hacia sus lugares de origen mediante transferencias personales. A esta relación también se ha añadido el impacto de las llamadas remesas sociales referidas al flujo de ideas, comportamientos, identidad y capital social (Levitt, 1996) que se puede expresar en transferencia de habilidades, conocimientos, valores e innovaciones. En un examen crítico, Alejandro Canales, entre otros autores, ha llamado la atención sobre el énfasis que se ha dado a la asociación entre remesas y desarrollo, sin considerar otros factores (Canales, 2009).

También el nexo remite a los efectos que la migración tiene en los lugares de destino, al cubrir necesidades específicas de fuerza laboral en los distintos sectores económicos, tanto en las llamadas ocupaciones de "baja calificación", como en las semicalificadas o calificadas, tal como se puede apreciar en la inserción laboral de población nacida en México residente en los Estados Unidos, como ya se mostró en el cuadro 3.

Análisis de las remesas familiares

Ingresos de remesas familiares a hogares en México

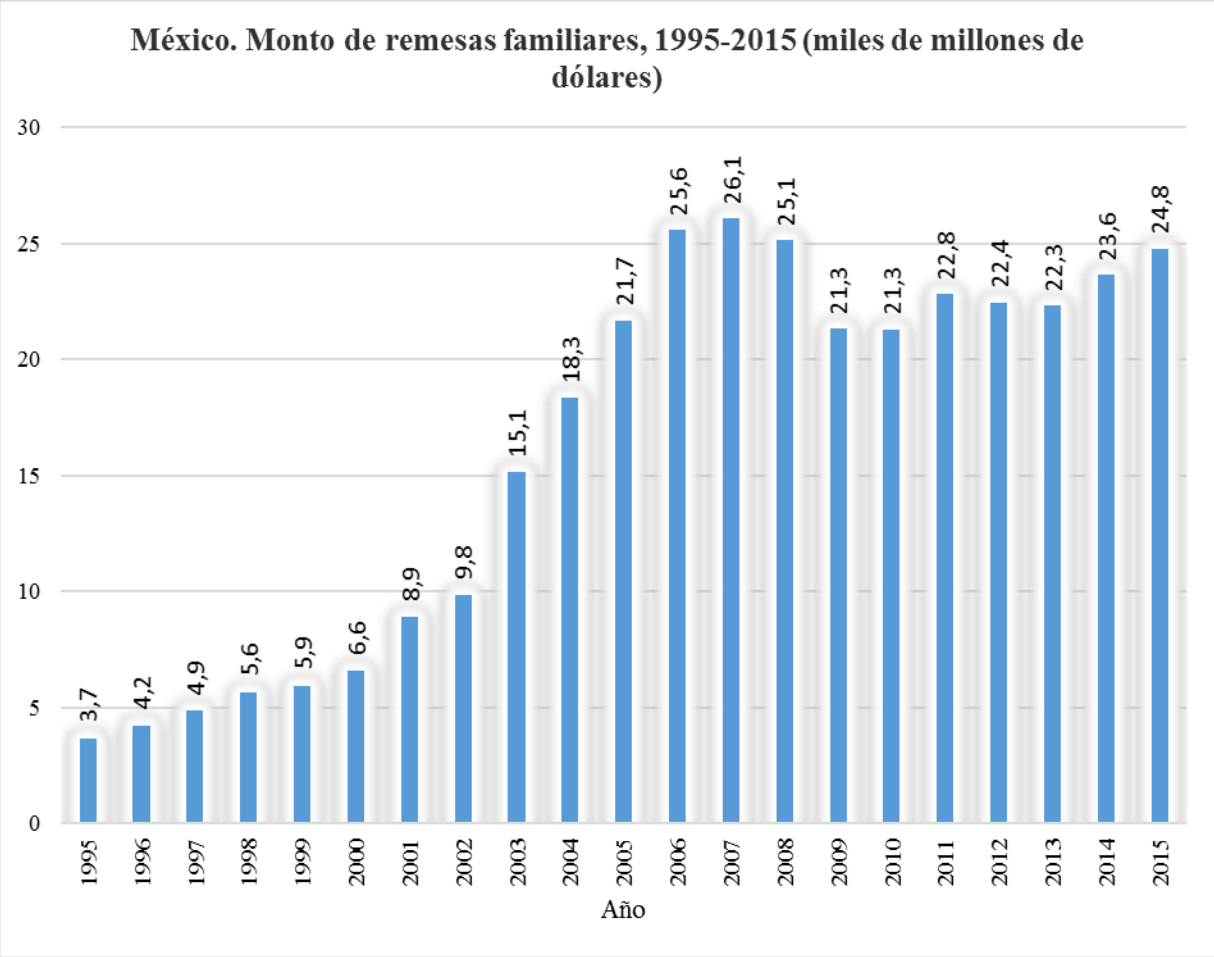
Si bien no es una regla que las mayores emisiones de remesas coincidan con los mayores montos de inmigrantes en el mundo, México se encuentra entre los casos en que sí se cumple. En América Latina, ha sido el mayor receptor de remesas y, a nivel mundial, se ha ubicado entre los primeros lugares. Según el Banco Mundial (2016), en el año 2015, con 25.600 millones de dólares, México estaba en el cuarto lugar de mayores receptores, después de la India (72.000 millones de dólares), China (64.000 millones de dólares) y Filipinas (29.600 millones de dólares).

De acuerdo con el Banco de México (Banxico),[249] las remesas familiares constituyen uno de los principales rubros de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos de México. Aunque las estimaciones de Banxico sobre el monto de remesas han sido objeto de críticas (ver, por ejemplo, Tuirán, Santibañez y Corona, 2006), lo cierto es que el volumen de mexicanos y de mexicanas en los Estados Unidos, al que ya nos referíamos al inicio de este informe, incide en el monto anual de transferencias de dinero que se hace desde dicho país a sus familiares en México.

En la serie histórica de Banxico sobre el flujo de remesas (1995-2016), se identifica un periodo de incremento desde 1995 que se acelera en 2003 para llegar a un monto máximo en 2007, por lo que entre los años 2000 y 2007 el monto prácticamente casi se cuadruplicó, al pasar de 6.572,7 millones de dólares a 26.058,8 millones de dólares. Se señala que en este incremento también incidió el cambio de metodología del Banxico (Conapo, 2010). Entre 2007 y 2010 hay un descenso notorio que parece recuperarse en 2014 y 2015. En este último año, el monto asciende a 24.784,8 millones de dólares (ver Gráfica 7 y Tabla 9).

[249] Banxico, es el banco central en México que, entre otras funciones, registra el flujo de remesas que llega al país, el cual integra uno de los rubros de ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país (www.banxico.org.mx)

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia con base en "Ingresos por remesas", en Balanza de Pagos (Banxico, 2016a).

Con variaciones no muy notorias, el promedio anual de remesas por operación entre 1995 y 2015 ha girado alrededor de 319 dólares. El promedio más alto se registró en el año 2000 y, por más de una década, aún con la crisis, el monto promedio de dinero remitido fue de alrededor de 327 dólares. Entre 2013 y 2014, el monto promedio remitido es similar al registrado a fines de la década de 1990 (ver Tabla 9).

Tabla 9

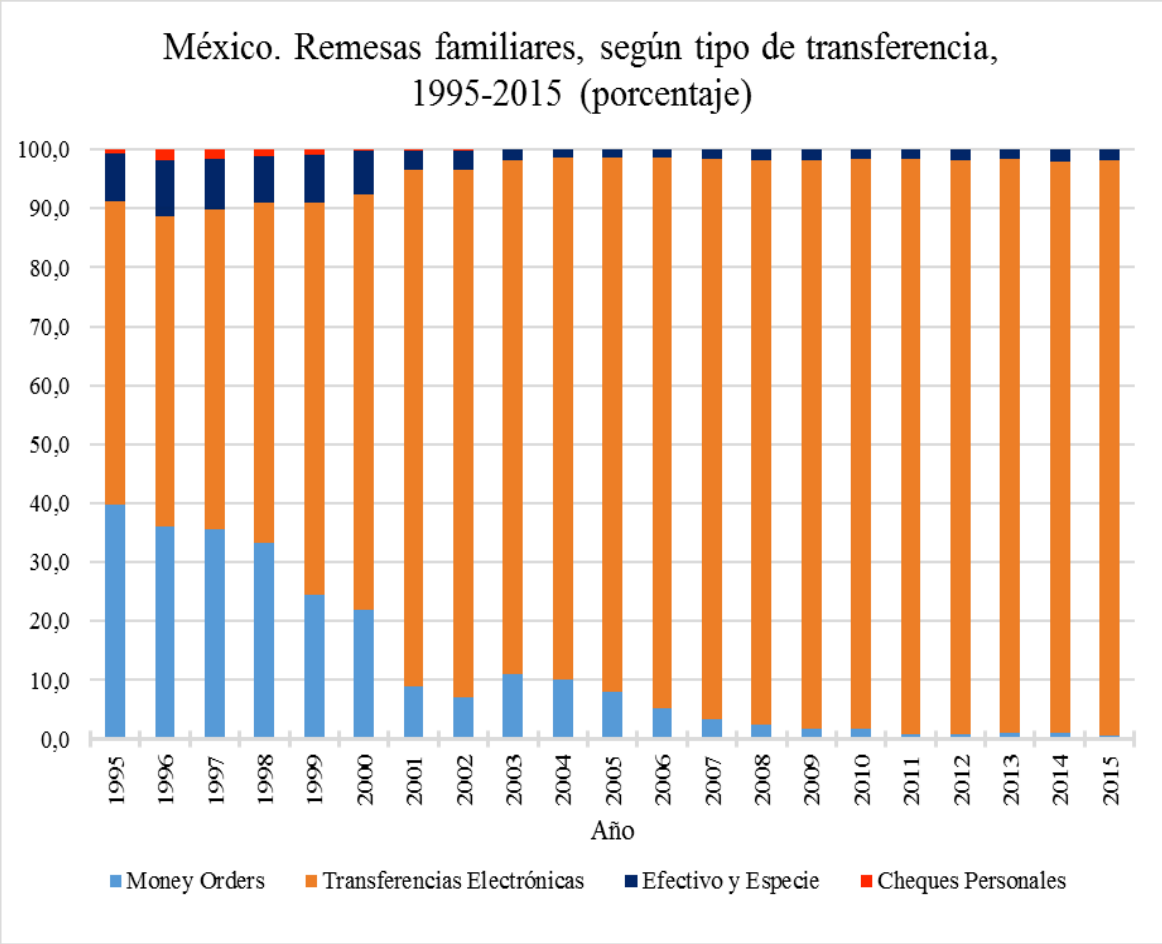
México. Monto promedio anual de remesas familiares por operación, 1995-2016

Año	Remesas Familiares (millones de dólares)	Operaciones (miles)	Monto promedio de Remesas Familiares por operación (dólares)
1995	3.672,7	11.263,2	326,1
1996	4.223,7	13.208,1	319,8
1997	4.864,8	15.368,6	316,5
1998	5.626,8	19.419,5	289,8
1999	5.909,6	20.937,3	282,3
2000	6.572,7	17.999,0	365,2
2001	8.895,3	27.744,3	320,6
2002	9.814,4	29.953,9	327,7
2003	15.138,7	47.985,9	315,5
2004	18.331,7	57.013,4	321,5
2005	21.688,3	64.921,7	334,1
2006	25.566,8	74.184,6	344,6
2007	26.058,8	75.651,5	344,5
2008	25.145,0	72.627,7	346,2
2009	21.306,3	67.109,6	317,5
2010	21.303,9	67.535,6	315,4
2011	22.803,0	69.860,9	326,4
2012	22.438,3	71.611,3	313,3
2013	22.302,8	76.752,4	290,6
2014	23.647,3	80.528,8	293,6
2015	24.784,8	84.718,8	292,6

Fuente: Elaboración propia con base en "Ingresos por remesas", en Balanza de Pagos (Banxico, 2016a)

Desde 2001, pero de manera más notoria desde 2010, miles de operaciones (ver Cuadro 8) para remitir recursos familiares se hacen fundamentalmente mediante transferencias electrónicas (Ver Gráfica 9). Estas transferencias se hacen fundamental, pero no exclusivamente desde los Estados Unidos, desde donde proviene 95,5% de las remesas familiares. Pero, también se registra este tipo de transacciones desde Canadá (1%) y Guatemala, Colombia, España, El Salvador, Chile, Ecuador, República Dominicana y Honduras (que en conjunto suman cerca de 1%), más otros países con cantidades menores, pero que en conjunto suman 2,7% del total remitido (Serrano, 2016: 47).

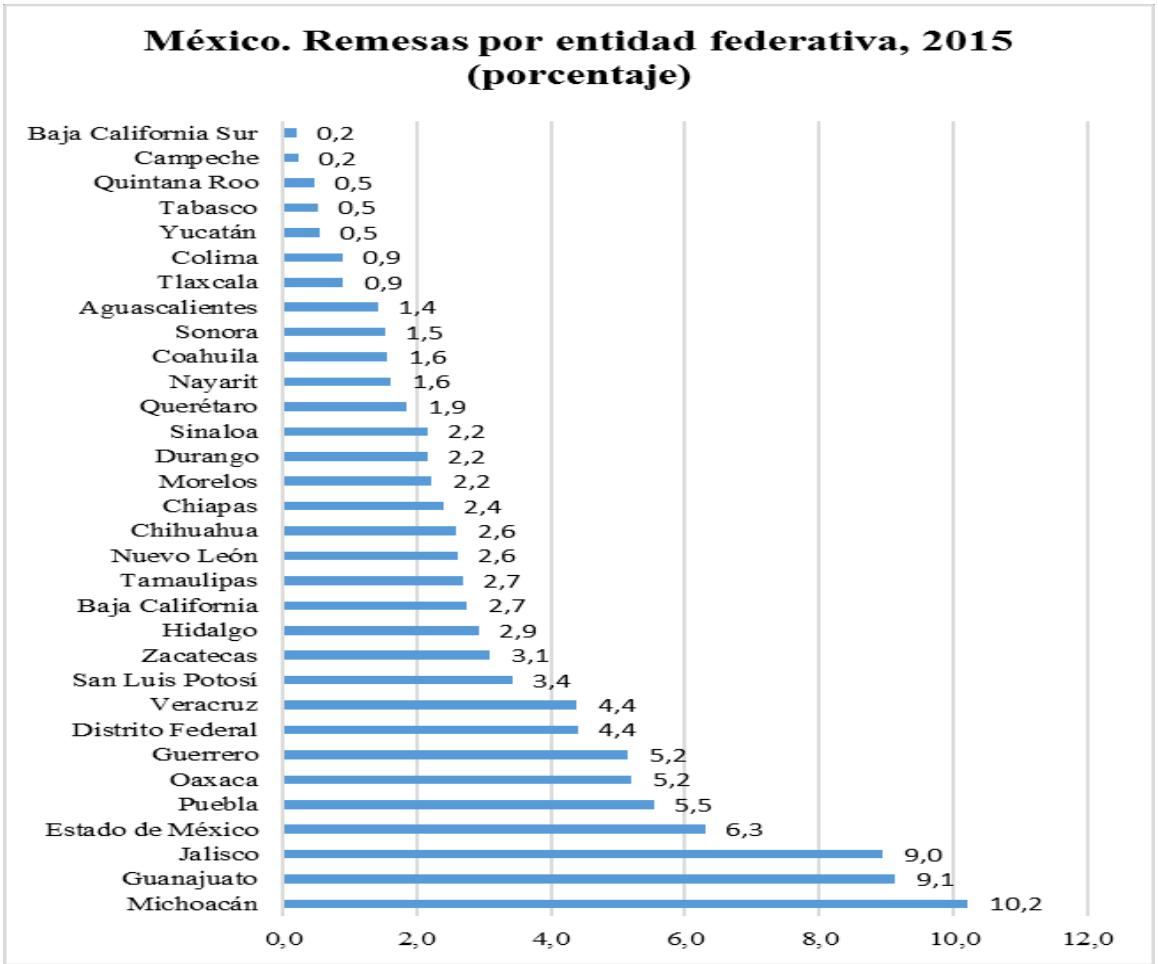
Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia con base en "Ingresos por remesas", en Balanza de Pagos (Banxico, 2016a).

Las 32 entidades federativas de México, son receptoras de remesas familiares. En 2015, Michoacán, Guanajuato y Jalisco fueron los tres estados con mayor registro de recepción de remesas, con montos de más de 2.000 millones de dólares cada uno. En conjunto, los tres suman casi 30% de este tipo de recursos. A este grupo, le siguen seis estados receptores que suman otro 30% del total de remesas. Cada uno con montos de más de 1.000 pero menos de 1.600 millones de dólares (Veracruz, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Estado de México) (ver Gráfica 9).

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia con base "Remesas por entidad federativa", en Banxico (2016b)

A nivel micro, hay varias fuentes disponibles para el análisis de las remesas que reciben los hogares, como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la EMIF NORTE, el Conteo de Población/Encuesta Intercensal y el Censo de Población y Vivienda del país.

De acuerdo con las estimaciones de la ENIGH, en 2014 cerca de 1,3 millones de hogares en México eran receptores de remesas, lo que equivale a 4,1% del total de hogares en México. Ese porcentaje ha disminuido desde 2006, año en que se registró la mayor proporción de hogares receptores de estos recursos (7,1% = 1,9 millones de hogares). Del total de hogares en 2014, 40,8% cuenta con jefatura femenina. En promedio, las mujeres jefas de estos hogares tienen 50,7 años de edad; en 22% de sus hogares hay integrantes menores de 12 años; 44,7% de estos hogares se ubican en localidades de menos de 2.500 habitantes, 31,7% en localidades de 2.500 a menos de 15.000 habitantes y 23,6% en localidades urbanas (Serrano y Jaramillo, 2015: 136-137).

Las remesas se usan fundamentalmente para comida y vestido, pagar deudas, vivienda, salud y educación. En 59,2% de los hogares con jefatura de mujeres y en 75,1% de hogares con

jefatura de hombres, por ejemplo, las remesas se usan para pagar comida y vestido. En proporciones similares en los dos tipos de hogares (47,8% y 45,6%, respectivamente) se pagan deudas. Una proporción mayor de hogares con jefatura femenina gasta en vivienda (33,4%) y en salud (29,3%), en comparación con los mismos gastos en hogares con jefatura de hombres (23% y 22,4% en vivienda y en salud, respectivamente) (Ibíd.: 139).

Egresos de México de remesas familiares

Con Banxico como fuente, también se pueden dar algunos datos sobre el envío de remesas desde México a otros países. Según Banxico, en 2015 se registraron 1.546 operaciones relacionadas con el egreso de 810,6 millones de dólares de remesas familiares, lo que equivale a un promedio anual de 526,5 dólares remitidos por operación. En el mismo 2015, del total de remesas hacia otros países, 49,7% se transfirió a los Estados Unidos, 10,6% a Colombia, 9,2% a China, 4,3% a Guatemala, 3,9% a Perú, 3% a Honduras, 1,3% a España, 1,2% a Canadá, 1% a República Dominicana y 1% a Panamá, más montos menores a 1% hacia otros países (Serrano, 2016: 51).

1.1. Actividades de la diáspora para el desarrollo económico del país de origen

Bajo el entendido que este apartado se enfoca a las actividades de la diáspora mexicana para el desarrollo económico de México, no sobra advertir que referirse a las aportaciones al país de origen sería restringir las contribuciones que las poblaciones migrantes también hacen a los lugares de destino, así como desconocer las incidencias que, igualmente, tiene la interacción de migrantes entre uno y otro lugar.

Se ha señalado que, entre las aportaciones que los mexicanos y las mexicanas hacen a su país, están las relacionadas con el envío de remesas y con el uso que de éstas se hace. Sin duda, estos recursos contribuyen de algún modo a la economía de los hogares de las familias de migrantes y, también, en alguna medida a la economía de los proveedores de dichos hogares y en otra a distintos agentes que intervienen en este envío. En muchos casos, estos recursos contribuyen a atenuar la pobreza y el desempleo, pero en otros es un ingreso dependiente de los vaivenes del mercado laboral y del tipo de ocupación a la que pueden acceder. Un análisis particular de las implicaciones sociales y económicas en los hogares y en las comunidades sobre el efecto de no contar con algún ingreso equivalente al de las remesas quizás revelaría distintas problemáticas relacionadas con la exclusión y la desigualdad. Pero, como lo ha señalado Alejandro Canales, pensar que las remesas contribuyen o contribuirán a superar la línea de pobreza o que constituyen una significativa contribución al Producto Interno Bruto son afirmaciones cuestionables y forman parte de los mitos asociados a las remesas (Canales, 2009 y 2015).

En México, se suele enfatizar la importancia de las remesas en la cuenta de ingresos de la balanza de Pagos y se evalúa el peso que éstas tienen en el PIB. En este último caso, incluso se ha propuesto un indicador de dependencia de las remesas, con el cual se establece el "grado" de dicha dependencia[250] para cada entidad federativa, clasificándolas en cinco categorías de una escala ordinal que va de "muy bajo" a "muy alto" grado.[251] De este modo, se señala que, en 2015, los ingresos por remesas de México representaron 2.3% del Producto

[250] Dependencia de remesas: remesas/PIB x 100 (Serrano y Jaramillo, 2015: 134)

[251] El indicador fue propuesto por BBVA Research, "con base en desviaciones estándar de la muestra" (Serrano, 2016: 50).

Interno Bruto (PIB) y que once entidades federativas tenían Alto (Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Zacatecas y Nayarit) y Muy Alto grado (Guanajuato, Morelos, Durango, Puebla, San Luis Potosí e Hidalgo) de dependencia de este tipo de recursos (ver Tabla 10)

Tabla 10

Cuadro 9

México. Entidades con mayor dependencia de remesas familiares, 2015

Entidad	%
México	2,3
Michoacán	9,9
Guerrero	7,8
Oaxaca	7,4
Zacatecas	6,8
Nayarit	5,4
Guanajuato	4,8
Morelos	4,4
Durango	4,0
Puebla	4,0
San Luis Potosi	4,0
Hidalgo	3,9

Fuente: elaboración propia con base en Serrano y Jaramillo (2015) y Serrano (2016), a partir de estimaciones con datos de INEGI y Banxico.

Con relación al uso de remesas para "establecer, ampliar o comprar un negocio", a modo de ilustración, en el "Anuario de migración remesas México 2015", se señala, por ejemplo, que sólo 0,5% del total de hogares receptores de remesas destinó los recursos con ese fin. Ese año, casi tres cuartas partes de los hogares usaron las remesas tanto para pagar deudas (74,4%) como para comer y pagar renta (71,9%) (Serrano, González y Hernández, 2014).

En las estimaciones de 2014, por tipo de hogares, se determinó que 384 mil hogares receptores de remesas durante ese año (216 mil con jefatura femenina y 168 con jefatura masculina), tenían algún tipo de "micronegocio no agrícola", que puede estar financiado o cofinanciado con este tipo de recursos. Al respecto, si se toma en cuenta, el bajo porcentaje estimado en 2013 (0,5%) para establecer algún negocio, se puede presumir que este tipo de micronegocios constituye otra alternativa de ingresos para la mayor parte de los hogares que los tienen y además perciben remesas internacionales. En el caso de los hogares con jefatura femenina, estos micronegocios están relacionados con el comercio de abarrotes y alimentos (24%), la industria alimentaria (14,7%) y los restaurantes (12,5%), entre otros. En el caso de los hogares con jefatura masculina, se trata de micronegocios dedicados al comercio de abarrotes y alimentos (13,6%), fabricación de productos metálicos (6%) y comercio de muebles y enseres de hogar (5,8%), entre otros (Serrano y Jaramillo, 2015: 138).

Debido a este énfasis económico, desde el IME y desde otros portales de gobierno, se han promovido diferentes programas que se orientan a la inversión o coinversión, tal como se aprecia en el Cuadro 11, más adelante.

1.2. Influencia de la migración (inmigrada y emigrada) en la sociedad del conocimiento.

En su sentido amplio, la sociedad del conocimiento no debe restringirse al uso de tecnologías de información y de comunicación (TIC), como el internet y la telefonía celular, pero sí a la relación estrecha con su uso y con su contribución a la innovación y al desarrollo de conocimiento tecnológico y científico, así como a los procesos culturales y de enseñanza y aprendizaje. El ritmo de innovación tecnológica ha planteado distintos desafíos en la generación y acumulación del conocimiento y en cómo éste puede ser usado como un potencial para el desarrollo, en especial si, como lo señala la UNESCO, se considera que la llamada "brecha digital" amplia la "brecha cognitiva", como resultado de desigualdades en el acceso a la información, a la educación, a la investigación científica y a la diversidad cultural y lingüística (UNESCO, 2005: 23).

La influencia de la población migrante sobre la sociedad del conocimiento puede ser entendida: 1) desde la perspectiva de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil respecto a las poblaciones emigrantes e inmigrantes, ya sea que se les conciba como sujetas de derechos y/o que se les vea en su rol económico de contribuyentes al desarrollo comunitario o nacional; y 2) desde las contribuciones que pueden hacer determinados grupos o sectores de la población migrante, como la calificada, a las sociedades de destino, o las contribuciones que la población que retorna hace a su comunidad o su país.

En el primer caso, en México, podemos encontrar distintos ejemplos, mediante los cuales se han desarrollado iniciativas y programas para el acceso a información y servicios de distinto tipo, para la realización de trámites, y para la capacitación y formación. En el segundo, algunos análisis dan cuenta del número significativo de mexicanos y mexicanas con alta y muy calificación que viven en otros países y que contribuyen al desarrollo de los mismos, o bien de inmigrantes en México que contribuyen en el mismo sentido.

En México, desde el año 2000, el gobierno federal planteó la iniciativa de "reducir la brecha digital entre los gobiernos, las empresas, los hogares y los individuos",[252] por lo que a partir de 2001 comenzó con el diseño del llamado Sistema Nacional e-México como parte de una política pública con la que se buscaba que México transitara hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento,[253] cuya responsabilidad descansaría en un área de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte que hoy se denomina Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. El sistema, que ha recibido distintas críticas (Islas y Arribas, 2010), se ha enfocado "al desarrollo de contenidos y servicios digitales, en temas de e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía y e-Gobierno"[254] con el fin de acortar la citada "brecha digital" y el llamado "analfabetismo digital", creando o reforzado distintos programas para promover la "inclusión digital".

Las más reciente iniciativas al respecto se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, mediante el cual el gobierno de México se planteó como una estrategia transversal

---

[252] Vicente Fox, en la toma de posesión como Presidente de México (1 de diciembre de 2000). Disponible en "Acerca de El Sistema Nacional e-México", en http://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordinacion-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/. Consultado el 17 de noviembre de 2016.

[253] Ver "Acerca de El Sistema Nacional e-México" en http://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordinacion-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/. Consultado el 17 de diciembre de 2016.

[254] *Ibíd.*

garantizar un "Gobierno Cercano y Moderno" y como una línea de acción "[e]stablecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento" (Gobierno de la República, 2013: 104)

Expresamente la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, a través de la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, ha promovido el portal Mujer Migrante para ofrecer "servicios de comunicación e información confiable y oportuna para mujeres migrantes y sus familias –en México y en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, así como extranjeros establecidos o en tránsito por México, en particular de Centroamérica–, a fin de reducir los riesgos de su condición de doble vulnerabilidad: mujeres y migrantes".[255] En dicho portal se ofrece información y recomendaciones sobre trámites y servicios migratorios, remesas e impuestos, actas y registros, y programas de apoyo, así como información específica sobre servicios y orientación en temas de salud, trabajo y educación, en más de 150 sitios electrónicos de distintas dependencias del gobierno mexicano, de organizaciones de la sociedad civil y de algunos sitios de interés en los Estados Unidos. Igualmente, se ofrecen algunos cursos en línea y "chat" para resolución de dudas.

Este tipo de servicios y trámites también son difundidos mediante otras iniciativas como la del Observatorio de Migración Internacional (OMI), coordinado por el Consejo Nacional de Población, con el fin de conformar y mantener un acervo estadístico sobre las migraciones internacionales en México, dar seguimiento a acciones de política pública en el tema y contribuir al conocimiento de la dinámica migratoria en México, entre otros objetivos.[256]

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), para el caso específico de la emigración mexicana, ofrece capacitación mediante el programa de educación financiera para promover el uso de las tecnologías de información y de comunicación relacionadas con el envío, administración y uso de remesas, así como de programas que se vinculan con el desarrollo.

En un sentido amplio, a la sociedad del conocimiento también estaría contribuyendo la migración calificada. Sobre esta población, Tuirán y Ávila (2013) han destacado su importancia. En los Estados Unidos, entre 2000 y 2012, este grupo poblacional creció 2,4 veces, pasando de 411 mil personas a 1 millón 15 mil. Del total de migrantes mexicanos altamente calificados residentes en Estados Unidos en 2012, 862 mil (84,9%) tenía estudios profesionales (licenciatura, técnico superior universitario y profesional asociado); los restantes 153 mil tenían posgrado (15.1%). Según los autores citados, "las cifras representan para México una proporción muy significativa de los mexicanos con mayor capital humano: uno de cada 10 mexicanos con título profesional y poco más de uno de cada cuatro con posgrado vive en Estados Unidos" (Tuirán y Ávila, 2013: 49). A pesar de sus contribuciones, al mercado laboral están en una situación desventajosa. El ingreso de quienes cuentan con licenciatura y posgrado es de 45 mil dólares, en contraste con 65 mil dólares para los nativos, 67 mil dólares para otros inmigrantes.

Por otra parte, en los procesos de retorno, destaca que entre 2005 y 2010 regresaron a México 61 mil mexicanos y mexicanas altamente calificados (40 mil profesionistas, 16 mil maestros y poco más de cinco mil doctores). De acuerdo con Tuirán y Ávila, "el perfil laboral de los

[255] Ver "Qué es mujer migrante", en http://mujermigrante.mx/quienes-somos/. Consultado el 17 de noviembre de 2016.

[256] Ver http://www.omi.gob.mx/es/OMI/Mision_y_Objetivos

migrantes de retorno revela el gran reto que significa para México que la migración internacional calificada no se traduzca ni en una pérdida definitiva (brain drain) ni en un desperdicio de talentos (brain waste)" (Tuirán y Ávila, 2013:52), lo que plantea desafíos para la su incorporación y contribución al desarrollo científico y tecnológico y a la innovación.

1.3. Propuestas y recomendaciones

Las remesas contribuyen a aliviar un problema de ingresos para la manutención de personas migrantes y de sus familias. La obtención de esos recursos puede traer beneficios, pero también implica costos. Como algunos analistas lo han señalado, a pesar de las potencialidades que puedan tener las remesas, ni éstas ni las personas migrantes "podrán sustituir el rol Estado y del mercado (del capital privado) en la promoción de la modernización productiva y de las transformaciones estructurales [...] para impulsar el desarrollo económico" (Canales, 2009: 57).

Sin duda el uso de tecnologías de información y de comunicación han facilitado la información sobre trámites y servicios, han contribuido a la creación y fortalecimiento de redes sociales, han acortado distancias, y han permitido la comunicación entre personas que durante años no lo pudieron hacer debido a los costos o a la carencia de infraestructura, entre otros; sin embargo, es necesario evaluar y monitorear la efectividad de los múltiples portales electrónicos para estar seguros que la información llega a las personas migrantes, que esta información es útil, que hay confianza en las fuentes, pero sobre todo que hay mecanismos para poder hacer efectivo ese conocimiento o esos servicios y que hay participación e interacción con las personas migrantes. Algunos de estos factores se incluyen en lo que algunos autores llaman la e-Gobernanza, lo que se tendría que analizar (Quintanilla y Gil-García, 2014).

Hay que reconocer que en México se ha avanzado hacia la generación y sistematización de información que contribuye al conocimiento de los procesos migratorios, en especial en la publicación de series históricas y en la desagregación de distintas variables para conocer algunas de las características de quienes están involucrados en estos procesos, como edad, escolaridad e inserción laboral, entre otros. Estos esfuerzos de sistematización permiten identificar vacíos, ya sea de la propia desagregación de datos o bien de información que no se capta pero que es necesaria, tal como sucede con los datos relacionados con el acceso a programas y servicios que constituyen parte de la garantía para el acceso y ejercicio de distintos derechos.

Qué significa contribuir al desarrollo mediante la sociedad del conocimiento, debe llevar a distintos planteamientos y entender claramente lo qué es, tanto en la medición de indicadores de comparabilidad a nivel nacional e internacional, como en los retos que eso implica para los propios países. El análisis que se hace en el informe de UNESCO sobre el tema, llama la atención sobre este tipo de retos: "[p]oner en contacto a las poblaciones mediante cables y fibras ópticas no sirve para nada, a no ser que esa "conexión" vaya acompañada por una creación de capacidades y una labor encaminada a producir contenidos adecuados." (UNESCO, 2005: 23). Por otra, también el tema remite a otras dimensiones (éticas, sociales y políticas) que el mismo informe señala, y a cuestionamientos referidos a la "mercantilización" del conocimiento, a las implicaciones sobre la diversidad cultural y los conocimientos locales,

al papel de los dispositivos tecnológicos como instrumentos de vigilancia,[257] entre otros aspectos (*Ibíd*.)

Finalmente, las contribuciones al desarrollo también deben considerar la situación de población altamente calificada que emigra buscando mejores alternativas, las cuales no siempre son tan ventajosas en el lugar de destino, aunque pueden serlo en comparación de lo que sucede en México. Una política integral y acciones al respecto, también debe considerar a la población que por diversas razones debe retornar al país.

[257] Un ejemplo al respecto es la aplicación de tecnologías de información y comunicación para el diseño y aplicación de registros biométricos en la expedición de documentos de identidad y de pasaportes. A lo que habría que agregar, solo como un ejemplo más de muchos, el uso de tales dispositivos en la vigilancia y seguimiento de personas en procesos de deportación mediante pulseras con localizadores, como se hace en los Estados Unidos.

2. *Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora*

2.1. Funcionamiento de la diáspora en lo social

El Instituto de Mexicanos en el Exterior da cuenta de un importante número de asociaciones de mexicanos y de mexicanas registradas en las representaciones consulares de los países en los que esta población reside. Así, a mayo de 2016, el IME contaba con un directorio de 2.605 asociaciones de este tipo, ubicadas en 33 países. Por el volumen de migrantes, en los Estados Unidos se registra el mayor número (2.185 asociaciones). Le siguen en su orden: Canadá (37), España (19) y Alemania (14), así como algunos otros países en los que se pueden encontrar entre cinco y siete asociaciones hasta 19 países en los que sólo hay una asociación (ver Tabla 11)

Tabla 11

México. Asociaciones de migrantes de origen mexicano registradas en representaciones consulares de países de residencia, 2016

Continente	Asociaciones	País con mayor número de asociaciones por continente	Otros países con alguna asociación de migrantes por continente
América	2.532	Estados Unidos* (2.185) y Canadá (37)	Argentina (7), Bolivia (1), Chile (1), Costa Rica (1), Cuba (1), Ecuador (1), El Salvador (1), Guatemala (1), Honduras (1), Panamá (3), Perú (1).
Europa	59	España (19) y Alemania (14)	Bélgica (1), Francia (5), Italia (1), Noruega (1), Países Bajos (6), Reino Unido (2), República Checa (1), Suecia (3), Suiza (5)
Oceanía	6	Australia (5)	Nueva Zelanda (1)
Asia	6		Bangladesh (1), China (1), República de Corea (2), Japón (1), Singapur (1)
África	2		Libia (1), Etiopía (1)
Total	**2605**	**5 países**	**28 países**

*Incluyendo a Puerto Rico

Fuente: Elaboración propia con base en "Información detallada", Estadísticas de mexicanos en el Exterior (IME, 2016)

Si bien el registro del IME puede tener problemas de cobertura, da una idea del número, tipo y ubicación de las asociaciones, no sólo de las referidas a los Estados Unidos. En particular en donde hay varias asociaciones, o muchas como en este último país, es posible identificar algunos de estos elementos que se vinculan a una historia de su constitución y permanencia. De este modo, es posible observar desde agrupaciones que se circunscriben a integrantes de comunidades específicas y de comunidades o de entidades mexicanas que residen en algún condado o estado de destino en particular, hasta grupos cuya cobertura es más amplia, tal como sucede en todos los casos en los que sólo se ha registrado una asociación a nivel nacional. En cuanto al objeto de la asociación, igualmente, hay una gama amplia. La mayoría son asociaciones o clubes que impulsan distintas iniciativas de apoyo a migrantes, a las comunidades y que celebran actividades o emprenden actividades deportivas, sociales,

culturales y políticas. Igualmente, hay asociaciones de estudiantes, profesores e investigadores, así como agrupaciones de empresarios, cámaras de comercio, asociaciones filantrópicas, de caridad y de misioneros, entre otras. La lista incluye las federaciones y confederaciones de clubes de migrantes (ver Directorio de Organizaciones, en IME, 2016).

Hay una larga historia referida a la conformación de asociaciones de la diáspora mexicana y cómo éstas fueron evolucionando en sus objetivos para demandar cambios en la relación con el estado mexicano a través de sus representaciones consulares[258] y/o en relación directa con éste. El incremento en el número de migrantes, la importancia de las remesas, el mayor número de trámites consulares para la regularización, entre otros factores, así como la exigencia de las propias organizaciones de mexicanos y mexicanas en los Estados Unidos por mejores servicios y por la defensa de sus derechos, en la década de 1980 y parte de 1990, incidieron en el rol de los consulados y en su interacción con la comunidad mexicana (Delano, 2006). Como ya se mencionó más arriba, en años de 1990 y de la década del 2000, se crean programas de atención y, en particular, una dependencia (el IME) para fortalecer la interacción con las asociaciones de migrantes, lo que también ha contribuido a promover la creación de redes de estas asociaciones. Asociaciones que se han constituido en actores sociales y políticos con distintas demandas, no sólo de la propia comunidad mexicana sino de la hispana. Además, representantes de más de un centenar de organizaciones participan en el Consejo Consultivo del IME para la elaboración de propuestas y recomendaciones referidas a mejorar la calidad de vida de los mexicanos y las mexicanas en el exterior. En las más recientes participaciones de la sociedad civil en el diseño del Programa Especial de Migración, estuvieron presentes representantes de organizaciones de mexicanos y mexicanas en los Estados Unidos.

Para tener una idea del acercamiento o no de la población mexicana a los consulados de México en los Estados Unidos, se pueden consultar datos de la Encuesta de Migración en la Frontera Norte (EMIF Norte), mediante la cual se identifica que cerca de 50% de las personas residentes en los Estados Unidos que son captadas en la encuesta de 2015,[259] hizo uso de los servicios consulares, aunque se identifica una proporción pequeña de personas que no los conocen. Además, se tiene la percepción de que estos servicios son buenos. En 2015, en 85% de los casos se catalogó positivamente a estos servicios, a diferencia de 79% en 2012 (Colef *et al*., 2016b).

2.2. Propuestas y recomendaciones

Dada la diversidad de organizaciones, con distintas historias, composición y objetivos, habría que evaluar qué sucede con las personas migrantes que no tienen acercamiento a estas organizaciones y cuál es el papel del sistema consular en su atención, dado que hay quienes no acuden a los consulados, o no los conoce, e indagar por las razones del no uso. Entre las demandas más fuertes de la comunidad migrante está la del respeto a los derechos.

Las evidencias de discriminación, maltrato y alta vulnerabilidad a abusos de poblaciones que deben estar invisibilizadas o que restringen su movilidad para evitar una deportación,

[258] Constituida actualmente por 50 representaciones consulares en los Estados Unidos.

[259] Con la EMIF Norte se capta información de varios flujos poblacionales. En este caso en particular se trata de residentes en Estados Unidos que mayoritariamente (alrededor de 90%) ingresan a México porque visitaba a algún familiar o iba a algún acto social o religioso ("migrantes procedentes de los Estados Unidos"). Casi en su totalidad son personas que cuentan con algún documento de legal estancia en los Estados Unidos.

requieren la atención del estado y de la sociedad civil. La vulnerabilidad social se contrarresta fortaleciendo redes. En particular hay problemáticas que demandan atención tanto en el lugar de origen como en el de destino. El tema del retorno forzado es uno de estos, dadas las distintas implicaciones, por lo que se deberían activar distintas respuestas. En miras a una administración que claramente ha amenazado con la expulsión de mexicanos, el papel de las asociaciones será clave para contrarrestar acciones de control y expulsión.

Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social

Cuando se piensa en 32 millones de personas de origen mexicano en los Estados Unidos, cualquier afirmación relativa al "estado de la convivencia", en referencia a la integración y cohesión social de inmigrantes, tiene su propia complejidad. Cualquier afirmación al respecto debe ser matizada, dado que hay múltiples experiencias de integración con sus propias particularidades. En una escala menor, sin embargo, ya sea en países o contextos con un menor número de inmigrantes, esta afirmación también es aplicable, tal como sucede con las experiencias en México, incluyendo a descendientes de población mexicana retornada al país por distintas causas.

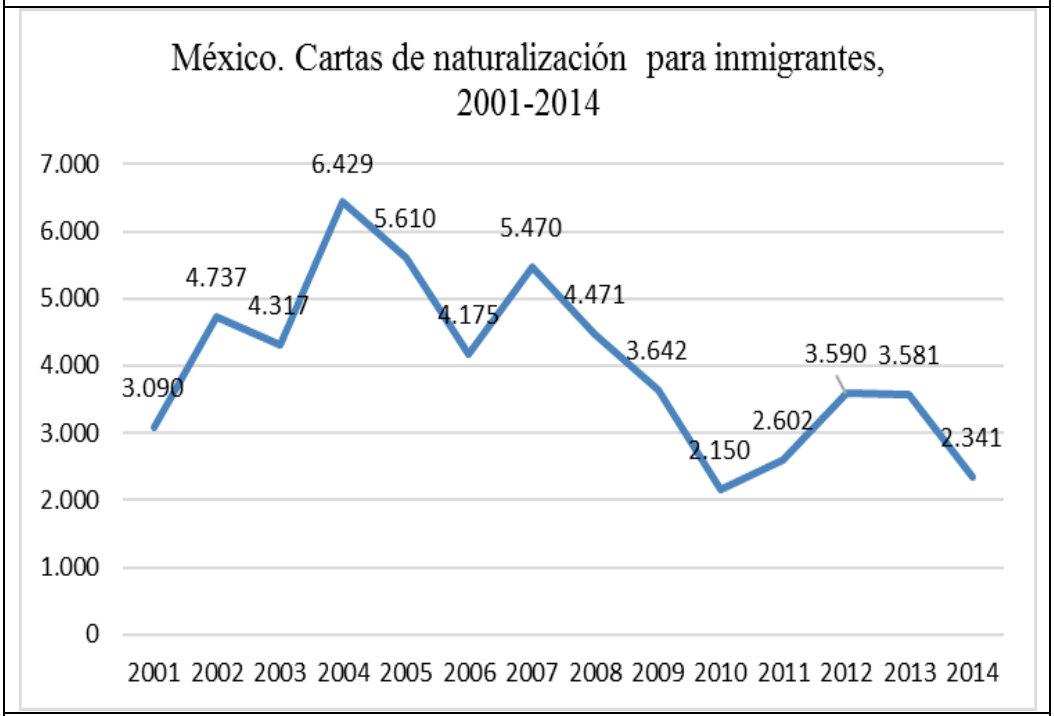
En el balance del "estado de la migración" del Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos (Conapo, 2012), que sintetiza varias aportaciones de analistas en el tema migratorio, se señala que la integración a las sociedades receptoras depende de varios factores: "desde el tiempo de estancia en el país receptor hasta la edad de llegada, pasando por la calificación profesional, las redes sociales de las que dispone la persona inmigrante, sus habilidades personales y la política migratoria del país de acogida" (Conapo, 2012: 26), así como la política migratoria del país emisor y las acciones que emprende para apoyar en ese proceso. Con lo cual se enfatiza que los procesos de integración no sólo son distintos entre personas o grupos, sino que, además, varían en cada caso particular.

Según el Conapo, los inmigrantes mexicanos enfrentan grandes obstáculos para integrarse a la sociedad estadounidense "comparados con otros migrantes": "Los bajos niveles educativos, la falta del manejo del idioma inglés y naturalización, así como la elevada concentración en empleos de baja calificación y la alta prevalencia de hogares mexicanos que viven en pobreza en ese país, sobre todo cuando se les compara con la población nativa y otros inmigrantes" (Ibíd., 2012: 26)

La obtención de la ciudadanía puede usarse como un indicativo del nivel de integración de la población mexicana que vive en los Estados Unidos. Entre 1995 y 2015 la proporción de esta población con ciudadanía estadounidense se duplicó, al pasar de 14,6% a 29,2% en dicho periodo (Serrano, 2016: 44). El porcentaje de hombres y de mujeres con ciudadanía del vecino país del norte es más o menos similar, aunque hay una leve diferencia a favor de las mujeres. Así, según Serrano y Jaramillo (2015), en el periodo 2013-2015, 28,3% del total de inmigrantes obtuvo la ciudadanía; por sexo, 29,9% del total de mujeres mexicanas inmigrantes y 26,9% del total de los hombres inmigrantes obtuvo esa condición (Serrano y Jaramillo, 2015: 46). Por edad, el grupo con mayor proporción de personas con ciudadanía es el de 60 años y más que, en el periodo 2012-2014, representaba 55% del total del grupo. Le sigue el grupo de 40 a 59 años, en el que 34,6% cuenta con ciudadanía (Serrano, González y Hernández, 2014: 40).

Este tipo de detalle en la desagregación no está disponible para **el caso de la población inmigrante en México.** Sin embargo, algunos datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores sirven para tener una idea del número de inmigrantes que se han naturalizado en México desde 2001, cuando se expidieron alrededor de tres mil documentos. El mayor número de naturalizaciones se llevó cabo en 2004, con 6.249 cartas expedidas.

Gráfico 11



Fuente: Estadísticas de Permisos Art. 27 Constitucional y Documentos Art. 30 Constitucional (S.R.E., 2016)

En cuanto a la **población que ha retornado** a México desde los Estados Unidos, se evidencian problemas de integración. En particular, hay problemas asociados al acceso de hijos e hijas a la escuela y a los servicios de salud, sólo para citar dos indicadores sobre los que hay información estadística. Al desagregar las características de la población inmigrante nacida en los Estados Unidos con padre o madre de México, a partir de los datos de la muestra del diez por ciento del Censo de población y Vivienda de 2010, se evidencian obstáculos en el acceso a la escuela. Aproximadamente, 20% de esta población descendiente de mexicanos y mexicanas y con edades entre los tres y los 15 años no asiste a la escuela. Además, 44% del total de esta población inmigrante no tiene acceso a servicios de salud (Serrano, González y Hernández, 2014:130).

Con miras a la integración, mediante la Guía sobre el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), se pueden identificar programas para la inserción o reinserción de mexicanos y mexicanas que han retornado a sus comunidades o a otras que se ubican en el interior de México[260].

[260] Ver http://www.inm.gob.mx/static/repatriacion_h/Repatriacion_H.pdf

Tabla 12

México. Difusión de información sobre programas de apoyo a mexicanos y mexicanas de retorno, 2016		
Secretaría Federal	**Dependencia u Oficina de gobierno**	**Programa**
Secretaría de Gobernación	Instituto Nacional de Migración	Procedimiento de Repatriación al Interior de México
Secretaria de Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Empleo	Subprograma Repatriados Trabajando
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (Formar)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero	Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes
Secretaría de Salud	Salud del Migrante	Promoción de la salud y determinantes Sociales Seguro Popular
Secretaría de Desarrollo Social	Unidad de Microregiones	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 3x1 para migrantes
Secretaría de Economía	Instituto Nacional del Emprendedor	Incubación de empresas. Red de Apoyo al emprendedor Campamento emprendedor Financiamiento a emprendedores
Secretaría de Educación Pública		Programa para la Equidad y la Inclusión Educativa Programa Nacional de Becas
Fuente: Guía sobre el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM). Disponible en http://www.inm.gob.mx/static/repatriacion_h/Repatriacion_H.pdf		

Para los inmigrantes que residen en México, se han impulsado algunos pocos programas tendientes a la integración y a mejorar su atención. En particular, destacamos dos de los programas impulsados desde el gobierno de la ciudad de México dirigido a personas migrantes, algunos específicos para mujeres y sus familias. Mediante el programa de ciudad hospitalaria, por ejemplo, se ha apoyado en los procesos de regularización migratoria. En 2015, se llevó a cabo el programa de regularización migratoria a nivel nacional, pero los resultados no fueron los esperados, por lo que en 2017 se ejecutará un nuevo programa.

Nombre del programa	Objetivo	Dependencia responsable
Programa de atención a las mujeres huéspedes, migrantes y sus familias en la Ciudad de México Inicio: 2016	Contribuir al desarrollo de proyectos productivos para las mujeres Huéspedes y Migrantes y sus familias de la Ciudad de México que coadyuven al bienestar y reinserción económica que disminuyan la brecha de desigualdad.	Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Ciudad de México
Programa ciudad hospitalaria, intercultural y de atención a migrantes en la Ciudad de México Inicio: 2009	Contribuir a que las personas migrantes, huéspedes y sus familias al transitar en la Ciudad de México puedan acceder a los derechos de salud, alimentación, trabajo, equidad, identidad y regularización migratoria a través de los programas sociales y servicios del Gobierno de la Ciudad de México.	

2.3. Describir el estado de la convivencia con los inmigrantes y emigrantes: riesgos de discriminación, racismo, xenofobia.

Tanto en México como en los Estados Unidos hay múltiples ejemplos de los riesgos y vulnerabilidades: a los abusos, a la discriminación, a la comisión de delitos en su contra, a la violencia, a la muerte, entre otros, que han enfrentado las personas migrantes, en especial, quienes no tienen documentación migratoria, ya sea porque ingresaron a cualquiera de estos dos países sin documentos, o bien porque ingresaron con un permiso migratorio y éste se les venció.

Para darse una idea acerca de las percepciones y las valoraciones que la sociedad mexicana tiene sobre las personas inmigrantes, en temas como "sus derechos, la política migratoria más adecuada, la valoración de la diversidad cultural, la tolerancia y la disposición de la sociedad mexicana a aceptar a las y los extranjeros e integrarlos en la vida nacional", el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en 2010, realizó la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis-2010)[261]. En su introducción al informe de resultados sobre personas migrantes, Ricardo Bucio, presidente de Conapred, expresaba: "[l]os datos que se dan a conocer confrontan directamente el discurso y el imaginario de una sociedad que se autodenomina multicultural, hospitalaria, generosa con quienes vienen de fuera" (Conapred, 2011).

Al preguntarle a personas inmigrantes por el principal problema que enfrentan los inmigrantes en general en México: 23% identifica situaciones que se relacionan con el desempleo, 20,5% la discriminación, 17% la inseguridad, 14% la falta de documentos, 3% el abuso de autoridad

[261] Encuesta a algún integrante mayor de 12 años de los 13.751 hogares que componen la muestra de la Enadis 2010. La encuesta también incluyó 10 cuestionarios para grupos en vulnerabilidad.

y 1% la violación de sus derechos. Cuando la pregunta es directamente sobre el problema que el/la informante enfrenta: 39% contesta que el desempleo, 37% la inseguridad, 7,4% la falta de documentos y 2,3% la discriminación. Con relación a la opinión que tienen sobre el respeto de los derechos humanos de los y las migrantes en México, 3 de 10 inmigrantes está de acuerdo con que no se respetan. Cinco de cada 10 opina que la sociedad mexicana no ayuda a los inmigrantes porque no conoce sus problemas.

Al indagar con población mexicana por lo que el gobierno debería hacer respecto a las personas de otros países que llegan a México: 43,7% señala que se requiere la creación de empleos, 27% negociar un acuerdo con los otros países y 25% controlar la migración. Al preguntar si estarían dispuesta a permitir que una persona extranjera viviera en su casa, seis de cada 10 dio una respuesta afirmativa.

Las percepciones negativas sobre la migración están influidas por representaciones sociales mediante las cuales se ve al migrante como un extraño que, en muchos casos, es criminalizado, sobre todo si no tiene documentación migratoria. A eso se suma, el efecto de las medidas de control que ya habíamos citado al comenzar este informe, creando condiciones propicias para que las personas migrantes sean víctimas de maltrato, tal como sucede en los procesos de tránsito o de cruce de fronteras y, de manera creciente, al interior de los países. En los Estados Unidos distintas leyes han contribuido a la estigmatización, al racismo y a la xenofobia en contra de migrantes de origen mexicano. En México se han documentado las violaciones de derechos humanos a migrantes provenientes de Centroamérica en las dos últimas décadas, pero la historia de tales abusos es más larga. La presencia de la delincuencia y del crimen organizado controlando las rutas de tránsito, la corrupción y la impunidad en que quedan los delitos se han sumado a esta situación para obstaculizar la movilidad y deportar persona que buscan mejorar en algo sus condiciones de vida.

Otros informes y estudios dan cuenta de las dificultades en el acceso y garantía a distintos derechos: a la salud, al trabajo digno, a la educación, al debido proceso, entre otros, independientemente del estatus migratorio.

Recomendaciones

Durante varios años se ha insistido en la necesidad de profesionalizar a los agentes de gobierno que deben prestar distintos servicios, con un enfoque de derechos humanos. También se ha dicho que se han gastados millones de pesos en este esfuerzo; sin embargo, no deja de sorprender que cada vez que se cambia a un funcionario local se desconozcan aspectos elementales relacionados con esta preocupación. El lenguaje de los derechos humanos no debe ser una etiqueta sino un modo de vida, de reconocimiento de la dignidad y de búsqueda permanente de la justicia social.

La garantía de los derechos implica generar capacidades, fortalecer instituciones, crear infraestructura, involucrar a distintos sujetos sociales, reconocer la diversidad, crear alianzas, fomentar colaboraciones, entre otras acciones, para buscar las transformaciones necesarias para ese fin. La protección de derechos implica monitorear las acciones, contar con información, saber qué se hace, cómo se hace y para qué se hace. También implica la participación, así como la identificación de las dimensiones y escalas de los procesos migratorios, buscando remontar el nacionalismo metodológico. Es necesario analizar estos procesos, pues si bien hay cuestiones comunes, hay otras que no lo son, tienen sus propias especificidades que deben ser consideradas para la formulación de política pública.

Bibliografía

BANCO DE MÉXICO (Banxico) (2016a), "Estadísticas", en Política Monetaria e Inflación. Disponible en: http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/remesas.html. Consultado el 7 de noviembre de 2016.

BANCO DE MÉXICO (Banxico) (2016b), "Remesas", en Sistema de Información Económica. Disponible en: http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros. Consultado el 7 de noviembre de 2016.

BANCO MUNDIAL (2016): "Leve aumento de remesas hacia países en desarrollo en 2015", Comunicado de Prensa, 13 de abril de 2016. Disponible en: http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/04/13/remittances-to-developing-countries-edge-up-slightly-in-2015. Consultado el 7 de noviembre de 2016.

CANALES, A. I. (2009): "Migración internacional y desarrollo. Evidencia del aporte de los mexicanos a la economía de Estados Unidos". En P. Leite y S. E. Giorguli, El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos. México, Conapo, pp. 47-89.

CANALES, A. I. (2009): "El debate sobre migración y desarrollo. Evidencias y aportes desde América Latina". Latin American Research Review, 50 (1), pp. 29-53.

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE (COLEF), Unidad de Política Migratoria (UPM), Consejo Nacional de Población (Conapo), Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS) y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2016a): Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. Informe Anual de Resultados 2014. México D.F., COLEF, UPM, Conapo, Segob, S.R.E., STyPS y Conapred.

EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE (COLEF), Unidad de Política Migratoria (UPM), Consejo Nacional de Población (Conapo), Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Relaciones Exteriores (S.R.E.), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS) y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2016b): Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México. Reporte Trimestral de Resultados, octubre-diciembre 2015. En Boletín EMIF NORTE 2015. Disponible en: http://www.colef.mx/emif/boletines/ReporteTrimestral-NORTE%20T4-2015.pdf. Consultado 17 de noviembre de 2016.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (Conapred) (2011): Encuesta Nacional sobre Discriminación en México – Enadis 2010. Resultados sobre personas migrantes. México, Conapred.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO) (2010): Caleidoscopio de las remesas en México y en el mundo. México D.F., CONAPO.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO) (2012): Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010. México D.F., CONAPO.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO) (2016): Numeralia migratoria. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Numeralia_Migratoria_OMI_2016. Consultado 11 de noviembre de 2016.

DELANO, A. (2006): "De la "no intervención" a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-diáspora en el caso mexicano". En C. González (coord.) Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe (Tomo II). México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 145-189.

DIDOU, S. y J. P. Durand (2013): "Extranjeros en el campo científico mexicano: primeras aproximaciones". Revista Electrónica de Investigación Educativa, 15(3), pp. 68-84. Disponible en: http://redie.uabc.mx/redie/article/view/557/816. Consultado el 18 de noviembre de 2016.

DURAND, J. (2016): La migración México-Estados Unidos. México D.F., El Colegio de México [Colección Historias Mínimas].

DOMENECH, E. (2011): "La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con "rostro humano"". Ponencia presentada en IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo "Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad". Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 18 al 20 de mayo de 2010.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013): Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018. México. Disponible en: http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2014): Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, México D.F.: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/edicion_impresa_PEM.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA (GTPM) (2013): Posicionamiento general respecto al marco normativo y políticas en materia migratoria en México. México D.F., GTPM.

INSTITUTO DE MEXICANOS EN EL EXTERIOR (IME) (2016): "Estadística de la población mexicana en el mundo 2015". En Mexicanos en el mundo. Disponible en: http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo. Consultado el 10 de noviembre de 2016.

ISLAS, O. y A. Arribas (2010): "La agenda digital propuesta por la Coordinación General de la Sociedad de la Información y el Conocimiento". Razón y Palabra, 15 (72), mayo-julio. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/1995/199514906048.pdf. Consultado el 17 de noviembre de 2016.

LEVITT, P. 1996) "Social Remittances: A Conceptual Tool for Understanding Migration and Development". Working Paper, Series Number 96.04. http://www.hsph.harvard.edu/hcpds/wpweb/96_04.pdf.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) (2012): Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas. Viena, UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-

and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf. Consultado 12 de octubre de 2016.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) (2016): "Tráfico ilícito de migrantes", en Delincuencia organizada transnacional. Disponible en: https://www.unodc.org/toc/es/crimes/migrant-smuggling.html. Consultado 12 de octubre de 2016.

QUINTANILLA, G. y J. R. Gil-García (2014): "E-Gobernanza y sitios web de la administración pública federal en Canadá y México". Documentos de Trabajo, 282. México, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. 44p. Disponible en http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-282.pdf. Consultado el 19 de noviembre de 2016.

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES (S.R.E.) (2016): "Estadísticas de Permisos Art. 27 Constitucional y Documentos Art. 30 Constitucional". Disponible en: http://sre.gob.mx/estadisticas-de-documentos-art-30-constitucional. Consultado el 3 de noviembre de 2016.

SERRANO Herrera, C. (ed.) (2016): Situación Migración México, Año 8, No. 13, Primer semestre 2016. México D.F., Fundación BBVA Bancomer A.C. y BBVA Bancomer S.A.

SERRANO Herrera, C. y M. Jaramillo Benítez (Coords.) (2015): Anuario de migración y remesas. México 2016. México D.F., Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población y Fundación BBVA.

SERRANO Herrera, C. y J. González Rosas y R. A. Hernández (Coords.) (2014): Anuario de migración y remesas. México 2015. México D.F., Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población y Fundación BBVA.

TUIRÁN, R., J. Santibáñez y R. Corona (2006): "El monto de las remesas familiares en México: ¿Mito o realidad?". Papeles de Población, 50, pp. 147-169.

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA (UPM) (2013): Legislación migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la migración en México 2013. México D.F., Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/legislacionMigratoria/pdf/presentacion.pdf. Consultado el 28 de octubre de 2016.

Guatemala

Aracely J. Martínez Rodas

Introducción

Este informe presenta datos a nivel nacional sobre los movimientos de población que ocurren en Guatemala, tanto internos como externos. Utiliza fuentes de información oficial, documentos de sociedad civil, reportes de entidades internacionales e informes elaborados por expertos en determinados temas. Se han priorizado aquellas fuentes oficiales, de organismos internacionales y de organizaciones no gubernamentales reconocidas como referentes en el ámbito nacional, regional e internacional.

Se ha incluido la información publicada más reciente y actualizada posible, dada las carencias del Estado en cuanto a datos oficiales, pues el censo nacional no se realiza desde 2002. Cabe indicar que respecto de la migración internacional se conoce de dos encuestas nacionales realizadas en 2016 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), las cuales todavía no están disponibles y por razones del plazo de entrega no ha sido posible incluir en este documento.

Contexto migratorio:

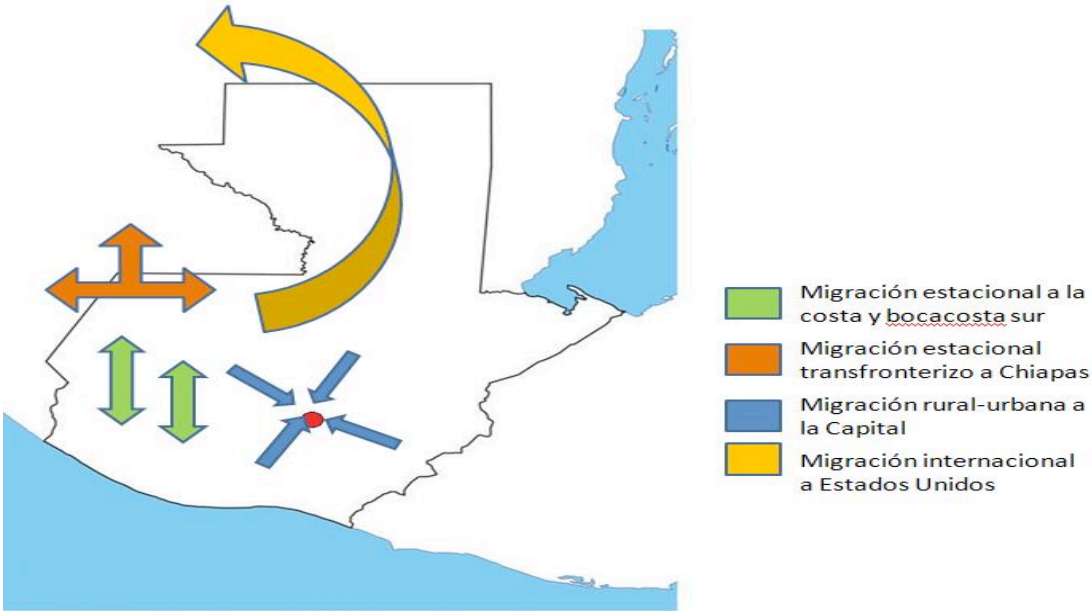
Históricamente, los movimientos de población guatemalteca han sido de cuatro tipos: el primero es el desplazamiento **estacional** hacia las zonas de producción agrícola para la exportación (caña de azúcar, algodón, café, banano, etc.), como jornaleros para complementar la agricultura de subsistencia basada en el cultivo de maíz y frijol. Este desplazamiento tiene dos destinos principales: la costa y bocacosta sur del país, y la región fronteriza del Soconusco, Chiapas, México.

Sus antecedentes se remontan a la época colonial, donde el sistema de Repartimientos obligaba a la población indígena a trabajar durante ciertos períodos para un encomendero español. Posteriormente, con la Independencia de España en 1821, este sistema de trabajo forzado se volvió asalariado y fue durante la Reforma Liberal de 1871 que se vio reforzado en beneficio de las plantaciones de café y otros productos de exportación para proveer mano de obra barata y constante desde el altiplano occidental a la economía de agro exportación (Torres Rivas, 1993).

En segundo lugar, la migración **rural-urbana**, principalmente hacia la ciudad capital, cuya mayor expresión sucedió en la década de 1970, derivada de los efectos del terremoto de 1976. Es uno de los factores principales de crecimiento urbano, donde muchos migrantes se insertan en ocupaciones de baja calificación y la economía informal, como forma de subsistencia familiar (Bastos y Camus, 1995).

Un tercer tipo es el desplazamiento **rural – rural de expansión de frontera agrícola,** cuyos destinos han variado en diferentes épocas, según la atracción que ejercen como oportunidad económica para las familias, especialmente en la obtención de tierras para la agricultura y la ganadería. Entre los destinos están: en las décadas de 1950-1960, la costa sur y el departamento de Izabal; en 1970 y 1980, la Franja Transversal del Norte y el departamento de Petén. En un primer momento fueron migraciones promovidas por el Estado con diversas modalidades de concesión de tierras, pero luego el desplazamiento ocurrió de forma espontánea (Gellert, 2000:6).

Ilustración 1. Mapa de flujos migratorios en Guatemala



Fuente: Martínez Rodas, 2015:134

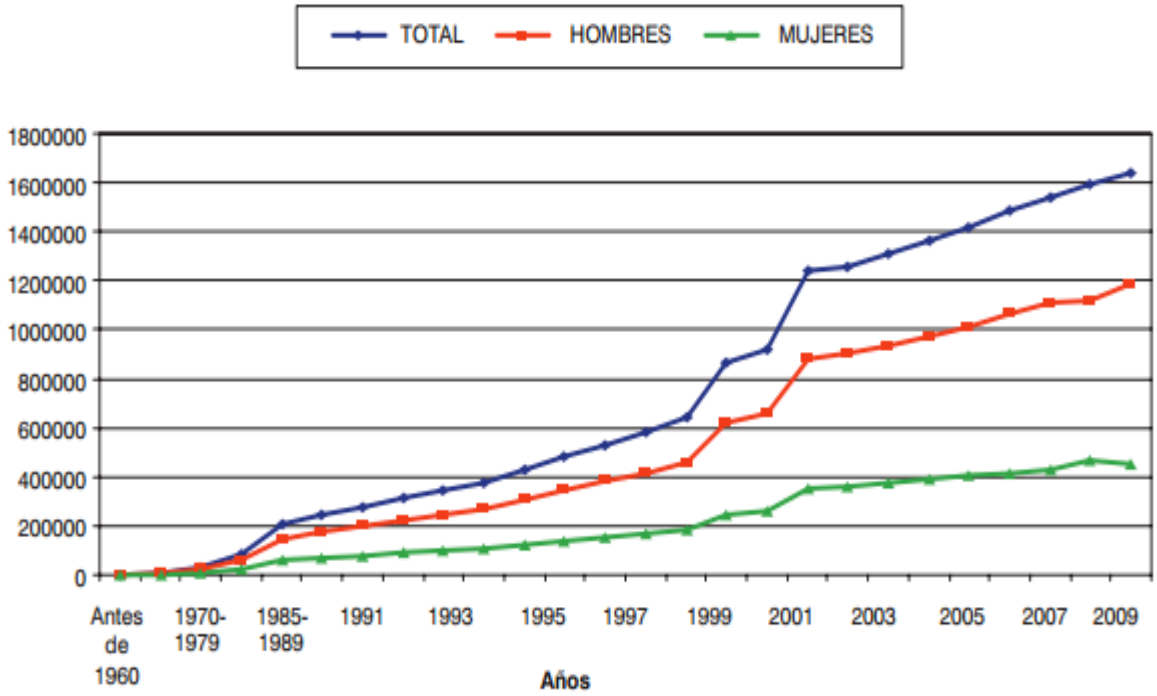
En cuarto lugar, está la **migración internacional**, especialmente hacia los Estados Unidos. Este desplazamiento ocurre aproximadamente desde mediados del siglo XX, con la salida de los primeros guatemaltecos hacia el extranjero, atraídos por las oportunidades que se les presentaban. La mayoría viajó con visas, pero también hubo indocumentados que atravesaron México con facilidad (Caballeros, 2009:22). En el caso de la población garífuna, su salida estuvo relacionada con el trabajo en las marinas mercantes británica y estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial (González, 2008:210).

En la década de 1970, la migración internacional se vio aumentada por dos nuevos factores: el terremoto de 1976 que impactó al país con la gran cantidad de víctimas, daños a la infraestructura, servicios y otros que afectaron a la economía nacional, y la agudización del conflicto armado interno que afectó sobre todo zonas urbanas (Caballeros, 2009:23).

Durante la década de 1980, la migración internacional aumentó asociada claramente al recrudecimiento del conflicto armado interno. En esta época, la represión y operativos militares genocidas en zonas rurales indígenas, así como la agudización de la crisis económica generalizada fueron los principales expulsores de población hacia Estados Unidos y México como desplazados, refugiados, solicitantes de asilo y migrantes económicos.

Según la Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2011:54), el volumen de emigrantes aumentó de manera significativa en la década de 1990, por diversas causas estructurales tanto nacionales como internacionales. Es notorio que entre 1999 y 2001 la población emigrante se duplicó como un efecto de, entre otros factores, la caída de los precios del café, los recortes a la inversión social, la privatización de empresas estatales y las pocas oportunidades y acceso a servicios básicos (Martínez Rodas, 2015: 139).

Gráfico 1. Tendencia de la migración internacional de toda la vida de la población guatemalteca diferenciada por género. Período: antes de 1960 -2010.



Fuente: Encuesta sobre Remesas, 2010 (OIM, 2011:54)

Con la entrada del siglo XXI, la población guatemalteca ha seguido emigrando y aumentando en volumen, dada la atracción que ejerce Estados Unidos con su creciente demanda de mano de obra y sumado a las deficiencias estructurales y pocas oportunidades que ofrece Guatemala. No obstante, aun cuando las causas estructurales son un factor determinante para la salida de población guatemalteca, a ello se añaden las redes migratorias construidas a lo largo de décadas y que facilitan la movilización de personas. Las redes enlazan comunidades de origen con ciudades de destino y son intermediarias para todo el proceso migratorio, desde la salida y pago al coyote, hasta la recepción e inserción en Estados unidos. Asimismo, un tercer factor que impulsa la emigración es la percepción de la población sobre Estados Unidos como un lugar de oportunidades, y que refuerza y motiva la salida (Martínez Rodas, 2015:140).

En épocas recientes, el desplazamiento internacional se ha diversificado y complejizado por diversas causas. Entre ellas, además de los motivos económicos y laborales, pueden mencionarse: reunificación familiar, tradición migratoria, conflictos por territorio, efectos del cambio climático, violencia estructural, inseguridad, narcotráfico y crimen organizado. No obstante, no existen datos sobre la cantidad de emigrantes y su asociación a estas causas, ni tampoco el tipo de desplazamiento que causan.

La emigración actual ocurre en un contexto político de cierre de fronteras, militarización y énfasis en la seguridad nacional, que criminaliza al emigrante irregular, que ya no es únicamente el jefe o jefa de hogar, sino también niños y niñas no acompañados y unidades familiares. Esto ha incrementado el costo del desplazamiento en cuanto a los precios que cobra el guía o coyote, pero también en la incertidumbre de ser capturado, de sufrir un accidente, muerte, secuestros y extorsiones en la ruta por México. Las deportaciones también

han aumentado y crean nuevas demandas de atención en el país para la recepción e inserción de cientos de guatemaltecos que llegan cada semana desde Estados Unidos (vía aérea) o México (vía terrestre). Asimismo, el territorio guatemalteco ha sido receptor de migrantes centroamericanos, caribeños y, más recientemente, extra continentales (africanos y asiáticos) en tránsito hacia Estados Unidos. En este contexto, Guatemala se ha convertido en un país de emigración, inmigración, tránsito y retorno de migrantes. A continuación se incluyen cifras que describen estos flujos.

Los flujos migratorios en Guatemala

En esta sección se describe la información sobre los flujos migratorios en Guatemala, a partir de diversas fuentes tanto nacionales como internacionales.

Inmigración

El Migration Policy Institute estima que para 2015, en Guatemala existen alrededor de 73,000 inmigrantes, cuyos orígenes pueden observarse en la tabla a continuación.

Tabla 1. Inmigrantes en Guatemala por país de origen

Región	País	Cantidad	% por país	% por región
Asia	Corea	2000	2.74	4.11
	China	1000	1.37	
Centroamérica	El Salvador	19000	26.03	52.06
	Nicaragua	9000	12.33	
	Honduras	8000	10.96	
	Belice	1000	1.37	
	Costa Rica	1000	1.37	
El Caribe	Cuba	1000	1.37	1.37
Europa	Alemania	1000	1.37	2.74
	España	1000	1.37	
Norteamérica	México	18000	24.66	36.99
	Estados Unidos	9000	12.33	
Sudamérica	Argentina	1000	1.37	2.74
	Colombia	1000	1.37	
Total		73000	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del Migration Policy Institute: http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics

Como puede observarse, es la propia región centroamericana el origen de más de la mitad de inmigrantes en Guatemala, siendo El Salvador el principal país emisor. Estos datos muestran que Guatemala se ha posicionado también como país de destino, si bien es cierto que la proporción de inmigrantes es mucho menor respecto de la población total (0.5%) y de la población emigrante (6.73%).

La variación de población inmigrante en el tiempo puede verse en la gráfica No. 2. Cabe destacar la década de 1990, donde el volumen de inmigrantes aumentó de manera

considerable, representando casi un 3% de la población total. Ello puede deberse a varios factores, tales como la apertura financiera y comercial que inicia a finales de la década de 1980, el incremento de la inversión privada, especialmente en el sector construcción, la privatización de bienes públicos, la apertura democrática con la firma de los Acuerdos de Paz de 1996 y el consiguiente incremento del gasto social que alcanza su nivel más alto en 1999. Asimismo, durante esa época se fortaleció el estímulo al sector turismo, a las exportaciones, y a la inversión extranjera a través de diversas políticas de atracción, por ejemplo, la reducción de aranceles, incentivos tributarios y suscripción de tratados comerciales y la aprobación de leyes como la *Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila* (Decreto 29-89) y la *Ley de Zonas Francas* (Decreto 65-89), cuyo objetivo era incentivar y desarrollar la producción destinada a otros países (Cabrera, Delgado y Guzmán, 2009:3-11).

Tabla 2. Variación de Inmigrantes en Guatemala entre 1960 y 2015

Año	**Población total**	**Inmigrantes**	**% de la población total**
1960	4141000	43000	1
1970	5420000	41000	0.8
1980	7016000	42000	0.6
1990	9159000	264000	2.9
2000	11689000	48000	0.4
2010	14732000	66000	0.4
2015	16343000	76000	0.5

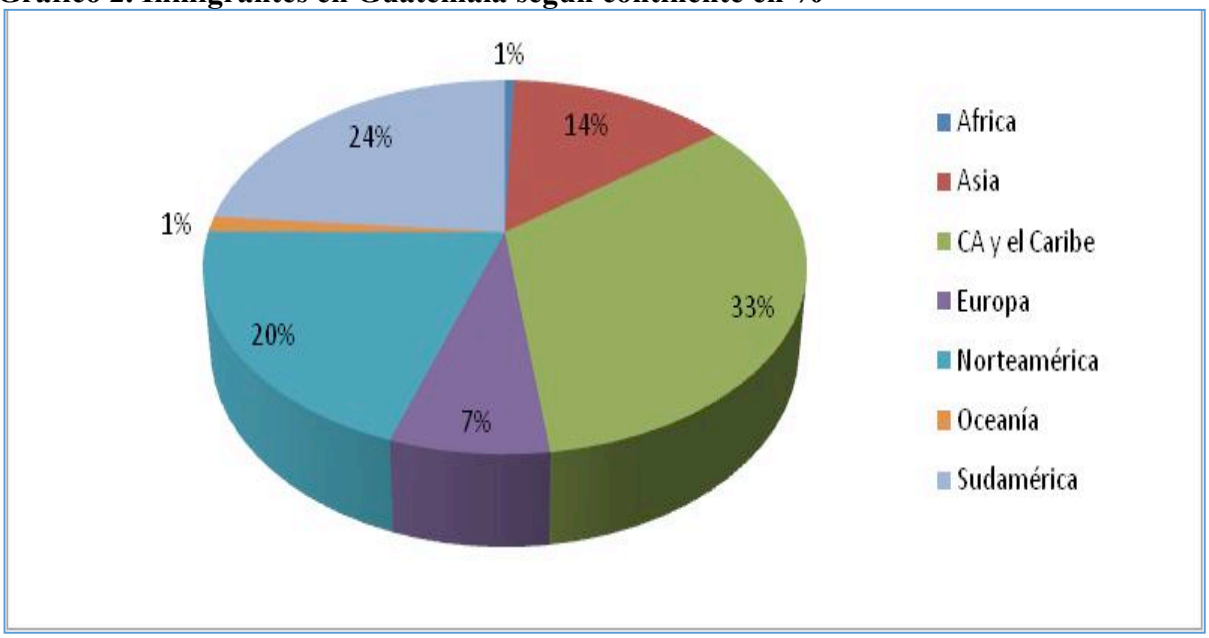
Fuente: elaboración propia con datos del Migration Policy Institute: http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics

Lo anterior muestra que Guatemala constituyó durante dicha década un lugar atractivo para la inmigración. Un ejemplo es la población coreana, que llegó a partir de 1985 con el establecimiento de fábricas maquiladoras de prendas de vestir para exportar a Estados Unidos. Posteriormente comenzaron a llegar más individuos y familias coreanas que fueron asentándose en la ciudad capital formando un enclave de negocios diversos que atiende las necesidades de consumo nostálgico y cultural. Aun cuando no hay estudios o datos estadísticos nacionales que lo demuestren, se estima que la cantidad de coreanos en Guatemala ha aumentado de 2000 inmigrantes en 1997 a aproximadamente entre 6 y 7000 personas. De ellas, el 90% vive en la ciudad capital y la mayoría son residentes permanentes (Sebastián, 2014).

Otro ejemplo es la población árabe, cuya inmigración de acuerdo con Kayayan (2016) está asociada a los diversos conflictos de la región de Medio Oriente en distintas épocas. En su caso, ha sido el efecto de las redes migratorias lo que ha atraído a los árabes desde distintos países, tales como Líbano, Jordania, Egipto, Siria, entre otros, para su inserción dentro del sector comercial. Si bien es cierto que los árabes han estado ingresando a Guatemala desde antes de la década de 1950, es a partir de 1990 que ingresan en mayor número (Kayayan, 2016:73).

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Migración de Guatemala[262], el país recibe inmigrantes desde todos los continentes. La mayoría procede de Centroamérica y el Caribe (33%), seguido de Sudamérica (24%) y Norteamérica (20%), lo cual tiene sentido en cuanto a la cercanía geográfica y cultural. Para mayores detalles de este flujo, ver el Anexo A.

Gráfico 2. Inmigrantes en Guatemala según continente en %

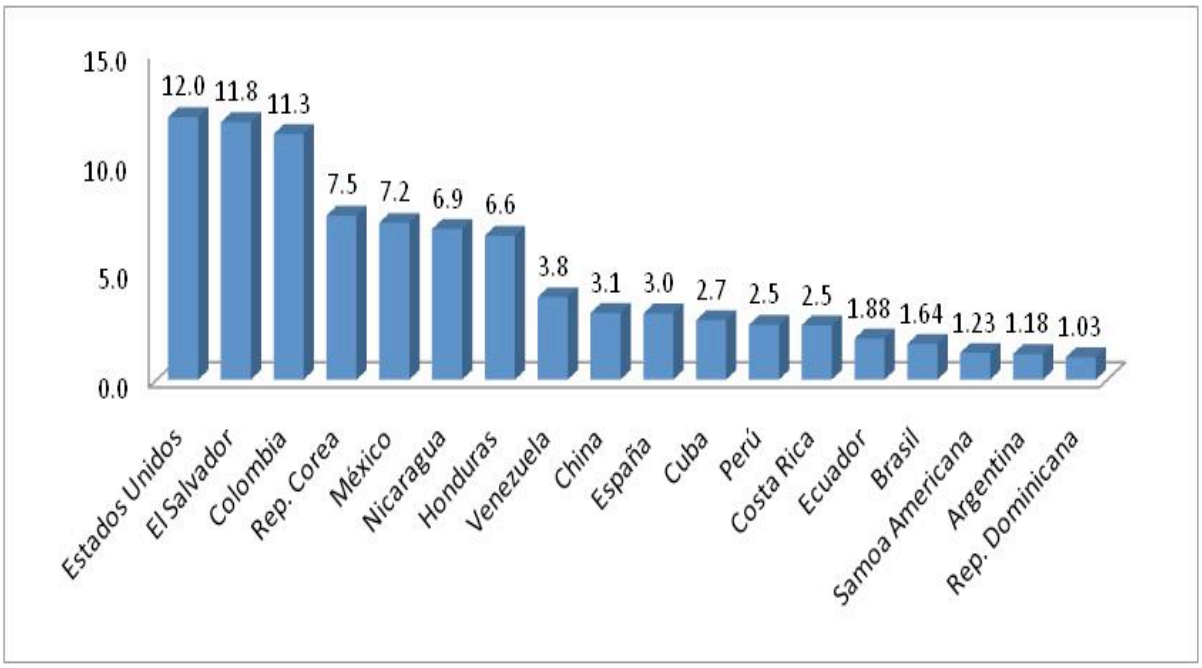


Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Estadística de la Dirección General de Migración de Guatemala, 2016.

Como puede observarse en la gráfica No. 3, los países de origen principales son: Estados Unidos (12%), El Salvador (11.8%) y Colombia (11%). Cabe destacar que los países centroamericanos se encuentran entre los mayores emisores de población, excepto Costa Rica (2.5%). Asimismo, llama la atención la presencia de inmigrantes de Samoa Americana (1.23%) como dato curioso. Es importante indicar que no se detallan las razones de llegada de dichas poblaciones, ni existe un perfil sobre la población inmigrante, ni tampoco investigaciones al respecto.

[262] La Dirección General de Migración proporcionó datos sobre residencias permanentes y temporales, y visas de negocios entre 2011 y 2016, al no contar con más información de años anteriores. Las estimaciones de este informe proceden de dicha fuente y la tabla No.4 condensa los datos.

Gráfico 3. Países de origen de inmigrantes en %



Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Estadística de la Dirección General de Migración de Guatemala, 2016.

Migración internacional

De acuerdo con el Migration Policy Institute, que recoge datos de Naciones Unidas, para 2015 se estima que Guatemala tiene 1,010,000 emigrantes, cuyos destinos son:

Tabla 3. Emigrantes guatemaltecos por país de destino

Región	País	Cantidad	% por país	% por región
Europa	España	7000	0.69	1.78
	Francia	3000	0.30	
	Alemania	2000	0.20	
	Italia	2000	0.20	
	Suecia	1000	0.10	
	Reino Unido	1000	0.10	
	Países Bajos	1000	0.10	
	Suiza	1000	0.10	
Centroamérica	Belice	23000	2.28	3.96
	El Salvador	9000	0.89	
	Honduras	3000	0.30	
	Costa Rica	3000	0.30	
	Nicaragua	2000	0.20	
Norteamérica	Estados Unidos	881000	87.23	94.26
	México	53000	5.25	
	Canadá	18000	1.78	
	Total	1010000	100	100

Fuente: elaboración propia con datos del Migration Policy Institute: http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics

Como se puede observar en la tabla 3, los destinos principales son Estados Unidos (87%) y México (5%), aun cuando Centroamérica, Canadá y Europa también son regiones receptoras en mucha menor medida.

De acuerdo con el Pew Research Center, que recoge datos censales de Estados Unidos, se estima que para 2013 la población guatemalteca en Estados Unidos es de 1.3 millones, de los cuales 57% son hombres y 43% mujeres. Esta cifra incluye aquellos que nacieron en Guatemala y a quienes tienen ancestros guatemaltecos y se identifican como tal. Representan la sexta población más grande de inmigrantes, ya que constituyen el 2.4% de hispanos. Entre 1990 y 2013, dicha población se ha quintuplicado de 267,000 a 1.3 millones. A continuación se describen algunos datos relevantes.

Tabla 4. Guatemaltecos en Estados Unidos

Aspecto	Descripción
Población nacida en Guatemala	Entre 1990 y 2013, la población de origen guatemalteco creció casi un 300%: de 213,000 a 834,000. Ello indica que casi dos tercios (64%) de la población en Estados Unidos nacieron en Guatemala.
Lugar de residencia	Un 37% de guatemaltecos vive principalmente en el oeste de Estados Unidos, principalmente en California (31%). Aproximadamente un tercio (34%) vive en el sur, sobre todo en el estado de Florida (9%).
Tiempo de estadía	Un tercio de inmigrantes guatemaltecos (30%) tiene 20 años o más de vivir en Estados Unidos
Estatus migratorio	Un 24% de guatemaltecos son ciudadanos estadounidenses.
Idioma	Un 45% de guatemaltecos tiene dominio del idioma inglés. No

	obstante, 55% de la población mayor de 5 años indica tener poca competencia en el idioma, mientras que 88% de guatemaltecos mayores de 5 años habla español en casa.
Edad	El promedio de edad es de 28 años, constituyendo una población más joven que la estadounidense (37%). Entre aquellos que nacieron en Guatemala, el promedio de edad es 35 años, mientras que entre los nacidos en Estados Unidos es de 11 años.
Estado civil	Un 43% de guatemaltecos mayores de 18 años están casados.
Escolaridad	La población guatemalteca en Estados unidos tiene menos niveles de educación que la población estadounidense e hispana en general. Un 55% de guatemaltecos mayores de 25 años tiene menos de educación secundaria, en tanto sólo 9% tiene titulación universitaria.
Ingresos	El promedio anual de ingreso para los guatemaltecos mayores de 16 años es de $18,000, menos que el promedio para hispanos en general ($21,900). Constituyen la quinta población más pobre (28%).
Seguro medico	Un 45% de guatemaltecos no cuenta con seguro médico, comparado con 29% de hispanos y 15% de estadounidenses. No obstante, estos datos fueron producidos antes de la implementación del Affordable Care Act, por lo que cabe esperar cambios en informes posteriores.
Vivienda	Un 28% de guatemaltecos es propietario de su vivienda, en una proporción menor que los hispanos (45%) y estadounidenses (64%).
Tipo de hogar	Un 51% de guatemaltecos vive en hogares de familia nuclear, en tanto 13% vive con personas que no son familiares. El promedio de miembros es de 4 personas por hogar, mayor que el general de hispanos (3.5) y estadounidenses (2.6).

Fuente: elaboración propia con datos del Pew Research Center: http://www.pewhispanic.org/2015/09/15/hispanics-of-guatemalan-origin-in-the-united-states-2013/

Como se puede observar, es importante distinguir entre la población guatemalteca nacida en Guatemala o en Estados Unidos. Las cifras varían de manera importante en diversos aspectos según las oportunidades de cada país. Asimismo, cabe resaltar las condiciones de los guatemaltecos emigrantes, las cuales son un poco peores que las de los hispanos en general, y bastante peores que las de los estadounidenses. No obstante, esto está en relación al tiempo de estadía y al momento de llegada de la población a Estados Unidos. Como se ha visto, sólo un tercio tiene 20 años o más de vivir fuera de Guatemala, por lo que el flujo de guatemaltecos es joven comparado con otras nacionalidades como la mexicana.

Según la *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, INE, en 2014, un 2.6% de los hogares reportan que al menos uno de sus miembros emigró en los últimos cinco años. Esta cifra es mayor en el área rural, donde la proporción es de 3.6%, en tanto que en el área urbana es de 1.8% de hogares. En 87% de los hogares solamente un miembro había emigrado, seguido de 11.1% de hogares con dos miembros, y en menos del 5% tres miembros o más (INE, 2016:33).

Dada la falta de información más reciente, los datos de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM (2011b) indican que los guatemaltecos en Estados Unidos son aproximadamente 1.6 millones, que representan el 11% de la población total a 2011 (14.7 millones según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística). Un 72% son hombres y

28% mujeres, entre 15 y34 años (78%), cuyo origen es principalmente Guatemala (19%), San Marcos (11%) y Huehuetenango (8%) (OIM, 2011b).

El destino principal es Estados Unidos, donde reside el 97% de los guatemaltecos en el extranjero, especialmente California (34%), Nueva York (11%), Texas (10%) y Florida (7%); sólo en la ciudad de Los Ángeles se ubica un 29%. Los motivos son principalmente económicos, en busca de empleo y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida (52%), en busca de empleo (37%) y reunificación familiar (3%). Un 0.6% manifiesta haberse ido por violencia (OIM, 2011b).

La mayoría de los emigrantes son hijos (45%), seguido de esposos (21%) y hermanos (17%). Un 47% viaja soltero, en tanto que 46% lo hace casado o unido, lo cual es importante de considerar en cuanto a la separación familiar y el cambio de roles para las mujeres de dichas familias. En el país de destino, se han incrementado las proporciones de emigrantes casados o unidos a 67% (OIM, 2011b).

En cuanto a niveles de escolaridad, el 46% viajó con algún grado de educación primaria (28.2% completa), seguido de 26% con algún grado de educación diversificada (20.4% completa) y 22% con algún grado de educación secundaria (16% completa). Sólo 1% tenía estudios universitarios, con lo cual es una población con baja escolaridad. Las ocupaciones en las que se insertan son diversas, con el propósito de aumentar sus posibilidades de éxito económico. Un 24% está en trabajos no calificados, seguido de operarios y artesanos (22%) y agricultores, agropecuarios y pesqueros (15%). La mayoría trabaja en servicios (27%), comercio y hostelería (24%), construcción (15%), e industria manufacturera, textil y alimenticia (10%) (OIM, 2011b).

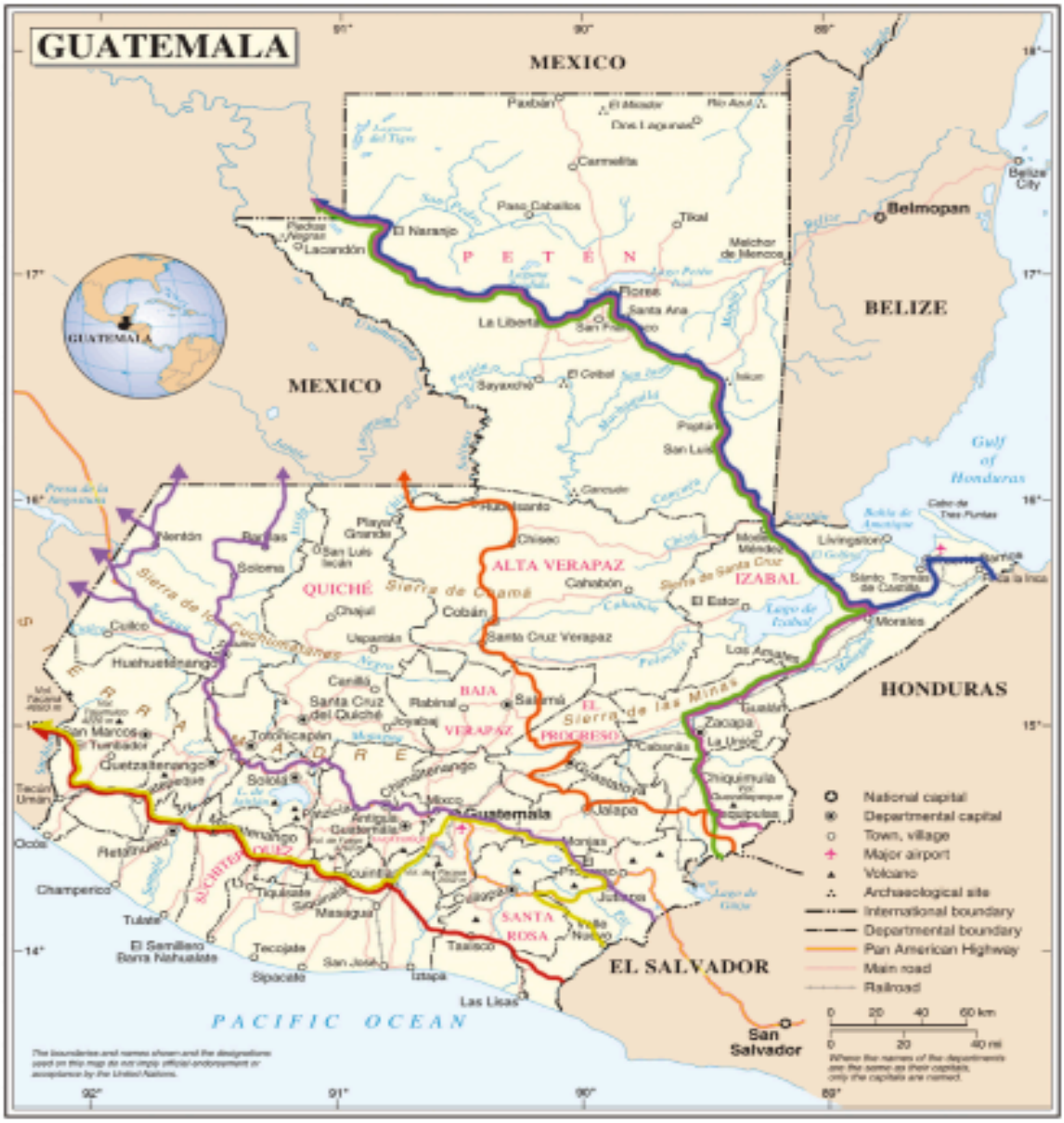
El viaje puede hacerse de varias maneras, ya sea solo como acompañado, con documentos tanto legítimos como falsos, o de manera irregular. Cuando el viaje es irregular, la alternativa es irse con o sin coyote o guía (pollero), que en realidad no es una única persona, sino una red de contactos especializados dentro y fuera del país, que incluye a funcionarios del Estado y empresas privadas de transporte, alojamiento y otros servicios. Estas redes cobran entre $4,000 y $7,000 por migrante según el tipo de viaje, el trayecto que realice, los transportes que utilice y los peligros que enfrente. Mientras más barato, es más riesgoso. El pago por lo general se realiza en dos partes: una en Guatemala por el migrante y la otra que debe ser cancelada por los familiares o responsables del migrante en Estados Unidos, al tener noticia del cruce exitoso por la frontera. En el caso de ser detenido y deportado, usualmente las redes de coyotaje otorgan hasta tres oportunidades para pasar. Una vez agotados los tres intentos, deberá volver a pagar (Martínez Rodas, 2016:12).

A los coyotes se les contacta por medio de conocidos, referencias de migrantes y recomendaciones de casos exitosos, con quienes se establece un contrato de palabra, donde no hay documentos ni avales ni garantías sobre las responsabilidades y derechos que implica el viaje. Con ello, aumenta la vulnerabilidad del migrante, pues no siempre se cumplen los tratos establecidos y muchos terminan abandonados, perdidos, engañados, estafados, secuestrados o muertos (Martínez Rodas, 2016:12).

A medida que se han cerrado las fronteras, las rutas son cada vez más peligrosas, insalubres y violentas, y exponen a las personas a más violaciones de sus derechos, tanto por las mismas instituciones que deben protegerlos como por el crimen organizado. Las rutas son diversas y cambian según las condiciones de paso (Martínez Rodas, 2016:11). El mapa a continuación

muestra al menos cuatro de ellas, aunque en todas las fronteras existen pasos ciegos y rutas clandestinas.

Mapa 1. Corredor migratorio de Guatemala



Fuente: OIM, 2013:60

Migración transfronteriza

Un tipo de desplazamiento que es importante mencionar es el flujo fronterizo entre México y Guatemala. Según el Colegio de la Frontera Norte, COLEF (2015), a cuyo cargo está la *Encuesta sobre Migración en la Frontera* (EMIF) tanto norte como sur, éste constituye una movilidad laboral intensa, de carácter circular y de corta duración, que ha ido en incremento entre 2010 y 2014. Es en dicho año que alcanza un máximo de eventos de sur -norte (772 mil) y norte- sur (630 mil).

Es una migración mayoritariamente masculina y en edad laboral, compuesto por hombres con promedio de edad de 32 años. Las mujeres constituyen el 10% de la población migrante, con 35 años en promedio. Esta población se desplaza desde departamentos fronterizos guatemaltecos hacia lugares de trabajo en municipios colindantes de Chiapas, aunque en 2014 dicha movilidad se extendió hacia departamentos y municipios no fronterizos (COLEF, 2015).

La escolaridad de esta población es de 2.6 años en promedio, con un 48% de personas sin educación formal. Un 90% de los cruces fronterizos se realiza con algún tipo de documento, tal como la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF), la cual es gratuita para los guatemaltecos y es utilizada por 66% de las personas (COLEF, 2015).

El sector económico principal donde se inserta esta población migrante es la agricultura, el cual ha tenido un crecimiento constante, relacionado con un mayor uso de TVTF y bajos niveles de escolaridad. Otros sectores económicos son el comercio y la construcción, los cuales han presentado un descenso a partir de 2014 (COLEF, 2015).

Los migrantes perciben prestaciones laborales como hospedaje y alimentación, las cuales aumentaron entre 2010 y 2014, pasando de aproximadamente 50% a alrededor de 70%. Por el contrario, las prestaciones como aguinaldo y seguro médico son casi inexistentes entre el flujo guatemalteco: tanto en 2010 como en 2014 sólo 1% recibió aguinaldo. Los servicios de salud disminuyeron de 8% en 2010 a 3% de guatemaltecos que lo perciben en 2014. Lo anterior indica una precariedad laboral para la población migrante transfronteriza (COLEF, 2015).

Población en Tránsito

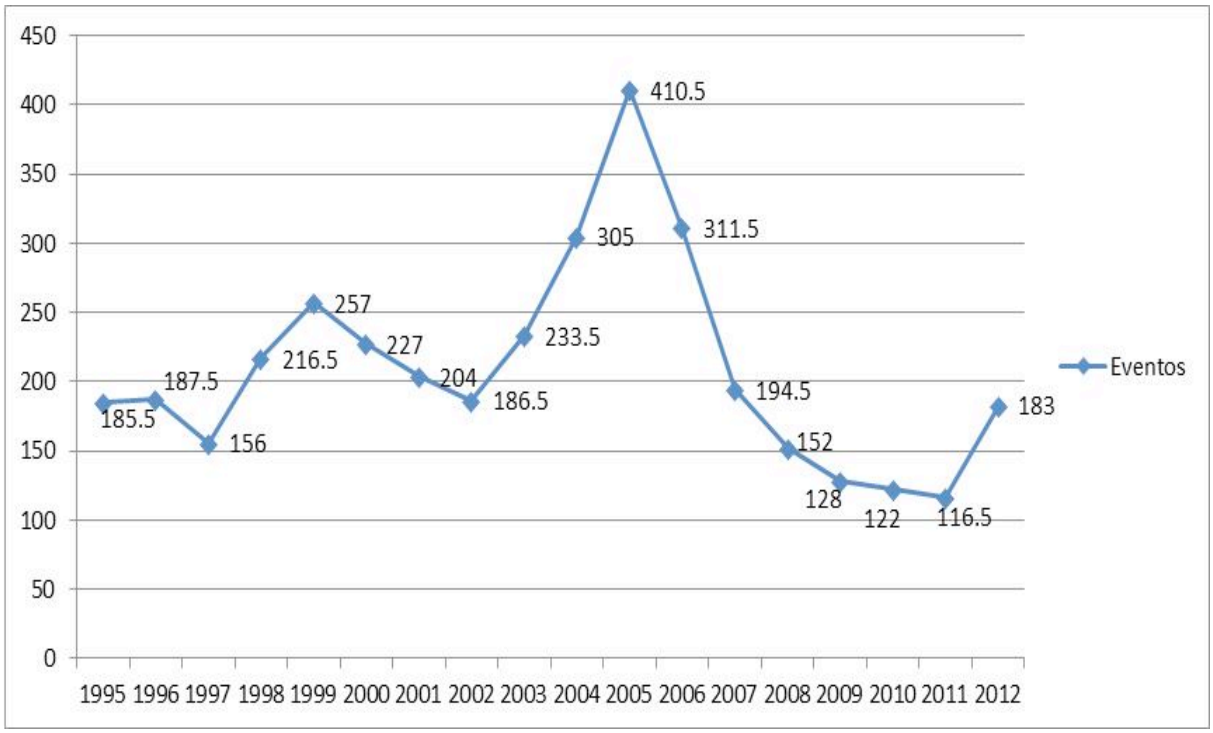
La población migrante irregular en tránsito requiere de metodologías y aproximaciones teóricas específicas, que contribuyan a medir el flujo e identificar el perfil. Si bien es cierto que existen varios estudios sobre dicha población, de acuerdo con Rodríguez (2014:11) no existen estadísticas nacionales sistematizadas y seriadas que permitan mayor profundidad para el análisis.

El flujo de población centroamericana en tránsito hacia Estados Unidos ha contribuido a demarcar las relaciones con México desde hace tres décadas. Su volumen es predominante frente a otros tipos de desplazamiento, como el transfronterizo o el de refugiados, y ocurre en un contexto de mayor inseguridad y vulnerabilidad de las personas migrantes, con el aumento de asaltos, extorsiones, violaciones, secuestros y homicidios durante el recorrido. Paralelamente, los países de origen también han visto un incremento de la violencia al interior, además del endurecimiento de las medidas de control fronterizo y el predominio de políticas migratorias con énfasis en la seguridad nacional (Rodríguez, 2014:10).

Lo anterior indica que ha aumentado el control de la frontera con Estados Unidos, pero dicho control ha ido desplazándose también hacia el sur. Con ello, se han incrementado las retenciones y deportaciones de migrantes indocumentados en México y más recientemente, desde la propia frontera con Guatemala. En ese contexto, ocurren constantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en cuanto a abusos y agresiones por parte de diversos actores (Rodríguez, 2014: 10).

Según estimaciones de Rodríguez (2014), a partir de la combinación de diferentes fuentes de datos durante un año, tales como la cantidad de personas retenidas por las autoridades mexicanas a lo largo del territorio, quienes fueron retenidos por las autoridades estadounidenses en la frontera y quienes lograron entrar en Estados Unidos, el año de mayor cantidad de eventos es 2005, con aproximadamente 410,000 personas en tránsito irregular. En años posteriores, disminuyó el volumen, pero vuelve a incrementarse en 2012, tal como se observa en la gráfica 4.

Gráfico 4. Estimaciones promedio de migrantes centroamericanos en tránsito irregular de México hacia Estados Unidos, en miles de eventos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Rodríguez, 2014: 12

Ello coincide con los datos de la Encuesta de Migración de la Frontera Sur (EMIF –Sur), que muestra un aumento de las devoluciones de centroamericanos por autoridades mexicanas. En 2011, el total de eventos fue de 55,790, mientras que en 2013 sumaron 71,721 y en 2014 un total de 90,780. De ellos, aproximadamente 40% son guatemaltecos (COLEF, 2016).

El perfil de los guatemaltecos migrantes en tránsito se desprende de la EMIF-Sur, que reporta aquellas personas devueltas por las autoridades migratorias mexicanas. De acuerdo con dicha encuesta para 2014, 40% cruzó por la frontera de La Mesilla en el departamento de Huehuetenango, seguido de Tecún Umán (28%) y El Carmen (18%), ambas pertenecientes al departamento de San Marcos. Un 52%de las personas tuvo como destino principal México, en tanto que 48% iba hacia Estados Unidos, para trabajar o buscar trabajo en dichos países, cuya estancia en México fue de un 58% entre un día y una semana, seguido de 38% que permaneció entre una semana y un mes. Casi la totalidad de personas viajó sin documentos migratorios, donde la mitad (51%) cruzó a pie, seguido de cámaras, tubos de llanta o nadando (39%) (COLEF, 2016).

En esta población, el 83% es masculino, entre 20 y 39 años (73%), con baja escolaridad ya que más de la mitad tiene nivel de educación primaria o menos (55%) y casi un 20% no sabe leer ni escribir. Un 52% no tiene pareja (incluye viudos, divorciados y solteros), más de la mitad (52%) es hijo, en tanto que 40% es jefe de hogar. Prácticamente todos (98%) no trabajaron en México, mientras 63% tampoco trabajó en Guatemala antes de salir. De quienes sí trabajaron antes del viaje, 61% lo hizo en el sector agropecuario, seguido de la construcción (13%), percibiendo el 31% entre uno y dos salarios mínimos. Cabe destacar que casi 25% no recibió ingresos o recibió el salario mínimo, donde 46% jornaleros o trabajadores a destajo/por obra y 35% trabajadores por cuenta propia (COLEF, 2016).

Casi la totalidad de personas (95%) no tienen experiencia migratoria, siendo ésta la primera vez que viajaba y era detenido. Las detenciones fueron casi todas en la carretera o la calle (96%), y viajaban sin acompañamiento de un guía (pollero o coyote) (99%). Un 53% reintentará cruzar; de ellos, 40% lo hará algún día, mientras 47% no volverá a intentar el cruce (COLEF, 2016).

Lo anterior indica una población en tránsito masculina, joven, con baja escolaridad, bajos ingresos y pocas oportunidades de empleo, ocupados en la agricultura, que viaja sin compañía y con el propósito de buscar trabajo en el norte. No obstante, debe tomarse en cuenta que estos datos corresponden a la población que fue detenida y devuelta por autoridades mexicanas, por lo que quedan sin registrar aquellos que logran cruzar y no son registrados por ninguna entidad, así como aquellos que desaparecen y mueren en el camino.

Población retornada

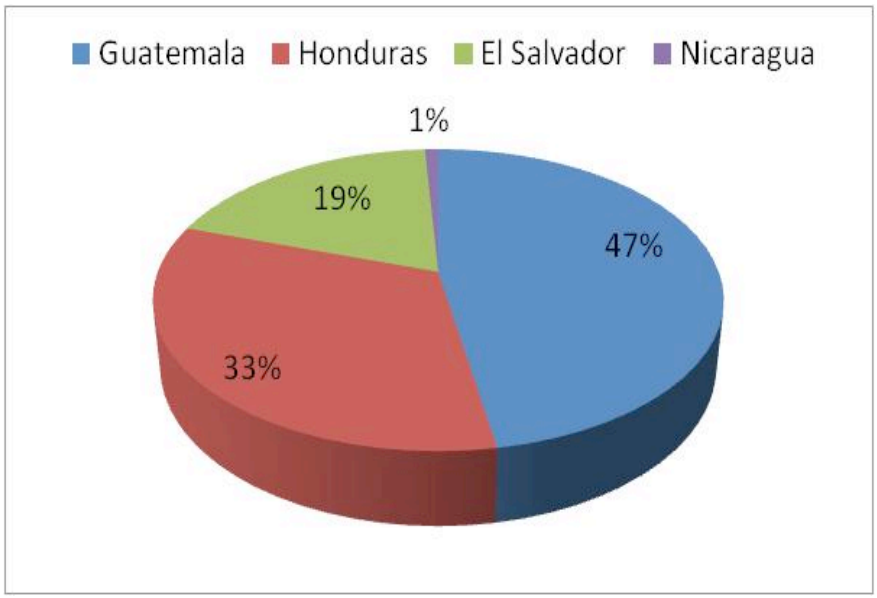
El retorno de población puede ser voluntario o forzado. En el caso voluntario, no existen datos nacionales que indiquen volumen o describan el perfil. Las razones para volver pueden ser, entre otras, el haber cumplido con las expectativas de la migración, la nostalgia por el país de origen, el deseo de reunificación familiar, y el cuidado de hijos o padres.

El retorno forzado, de acuerdo con OIM (2013), es el regreso obligado de una persona basado en una decisión administrativa o judicial, que puede concebirse como devolución, deportación o repatriación. El proceso implica la detención o aseguramiento de un migrante en condición irregular, el internamiento en un lugar durante el proceso de decisión administrativa y judicial, y finalmente la conducción al país de origen. Para el caso de Guatemala, el retorno forzado ocurre desde México por vía terrestre, y desde Estados Unidos por vía aérea (OIM, 2013:76).

En años recientes, ambos países han incrementado sus medidas de detección y deportación, con múltiples planes y programas para frenar el tránsito y llegada de inmigrantes. Dichas medidas responden a políticas coordinadas entre México y Estados Unidos, o bien ejecutados al interior de cada país, tales como el Plan Frontera Sur de México, los operativos policiales en las fronteras, las penalizaciones a empleadores de indocumentados, y leyes restrictivas que criminalizan a las personas migrantes (Martínez Rodas, 2015:141).

En ese contexto, para el caso guatemalteco es la Dirección General de Migración la entidad responsable de proveer datos sobre población retornada vía aérea, desde Estados Unidos, y vía terrestre desde México. En 2015, Guatemala representa el 47% del total de deportados desde México, seguidos por Honduras con 33%.

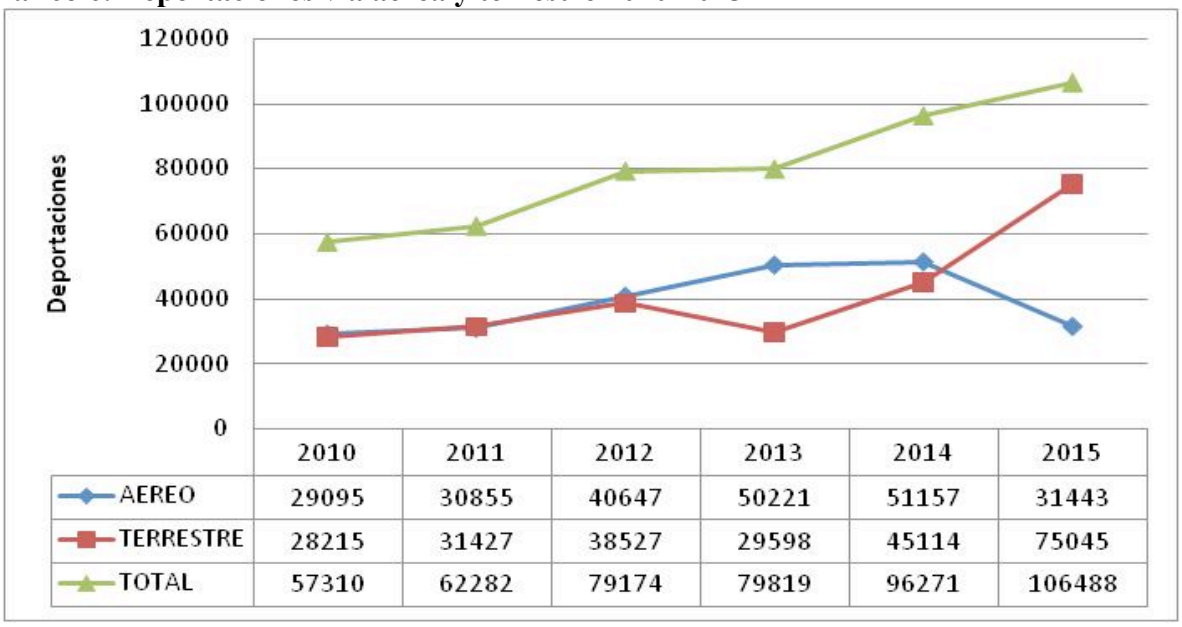
Gráfico 5. Población retornada vía terrestre en 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Migración: www.migracion.gob.gt

En la gráfica 6 puede observarse la variación de las deportaciones por vía terrestre y aérea entre 2010 y 2015. Las deportaciones vía terrestre han aumentado a partir de 2014, lo cual coincide con las políticas de cierre de fronteras nacionales de México y Estados Unidos. Las medidas implementadas, tales como el Plan Frontera Sur y otras, han desplazado el control migratorio hacia la frontera con Guatemala.

Gráfico 6. Deportaciones vía aérea y terrestre 2010-2015



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AEREO	29095	30855	40647	50221	51157	31443
TERRESTRE	28215	31427	38527	29598	45114	75045
TOTAL	57310	62282	79174	79819	96271	106488

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Migración: www.migracion.gob.gt

El perfil de los guatemaltecos deportados es principalmente masculino y adulto (91%). Cabe notar en la tabla 5 la presencia de menores hombres y mujeres, cuyo volumen alcanzó en 2015 un total de 14,498, duplicando el número respecto del año anterior. Ello coincide con la crisis de niñez migrante ocurrida entre octubre 2013 y agosto 2014, cuando se registró un aumento de 88% de niños y niñas que llegaron indocumentados a Estados Unidos, presentando un desafío para los Estados en cuanto a la implementación de medidas de protección, atención, reunificación familiar y retorno (Martínez Rodas, 2015:131).

Tabla 5. Deportaciones vía aérea y terrestre, por edad y sexo, 2010-2016

	Deportados Vía Aérea					**Deportados Vía Terrestre**					**Total Depor-taciones**
	Adultos		**Menores**		**Total**	**Adultos**		**Menores**		**Total**	
Año	**M**	**F**	**M**	**F**	**Aéreo**	**M**	**F**	**M**	**F**	**Terrestre**	
2016	22,435	2,552	114	48	**25,149**	23,982	6,204	4,642	2,467	**37,295**	**62,444**[263]
2015	27,639	3,655	100	49	**31,443**	48,263	12,433	9,490	4,859	**75,045**	**106,488**
2014	44,633	6,330	144	50	**51,157**	32,593	6,369	4,272	1,880	**45,114**	**96,271**
2013	45,477	4,431	280	33	**50,221**	23,862	3,204	1,926	606	**29,598**	**79,819**
2012	37,305	2,756	548	38	**40,647**	32,504	3,692	1,771	560	**38,527**	**79,174**
2011	28,415	1,927	473	40	**30,855**	26,178	3,453	1,400	396	**31,427**	**62,282**
2010	26,000	2,564	479	52	**29,095**	22,909	3,645	1,227	434	**28,215**	**57,310**
Total	**231,904**	**24,215**	**2,138**	**310**	**258,567**	**210,291**	**39,000**	**24,728**	**11,202**	**285,221**	**543,788**
%	90.5	9.5	87	13	**48**	84	16	69	31	**52**	

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Migración: www.migracion.gob.gt

Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

De acuerdo con COLEF-OIM (2016:3), es importante distinguir entre vulnerabilidad y riesgo. El primer concepto se refiere a "las características y circunstancias de un grupo de personas o comunidad que las hace más propensas a sufrir daños por amenazas sociales o medioambientales", en tanto que el segundo implica la probabilidad de que un evento se produzca.

Entre la población migrante, la vulnerabilidad es de carácter estructural y cultural (Bustamante, 2002 en COLEF-OIM, 2016:3). Es estructural en cuanto a que los migrantes no

[263] Los datos de 2016 corresponden de enero a septiembre.

cuentan con la capacidad para incidir en las normas o su aplicación por no ser ciudadanos o no contar con documentos que les faculten para ser sujetos de derecho. El aspecto cultural se vincula a estereotipos y prejuicios que derivan en racismo, xenofobia y discriminación institucional. De esta manera, la vulnerabilidad es una combinación de ambas dimensiones, donde se cruzan categorías de clase, etnia, raza, nacionalidad, identidad sexual, edad y otras variables que inciden en violaciones a los derechos humanos en contextos de desigualdad, a lo cual se añade la impunidad como indicador de carencia de poder (Bustamante, 2002 en COLEF-OIM, 2016: 3).

En ese sentido, el Estado a través de sus instituciones, no cumple con la protección de la población migrante en cuanto a mitigar los riesgos de sufrir abusos ni de sancionar a los victimarios. Entre los principales factores de vulnerabilidad de los migrantes están: la marginalidad socioeconómica, el desconocimiento sobre el lugar donde transitan o se asientan, y sobre todo, la falta de documentos migratorios. Este último elemento es determinante para que utilicen redes clandestinas para transitar por un territorio o residir en él, lo cual impide que sean reconocidos como sujetos de derecho y por tanto, aumenta el riesgo de violaciones y abusos en contextos de políticas migratorias restrictivas (COLEF-OIM, 2016: 3).

Por otra parte, es importante tomar en cuenta la capacidad de agencia de los actores sociales para enfrentar el riesgo y las condiciones de vulnerabilidad, de los migrantes, la sociedad civil y las instituciones públicas. Por ejemplo, el capital social derivado de las redes sociales y la acción colectiva son elementos que pueden aumentar la agencia y disminuir el riesgo y la vulnerabilidad entre los migrantes. Cabe destacar que el Estado es un actor principal que contribuye con la construcción del riesgo en cuanto al marco constitucional y su manera de operar para la prevención, mitigación y atención del riesgo y las condiciones de vulnerabilidad (COLEF-OIM, 2016:4).

Las políticas migratorias restrictivas de tanto Estados Unidos como México, que aumentan el control migratorio y la vigilancia fronteriza, no sólo cambian las rutas de paso de migrantes, sino que las vuelven más peligrosas, al ser más largas y solitarias, exponiendo a las personas a diversos riesgos: falta de alimentos, altas temperaturas, extorsiones, robos, agresiones, etc. En el caso de las mujeres, los principales riesgos son los asaltos y las violaciones sexuales, de tal manera que muchas de ellas toman anticonceptivos antes de emigrar para evitar embarazos (COLEF-OIM, 2016:25).

Asimismo, incrementa las mafias de tráfico de personas para el tránsito por México y para el cruce de fronteras, y modifica la duración del proyecto migratorio, haciéndolo más largo y con más etapas intermedias de espera. Cabe destacar que en este contexto se ha incrementado la presencia de organizaciones criminales, con secuestros masivos y trata de personas. Además, se ha modificado el tráfico de migrantes, sustituyendo la contratación de coyotes o polleros por empresas que pagan cuotas a las organizaciones criminales para pasar a los migrantes, las cuales regulan la frecuencia de traslado y la cantidad que pasa (COLEF-OIM, 2016:22).

Victimas de Trata

El Protocolo de Palermo define trata de personas como la *"captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la*

fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos" (PDH,2015).

De acuerdo con el Índice Global de Esclavitud, en 2016 Guatemala se encuentra en la posición 12/167 en prevalencia de condiciones de esclavitud moderna, con un estimado de 138,100 personas (0.8% de la población total) en dicho perfil, lo cual coloca al país en el segundo lugar del continente americano. La vulnerabilidad a la esclavitud moderna se calcula en 40% y se manifiesta como trabajo forzado, explotación sexual comercial y mendicidad forzada. Los sectores laborales donde existe mayor incidencia son la agricultura, la minería, la construcción y los servicios domésticos, especialmente en empleos de mano de obra intensiva y no calificada, tales como la industria textil, el trabajo doméstico y la agricultura (IGE, 2016:89). Diversos organismos indican que las víctimas de trata han aumentado en Guatemala y el mundo, pero es difícil contar con estadísticas nacionales que documenten la magnitud y complejidad del problema.

En el caso de la población migrante, las condiciones de trata pueden ocurrir tanto en el país de origen (trata interna), como en el tránsito o en el destino. Las formas de abuso o explotación pueden ser de muchas formas, así como las tácticas utilizadas por los victimarios. Estos, de acuerdo con OIM (2011), no necesariamente conforman redes criminales transnacionales, sino son grupos de intermediarios y empleadores que pueden clasificarse en:

- Redes internacionales que se conectan con las personas a través de contactos directos o por medio de anuncios en los medios de comunicación (radio y prensa). Estas redes solicitan un pago para conseguir el empleo y costear los gastos de viaje, que generalmente endeudan a los trabajadores. Al llegar al país de destino, las condiciones del empleo no son las prometidas y en cambio se les somete a condiciones de servidumbre y explotación.
- Empresarios guatemaltecos dueños de fincas y plantaciones, contratistas y capataces, que incumplen la legislación laboral e imponen prácticas laborales de explotación: jornadas de más de ocho horas, salarios menores al mínimo, malos tratos, trabajo forzoso, afianzamiento de deudas por diversas causas (préstamos por emergencias médicas, pagos por arrendamiento de tierras, etc.). Las mujeres son víctimas de violencia sexual y discriminación laboral y salarial respecto de los hombres.
- Empresarios agrícolas, contratistas y capataces en la frontera de México y de Estados Unidos, donde las personas se ven expuestas a cobros desproporcionados de comisiones, jornadas extenuantes, pagos inferiores al salario mínimo, retención de salarios, infraestructuras inadecuadas para el alojamiento y manutención de los trabajadores, retención de documentos de identidad, malos tratos por parte de los encargados, discriminación salarial de las mujeres.
- Familias tratantes de empleadas domésticas en Guatemala, México y Europa, que se caracterizan por jornadas de 14 horas, ausencias de descanso, feriados y asuetos, salarios inferiores al mínimo, sin prestaciones de ley, abusos de todo tipo, incluyendo sexuales, y el uso de mecanismos de control (retención de documentos de identidad y pasaportes, retención de salarios, endeudamiento, atentados a su integridad física, violencia psicológica, restricción de movimientos, amenazas de muerte y de denuncia a las autoridades) (OIM, 2011:92-93).

Tabla 6. Resumen de factores y tácticas vinculadas a la trata de personas

Factores de vulnerabilidad y riesgo de trata	Tácticas utilizadas:	Factores que favorecen la impunidad
- Económicos: pobreza, desempleo, endeudamiento - Sociales y culturales: violencia intrafamiliar, discriminación por género, cultura patriarcal y centrada en los adultos. - Políticos y legales: ausencia de legislación apropiada, aplicación de sanciones, sistema legal y judicial eficiente - Exclusión económica y social: baja escolaridad, escasa oferta de trabajo, insatisfacción de necesidades básicas familiares, historia de abusos sexuales, malos tratos, trabajo infantil no remunerado - Tráfico ilícito de migrantes - Tolerancia social e impunidad: sistema laboral permisivo - Internacionales: creciente feminización de migración laboral, endurecimiento de políticas migratorias	- Cambio en las condiciones de empleo - Confiscación y retención de documentos de viaje - Encierro en el lugar de trabajo - Privación de libertad y libre locomoción - Abuso físico - Jornadas extendidas de trabajo - Salarios por debajo de lo acordado - Retención del salario - Reducción del salario para pagar el viaje, alimentación y vivienda - Amenaza constante de denuncia a autoridades migratorias	- Desconfianza de las instituciones - Invisibilización de la problemática - Falta de información y sensibilización de la opinión pública - Falta de reconocimiento de la víctima de su situación, por desconocimiento de sus derechos, indiferencia estatal o exclusión social - Sometimiento histórico - Carencia de oportunidades y alternativas - Barreras culturales, educativas e idiomáticas - Débil capacidad institucional para atender la problemática

Fuente: elaboración propia con base en OIM, 2011.

En Guatemala, de acuerdo con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG (2016), dada la ausencia de datos sobre de denuncia y registro de víctimas de trata para la explotación sexual, se dificulta la elaboración y adopción de políticas públicas y planes de intervención, especialmente en su dimensión transnacional. Entre 2000 y 2016 se han registrado 2,659 casos por parte del Sistema Informático de Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP), lo cual es apenas un porcentaje pequeño, ya que, según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, por cada víctima rescatada, 30 más se encuentran ocultas o bien las propias autoridades no las consideran como trata (CICIG, 2016:67).

Cabe destacar que hubo un aumento significativo de denuncias a partir de 2010 (de 63 casos a 457) con la implementación de la *Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas* (Decreto 9-2009), y la creación de la Fiscalía de Sección Especializada en Trata de Personas. Se estima, por tanto, que existen entre 39,500 y 237,000 personas víctimas de trata para explotación sexual en Guatemala, que incluye a aquellas personas detectadas por el sistema penal, por las autoridades fuera del sistema penal, las víctimas de trata repatriadas, las alertas Alba Keneth[264] activas y los casos no tipificados como trata por las propias autoridades por connivencia con los explotadores, entre otras (CICIG, 2016:69).

[264] "El Sistema de Alerta ALBA-KENETH es el conjunto de acciones coordinadas y articuladas entre instituciones públicas, que permitan agilizar y lograr la localización y resguardo del niño, niña o adolescente que ha sido sustraído o que se

En promedio, según las estimaciones de CICIG (2016), anualmente se detectan 1,568 víctimas de trata de las cuales:

- 317 son víctimas de explotación sexual
- 810 son víctimas de trata de personas
- 402 han sido expulsadas por ejercer la prostitución
- 23 son repatriaciones de Guatemala a otros países
- 17 son denuncias Alba Keneth activas de niños, niñas y adolescentes no localizados (CICIG, 2016:72).

El perfil de las víctimas de explotación sexual es principalmente mujer (64%), menor de edad entre 0 y 17 años (57%). En el caso de los varones, la mayoría (66%) son menores de edad entre 15 y 17 años. Entre los factores de preferencia para reclutar niños y niñas para la explotación sexual están su mayor vulnerabilidad y la demanda de los clientes sobre niñas vírgenes (CICIG, 2016:73).

Las principales nacionalidades de mujeres víctimas de trata son salvadoreñas y nicaragüenses en la misma proporción (34%), seguidas de hondureñas (26%). Se han detectado algunas ecuatorianas, colombianas, brasileñas y de Europa del Este en bastante menor proporción (CICIG, 2016:74).

Las consecuencias pueden ser:

a. Físicas: adicción al alcohol y a las drogas, contagio de enfermedades sexualmente transmisibles, lesiones al aparato reproductor
b. Psicológicas: crisis emocionales, baja autoestima, depresión, trastornos del apetito y sueño, intentos de suicidio
c. Patrimoniales: privación de ingresos, endeudamiento, gastos de rehabilitación médica, psicológica, daños morales que no son suficientemente cuantificados y por tanto, indemnizados a las víctimas.
d. Sociales: dependencia de los explotadores (deudas y adicciones), mismos niveles de pobreza, hijos e hijas en el mismo círculo de explotación, alta vulnerabilidad de las víctimas (corrupción de autoridades, revictimización, etc.) (CICIG, 2016:82-83).

Por tanto, según CICIG (2016), Guatemala es un país de origen de migrantes que son víctimas de trata. Su condición irregular les hace más vulnerables durante el paso por México, por lo cual están expuestos a diversos tipos de abuso. La zona fronteriza de Chiapas es un territorio de altos niveles de explotación de mujeres guatemaltecas y centroamericanas para el trabajo sexual. Asimismo, Guatemala es un país de tránsito para centroamericanos y otras nacionalidades, cuyas rutas migratorias coinciden con la ruta de la droga y donde se concentran burdeles y barras shows, así como altos índices de homicidios y violencia criminal.

Por último, Guatemala es un país de destino de víctimas de trata, especialmente centroamericanas (Honduras, El Salvador y Nicaragua) y colombianas, a quienes los narcos y clientes de estratos medios y altos prefieren, y son traídas con apoyo de las propias autoridades migratorias y de otras instituciones. Además, es un destino de turismo sexual y un país de trata interna, donde las mujeres, niñas y jóvenes son explotadas para destinarlas a clientes de niveles socioeconómicos bajos en las áreas periféricas de la ciudad capital o en el

---

encuentra desaparecido y la recuperación y resguardo del mismo." Artículo 4 de la *Ley de Sistema de Alerta Alba Keneth*, Fundación Sobrevivientes: http://www.sobrevivientes.org/alba_keneth02.html

interior del país. Son reclutadas como meseras en sus lugares de origen o vendidas por los propios familiares. Los lugares de trata coinciden con las principales carreteras y rutas de transporte (CICIG, 2016:88-89).

Refugiados, apátridas y desplazados

De acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2015), la cantidad de desplazados en el mundo es la más elevada desde la Segunda Guerra Mundial. Se estima que para 2014 había 59.5 millones de personas en esta situación, lo cual supone un incremento de más del 50% desde 2011. Dicha población incluye a refugiados, solicitantes de asilo, retornados, apátridas y grupos de desplazados internos o "personas de interés", según definición del ACNUR. De ellos, más del 50% eran menores no acompañados o separados (MNAS), cuyo número se triplicó de 34,300 en 2014 a 98,400 en 2015 (ACNUR, 2015:8).

En el caso de Centroamérica, desde 2014 se originó otra crisis en la región a partir del aumento de la violencia en Guatemala, Honduras y El Salvador, que desplazó a miles de hombres, mujeres y niños hacia México y Estados Unidos principalmente. Entre 2012 y 2015 el número de refugiados y solicitantes de asilo de los tres países pasó de 20,900 a 109,800. No obstante, frente a África y Oriente Medio estas cantidades son mucho más pequeñas, así como el volumen de refugiados que llega a Europa (ACNUR, 2015:7).

Estados Unidos se ha constituido como el segundo país de acogida de nuevos solicitantes de asilo después de Alemania. En 2015 recibió 42% más solicitudes (172,700) que el año anterior, de las cuales la mitad corresponden a personas originarias de México y Centroamérica. El número de guatemaltecos asciende a 16,400, derivado de la violencia y persecución del crimen organizado transnacional, las bandas delictivas y cárteles de droga (ACNUR, 2015: 40).

Esta situación es de mayor impacto para mujeres y niños, dando lugar a una violencia basada en género alarmante por la cantidad de casos y situaciones de vulnerabilidad. De acuerdo con ACNUR (2015b), la región del norte de Centroamérica se ubica en los primeros lugares en tasas de homicidio, donde Guatemala ocupa el sexto lugar a nivel global, y el tercero en tasas de feminicidio en el mundo, lo cual rebasa las capacidades del Estado para su protección (ACNUR, 2015b:2).

Tabla 7. Cantidad de refugiados y otras personas de interés por origen y destino: Guatemala (2015)

	Origen – Guatemala	**Destino – Guatemala**
Refugiados	10,284	226
Asistidos por ACNUR	88	100

Solicitantes de asilo (casos pendientes)	26,954	125
Otras personas de interés	3,500	3,500
Total	**40,738**	**3,851**

Fuente: elaboración propia con datos de ACNUR, 2015:58-63.

Como se puede observar en la tabla 7, Guatemala es país de origen y de destino para población refugiada, solicitante de asilo y desplazados internos. Cabe destacar que no se reportan datos para refugiados retornados, desplazados retornados, ni personas bajo mandato de apátrida de ACNUR, lo cual puede explicarse ya sea por la inexistencia de dichas condiciones o bien por la falta de registro de información.

La tabla 8 indica los cambios ocurridos en 2015 respecto del número de solicitantes de asilo y refugio para Guatemala como lugar de origen y destino. En ambos flujos es notorio el aumento de casos hacia el final de 2015, así como la baja proporción de estatus otorgados.

Tabla 8. Solicitantes de asilo y estatus de refugiado en 2015 por origen y destino: Guatemala

	Origen – Guatemala	**Destino – Guatemala**
Inicio de 2015	15,810	109
Asistidos por ACNUR	46	106
Solicitantes en 2015	16,727	157
Decisión positiva	2,437	63
Rechazos	1,487	1
Casos cerrados	6,550	77
Final de 2015	26,954	125
Asistidos por ACNUR	132	22

Fuente: elaboración propia con datos de ACNUR, 2015.

En Guatemala, como país de destino, el perfil de estas poblaciones es principalmente adulta entre 18 y 59 años (77%), con 49% mujeres y 51% hombres, provenientes principalmente de Honduras, El Salvador y Nicaragua por causas de violencia de diversa índole. No obstante, también recibe a personas de Nepal, Ghana, Bangladesh, Camerún y otros en menores cantidades. La mayoría es trabajador en el sector informal, con niveles socioeconómicos y educativos bajos, que han huido de situaciones de violencia, pero en Guatemala siguen estando en riesgo de enfrentarlas nuevamente. Las mujeres se encuentran en riesgo de trabajo sexual para la sobrevivencia, así como de sufrir asaltos, acoso y violencia sexual. En el caso de los adolescentes, niños y niñas, tienen acceso limitado a la educación y están en riesgo de violencia comunitaria. Los adolescentes fueron víctimas de reclutamiento forzado o en riesgo de estarlo antes de llegar a Guatemala (ACNUR, 2015c:26). Se encuentran dispersos por todo el territorio, es decir, no se les ubica en alojamientos específicos tales como albergues o campamentos. La contribución de esta población en proporción a la población total es de 0.01 por cada 1,000 habitantes (ACNUR, 2015).

Como país de origen, la tabla 9 indica que los guatemaltecos se dirigen principalmente a Estados Unidos (91% y 94% en 2014 y 2015, respectivamente). Cabe mencionar el aumento de eventos de 2014 a 2015 en todos los países, excepto en Nicaragua y Costa Rica, aun cuando la diferencia no es significativa.

Tabla 9. Cantidad de personas guatemaltecas refugiadas y solicitantes de asilo por destino (2014-2015)

DESTINO	Refugiados		Solicitantes de asilo		Total		%	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Canadá	907	935	42	42	949	977	5.69	3.63
EE.UU.	6098	8864	9098	16419	15196	25283	91.17	94.04
México	324	358	108	102	432	460	2.59	1.71
Belice	0	0	4	108	4	108	0.02	0.40
Nicaragua	12	10	5	2	17	12	0.10	0.04
Costa Rica	49	22	8	6	57	28	0.34	0.10
Panamá	12	12	1	6	13	18	0.08	0.07
Total	7402	10201	9266	16685	16668	26886	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con datos de infografías de ACNUR, 2015 (http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/2016/llamado-a-la-accion-necesidades-de-proteccion-en-el-triangulo-norte-de-centroamerica/listado-de-materiales/)

En cuanto al perfil de esta población, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la Comisión Pastoral de Movilidad Humana (CPMH) para ACNUR en 2014, las personas retornadas con necesidades de protección son principalmente hombres (91%), procedentes de los departamentos fronterizos con México: Huehuetenango (15%), San Marcos (14%), Quetzaltenango (12%), Quiché (10%), cuyos indicadores de pobreza son altos (67% de la población vive en pobreza). Es una población en edad productiva, ya que la mayoría está entre los 15 y 40 años, con baja escolaridad en general (61% tiene Primaria, y 16% Secundaria). Se ocupan principalmente en agricultura (44%), seguido de construcción (16%). La causa de migración reportada con mayor frecuencia es la económica (90%), seguido de reunificación familiar (5%) (CPMH, 2014:30-47).

Niñez migrante

Dentro de las poblaciones en necesidad de protección se encuentran los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, ya sea por reunificación familiar, por motivos económicos y/o de violencia, tanto si viajan acompañados como si no. Uno de los corredores con mayores tasas de migración infantil es Centroamérica-México-Estados Unidos, donde el volumen de niñez migrante ha aumentado de manera alarmante, y necesita ser atendido en origen, tránsito, destino y retorno con soluciones integrales basadas en los derechos humanos (CGRS, 2015).

De acuerdo con el Center for Gender and Refugee Studies, CGRS (2015), la infancia en los países Centroamericanos y México experimenta violaciones a sus derechos humanos, discriminación, exclusión social, privación de educación, empleo, servicios de salud y alimentación, forzándoles a emigrar. Durante el tránsito también corren riesgo de violaciones, secuestros, extorsiones y otros abusos por parte de actores gubernamentales y cárteles criminales. Asimismo, las políticas de control migratorio están dirigidas a castigar y disuadir la migración y no a proteger a la niñez y garantizar sus derechos humanos. Si consiguen llegar a su destino, el control migratorio se prioriza sobre el interés superior y los derechos de la niñez, con lo que ocurre la repatriación a los mismos escenarios que los forzaron a huir y emigrar. En el caso de que logren quedarse, viven en la sombra por temor a ser deportados ellos o sus familiares, por lo que carecen de acceso a la educación, atención en salud y otros

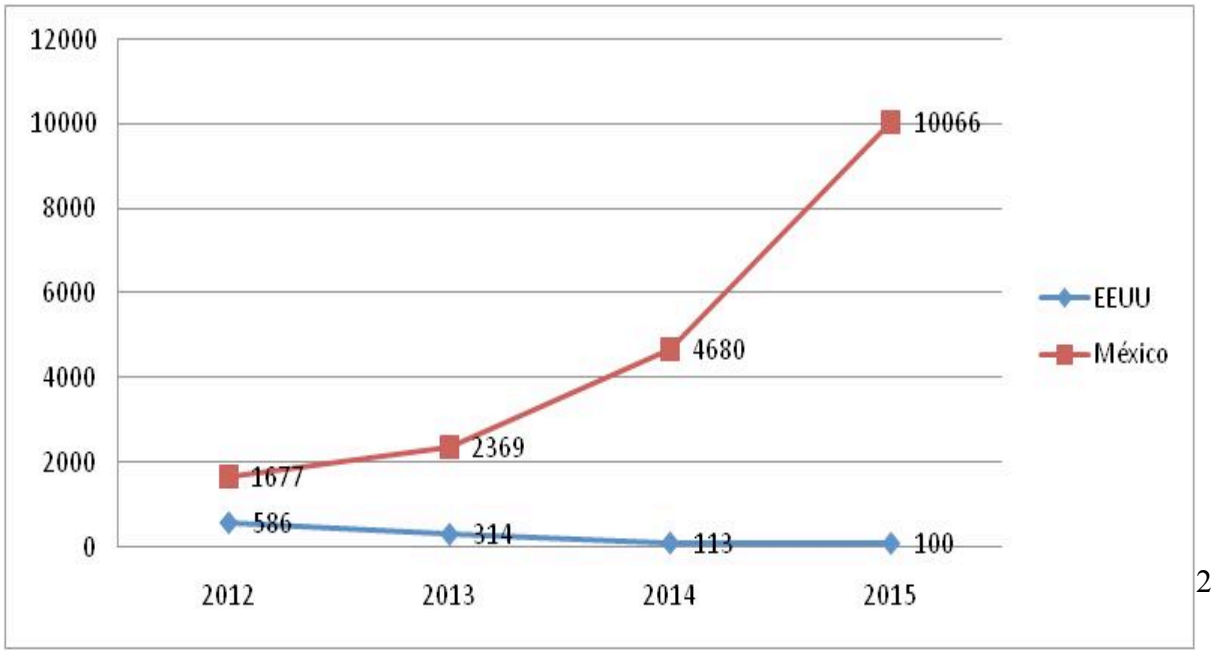
servicios y corren riesgo de explotación laboral. Todo ello requiere de políticas en distintos niveles basadas en derechos y el interés superior de la niñez, que garanticen una protección internacional (CGRS, 2015).

En el caso guatemalteco, la migración de niños, niñas y adolescentes (NNA) responde a múltiples causas socioeconómicas, políticas y climáticas, donde destacan las violaciones a sus derechos, en condiciones de pobreza, discriminación étnica, de género y otros, y violencia y amenazas de violencia asociadas a crimen organizado, pandillas y otros actores, incluyendo las propias familias (incesto, abuso, negación de acceso a servicios, etc.). Asimismo, la reunificación familiar es un factor determinante para el desplazamiento de NNA, así como la intención de apoyar económicamente a sus familias (CGRS, 2015).

En años recientes ha aumentado considerablemente la migración de NNA, tanto acompañados como no, con o sin el consentimiento de padres o tutores legales. No siempre es posible identificar la causa más importante, e incluso puede haber combinaciones distintas o eventos inesperados según el contexto, que definen patrones migratorios en diferentes momentos. Por tanto, se entrelazan tres ámbitos causales: privación de derechos básicos, violencia en múltiples manifestaciones y reunificación familiar, en un contexto socioeconómico, político y climático que expulsa menores de edad hacia el Norte, principalmente Estados Unidos y México (CGRS, 2015).

No es posible establecer el volumen y el perfil de esta población en movilidad, dado que el viaje se realiza en condición irregular. Sin embargo, puede apreciarse en cierta medida a través de los datos de aprehensión y deportación que reportan las entidades de control migratorio, las cuales indican que el flujo ha aumentado en el tiempo (CGRS, 2015). Según datos de CPMH (2014), en el período 2011 – 2013, los NNA no acompañados retornados desde México aumentaron en 41%. Asimismo, según datos de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, SBS, entidad que atiende a la niñez retornada no acompañada, hubo un incremento de 1,364 personas menores recibidas en el período 2011-2013, a 2,682 en 2013. De ellos, un 80% son niños y adolescentes varones, en tanto 20% corresponde a niñas y adolescentes mujeres migrantes no acompañadas, procedentes de los departamentos de San Marcos (27%), Huehuetenango (17%) y Quetzaltenango (13%), mayoritariamente indígenas y con bajos niveles de desarrollo (CPMH, 2014:33).

Gráfico 7. Cantidad de NNA no acompañada retornada atendida por la SBS, 2012-2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, 2016, presentación en el *I Foro Interdisciplinario de Acceso a la Justicia del Migrante*, Comisión Nacional para el Seguimiento y apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, Universidad de San Carlos de Guatemala, 27 de septiembre de 2016

En la gráfica 6 puede observarse que entre 2014 y 2015 la cantidad de menores atendidos por la SBS aumentó un 112%. Nuevamente, la mayor cantidad de niñez migrante retornada no acompañada procede de México, evidenciando el corrimiento de la frontera hacia el sur. De ellos, 79% son hombres y 21% mujeres, 88% están entre los 14 y 17 años, seguidos de 9% entre 0 y 13 años. Proceden de Huehuetenango (23%), San Marcos (22%), Quiché (13%) y Quetzaltenango (10%) (SBS, 2016).

Cabe mencionar en este informe el desplazamiento de NNA procedentes de áreas fronterizas, principalmente San Marcos y Huehuetenango, que emigran al sur de México para insertarse laboralmente en un flujo circular. Esta población se desplaza de manera regular con el uso de la *Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo*, o la *Forma Migratoria de Visitante Local*, aun cuando muchos cruzan sin documentos migratorios, para insertarse laboralmente en las fincas, el comercio informal o los servicios de baja calificación en las ciudades y pueblos del Soconusco. Las condiciones de trabajo por lo general son precarias, con bajos salarios y sin prestaciones, aunque por lo general mejores que las obtenidas en Guatemala.

Por último, es importante destacar que, en Guatemala, como país de tránsito y destino, también se encuentran NNA no acompañados. Sin embargo, no existe ningún dato ni estudios de ningún tipo que brinden información sobre esta población. Se infiere que NNA de El Salvador, Honduras y Nicaragua transitan en su paso hacia México, y los que no logran llegar se quedan en Guatemala por tiempo indefinido. Esta población es invisible para el Estado, por lo que no cuenta con programas de protección y atención.

Desplazamiento interno

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI (2014), ha habido un descenso en la población que indica habitar en un lugar diferente al de nacimiento, de 28% en 2000 a 17% en 2014. De ellos, son más mujeres mayores de 7 años (18.5%) que hombres (16.8), y 23% es no indígena. Los departamentos con mayor incidencia son Petén (45%), Guatemala (36%) y Escuintla (22%), lo cual podría explicarse a partir de factores económicos tales como el acceso a tierra en Petén y a la búsqueda de empleo y oportunidades en Guatemala y Escuintla. Cabe mencionar que los departamentos con menor movilidad interna son aquellos que muestran mayor emigración internacional: Totonicapán y Sololá con 4%, San Marcos y Huehuetenango con 6%. Las razones principales son la familia (33%), especialmente el matrimonio, seguido de trabajo (24%) y la vivienda/servicios (15%). Un 6.8% reportó desplazarse por razones de violencia (INE, 2016: 35-36).

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR (2016), coincide con los datos anteriores, indicando que en Guatemala alrededor de 7% de personas desplazadas internamente responden a razones de violencia de diferentes formas. Este movimiento es principalmente urbano-urbano, donde emigran por igual mujeres y hombres, así como familias enteras con sus hijos, que salen de manera discreta y tratando de no llamar la atención de sus perseguidores. Muchas veces, estas personas y familias son desplazadas

múltiples veces y en serie, por lo que tienen menor acceso a vivienda, educación y empleo estables, y por tanto, sufren más problemas de hacinamiento, salud y satisfacción de sus necesidades básicas. Asimismo, están en mayor riesgo de violencia sexual, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes. Con esta situación, es frecuente que decidan emigrar fuera de su país (ACNUR, 2016:4).

Por otra parte, es importante evidenciar y atender con especial cuidado el desplazamiento por causas de violencia, crimen organizado, proyectos de desarrollo y cambio climático, cuyas condiciones de vulnerabilidad hacen urgente su protección y asistencia. Este tipo de movimiento de población no ha sido debidamente cuantificado, dadas las carencias de datos y las dificultades para su abordaje conceptual. De acuerdo con el Internal Displacement Monitoring Center, IDMC (2016), el desplazamiento interno se basa en dos componentes: que el movimiento es forzado, lo cual lo distingue de movimientos por causas económicas y voluntarias, y que permanecen dentro de las fronteras estatales, para diferenciarlo de los refugiados y otros tipos de migrantes que salen del país. No obstante, diferenciar lo voluntario de lo forzado no siempre es posible, además de que ocurre dentro de crisis cíclicas y recurrentes, por lo que es difícil identificarlo (IDMC,2016:43).

Este tipo de desplazamiento interno es poco visible, a pesar de las implicaciones que tiene para individuos, familias y sociedades. Existe menos información sobre los desplazados por violencia que por conflicto, y por tanto, menor respuesta de parte de los Estados. Se estima que en México y Centroamérica existe alrededor de un millón de desplazados por el crimen organizado, el tráfico de drogas y las pandillas a finales de 2015. Las personas emigran en respuesta a extorsiones, amenazas y coerción directa, por rehusarse a vender su tierra a traficantes de droga o por salvar a sus hijos del reclutamiento de las maras, cuando miembros de la familia o amigos han sido atacados o asesinados, o en anticipo a la violencia de sus barrios y lugares de trabajo (IDMC, 2016:45).

No existen datos para Guatemala que permitan caracterizar a la población desplazada internamente, dado que permanecen muchas veces ocultos y en general son renuentes a reportar la violencia que han sufrido por miedo a persecución y por desconfianza en el sistema de justicia. Asimismo, no existe el reconocimiento por parte del Estado de Guatemala en cuanto al desplazamiento por causas violentas. Por tanto, sin información oficial es difícil estimar la magnitud del problema, aun cuando los datos disponibles indican que cada vez más es un factor de migración y que puede ser considerado un "fenómeno de hogar", donde existe una percepción general de inseguridad que hace que una gran proporción de población desee emigrar con sus familias (IDMC, 2016:47).

Otras causas de desplazamiento interno son los eventos climáticos, como las sequías, y los proyectos de desarrollo. En Guatemala no existen datos que cuantifiquen y caractericen a la población desplazada en estas condiciones. Sin embargo, el cambio climático aumenta la vulnerabilidad de las personas, especialmente en el Corredor Seco que abarca varios municipios de diferentes departamentos en la región centro-oriental del país y se extiende a El Salvador y Honduras, que afecta la seguridad alimentaria de aproximadamente3.5 millones de personas en los tres países (IDMC, 2016: 55).

Por otra parte, los desplazados por proyectos de desarrollo, tales como presas, carreteras, minas, aeropuertos, hidroeléctricas, reservas naturales, transporte público, obras de infraestructura, parques tecnológicos, entre otros, tampoco están visibilizados en las estadísticas nacionales. Históricamente, estos proyectos han expulsado a grandes cantidades

de población bajo la excusa de un interés público desde el Estado. Las poblaciones, aun cuando sean reasentadas y en algunos casos reparadas, está obligada a desplazarse sin opción de permanecer en sus áreas de origen, en contextos de poca o ninguna información, compensaciones inadecuadas, negociaciones asimétricas, exclusión del proceso (planeación, diseño y gestión del reasentamiento), pérdida de posesiones y acceso a la tierra y recursos naturales y desestructuración de sus comunidades, dando lugar a múltiples violaciones a los derechos humanos, empobrecimiento y pérdida de empoderamiento. En el caso de resistir el desplazamiento, su seguridad física está en riesgo, así como cuando se utiliza la fuerza en el proceso de evacuación. En general, aumenta su vulnerabilidad, especialmente en poblaciones indígenas, mujeres, niños y adultos mayores, lo cual requiere del Estado para su protección y garantía de derechos humanos frente a entidades de gobierno, sector privado u otro desarrollador, y un debido reasentamiento que mejore o al menos mantenga su calidad de vida (IDMC, 2016: 58).

Los nexos de la migración con el desarrollo

La conexión más evidente de la migración con el desarrollo la constituyen las remesas, tanto individuales (familiares) como colectivas, que son aquellas enviadas para obras comunitarias por parte de organizaciones formales e informales de migrantes. Durand (2007) explica que su valor es a la vez monetario y social o simbólico.

De acuerdo con Portes y Zhou (2013:144-146), la interacción entre migración y desarrollo se puede examinar desde tres perspectivas, donde las remesas son el eje principal. En primer lugar, las remesas son un factor para paliar la pobreza y aumentar las divisas nacionales. Segundo, las remesas y las migraciones constituyen una válvula de escape que sustituye al gobierno en su responsabilidad por el desarrollo, y por tanto consolidan la inequidad. Tercero, el desarrollo es un conjunto de factores, donde se entrelazan la capacidad institucional de los gobiernos y el tipo y duración de la migración. En este sentido, para los autores los migrantes mantienen sus conexiones con el lugar de origen. A mayor estabilidad y seguridad, aumenta la participación transnacional que unifica poblaciones dispersas en dos estados nacionales, facilitando la comunicación productiva en origen y destino.

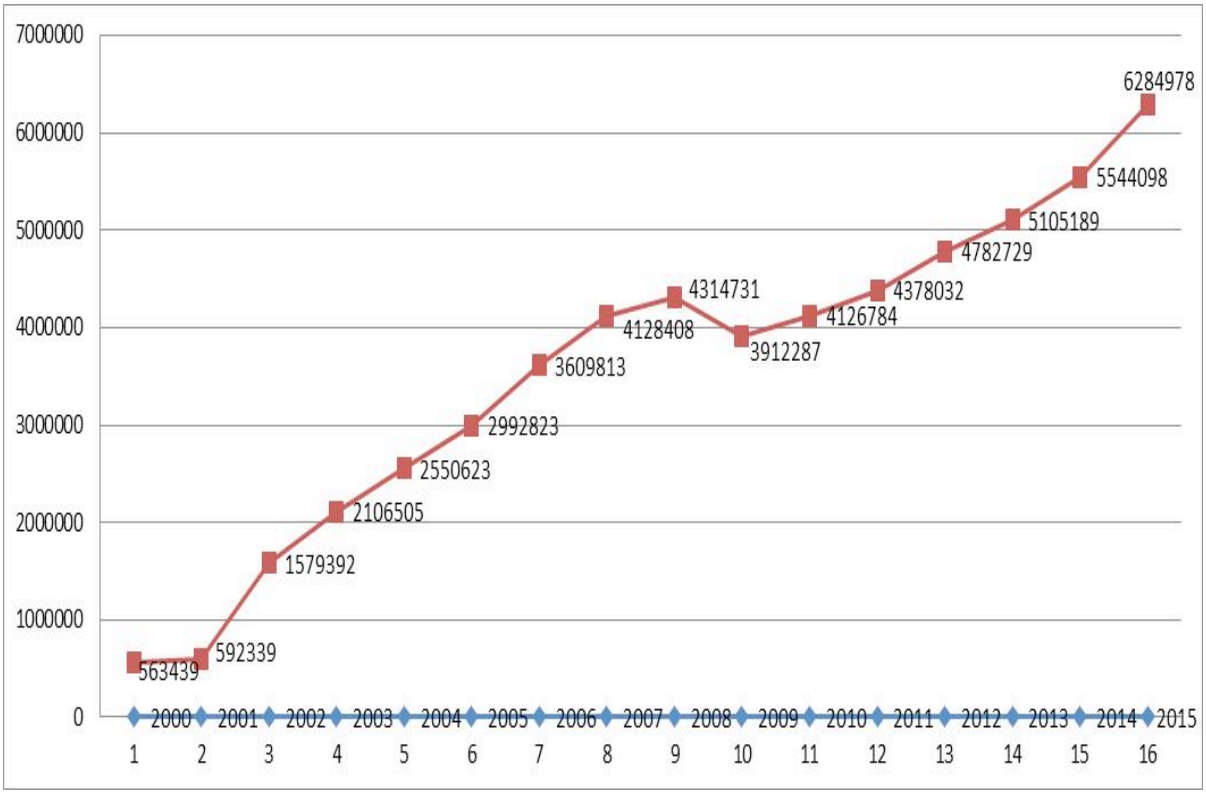
Esta idea la contradicen Delgado y Márquez (2007:22), pues para ellos los migrantes no son agentes de desarrollo, mientras se conciba este concepto como transformación social. En su propuesta, los migrantes, tanto individual como colectivamente, influyen de manera diversa en la vida política, social, económica y cultural tanto en los países de origen como de destino, pero no contribuyen a transformar las estructuras vigentes de exclusión y desigualdad.

Por tanto, la discusión sobre migración y desarrollo continúa, especialmente dependiendo de cómo se conciba el desarrollo. El nuevo paradigma desde inicios de 2000 ha sido el impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, basado en la propuesta de Amartya Sen (2000), que se focaliza en las personas como agentes, y se concibe como bienestar integral donde se amplían las opciones y permite el goce de la vida desde sus propios referentes y prioridades. Es, por tanto, un desarrollo inclusivo, equitativo, en escala humana, sostenible ambientalmente, participativo y empoderador (Veltmeyer, 2010:28).

Las remesas en Guatemala

La gráfica 8 muestra la evolución del volumen de remesas recibidas entre 2000 y 2016. Como puede observarse, estas han ido en incremento constante, excepto en el año 2008 cuando tuvieron un ligero decrecimiento que coincide con la crisis económica de Estados Unidos.

Gráfico 8. Volumen de remesas en US dólares. 2000-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala, 2016

Para el año 2015, se reportaron US$6.2 millones en concepto de remesas, lo cual representa un aumento de 13% respecto del año anterior, y equivale al 10% del Producto Interno Bruto del país. Según el Banco de Guatemala, el promedio de envío es de US$350 al mes, que corresponde a un salario mínimo (Q2,747.04 o US$356)[265].

De acuerdo con OIM (2011b), casi un 80% de remesas se reciben vía transferencias electrónicas, seguido de un 18% recibido por cuentas bancarias. Los departamentos beneficiarios son sobre todo Guatemala (17%), San Marcos (9%) y Quetzaltenango (7%). El destino de estas remesas es principalmente el consumo familiar (49%), en la compra de alimentos (41%), vestuario, transporte, etc. Un 20% se utiliza para la inversión y ahorro, tales como compra de bienes inmuebles, de maquinaria, construcciones, etc., y un 12% se destina a servicios de salud y educación (OIM, 2011b:67-75).

[265] El Periódico: "Nuevo récord en el ingreso de remesas familiares", 7 de enero de 2016. http://elperiodico.com.gt/2016/01/07/economia/nuevo-record-en-el-ingreso-de-remesas-familiares/

Lo anterior indica que las remesas dinamizan la economía y sostienen a los hogares, permitiéndoles cubrir necesidades básicas y hacer algunas inversiones. Sin embargo, aun cuando representan un ingreso importante para la economía nacional, no necesariamente constituyen un elemento transformador que potencie el desarrollo de los hogares. En este sentido, existe un debate sobre el modelo económico y productivo generado alrededor de las remesas, pues si bien benefician a las comunidades de origen y a ciertos sectores productivos como el de la construcción, crean un patrón que desincentiva la producción local y hace que las familias dependan de los dólares que reciben. Además, aumentan las desigualdades sociales a lo interno de las comunidades entre aquellos que emigran y quienes no lo hacen, y por tanto no tienen las mismas oportunidades de crecimiento económico. Por último, las ganancias finales revierten hacia los sectores empresariales dominantes que captan esas remesas a través de la banca, el consumo de bienes y el cemento, lo cual aumenta la breca entre los más ricos y el resto de la población (Villalobos, 2014).

Por otra parte, cabe indicar que las remesas sociales, referidas a la transferencia de conocimiento y habilidades, así como las remesas colectivas que se reciben en Guatemala no han sido cuantificadas nacionalmente. Ugalde (2011) indica en su estudio sobre familias transnacionales guatemaltecas que la migración produce transferencias tecnológicas, políticas, ideológicas, actitudinales y de consumo que contribuyen al bienestar de las familias y las comunidades de origen a partir del fortalecimiento del capital humano y el capital social. Sin embargo, son pocas las investigaciones sobre el tema, por lo que no es posible todavía conocer los efectos en el ámbito nacional.

Por otra parte, se conoce de proyectos comunitarios que reciben financiamiento de los migrantes guatemaltecos organizados, pero no existe registro alguno que permita establecer la magnitud ni el impacto que tienen. No obstante, estas transferencias colectivas son importantes para financiar pequeñas obras de infraestructura, festividades, becas escolares y otras iniciativas que mejoran las vidas de las comunidades.

Las organizaciones de migrantes guatemaltecos

Es difícil establecer la cantidad de organizaciones de migrantes guatemaltecos, pues no existe un registro nacional que indique el número, localización y tipo de actividad que se realiza. Sin embargo, dada la antigüedad de la migración internacional guatemalteca en Estados Unidos, cuyo flujo se remonta por lo menos hasta la década de 1960, puede decirse que la población migrante está ya establecida en el país de destino, pero sigue manteniendo sus vínculos con el país de origen. Ello ha permitido que surjan y se desarrollen iniciativas organizativas con diversos propósitos, tales como apoyar proyectos comunitarios y tratar de incidir en ámbitos legislativos, entre otros, desde aproximadamente la década de 1980.

Las organizaciones de migrantes guatemaltecos tienen cuatro ámbitos de incidencia: uno es frente al Gobierno de Guatemala, buscando mejoras a las condiciones de desarrollo del país y cambios legislativos que les favorezcan, tal como el voto en el extranjero[266]. Otra es la

[266] El voto en el extranjero para guatemaltecos ha sido aprobado el 1 de marzo de 2016, como parte de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, restringiéndolo a la elección del binomio presidencial. Dichas reformas se hicieron efectivas el 25 de mayo de 2016 con el Decreto 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala. Para más información al respecto:
http://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf
http://cronica.gt/politica/reforma-electoral-es-publicada-en-diario-oficial/
http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/tse-reglamenta-el-voto-en-el-extranjero

protección y garantía de los derechos humanos de la población migrante, especialmente para aquellos en tránsito cuya vulnerabilidad es mayor. En tercer lugar, reaccionan ante regulaciones y leyes migratorias en Estados Unidos que les afectan, en busca de una reforma migratoria integral. Por último, reivindican la identidad étnica y comunitaria, especialmente a través de actividades religiosas, lúdicas y deportivas (Martínez Rodas, 2015).

Las organizaciones se estructuran en varios tipos de entidades. De acuerdo con Caballeros (2009), pueden clasificarse en asociaciones de oriundos, religiosas, panmayas, de servicios, de mujeres, clubes deportivos, cámaras de comercio, y coaliciones.

Algunas tienen bases religiosas en su origen, especialmente de influencia católica, mientras que otras surgen de manera secular. Asimismo, el componente étnico, comunitario o nacional es un factor de cohesión, por lo que pueden encontrarse entidades que reivindican la pertenencia a una localidad, a un grupo étnico maya específico o al ser guatemalteco en general. Sus ámbitos de acción son principalmente locales, destinando sus esfuerzos a la población que atienden ya sea en origen y/o en destino, por lo que realizan una comunicación transnacional bastante efectiva que vincula a ambos países (Martínez Rodas, 2015).

En general, su funcionamiento está basado en miembros voluntarios que acuden por altruismo con las causas de la organización. Poseen pocos recursos propios, ya que dependen de recaudaciones de fondos y donaciones como fuentes de financiamiento esporádicas para sus iniciativas. Asimismo, muy pocas cuentan con sedes propias, equipo y personal contratado. Su estructura interna se organiza alrededor de un líder o lideresa carismático que estimula la participación comunitaria. Son entidades horizontales, donde los miembros tienen funciones asignadas según el proyecto que realicen (Martínez Rodas, 2015).

Las organizaciones conforman redes de acción colectiva dentro de las ciudades donde surgen. Algunas de estas redes están empezando a conectarse a niveles regionales y nacionales gracias a la tecnología digital. El uso de *Facebook*, *Twitter*, *Whatsapp* y otros constituye una herramienta de comunicación efectiva, que permite la coordinación a distancia. No obstante, un elemento clave que las caracteriza, y que limita su activismo, es el conflicto y antagonismo entre líderes (Martínez Rodas, 2015).

Aun cuando muchas asociaciones operan desde la década de 1980, son por lo general desconocidas para la población migrante más amplia. No obstante, han adquirido visibilidad a partir de finales de la década de 2000 en espacios públicos y virtuales. Tienen incidencia política, tratando de lograr cambios legislativos tanto en Estados Unidos como en Guatemala, sin embargo, sus esfuerzos son todavía incipientes e individuales, dados los conflictos entre organizaciones que impiden la creación de frentes comunes con mayor peso político (Martínez Rodas, 2015).

Asimismo, tienen capacidad de influir en ámbitos comunitarios, tanto en origen como en destino, cuyos aportes son sobre todo de carácter local que benefician a personas cercanas por identidad étnica o geográfica. La práctica migrante está poco articulada para actuar de manera conjunta, dados los antagonismos y divisiones que impiden avanzar. Por tanto, no constituyen factores de desarrollo transformador de estructuras, pues no alcanzan a realizar todavía cambios políticos sustanciales. Sus actividades son escasas, en pequeña escala, sin articulación ni conexión con una agenda de desarrollo nacional, no obstante, se están constituyendo poco a poco como actores con más voz en ámbitos transnacionales (Martínez Rodas, 2015).

Legislación migratoria

En esta sección se describen los instrumentos legislativos que existen en Guatemala para el tratamiento de las migraciones. Cabe indicar que para este informe no se ha verificado su aplicación, su presupuesto ni su impacto.

Instrumentos internacionales

Guatemala ha suscrito convenios internacionales que constituyen hojas de ruta para responder a determinadas problemáticas y como plataforma de acción coordinada con otros Estados. Entre los relevantes para las migraciones y sus desafíos están:

Tabla 10. Instrumentos internacionales suscritos por Guatemala

Instrumento	Descripción
Convención sobre el estatuto de los refugiados	Suscrito en 1951, constituye un instrumento internacional para la protección de los refugiados, a partir del reconocimiento de sus derechos y de las obligaciones de tanto las personas refugiadas como de los Estados. Resalta la importancia de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida de los Estados para la solución del problema de los refugiados. El protocolo de 1967 elimina las limitaciones geográficas y temporales del original[267].
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	Adoptada en 1990, establece el principio de la no discriminación para los trabajadores migrantes y sus familiares, así como el reconocimiento de los derechos humanos universales, tales como derecho a la seguridad social, a la protección del Estado, a la educación, vivienda, entre otros. Establece el *Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias* para la supervisión sobre la implementación de dicha convención[268].
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Suscrita en Palermo, Italia el 15 de diciembre de 2000. Consta de 41 artículos que forman parte del Derecho Penal Internacional Su objetivo es la cooperación de los Estados para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional de manera eficaz. Entre sus aportes está la unificación de las definiciones de las figuras delictivas y el establecimiento de tipos penales comunes para los Estados miembros de las Naciones Unidas[269]. Con dicha Convención se aprueban: - El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. - El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar

[267] Convención sobre Refugiados: http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/
[268] Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: http://www.culturalrights.net/es/documentos.php?c=18&p=200
[269] CICIG: http://www.cicig.org/index.php?page=la-colaboracion-eficaz

	y aire. - El Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones[270].
Cartagena +30 /Declaración y Plan de Acción Brasilia	Durante 2014 se conmemoró el 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), que amplió la definición del concepto de refugiado, entre otros aportes, e incluyó cuatro reuniones subregionales donde participaron representantes de gobierno, sociedad civil, academia, y organismos internacionales y regionales. A este proceso se le denominó Cartagena+30, y terminó con la suscripción de la Declaración y Plan de Acción de Brasilia: *"Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*". Dicho instrumento tiene como objetivo responder a los desafíos de la protección internacional e identificar soluciones para refugiados, desplazados y apátridas en la región de América Latina y el Caribe[271].

Fuente: elaboración propia.

Convenios regionales

Los gobiernos de Centroamérica, a través de sus diversas instituciones de coordinación regional, han realizado propuestas y convenios de cooperación para la atención de las migraciones. Entre ellos están:

- **Lineamientos para el Establecimiento de Mecanismos Multi y/o Bilaterales entre los Países Miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Materia de Retorno de Migrantes Regionales por Vía Terrestre**, de 2003, elaborados por la Conferencia Regional sobre Migración. Estos constituyen una estrategia de coordinación de los gobiernos de la región centroamericana con organismos internacionales para establecer un proceso de retorno de migrantes en situación irregular[272].

- **Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación** de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), elaborados en 2009, que constituyen una guía para realizar repatriaciones legales, ágiles, dignas, seguras y ordenadas. Se establecen desde el respeto a los derechos humanos y considerando siempre el interés superior de la niñez y adolescencia, y el principio de reunificación familiar, así como el compromiso de protección de los Estados frente a toda forma de abuso[273].

[270] Convención de Palermo: http://www.cinu.mx/minisitio/Trafico_migrantes/Conv_Delincuencia_Org.pdf
[271] Cartagena+30: http://www.acnur.org/cartagena30/antecedentes-y-desafios/ consultado el 17/10/16.
[272] Conferencia Regional sobre Migración, CRM, 2003: http://www.crmsv.org/Publicaciones/docs/Marco%20Migrantes%20Regionales%20_esp_.pdf consultado el 18/10/16.
[273] Conferencia Regional sobre Migración, CRM, 2009. http://www.crmsv.org/Publicaciones/docs/Lineamientos%20para%20Atencion%20de%20Menores%20No%20Acompa%F1ados%202009.pdf consultado el 21/10/16.

- **Propuesta de Política Migratoria Regional Integral** del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de 2011. Se propone como una política integral con perspectiva intra y extra regional que toma en cuenta las legislaciones de origen, tránsito y destino, con el propósito de "*asegurar una gestión migratoria regional integral, ágil y segura de los flujos migratorios intrarregionales y extraregionales*" (SICA, 2011:2). Considera diez ejes estratégicos: gestión de la migración, migración laboral, asistencia a poblaciones vulnerables, trata y tráfico de personas, migración extra-regional, postura de la región, desarrollo socioeconómico, integración social, turismo y gestión de movilidad humana derivada de desastres. Esta propuesta todavía sigue en discusión[274].

- **Protocolo Binacional Guatemala-México para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No acompañados**, de 2011. Suscrito por Guatemala, a través de la Dirección General de Asuntos Migratorios y Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dirección General de Migración; la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia. Por México participó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia –DIF y el Instituto Nacional de Migración (IIN-OEA, 2011).

- **Propuesta de Ley Marco de Protección al Migrante** de la Comisión de Asuntos Internacionales e Integración Regional del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la cuenca del Caribe (FOPREL), elaborada en 2012. Esta ley pretende crear un marco regional que establezca una estructura jurídica homologada para la protección de los derechos de los migrantes a partir de la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y sociedad civil en el diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo. Crea el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, donde participa la sociedad civil y los propios migrantes, y propone un plan estratégico para la protección y desarrollo con enfoque de derechos humanos. A esta propuesta se adhirió el Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (COPAREM) en 2013. Esta propuesta se encuentra en discusión en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)[275].

- **III Declaratoria de Washington DC "Migración, Desarrollo e Integración"** del PARLACEN emitida en 2013, que expresa su apoyo a la reforma migratoria integral en Estados Unidos que beneficiará a la población indocumentada así como a los países de origen, y propone una agenda política para acompañarla desde la articulación de las instituciones regionales, tales como SICA, PARLACEN y COPAREM. Esta declaratoria reconoce los esfuerzos de las organizaciones de migrantes centroamericanos, mexicanos y caribeños en este proceso, así como el acompañamiento de la sociedad civil, se asume la responsabilidad de los Estados de origen en el desarrollo, y establece los principios sobre los cuales debe sustentarse la reforma migratoria integral: derecho a la legalización, mecanismos de autorización laboral seguros y efectivos en la protección de los migrantes, otorgamiento de

[274] Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. 25/04/16. Avances en la construcción de una política migratoria integral. http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/avances-en-la-construccion-de-una-politica-migratoria-regional consultado el 20/10/16.

[275] Parlamento Centroamericano (PARLACEN). 12/05/14. FOPREL presenta Ley Marco de Protección de los Migrantes. http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/1009/FOPREL-presenta-Ley-Marco-de-proteccion-de-los-Migrantes.aspx consultado el 20/10/16.

residencia permanente a quienes estén en proceso de protección temporal, reunificación familiar, seguridad fronteriza con enfoque humano y sin criminalización de los migrantes, garantía de flujos migratorios seguros, ordenados y basados en necesidades del mercado laboral, para lo cual propone una Comisión Independiente que regule los flujos[276].De acuerdo con las noticias del PARLACEN, esta declaración ha tenido seguimiento hasta la fecha[277].

- **Declaración Conjunta de Guatemala: Perspectivas Regionales de la Migración**, emitida por los representantes de los Congresos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana dentro del Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM), en 2013. Su objetivo fue discutir los alcances de la reforma migratoria en Estados Unidos y establecer acciones nacionales con perspectiva regional a favor de los derechos humanos de los migrantes y sus familias[278].

- **Declaración de la RROCM ante la XIX Conferencia Regional sobre Migración, Managua, Nicaragua, 24-27 de junio de 2014**, emitida por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, RROCM. En ella, se resalta la corresponsabilidad de los Estados de origen, tránsito, destino y retorno en la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus defensores. Insta a los gobiernos a realizar acciones coordinadas y expeditas para la información sobre riesgos, derechos, vigilancia sobre trata y tráfico ilícito, protección a niñez y adolescencia migrante no acompañada, considerada como especialmente vulnerable a abusos y violaciones, sobre la cual debe prevalecer el interés superior del niño frente a detenciones y deportaciones, a partir de mecanismos y protocolos que expediten los procesos. Pone también atención al retorno y reintegración de los migrantes y refugiados, así como al acceso a derechos básicos[279].

Otros acuerdos regionales:

- Memorándum de entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la Repatriación Digna, Ordenada, Agil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía terrestre (2005).
- Lineamientos regionales para la Identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad (2013).
- Mecanismo Regional de Protección Integral de la niñez y Adolescencia Migrante y Refugiada (2014)

---

[276] PARLACEN. 2013. III Declaración de Washington DC: "Reforma Migratoria, un acto de justicia para la comunidad migrante que reside en los Estados Unidos de América". http://www.parlacen.int/Portals/0/Comunicados%20de%20Prensa/2013/Junio/iii_dialogo_regiona_2013.pdf consultado el 20/10/16.

[277] PARLACEN. 2016: http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/1746/Presidente-del-PARLACEN-se-reune-con-Nuncio-Apostolico-en-Guatemala-para-solicitar-apoyo-a-los-migrantes-centroamericanos.aspx consultado el 20/10/16.

[278] COPAREM, 2013. http://www.rrocm.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=122&Itemid=119. Consultado el 20/10/16.

[279] RROCM, 2014: http://www.rrocm.org/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=119 consultado el 21/10/16.

Instrumentos nacionales

La *Constitución Política de la República de Guatemala* de 1985 es la base del sistema jurídico y de aplicación de leyes sobre el derecho interno y rige las normas que regulan aspectos migratorios y de extranjería. Es un instrumento que otorga el reconocimiento de los Derechos Humanos fundamentales, no obstante, contiene restricciones de las personas extranjeras para el ejercicio de ciertos derechos, como la participación en asuntos políticos (INCEDES-Sin Fronteras IAP, 2011).

Los instrumentos legislativos del país regulan las migraciones y establecen normas para el tratamiento de determinados aspectos a través de leyes y sus reglamentos, así como de políticas públicas, protocolos y acuerdos gubernativos. En Guatemala existen los siguientes:

Tabla 11. Instrumentos nacionales en temática migratoria

Año	**Instrumento legislativo**
1966	Ley de Nacionalidad (Decreto 1613)
1999	Ley de Migración (Decreto 95-98)
1999	Reglamento de la Ley de Migración (Decreto 95-98)
2001	Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiados del Estado de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 383-2001)
2001	Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001)
2001	Programa Nacional de Atención en Salud a la Población Migrante
2002	Política de Desarrollo Social y Población
2003	Reglamento para permiso de trabajo para personas extranjeras (Acuerdo Gubernativo 528-2003)
2003	Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Decreto 27-2003)
2005	Ley del Registro Nacional de las personas (Decreto 90-2005)
2007	Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala – CONAMIGUA (Decreto 46-2007)
2007	Política de Protección, Asistencia y Atención al Guatemalteco en el Exterior
2009	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023
2010	Ley del Sistema de Alerta Alba Keneth (Decreto 28-2010)
2011	Protocolo Interinstitucional para la Repatriación de Víctimas de Trata de Personas: niños, niñas, adolescentes y adultos
2011	Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Protección y Atención a Víctimas de Trata de Personas
2012	Marco General de Política Exterior 2012-2016
2014	Comisión para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante (Acuerdo Gubernativo 146-2014)
2014	Política Nacional de Desarrollo (Katún 2032)
2014	Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024
2015	Programa Niñez Migrante - Creación del Centro de Formación "Quédate" (Acuerdo Interno 22-2015 de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República)
2016	Protocolo para la Atención Psicosocial de Niñez y Adolescencia Migrante

Fuente: elaboración propia con base en INCEDES-Sin Fronteras IAP, 2011:46, y SEGEPLAN, 2015:42-72.

Es importante indicar que no existe en Guatemala una política migratoria específica, aunque sí se han hecho esfuerzos para ello. El Consejo Nacional de Atención al Migrante, CONAMIGUA, ha iniciado la coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, y otras instituciones para la elaboración de la Política Pública Integral en materia Migratoria del Estado de Guatemala (SEGEPLAN, 2015:71). A la fecha de redacción de este informe, esta política todavía está en discusión.

Por otra parte, cabe indicar que el 20 de septiembre de 2016 se aprobó un nuevo Código de Migración (Decreto 44-2016), el cual tuvo aporte de la sociedad civil para su elaboración. Dicho instrumento fortalece el tratamiento de las migraciones con un enfoque desde los derechos humanos y crea el *Instituto Guatemalteco de Migración* en sustitución de la Dirección General de Migración, así como nuevas entidades que regularán los flujos migratorios y atenderán a la población migrante en tránsito, destino y origen. Entre ellas está el *Sistema Migratorio Guatemalteco, el Consejo de Atención y Protección* y la *Comisión Nacional para los Refugiados*[280]. Dicho Código constituye un avance en el tratamiento de las migraciones desde un enfoque de derechos de las personas migrantes. No obstante, a la fecha de elaboración de este informe, el Código se encuentra detenido por varios amparos provisionales que impiden su avance y aplicación. Dichos amparos se basan en alegatos por inconstitucionalidades de forma sobre el documento, por lo que implican un impasse legal[281].

Las instituciones que tienen como función la atención, protección y defensa de las personas migrantes son:

1. El *Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX)*, cuya función y atribución es proteger los derechos e intereses de Guatemala en cuanto a su gobierno y población, a través de sus secciones consulares y otras dependencias.
2. *Consejo Nacional de Atención al Migrante (CONAMIGUA)*, que coordina las actividades del Estado en la protección y asistencia de los migrantes guatemaltecos y sus familias, tanto en Guatemala como en el extranjero.
3. *Procuraduría de los Derechos Humanos*, que realiza monitoreo permanente sobre la acción del Estado sobre diversas poblaciones vulnerables, tales como migrantes, víctimas de trata, niñez y adolescencia, etc., a través de sus defensorías.
4. *Dirección General de Migración*, que controla los flujos migratorios. Será sustituida por el Instituto Guatemalteco de Migración a partir de la implementación del Código de Migración recientemente aprobado.
5. *Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República*, que formula, coordina y ejecuta políticas públicas de protección integral para la niñez y adolescencia. Es responsable de la recepción de niñez y adolescencia migrante no acompañada.
6. *Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas*, que pertenece a la Vicepresidencia de la República. Coordina acciones de las distintas entidades del Estado para la lucha contra la violencia sexual, explotación y trata de personas.
7. Entre otras entidades estatales con programas de atención a la población migrante:
   - *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social*: atención en salud,
   - *Ministerio de Trabajo y Previsión Social*: autorizaciones de trabajo y otros rubros laborales

[280] Congreso de la República de Guatemala. 21/09/16. Aprueban el Código de Migración. http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=8013 consultado el 22/10/16.

[281] El Periódico. 2016. La vigencia del Código Migratorio queda detenida. 17 de diciembre de 2016. http://elperiodico.com.gt/economia/2016/12/17/la-vigencia-del-codigo-migratorio-queda-detenida/ Consultado el 7 de febrero de2017.

- *Ministerio Público*: Unidad contra la Trata de Personas para la investigación de denuncias sobre delitos cometidos
- *Ministerio de Economía*: Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) que impulsa el Encuentro con el Migrante para incentivar la inversión y productividad de las remesas.
- *Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos* (COPREDEH): incidir en las instituciones del Estado para la incorporación del enfoque de derechos humanos. Elaboró el "Primer Informe del Estado de Guatemala al Comité de Naciones Unidas para los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares" en 2010, que identifica vacíos, omisiones y necesidades de atención migratoria.
- *Procuraduría General de la Nación* (PGN): recepción de niños, niñas y adolescentes no acompañados repatriados vía aérea y protección de los menores hasta la entrega a sus familias.
- *Banco de Guatemala*: genera información de tendencias sobre el envío de remesas.
- *Comisión del Migrante del Congreso de la República de Guatemala*: coordina y gestiona acciones de representación, control político y presupuestario para el tratamiento de la temática migratoria desde el órgano legislativo (Maldonado Ríos, 2010).

Reflexiones finales

Guatemala es un país mayoritariamente emigrante, donde los flujos recientes se han ido diversificando y complejizando en combinación con aquellos movimientos históricos de población. Sin embargo, la carencia de datos nacionales que cuantifiquen y describan estos desplazamientos es indicador de un Estado que da baja prioridad al tema migratorio en todas sus dimensiones. Ello se evidencia también en la carencia de una política migratoria, tanto nacional como regional, para el abordaje de los desafíos en la identificación, protección y atención de poblaciones migrantes, tanto en el territorio guatemalteco como fuera de él.

Aun cuando sí existe un marco legal y una institucionalidad nacional que garantizan un enfoque de derechos humanos y una adscripción a convenios internacionales, en la práctica se encuentran retos para su cumplimiento, con lo cual la respuesta institucional es insuficiente y con bajos presupuestos. Si bien es cierto que hay avances y se han realizado acciones para la atención de emergencias, por ejemplo, en la atención de niñez y adolescencia migrante no acompañada, estas suceden en reacción a los eventos y no en prevención de ellos, y se realizan de manera desarticulada interinstitucionalmente. La sociedad civil ha constituido un factor de presión para el desarrollo de iniciativas y propuestas que mejoran las intervenciones del estado, como sucedió con el nuevo Código Migratorio, que tuvo aportes y vigilancia del Grupo Articulador de la Sociedad Civil en Materia Migratoria[282], entre otros sectores. También la sociedad civil en ocasiones sustituye al estado en sus funciones, dada la baja capacidad para reaccionar frente a nuevas situaciones.

[282] El Grupo Articulador (GA) está conformado por 31 organizaciones no gubernamentales de Guatemala, México y Estados Unidos como una plataforma para el diálogo, análisis y acciones de investigación, información e incidencia pública (http://www.movilidadhumana.com/grupo-articulador-de-la-sociedad-civil-en-materia-migratoria-para-guatemala/).

Por otra parte, se notan avances en el tratamiento de las migraciones en niveles regionales, pero se evidencia la dificultad para la puesta en marcha efectiva de convenios y políticas. Los organismos centroamericanos (PARLACEN, SICA, etc.) presentan un discurso de apoyo a las diversas iniciativas en tema migratorio, pero la falta de ejecución y la poca claridad en cuanto a las acciones a corto, mediano y largo plazo dan cuenta de la escasa importancia que le otorgan.

Asimismo, aun cuando existen avances en la atención y protección de poblaciones migrantes, el Estado guatemalteco tiene retos para la prevención de la migración y la reintegración de población retornada, tanto menor como adulta. Ello se relaciona con una política de desarrollo que todavía no es efectiva y que denota una vigilancia laxa hacia las crecientes desigualdades y niveles de pobreza en el país, las cuales son causa estructural de la salida de miles de guatemaltecos. Mientras tanto, los migrantes encuentran cada vez más riesgos, discriminación y xenofobia en tránsito y destino, sin que se prevea una respuesta adecuada y coordinada de las instituciones, tanto a nivel nacional como regional, a las condiciones políticas, laborales, sociales y económicas de los territorios, de manera que la migración constituya una opción y no una huida frente a la violencia estructural que enfrentan.

Bibliografía:

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. 2015. *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2015- forzados a huir*. ACNUR, documento en línea: http://acnur.es/PDF/TendenciasGlobales2015.pdf. Consultado el 6/10/16.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. 2015b. *Mujeres en fuga: relatos de primera mano de refugiadas que huyen de El Salvador, Guatemala, Honduras y México*. ACNUR: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10666. Consultado el 7/10/16.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. 2015c. *Realidad de la integración local de la población refugiada en Guatemala: Diagnóstico participativo 2015*. ACNUR: http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2016/10/digramacion-ACNUR-1.pdf. Consultado el 7/10/16.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. 2016. *Llamado a la acción – Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica (documento de discusión-borrador): Propuesta para una respuesta estratégica regional.* ACNUR-OEA: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10656. Consultado el 27/09/16.

Bastos, S. y M. Camus. 1995. *Los mayas de la capital: un estudio sobre identidad étnica y mundo urbano.* Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Caballeros Herrera, A. 2009. *Organizaciones de inmigrantes guatemaltecos en Estados Unidos como nuevos sujetos políticos transnacionales: una aproximación a CONGUATE*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Ciencia Política: Tesis de Sociología.

Cabrera, M. M. Delgado y V. Guzmán. 2009. *Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social.* Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

Center for Gender and Refugee Studies, CGRS. 2015. *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco: Universidad de California en Hastings – Universidad Nacional de Lanús, coords. Documento electrónico: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9676.pdf. Consultado el 10/10/16.

Colegio de la Frontera Norte, COLEF. 2015. "Movilidad laboral transfronteriza entre México y Guatemala". *Boletín La Movilidad humana en cifras: EMIF Sur*. Julio 2015. México: COLEF. Versión electrónica: http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/. Consultado el 13/09/16.

Colegio de la Frontera Norte, COLEF. 2016. "Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur". México: COLEF, http://www.colef.mx/emif/tabuladossur.php. Consultado el 22/09/16.

Colegio de la Frontera Norte, COLEF-Organización Internacional para las Migraciones, OIM. 2016. *Migrantes en México: vulnerabilidad y riesgos un estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional "reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias"*. México: COLEF-OIM. Documento electrónico: https://micicinitiative.iom.int/sites/default/files/document/micic_mexico_1.pdf. Consultado el 28/09/16.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG. 2016. *Trata de personas con fines de Explotación sexual en Guatemala*. Guatemala: CICIG-UNICEF. Documento electrónico: http://www.cicig.org/uploads/documents/2016/Trata_Esp_978_9929_40_827_2.pdf. Consultado el 27/09/16.

Comisión Pastoral de Movilidad Humana. 2014. *Diagnóstico – Caracterización de la población guatemalteca retornada con necesidades de protección: magnitud, tendencias, causas, perfiles y necesidades de protección*. Guatemala: ACNUR / CPMH. Documento electrónico: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9676.pdf. Consultado el 7/10/16.

Delgado Wise, R. y H. Márquez Covarrubias. 2007. "Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración". *Migración y Desarrollo*, No.9, segundo semestre, pp.5-27. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ. Disponible en línea: estudiosdeldesarrollo.net.

Durand, J. 2007. "Remesas y desarrollo: las dos caras de la moneda". En Leite, P., S. Zamora y L. Acevedo (eds.). *Migración internacional en América Latina y el Caribe*. México: Consejo Nacional de Población, pp. 221-236.

Gellert, G. 2000. "Las migraciones como estrategias de sobrevivencia de los excluidos y sus determinantes territoriales". *Informe de consultoría para el Informe de Desarrollo Humano*, PNUD-Guatemala*: La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano*. Versión electrónica: http://incedes.org.gt/Master/gellerttreintasiete.pdf. Consultado 10/09/16.

Índice Global de Esclavitud. 2016. *Region analysis: The Americas*. Informe global. http://www.globalslaveryindex.org/region/the-americas/. Consultado el 29/09/16.

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES –Sin Fronteras IAP. 2011. *Estudio Comparativo de la Legislación y Políticas Migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Sin Fronteras IAP. Documento electrónico: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1292/INTRODUCCI%C3%93N.pdf. Consultado el 20/10/16.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente (IIN) –Organización de Estados Americanos. 2011. *Hoja de Ruta Guatemala-México para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no acompañados*. Guatemala: IIN-OEA. Documento electrónico: http://www.iin.oea.org/pdf-iin/2016/Hojaderutaparainstituciones-7.3.pdf. Consultado el 22/10/16.

Instituto Nacional de Estadística, INE. 2014. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), tomo I*. Guatemala, Instituto Nacional de Estadística. Documento electrónico: https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf. Consultado el 20/09/16.

Internal Displacement Monitoring Center, IDMC.2016. *Global report on internal displacement*. IDMC-Norwegian Refugee Council. Documento electrónico: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10449.pdf?view=1. Consultado el 6/10/16.

Kayayan, V. 2016. *La inmigración árabe en Ciudad de Guatemala desde 1950 hasta hoy en día*. Tesis de Licenciatura en Antropología. Guatemala: Universidad del Valle de Guatemala.

Maldonado Ríos, E. 2010. *Marco General y Descripción de Acciones del Estado de Guatemala en Materia Migratoria*. Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento electrónico: http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20140225122048420201 0MarcoGeneral-DescripEstadoGuateMateriaMigratoria.pdf. Consultado el 27/10/16.

Martínez Rodas, A. 2016. *Yo Migrante*. Guatemala: D´Buk Editors.

Martínez Rodas, A. 2015. *Las organizaciones de migrantes guatemaltecos como actores transnacionales: las experiencias de Los Ángeles, California y Omaha, Nebraska*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

Migration Policy Institute. 2015. "Inmigrant and Emigrant populations by country". Mapa interactivo.http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics. Consultado el 17/09/16.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. 2013. *Perfil Migratorio de Guatemala*. Guatemala: OIM. Documento electrónico: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mpguatemala_11july2013.pdf. Consultado el 20/09/16.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. 2011. *Trata de personas con fines de explotación laboral en Centro América: Guatemala.* San José: OIM. Documento electrónico: http://publications.iom.int/system/files/pdf/trata_de_personas_guatemala_2.pdf. Consultado el 29/09/16.

Organización Internacional para las Migraciones, OIM. 2011b. *Encuesta sobre Remesas 2010: protección de la niñez y adolescencia.* Guatemala: OIM – UNICEF. Documento electrónico:
https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/Guatemala-2010-migrant-remittance-survey.pdf. Consultado el 10/09/16.

Portes, A. y M. Zhou. 2013. "El águila y el dragón: el papel de las organizaciones transnacionales de migrantes en China y México". *Migración y Desarrollo*, Vol.11, No. 20, primer semestre, pp.106-154. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ. Disponible en línea: estudiosdeldesarrollo.net.

Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH. 2015. *Trata de Personas en Guatemala: Informe de situación 2014*. Guatemala: PDH. Documento electrónico: http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Biblioteca/Informes%20Especiales/informe_trata.pdf. Consultado el 28/09/16.

Rodríguez, E., coord. 2014. *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. Documento electrónico: www.migracionentransito.org. Consultado el 20/09/16.

Sebastián, S. 2014. "Corea en Guatemala". Plaza Pública:
https://www.plazapublica.com.gt/content/corea-en-guatemala. Consultado el 22/09/16.

Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, SBS. 2016.Departamento de Niñez y Adolescencia Migrante no acompañada. Presentación en el *I Foro Interdisciplinario de Acceso a la Justicia del Migrante*, Comisión Nacional para el Seguimiento y apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, Universidad de San Carlos de Guatemala, 27 de septiembre de 2016.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. 2015. *Informe anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015*. Guatemala: SEGEPLAN.

Documento electrónico: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/PDSP/InfPD2015.pdf consultado el 22/10/16.

Sen, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina.

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. 2011. *Propuesta de Política Migratoria Regional Integral*. San Salvador: SICA-OIM.

Torres Rivas, Edelberto. 1993. *History and Society in Central America*. Austin: University of Texas Press.

Ugalde González, M. 2011. "Impacto de las remesas sociales en familias transnacionales y en el desarrollo local: Guatemala". En *Migración internacional y desarrollo local*. Neira Orjuela, F. y M. Ugalde González (coords.). Guatemala: Editorial Cara Parens – Universidad Rafael Landívar.

Veltmeyer, Henry. 2010. "Una sinopsis de la idea de Desarrollo". *Migración y Desarrollo*, No.14, primer semestre, pp.9-34. México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ. Disponible en línea: estudiosdeldesarrollo.net.

Villalobos, J. 2014. "Niños inocentes y oligarcas voraces: Guatemala, El Salvador y Honduras están cayendo en un círculo que conecta remesas con violencia". El País: 12 de julio de 2014. Disponible en línea: http://elpais.com/elpais/2014/07/11/opinion/1405107829_400238.html. Consultado el 10/10/16.

Anexo A. Cantidad de inmigrantes por tipo de regularización migratoria (Entre el 1 de enero de 2011 y el 27 de julio de 2016)

Región	País	Residencias temporales	Residencias permanentes	Visas de negocios	Total
África	Angola	7	16		23
	Benín	2	2		4
	Botsuana	5	0		5
	Camerún	2	2		4
	Comoras	16	10		26
	Congo	4	0		4
	Costa de Marfil	2	1		3
	Egipto	11	11		22
	Eritrea	0	1		1
	Etiopía	0	2		2
	Gambia	1	0		1
	Guinea	7	7		14
	Guinea	1	1		2

	Ecuatorial				
	Kenia	3	0		3
	Mali	0	1		1
	Marruecos	2	3		5
	Mozambique	1	1		2
	Níger	0	1		1
	Nigeria	0	1		1
	República Central de África	1	0		1
	Ruanda	3	0		3
	Sudáfrica	2	0		2
	Togo	1	0		1
	Uganda	2	0		2
	Zimbabue	3	1		4
	TOTAL	**76**	**61**	**0**	**137**
Asia	Arabia Saudita	0	1		1
	Armenia	0	1		1
	Bangladesh	3	3		6
	China	532	188		720
	Filipinas	56	16		72
	Hong Kong	2	1		3
	India	130	54	9	193
	Indonesia	2	1		3
	Irán	2	0		2
	Israel	66	39		105
	Japón	82	82		164
	Jordania	33	36		69
	Kazakstán	1	0		1
	Líbano	9	15		24
	Macao	0	1		1
	Mongolia	0	1		1
	Nepal	2	3		5
	Pakistán	2	2		4
	Palau	1	0		1
	Palestina	4	6		10
	República de Corea	1071	698	2	1771
	Siria	28	29		57
	Sri Lanka	3	1		4
	Taiwán	28	41		69
	Turquía	7	6		13
	Vietnam	1	0		1
	TOTAL	**2065**	**1225**	**11**	**3301**
Centroamé-rica y el Caribe	Antillas Holandesas	11	10		21
	Aruba	21	35		56
	Bahamas	2	1		3

	Barbados	1	1		2
	Belice	32	33		65
	Costa Rica	383	208	2	593
	Cuba	352	291		643
	Dominica	2	2		4
	El Salvador	1422	1356		2778
	Guadalupe	2	1		3
	Haití	18	2		20
	Honduras	949	620		1569
	Jamaica	2	1		3
	Nicaragua	665	960		1625
	Panamá	178	54		232
	Puerto Rico	1	2		3
	República Dominicana	163	79		242
	Trinidad y Tobago	2	1		3
	TOTAL	**4206**	**3657**	**2**	**7865**
Europa	Albania	0	1		1
	Alemania	61	71		132
	Austria	7	7		14
	Belarus	1	0		1
	Bélgica	17	18		35
	Bulgaria	2	0		2
	Croacia	2	1		3
	Dinamarca	5	8		13
	Eslovaquia	5	2		7
	España	484	219	10	713
	Estonia	1	0		1
	Finlandia	2	1		3
	Francia	38	13	1	52
	Grecia	14	1		15
	Hungría	1	4		5
	Irlanda	5	4		9
	Italia	116	107		223
	Lituania	1	2		3
	Macedonia	11	1		12
	Malta	2	0		2
	Moldavia	1	1		2
	Noruega	6	2		8
	Países Bajos	12	6		18
	Polonia	10	5		15
	Portugal	16	8	2	26
	Reino Unido	41	37		78
	República Checa	6	4		10
	Reunión	2	3		5
	Rumania	2	0		2
	Rusia	86	16		102

	Suecia	10	5		15
	Suiza	8	10		18
	Territorio sur de Francia	48	27		75
	Ucrania	61	5		66
	TOTAL	**1084**	**589**	**13**	**1686**
Norteaméri-ca	Canadá	102	65		167
	Estados Unidos	1922	912	1	2835
	México	1267	426	1	1694
	TOTAL	**3291**	**1403**	**2**	**4696**
Oceanía	Australia	7	6		13
	Islas Cocos	2	4		6
	Islas Salomón	0	1		1
	Nueva Zelanda	3	0		3
	Samoa Americana	219	70		289
	TOTAL	**231**	**81**	**0**	**312**
Sudamérica	Argentina	179	97	2	278
	Bolivia	72	32		104
	Brasil	303	74	9	386
	Chile	102	82		184
	Colombia	1668	956	27	2651
	Ecuador	365	77		442
	Guyana	0	0	1	1
	Paraguay	26	6		32
	Perú	470	121	1	592
	Surinam	1	0		1
	Uruguay	37	34		71
	Venezuela	549	258	12	890
	TOTAL	**3772**	**1737**	**52**	**5561**
				Total	**23558**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina de Estadística de la Dirección General de Migración de Guatemala.

NICARAGUA

INFORME NICARAGUA

Heydi José González Briones y Ana Cecilia Solís, Organización Internacional de Migraciones (OIM) Nicaragua

Presentación

El presente informe es el resultado de la colaboración entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Nicaragua y el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID) dirigido desde el IUEM, Universidad Pontifica de Comillas, el cual servirá como aporte para el informe: Análisis de las migraciones y el desarrollo en Iberoamérica y propuestas de líneas de actuación", promovido por la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), con el fin de promover y dar continuidad a los Foros de Migración y Desarrollo que se llevaron a cabo en el 2008 y 2010 en respuesta al encargo recibido en su momento por las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

La información presentada es *una síntesis* de los principales datos recogidos en el **Perfil Migratorio de Nicaragua 2012** publicado por OIM en el 2013; los cuales se complementan con otros informes más recientes sobre las dinámicas migratorias en Nicaragua, como país de origen, sobre todo, e información sobre la inmigración y la migración en tránsito. Esto incluye un breve repaso por la normativa vinculada a la gestión migratoria y los cambios más recientes, así como la legislación referida a refugio y la prevención y sanción del tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

De cara a la promoción de espacios regionales para promover el dialogo sobre los vínculos entre M&D y las Migraciones (Movilidad Humana) se incluye información sobre el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), desde donde se promueven espacios para encontrar acuerdos y sinergias como región en la gestión de la Migración.

Finalmente se presentan algunas propuestas de acciones para implementarse en Nicaragua en articulación con otras acciones subregionales y regionales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Acuerdos de Montevideo.

Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida

Nicaragua es principalmente un país de origen de población migrante. Según datos recopilados por la CEPAL (2015) la población nicaragüense que ha emigrado se estima en 10,4 por ciento con relación a la población total. Según estimaciones de la OIM al menos 800.

000 nicaragüenses residen en el exterior, representando más del 10 por ciento del total de la población nacional según datos hasta el 2011 (OIM, 2013, p.17).

Los principales destinos de la población nicaragüense son Costa Rica, Estados Unidos de América. A mediados de la década de los años dos mil se intensifica la migración intrarregional desde Nicaragua hacia El Salvador y Panamá. Y destaca España como un nuevo destino particularmente para las mujeres nicaragüenses. Hacia la década de los 2000´s Costa Rica se convirtió en el principal país de destino para la población nicaragüense, registrando en el Censo de Población del 2000 al menos 226,374 nicaragüenses y además esta ruta es la segunda en importancia en América Latina (OIM,2013).

La emigración nicaragüense tiene como principal factor (no el único) las dinámicas del mercado laboral de la región. Según un informe de la CEPAL: *Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana (2013*), en la región de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el rango de desempleo está entre el 3 por ciento para Guatemala al 9, 7 por ciento en Nicaragua en el 2010 (CEPAL, 2013 p.19).

Según el informe citado de la CEPAL (2013), lo descrito es resultado de la diferencia en las estructuras políticas, económicas y la institucionalidad laboral en los países de la región. En este informe reporta para el caso de Nicaragua casi un 30 por ciento de las personas ocupadas trabaja por cuenta propia, y uno de cada cuatro trabaja como familiar o ayudante no remunerado y por tanto con una baja filiación al seguro social; en este sentido la búsqueda de un mejor ingreso motivan la salida de nicaragüenses hacia Costa Rica y Estados Unidos de América.

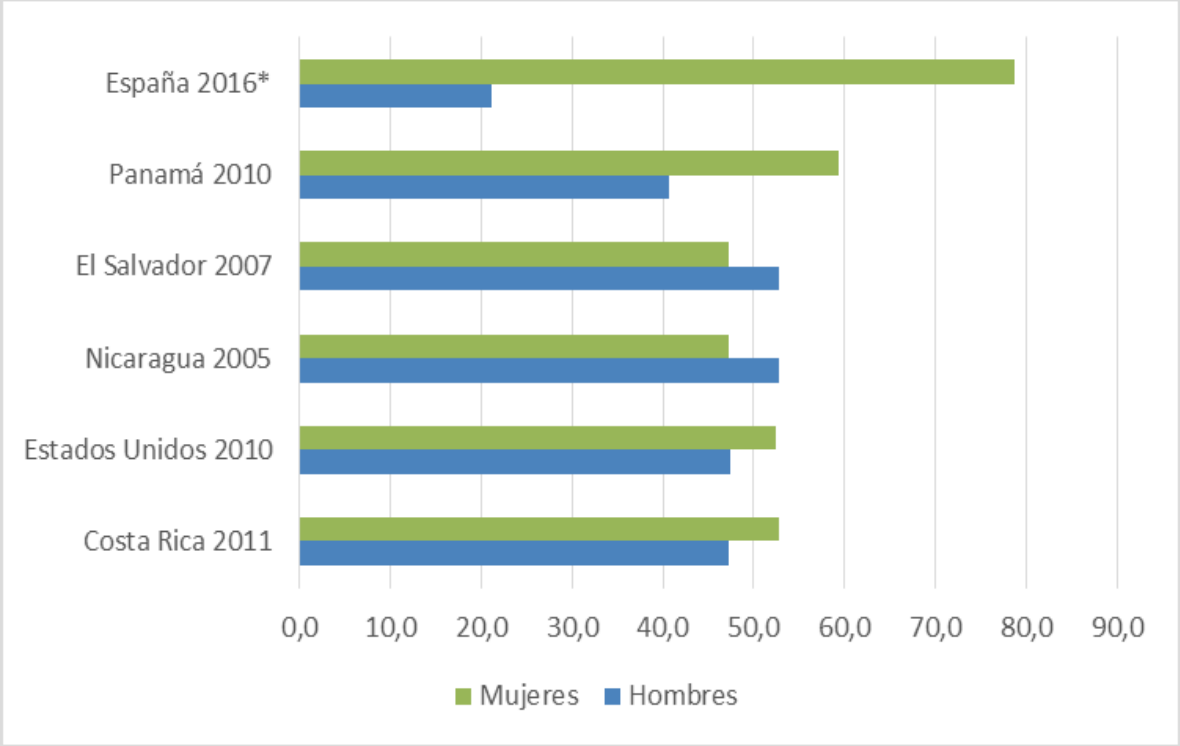
La emigración de mujeres nicaragüenses

La participación de las mujeres nicaragüenses en la migración ha ido tomando mayor peso respecto a la migración masculina. Según los datos del del VIII Censo de Población y IV de Vivienda de Nicaragua del año 2005 (en adelante Censo 2005), del total de emigrantes los hombres representaban el 52, 7 % y las mujeres el 47, 3% fueron mujeres (OIM, 2013, p.43); no obstante, al observar la participación en los principales países de destino, a partir de los datos de los censos de población más reciente, se constata el incremento de la migración femenina. A este cambio la CEPAL le llama la feminización cuantitativa de la migración (2013).

Es importante señalar que dentro de la migración intrarregional, las mujeres migrantes nacidas en un país centroamericanos, representar el 53.05 % del total de migrantes intrarregionales, en donde la dinámica migratoria que más mujeres aporta es Nicaragua-Costa Rica (OIM/SG-SICA, 2016). Tal como se observa en el siguiente gráfico a excepción de El Salvador, en el resto de países de destino de las personas nicaragüenses, las mujeres representan más del 50% del total de población migrante.

Gráfico 1

Gráfico 1: Porcentaje de nicaragüenses en el extranjero por sexo y país de destino



Fuente: INEC Costa Rica 2011, Censo US 2010, IMILA, 2000, INEC Panamá, 2010 e INE, Estadísticas Padrón Continuo 2016.
Nota: *Padrón Continuo Datos provisionales a 1 de enero de 2016.

La migración hacia El Salvador (2007) es ligeramente más masculina que femenina en parte a la demanda de trabajadores hombres en el sector agrícola y construcción en el mercado laboral salvadoreño (migración de relevo), que fue cubierta en buena medida por migrantes nicaragüenses y hondureños. En Costa Rica, Estados Unidos de América, Panamá y España se observa más mujeres migrantes.

Esta feminización cuantitativa, tal como explica en su informe la CEPAL (2003) es un rasgo importante en la migración actual, en tanto: "comprende tanto a las transformaciones económicas mundiales y su resultante reestructuración en los mercados laborales como a la consolidación de redes sociales y familiares, la potencial autonomía de las mujeres, o bien una definitiva subordinación a los patrones de desigualdad" (p.8); además que la participación de las mujeres en la migración laboral contribuyen en los países de destino a la incorporación de las mujeres nacionales al mercado laboral y profesional, en tanto asumen los roles de cuidado necesarios en los hogares y familias.

Según el Informe Panorama Laboral 2015 América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 93% de las personas trabajadoras domésticas en América Latina son mujeres y con frecuencia son trabajadoras migrantes, en este sector además suelen estar sobre representadas personas indígenas o afrodescendientes. En Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, los ingresos de las trabajadoras domésticas son iguales o inferiores al 50 por ciento del promedio de todas las personas ocupadas y con un bajo nivel de incorporación a los sistemas de seguridad social (OIT, 2015, p.54).

Otro elemento importante y urgente en el que caracteriza las políticas migratorias en la región es la ausencia de la dimensión de género, ya sea por la omisión de medidas específicas a las mujeres migrantes o por la perenne victimización de la mujer migrante como vulnerable, sin reconocer su aporte al desarrollo como actoras sociales (CEPAL, 2003, p. 8).

Igualmente relevante es la urgente necesidad de ampliar la visión de las políticas de seguridad en la región que mitiguen o reduzcan los riesgos que las mujeres migrantes enfrentan durante todo el proceso migratorio. En ocasiones a las causas de las migraciones laborales se suman las distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres como causantes de la movilidad de las mujeres, violencias que a su vez se replican en la experiencia migratoria (Ver Informe OIM/SG/SICA, 2016).

Inmigración

Según datos recopilados por la CEPAL el porcentaje de inmigrantes se estima en 0,6 por ciento (2015, p. 13). De acuerdo a los datos del VIII Censo de Población y IV de Vivienda de Nicaragua (2005), el número de personas extranjeras registradas fue de 34,693; la mayoría de esta población es originaria de Centroamérica, en donde el 51,2 por ciento son hombres y 48,8 % mujeres (OIM, 2013, p. 32).

Los datos recopilados en el Perfil Migratorio de Nicaragua 2012, dan cuenta que entre el 2007 – 2011 los registros administrativos de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) sumaban 9,532 personas extranjeras bajo la categoría de *residentes permanentes* en Nicaragua, de las cuales el 25 por ciento corresponden a personas de origen centroamericano, el 14 por ciento provienen de Estados Unidos de América, 13 por ciento de América del Sur, el 5 por ciento son originarios de los Estados Unidos Mexicanos; de Europa destaca España con 4.1 por ciento; de Asia destaca Corea con 4.1 por ciento (OIM, 2013).

La adquisición de la nacionalidad nicaragüense para las personas extranjeras, se sustenta en la Constitución Política y en la Ley No 761, la que establece que pueden optar a la nacionalidad nicaragüenses las personas extranjeras que acrediten la residencia por cuatro años y previa renuncia de la nacionalidad de origen. Excepto para las personas de origen español y centroamericano, quienes pueden optar por la nacionalidad nicaragüense, sin previa renuncia de la nacionalidad de origen y acreditar dos años de residencia en el país. En lo que respecta al registro nacional de extranjeros está a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería. En el periodo del 2008 al 2011 se nacionalizaron un total de 527 personas extranjeras, dentro de las nacionalidades de origen destacan: Cuba (26%), El Salvador (24.2%) y República de China (9.1%), Honduras (6%), España (5%) Colombia (3.0%), Jordania (3%) y Palestina (2.2%), entre otros países (OIM, 2013).

Legislación nacional

Los derechos de la población inmigrante y emigrante, están reconocidos en la Constitución Política de Nicaragua (1987) y en algunas leyes nacionales en materia de: migración, refugio, trata de personas y del servicio exterior. Nacionales y extranjeros gozan de los mismos derechos bajo el principio de igualdad y no discriminación, con excepción de los derechos políticos y los que establecen las leyes.

Migración

El ámbito migratorio se rige por la Ley General de Migración y Extranjería, Ley No 761, la cual entró en vigencia en el año 2011 y su Reglamento (2012); su objeto es regular el ingreso y egreso de nacionales y extranjeros al territorio nacional; así como la permanencia de las personas extranjeras en el país.

En lo que respecta a la migración en situación irregular la Ley No 761 y su Reglamento, establece disposiciones y sanciones relativas a dicha situación y concede a las autoridades migratorias la facultad, de retener a las personas migrantes en situación irregular, mientras se resuelve el proceso de deportación. Sobre el particular, en octubre 2016, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW/C/NIC/1), recomendó al Estado de Nicaragua ajustar plenamente la Ley 761 conforme la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, e incluir como respuesta prioritaria a la migración irregular alternativas a la detención por infracciones administrativas relacionadas con la migración y velar que la detención de los migrantes se utilice solo como una medida excepcional de último recurso.

En el tema la inmigración laboral, la autorización para trabajar en el país la otorga la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); la que debe ser consultada con el Ministerio del Trabajo, en el caso de la categoría de trabajadores migrantes en sus distintas modalidades (Arto. 12 Ley No. 761 y 43 del Reglamento, Decreto 31 - 2012). Por su parte el Código del Trabajo Ley No 185(1996) establece el sistema de cuotas por empresa para la contratación de personas extranjeras con el 10 por ciento y el 90 por ciento para nacionales, sin embargo, esta limitación podrá exceptuarse y el Ministerio del Trabajo (MITRAB) puede autorizar una cuota mayor a determinados empleadores por razones técnicas.

Derechos de las personas Extranjeras

El artículo 27 de la Constitución Política de Nicaragua reconoce que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional sujeto a la jurisdicción del Estado de Nicaragua tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; por lo cual no pueden intervenir en los asuntos políticos del país.

Sobre el particular la Ley 761, Ley de Migración y Extranjería establece en su artículo 11 que las personas extranjeras gozan de los mismos derechos y garantías individuales y sociales reconocidas para los nicaragüenses en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos y en materia migratoria debidamente ratificados por Nicaragua, salvo las limitaciones que establezca la Constitución Política y las leyes de la República.

El derecho al sufragio universal, es un derecho político reconocido en la Constitución Política de Nicaragua exclusivamente para los ciudadanos nicaragüenses que hayan cumplido dieciséis años de edad, quienes para deberán presentar el documento público de su cedula de

identidad para ejercerlo el sufragio de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Ley Electoral.

Los ciudadanos extranjeros por mandato constitucional esta limitados a ejercer el ejercicio del derecho político del sufragio universal, por ende el Estado de Nicaragua ha establecido sus reservas al ratificar instrumentos internacionales en materia migratoria como: la reserva expresa al artículo 42 de la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares, de no conceder derechos políticos a los trabajadores migratorios debido a la prohibición expresa del párrafo dos del artículo 27 de la Constitución Política.

Obligaciones de las Personas Extranjeras

Las personas extranjeras están sujetas a las disposiciones establecidas en la Ley 761, Ley General de Migración y Extranjería, y su Reglamento Decreto No 31 - 2012, y el ordenamiento jurídico vigente. De conformidad con la ley 761, los ciudadanos extranjeros deben cumplir las siguientes obligaciones:

1) Al pago de las mismas cargas fiscales o de seguridad social que los nicaragüenses, según las normas jurídicas aplicables en esta materia. Además, estarán obligadas a realizar los depósitos exigidos por la ley, según su categoría migratoria.

2) A informar a la Dirección General de Migración y Extranjería los cambios de estado civil, domicilio y actividades a las cuales se dediquen, dentro de los quince días posteriores al cambio si están inscritos en el Registro Nacional de Extranjeros.

3) Conservar y presentar, a solicitud de la autoridad competente, la documentación que acredite su identidad expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación migratoria en Nicaragua.

4) Las personas extranjeras que estando en el país soliciten residencia, mientras no se les extienda la certificación de la resolución de la misma y se inscriban en el Registro Nacional de Extranjeros, estarán obligados a solicitar prórroga de estancia ante la Dirección General de Migración y Extranjería, conforme los instrumentos internacionales suscritos por la República de Nicaragua y aprobados por la Asamblea Nacional.

5) Los extranjeros no residentes no podrán realizar tareas o actividades lucrativas por cuenta propia o en relación de dependencia, excepto aquellos que por circunstancias especiales hayan sido autorizados por el Ministerio de Gobernación, como artistas, deportistas, integrantes de espectáculos públicos, trabajadores temporales y personas de negocios. Tratándose de trabajadores migrantes en sus distintas modalidades, la autorización se concederá con consulta con el Ministerio del Trabajo.

Extranjeros no Residentes

De conformidad al Decreto 31 - 2012, Reglamento de la Ley General de Migración y Extranjería, los ciudadanos extranjeros no residentes para ingresar y permanecer en el territorio nacional, deberán presentar su Pasaporte con una vigencia superior a los seis meses,

exceptuando cuando existan Tratados Bilaterales y/o Regionales que dispongan una vigencia menor. De igual manera podrán solicitar el cambio de Categoría Migratoria en el país, en cualquiera de las Subcategorías de Residentes Temporales y Permanentes, dentro del término de 30 días antes del vencimiento de estancia; previo cumplimiento de requisitos.

En el caso que los Extranjeros No Residentes soliciten prorroga una vez agotado el tiempo de estadía o que se excedan de la misma según su Categoría, cancelarán multa por los días de irregularidad más el arancel en concepto de Visa de salida, otorgándosele un plazo de 5 días para que abandone la Región.

Trata de Personas

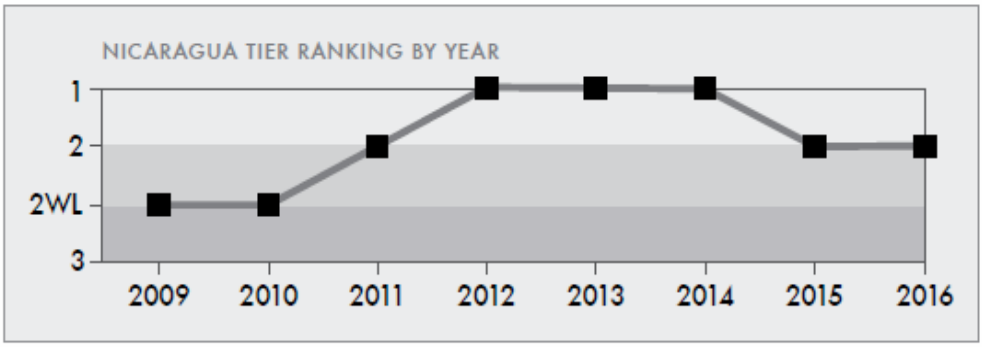
Los distintos informes o estudios sobre la incidencia del delito de trata de personas en coinciden en señalar a Nicaragua como país de origen y tránsito de mujeres, hombres y niños, niñas víctimas de trata de personas con fines sexuales y/o trabajo forzado. Además, en el algunos escenarios son propicios para la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, uno de estos se da dentro del turismo de personas originarias de Estados Unidos de América, Canadá y Europa Occidental (Departamento de Estado de los EE. UU., 2016).

En el contexto de la migración, desafortunadamente las redes del crimen organizado dedicadas a la trata de personas, han encontrado las maneras de captar víctimas dentro del contexto de la movilidad humana en la región. Para el caso de Nicaragua, las personas migrantes se enfrentar con el riesgo de ser víctimas de trata de personas con fines de trabajo forzoso en la agricultura, construcción, minería, sector informal y servicio doméstico dentro del país y en Costa Rica, en los Estados Unidos de América y otros países. Además, dentro de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe la trata de personas se da al interior del país (Departamento de Estado de los EE. UU., 2016).

En particular destacan los reportes o informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. La siguiente imagen es retomada del Informe Anual del Departamento de Estados de Estados Unidos de América para el 2016, en donde se puede observar que desde el 2009 al 2016, Nicaragua ha tomado medidas tanto en el ámbito de la prevención, sanción, atención y protección a las víctimas de trata de personas. No obstante, enfrenta una serie de desafíos de cara a la implementación de la Ley contra la trata de personas aprobada hace dos años.

Gráfico 2

Avances en contra de la trata de personas en Nicaragua: Rango de filas por año (US-DS, 2016).



Fuente: US Department of State, *Trafficking in Persons Report: June 2016*, p.289

El 25 de febrero de 2015 entró en vigencia la Ley No. 896 Ley contra la Trata de Personas. Esta Ley da institucionalidad a la Coalición Nacional contra la Trata de Personas, la cual cuenta con un Comité Ejecutivo, la Secretaria y la Asamblea.

También es importante destacar que Nicaragua forma parte de la de la *Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes* integrada por representantes de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana.

La Ley 896 es de orden público y se aplicará a quienes cometan el delito de trata de personas, dentro o fuera del territorio nacional y establece los mecanismos de asistencia, atención y protección de las víctimas nacionales y extranjeras, así como la repatriación segura y medida de protección migratoria de visas por razones humanitarias para víctimas extranjeras. La tipificación del delito de trata de persona también se encuentra en el Código Penal de Nicaragua, Ley No 641(2008) y en la Ley No 735(2010) Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados.

La repatriación de las personas menores de edad víctimas de este delito se realiza de acuerdo al Protocolo de Procedimientos para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes, víctimas de trata de personas (2007); en el cual se establecen los mecanismos de coordinación interinstitucional para brindar protección especial y facilitar el proceso de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas. No obstante, aún persiste el desafío de la elaboración de un instrumento similar para la repatriación de víctimas adultas.

La trata de personas es sin duda una de las peores formas de violencia contra las mujeres cuya incidencia reta a las autoridades a enfrentarse a las redes del crimen organizado. En la comisión de estos delitos no sólo convergen otras actividades ilícitas, sino que ocurren las peores manifestaciones de violencia contra las mujeres desde una violencia verbal o psicológica hasta la más extrema, el feminicidio.

De ahí, que es fundamental vincular las iniciativas de la Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); en este particular el Objetivo 5 referido Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, dentro del cual se encuentra como meta 2 eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las

niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Por su parte el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores (as) migratorios y sus familiares, en su informe Observaciones finales sobre el informe inicial de Nicaragua (2016), recomendó redoblar esfuerzos para combatir la trata de personas de conformidad con la meta 5.2 de los ODS. En particular (UN, 2016):

- Mayores medidas para hacer cumplir la Ley No. 896, Ley contra la trata de personas.
- Adoptar medidas para los responsables de la trata de persona.
- Desarrollar mecanismos efectivos de identificación y protección de las víctimas.
- Proporcionar asistencia, protección y rehabilitación a las víctimas, en particular habilitando refugios.
- Velar que las medidas de reintegración tomen en cuenta el interés superior del niño.
- Capacitación continua en todo el país sobre trata de personas a los empleados públicos, en particular personal de frontera, agente de policía, DGME, jueces, fiscales, inspectores del trabajo, docentes, los profesionales de atención de salud, diplomáticos de las embajadas y consulados nicaragüenses.
- Campañas de prevención de la trata de los trabajadores migratorios y asignación de recursos a la estrategia de lucha contra la trata de persona en consulta con los grupos de trabajo regionales dedicadas a la lucha de este delito.

Además, todos los esfuerzos que puedan realizarse en el ámbito de la investigación y sanción al delito de la trata de personas contribuirá también al ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. El cual dentro de las metas incluye, al menos 3 directamente vinculadas a la violencia ocurrida en escenarios propicios para la trata de personas, a saber: reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas en todo el mundo, poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños y promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (UN,2016).

En el caso de Nicaragua esto cobra relevancia de cara a los esfuerzos gubernamentales para la implementación de la Ley contra la Trata de Personas, Ley No. 896 (2015). Dando prioridad a lo siguiente:

- Proveer servicios especializados (e.g. atención a largo plazo y reinserción) en alianza con organizaciones de la sociedad civil;
- Incrementar financiamiento de protección a víctimas;
- Implementar procedimientos operativos para remitir efectivamente a las víctimas a los servicios apropiados;
- Incrementar capacitaciones a funcionarios gubernamentales i.e. trabajadores sociales, inspectores laborales y agentes del orden público, para facilitar la identificación de víctimas y mejorar la asistencia, especialmente en las Regiones Autónomas;
- Incrementar esfuerzos en la investigación y enjuiciamiento de todas las formas de Trata de Personas;

Tráfico Ilícito de Migrantes

Nicaragua, dada su posición geográfica es un país de tránsito (sur- norte) de población migrante que viaja hacia México, Estados Unidos de América y Canadá. Según datos de la DGME, en el periodo de 1990 a 2003 fueron atendidos por las autoridades 5,624 extranjeros, la mayoría provenientes de América del Sur (González, 2007). En los últimos 5 años (2007-2011) destacan migrantes extracontinentales principalmente de África y Asia; a agosto del 2011 fueron asistidos en el Centro de Albergue para Migrantes 710 personas.

Aunque esta migración es fundamentalmente por razón económica, dentro de los grupos de migrantes suelen viajar solicitantes de refugio y víctimas de trata de personas. Esta composición "mixta" de los flujos demanda de las autoridades mayores esfuerzos para brindar la atención idónea en un marco de derechos humanos a migrantes, solicitantes de refugio, víctimas de trata e identificar aquellas situaciones o hechos que impliquen delitos como la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

El tráfico ilícito de migrante es un delito tipificado en El Código Penal, Ley No. 641 (2008) como *tráfico de migrantes, para ello condena y multa a quien,* con fines de migración ilegal, facilite, promueva o favorezca por cualquier medio la entrada, salida o permanencia de una persona del territorio nacional, será penado de cinco a ocho años de prisión. Por su parte la Ley No. 761, establece la expulsión de aquellos extranjeros que hayan sido condenados por este delito.

De igual manera la Ley No. 735 (2010), *Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los bienes incautados, decomisados y abandonados* (2010) y la Ley No 896 Ley contra la Trata de Personas (2015) establecen disposiciones contra los que cometan este delito. Bajo ninguna circunstancia los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal, por su condición migratoria irregular ni por el hecho de haber sido objeto del delito de tráfico de migrantes.

Refugio

La protección internacional del refugio se regula por la Ley No. 655, Ley de Protección a Refugiados (2008). Dentro de las medidas de protección la ley incluye la condición de refugiado para las personas que estén huyendo de sus países por motivo de género, violencia sexual, violencia generalizada, entre otras y crea el Consejo Nacional de Refugiados (CONAR), instancia que tiene a su cargo la admisión y resoluciones de las solicitudes de refugio.

A finales del 2011 se resolvieron 86 solicitudes de refugio y 6 casos fueron reportados con resolución pendiente. En 1990 se reconoció el estatus de refugiados a 15,605 personas. En 1995 se otorgó el estatus de refugiado a 446 personas; en año 2000 se otorgaron 402 status de refugiado y 227 en el 2005. (ACNUR, 2012)

Emigración

El derecho a la libre movilidad y elección de residencia de la población nicaragüense, se reconoce en la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos,

en este sentido se entienden la migración como el derecho de salir y entrar del país libremente; previo cumplimiento de los requisitos administrativos dispuestos en la legislación migratoria.

Los documentos de viaje reconocidos por las autoridades son el pasaporte o documento expedido por la autoridad migratoria, con una vigencia mínima de 6 meses. También deberán presentar la respectiva Tarjeta de Ingreso o Egreso (TIE) al momento de ingresar o egresar por un puesto migratorio. La población mayor de dieciocho años puede usar como documento de viaje la cédula de identidad ciudadana entre los países miembros del CA- 4 (Arto. 86, Ley 761).

Para trámite de pasaporte ordinario en el caso de los nicaragüenses en el exterior, que no poseen cédula de identidad, pueden tramitar su pasaporte ordinario presentado el carné o registro consular o bien cédula de residencia para tramitar el pasaporte ordinario, de conformidad con el Reglamento a la Ley General de Migración y Extranjería (Decreto 31/2012).

Desde el 2007 se implementa el Procedimiento de Gestión Migratoria para Trabajadores Temporales Costa Rica – Nicaragua; este mecanismo bilateral se originó en marco del Proyecto de Codesarrollo Nicaragua – Costa Rica, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este convenio tiene como objetivo establecer un procedimiento para la gestión migratoria laboral de trabajadores temporales en actividades agrícolas, agroindustrias y construcción[283] . Este mecanismo, no sólo ha logrado un marco de protección de derechos laborales y de reclutamiento ordenado y seguro de mano de obra, sino que ha abonado al fortalecimiento institucional y la coordinación interinstitucional a nivel nacional y binacional.

Emigración Laboral

Con relación a la emigración laboral, el Código del Trabajo (Arto15) prohíbe la celebración de contratos de trabajo con trabajadores nicaragüenses dentro del territorio para prestar servicios o ejecutar obras en el extranjero, sin autorización expresa y previa del respectivo órgano del Ministerio del Trabajo, que dictará las condiciones y requisitos necesarios, salvo excepciones de ley.

Protección consular

La protección consular de los nicaragüenses en el extranjero se encuentra consagrada en el artículo 28 de la Constitución Política, dicha protección se hace efectivo a través de las representaciones diplomáticas y consulares de Nicaragua acreditadas en el exterior, además tiene su fundamento en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), Ley del Servicio Exterior, Ley No 358 (2000), Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012 -2016, y el Decreto No 14 -2016, publicado en la Gaceta Diario Oficial No 165, de fecha 01 de septiembre de 2016.

[283] En el 2008 se amplió al sector transporte a petición de las empresas costarricenses que requerían contractar conductores para el traslado de la cosecha.

La aprobación del Decreto No 14 - 2016, constituye uno de los cambios más reciente en materia de protección consular que traspasa las funciones de la Dirección General Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Gobernación y crea la Dirección General de Atención a Connacionales, Personal Diplomático y Consular en el Servicio Exterior y Personal Diplomático y Consular acreditado en Nicaragua.

Sobre el particular el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares CMW/C/NIC/1(2016) en observaciones finales realizadas al informe de Nicaragua observó con inquietud el reciente cambio institucional, y recomendó al Estado tomar medidas necesarias para reforzar los servicios consulares principalmente en países de destino de los trabajadores migratorios nicaragüenses, como: Costa Rica Estados Unidos de América y Panamá, y en calidad de transito México. De igual manera recomendó garantizar dichos servicios de manera eficaz en respuesta a las necesidades de protección de los derechos de los trabajadores migratorios nicaragüenses y sus familiares y prestarle asistencia en los casos relacionados a la privación de libertad y durante los procesos de repatriación.

En lo que concierne a los procesos de repatriación de nicaragüenses en situación irregular procedente de México, en el año 2006 Nicaragua suscribió el Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre, mecanismo implementado desde marzo 2008, y las autoridades reciben a los nicaragüenses repatriados en el Puesto Fronterizo El Guasaule, a quienes se les brindan asistencia inmediata.

Apostilla de Documentos Públicos

En el año 2012 Nicaragua se adhiere a XII Convenio para suprimir la legalización de los documentos públicos extranjeros (Convenio de la Apostilla de la Haya, 1953). Actualmente la función de autenticar y apostillar documentos que deban surtir efectos en Nicaragua o en el Extranjero le compete a la Dirección Especifica de Atención al Público en el Ministerio de Relaciones Exteriores, creada mediante Decreto 07 - 2016. La implementación de la apostilla ha facilitado los procesos de regularización e integración de los nicaragüenses en los países de destino donde está vigente este Convenio, especialmente en Costa Rica, España, Honduras y El Salvador. Desde su aplicación a la fecha el servicio de apostilla es gratuito.

Incentivos migratorios para el retorno de nicaragüenses

La promoción de repatriación de nacionales residentes en el extranjeros tiene su fundamento en la Ley No. 535, Ley especial de incentivos Migratorios para los nicaragüenses residentes en el extranjero (2005); para lo cual concede el beneficio de exoneración del pago de impuestos arancelarios de importación del menaje de casa, y de un vehículo automotor nuevo o usado, bajo requisitos y procedimientos establecidos en la presente ley.

Marcos de Cooperación Regional

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es clave en la región en cuanto a la gestión migratoria, con la puesta en marcha de acuerdos bilaterales y multilaterales. Dentro de este sistema regional comunitario surgió una propuesta de Política Migratoria Regional Integral (PMRI), que en la actualidad no ha sido aprobada.

La Comisión Centroamericana de Directores de Migración, OCAM (1990), ha impulsado acciones dirigidas a la obtención y el tratamiento de información migratoria, la capacitación de los funcionarios de las Direcciones de Migración de los países miembros, la modernización de la gestión migratoria, la implementación de instrumentos y procedimientos migratorios comunes, el esfuerzo hacia la homogeneización de requisitos de ingreso de extranjeros, el retorno digno seguro y ordenado de migrantes regionales y extra-regionales, el combate al tráfico de migrantes y a la trata de personas y otros temas de interés común y acciones derivadas para la implementación y optimización del CA – 4 y otras acciones derivadas en el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones (OIM, 2013).

Destaca el **Acuerdo de Libre Movilidad** de Personas entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, conocido como CA-4, adoptado en la IX Reunión Extraordinaria de OCAM en el año 2004; cuya implementación se programó en 3 fases hasta lograr la supresión de controles migratorios en las fronteras interiores y libre movilidad. La principal limitación de este acuerdo es que no incluye la autorización para residir y/o trabajar dentro de los países miembros.

El 30 de junio del 2005 se firmó el Convenio de creación de la Visa Única Centroamericana para la libre movilidad de extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En la XXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estados Miembros del SICA, Panamá, 2006 se adoptó la Norma de la política de libre movilidad de los países del CA- 4.

Por otra parte los Estados Partes del SICA han elaborado una propuesta de Política Migratoria Regional Integral (PMRI, 2010); la cual responde al interés de los mandatarios en "contar con una política migratoria regional integral, con una visión intra y extra regional, que considere las legislaciones de los países de origen, tránsito y destino".[284]Esta política perseguiría como objetivo asegurar una gestión migratoria regional integral, ágil y segura, de los flujos migratorios intrarregionales y extra regional, en el marco efectivo del SICA y de sus órganos.

Es un desafío para el SICA contar e implementar un convenio marco en beneficio de los y las trabajadores migrantes en la región; para empezar podría ampliarse los alcances del Acuerdo de Libre Movilidad, CA-4, a un Acuerdo de Libre Movilidad Laboral y Social CA-4, donde la población migrante pueda estudiar, vivir, trabajar dentro de los países de la región.

De ahí que un paso fundamental es dar continuidad a la propuesta de Política Migratoria Regional Integral (PMRI) y buscar espacio de incidencia y articulación nacionales y regionales para concretar esta iniciativa. En este marco regional, también forma parte de la política exterior nacional, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica; que pretende combatir entre otras amenazas para la seguridad, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

[284] XXXV y XXXVI Cumbre Ordinaria de los Jefes de Estado y Gobierno de los países del SICA.

Conferencia Regional Sobre Migraciones (CRM)

Nicaragua es miembro de la Conferencia Regional sobre Migraciones (Proceso Puebla) el cual constituye un foro regional multilateral sobre migraciones internacionales creado en 1996, en el que participan Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En el año 2014, Nicaragua asumió por primera vez la Presidencia Pro Tempore de la XIX CRM bajo el lema "**Por una Región libre de Trata de Personas"**

A la fecha los países miembros de la CRM han celebrado 21 reuniones, mecanismo de protección como buenas prácticas en pro de los derechos de los migrantes destacándose los siguientes:

- Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre (2006).
- Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación, de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas (Declaración XII CRM, 2007)
- Lineamientos regionales para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación (Declaración XIV, 2009).
- Manual de Actuación Consular en Materia de Trata de Personas para las Secretarias y Ministerio de Relaciones Exteriores de Centroamérica y México (Declaración XIX, 2014).

- Recomendaciones de protección consular para niños, niñas y adolescentes migrantes, incluyendo aquellos/as en necesidad de protección internacional, no acompañados y separados. (Declaración XXI, 2016).
- Indicadores comunes para el registro de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados en la actuación consular de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración. (Declaración XXI, 2016).
- Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral para la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración. (Declaración XXI, 2016).
- Propuesta de Manual para la Reintegración de Migrantes que Retornan.

Nexo Migración y desarrollo

Las migraciones tienen un vínculo bidireccional con el desarrollo; no obstante generar evidencias e indicadores que den cuenta de este vínculo es un desafío constante. Ahora bien, existe consenso en cuanto a reconocer que las migraciones puede influenciar en el desarrollo humano, al menos a través de ocho dimensiones; a saber: económicas, educación, salud, género, impacto social, gobernabilidad, sostenibilidad medioambiental y mitigación de desastres (OIM, 2013).

Según datos del censo de población del 2005, el 73.3 por ciento de los emigrantes nicaragüenses se encontraban en el grupo de edad de 15 a 34 años. En Nicaragua la emigración de nicaragüenses es vista como una alternativa para los jóvenes y sin duda las migraciones tienen repercusiones sociodemográficas.

El creciente movimiento de nicaragüenses hacia el exterior ha contribuido al cambio demográfico y ha incidido en la estructura por edades, la composición por sexo, el nivel educativo, la oferta de trabajo, la demanda de bienes y servicios y el entorno social y cultural, tanto del país emisor como del país receptor. Según el Instituto Nacional de Información y Desarrollo (INIDE) la reducción de la población menor de 5 años no sólo ha estado influenciada por la caída de la fecundidad, sino también por el efecto de la migración. En el quinquenio 1995-2000 el fenómeno migratorio había influido en una baja de al menos 20 mil nacimientos. (OIM, 2013).

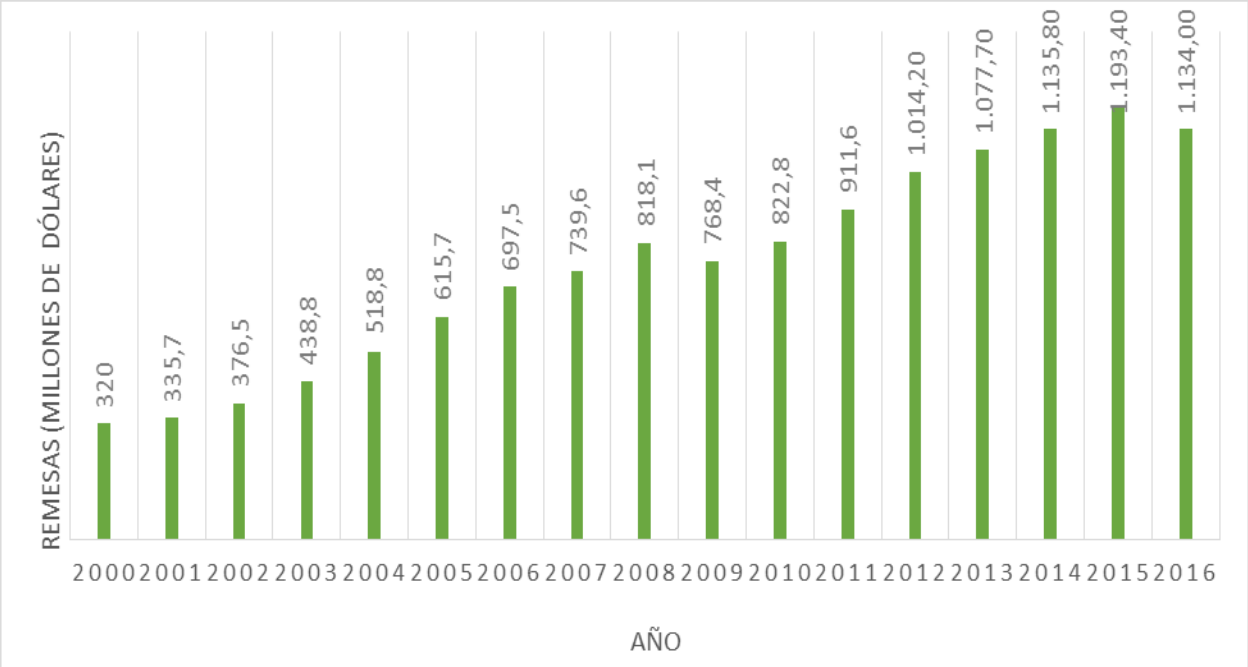
En Nicaragua, el crecimiento poblacional versus un limitado desarrollo socioeconómico inclusivo; da como resultado que la migración sirva como una válvula de escape y mecanismo de la población migrante para la búsqueda de mejores oportunidades de vida. Según el informe del Programa Estado de la Región, Nicaragua compite en el mercado internacional; con una inserción de bajo contenido tecnológico, basada en la agro exportación y la industria textil manufacturera, *la exportación de mano de obra y las remesas*, capacidad limitada de atracción de la inversión extranjera directa y un volumen bajo o intermedio de las exportaciones y limitados resultados económicos y sociales (OIM, 2013).

Desde el enfoque macroeconómico; las remesas familiares se constituyen como el principal indicador para evidenciar las repercusiones de las migraciones, en este caso en los indicadores macroeconómicos. Las remesas familiares en Centroamérica son una fuente de divisas clave para financiar la balanza de pagos y generan importantes flujos de consumo e inversión en las comunidades receptoras.

Tal como se observa en el gráfico siguiente, durante el 2016 las divisas que ingresaron al país en concepto de remesas familiares sumaron al menos 1, 134 millones de dólares. Estas remesas representan alrededor del 10% del PIB (Programa Estado de la Región, 2016, p.110). En Nicaragua estas remesas familiares muestran un comportamiento más estable en relación a los otros flujos financieros como la Inversión Extranjera Directa y la Ayuda Oficial al Desarrollo. En el periodo 2006-2011, el monto anual de las remesas familiares superaban a la Inversión Extranjera Directa y los ingresos del rubro del turismo (OIM, 2013, p. 73).

Gráfico 2

Nicaragua: Monto anual de las remesas familiares 2000-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Nicaragua (2016).

Estas divisas atienen repercusiones significativas para las familias receptoras de estas remesas, en tanto estos recursos son invertidos en salud, educación, alimentación, vivienda y pago de créditos. Sin embargo, se requiere de una política pública que potencie y facilite la trasferencia de estas remesas en el país, no únicamente promoviendo la bancarización de las remesas, sino acompañado de procesos de regularización y mejora en las condiciones laborales en los países de destino. Las remesas familias, las dinámicas sociales y económicas generadas por las familias de las personas migrantes contribuyen a sopesar y disminuir la pobreza en el país.

El Banco Mundial señala justamente que remesas pueden reducir la gravedad de la pobreza, en tanto se dirigen a una mayor acumulación de capital humano, un mayor gasto en salud, educación, mejor acceso a tecnologías de la información y comunicaciones, servicios financieros, inversiones en pequeñas empresas. Las diásporas pueden representar una importante fuente de comercio, capital, tecnología y conocimiento para los países de origen y de destino (BM, 2015). El Gobierno de Nicaragua (GRUN, 2012) en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 reconoce el aporte de las remesas a la estabilidad macroeconómica y la reducción de las desigualdades.

Según Manuel Orozco (2016), el 27 por ciento de hogares nicaragüenses recibe remesas. Una encuesta realizada por Borge y Asociados en Mayo del 2016, apunta que más de la mitad de nicaragüenses expresó tener un familiar en el exterior y casi la mitad de estos reciben remesas; de forma tal que los que reciben remesas reportan mayores ingresos que quienes no reciben. Orozco, también rescata de esta encuesta que la mitad de quien reciben remesas son mujeres, quienes generalmente tiene ingresos inferiores a los hombres.

Aunque como señala Orozco esto podría estar nivelando los ingresos de las mujeres, no debe olvidarse que, dado el desigual reparto de tareas en el hogar para el cuidado, estos ingresos adicionales de las mujeres no necesariamente se traducen en un bienestar para ellas mismas. Este tema, es uno de los retos pendientes en cuanto el análisis de las remesas tomando en cuenta las implicaciones no sólo de género, sino origen y condición social.

Retomando los datos del Perfil Migratorio de Nicaragua 2012, el Sistema de Registro Consular, la población emigrante nicaragüense en Costa Rica que tiene hijos dependientes asciende a 58,890, de estos emigrantes con hijos dependientes, 3,303 mencionaron que tienen hijos en Nicaragua. Más de la mitad mencionó que sus hijos se encuentran a cargo de la abuela (53.0%), con la mamá un 31.7 por ciento, con la tía el 5.1 por ciento y únicamente el 4,7 por ciento con el padre (OIM, 2013).

Los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la Gobernabilidad Migratoria en Nicaragua: algunas recomendaciones

La vinculación entre la migración y el desarrollo es todavía un reto pendiente en el Plan de Desarrollo del País. Si bien es cierto, en los dos últimos planes de desarrollo (2007-2011 y 2012-2016) se menciona la importancia de las remesas y las dimensiones de las migraciones en el país, los nexos entre la migración y el desarrollo aún quedan limitados a abordar las migraciones desde el enfoque de seguridad; aunque se mencionan la pertinencia de fortalecer tanto las instancias migratorias y la protección consular para los nicaragüenses en el exterior.

De ahí que es fundamental para potenciar este vínculo retomar en el nuevo Plan de Desarrollo los vínculos ente la gobernabilidad migratoria y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Existen algunos primeros pasos, por ejemplo, a nivel de la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) tiene dentro de su agenda legislativa para revisar los cambios normativos necesarios de cara al cumplimiento de los ODS. En el 2016 mediante Resolución Ejecutiva 06 2016 crearon el Grupo Institucional de Diputados y Diputadas de Apoyo al Cumplimiento de los ODS.

El Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores (as) migratorios y sus familiares recomienda al gobierno de Nicaragua en la línea de cumplimiento de los ODS:

- Recopilar información y estadísticas desagregadas por sexo, edad, nacionalidad, raza, entrada y salidas del país, y el tipo de trabajo realizado con el fin de evaluar el impacto de las políticas de acuerdo a los ODS.
- Adoptar medidas para garantizar las condiciones sociales, económicas y de otra índole para facilitar el regreso y la reintegración duradera de los trabajadores migrantes nicaragüenses y sus familiares según lo previsto en el arto 67 de la Convención Internacional de protección a todos los trabajadores migratorios y sus familiares (1990) y la meta 10.7 ODS.

En este sentido, la OIM cuenta con un Marco de Gobernabilidad Migratoria (MiGOF, 2015) como una herramienta de trabajo para potenciar los vínculos de la migración con el desarrollo y los derechos humanos de las personas migrantes, cuyos objetivos pueden resumirse en promover una migración ordenada y segura, que permita el bienestar de las personas migrantes y sus familias; así como la atención a la movilidad humana en tiempos de crisis. Este marco está íntimamente relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 3

La Gobernabilidad Migratoria y la Agenda 2030

Fuente: OIM, 2015.

A partir de estos marcos de acción, las recomendaciones recogidas en el Perfil Migratorio de Nicaragua 2012 sobre cómo potenciar los vínculos entre la migración y el desarrollo, así como lo establecido en más las prioridades y líneas de acción derivadas del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), a saber:

No.	Recomendaciones del Perfil Migratorio de Nicaragua 2012 (OIM,2013)	Consenso de Montevideo,2013
1	Ampliar los estudios para analizar a profundidad sobre las dimensiones y repercusiones de la migración en el desarrollo humano y ahondar en las dinámicas, estructuras culturales, sociales, económicas del país de acogida o de origen, que determinarán las repercusiones la migración en el desarrollo.	Acuerdo 66
2	Incorporar la participación de la diáspora y familiares de migrantes en las estrategias de desarrollo. Impulsar la creación de mecanismos y desarrollo de servicios financieros especializados para promover la accesibilidad a los receptores de remesas al sistema financiero nacional y diversificar los productos financieros dirigidos a esta población; así como programas de educación	Acuerdo 68

	financiera e incentivos a iniciativas de emprendedurismo y pequeña empresa.	
3	Favorecer y motivar la mejora en la calidad del empleo, mejores salarios, incentivos para afiliarse a la seguridad social. Para los trabajadores migrantes nicaragüenses, el subempleo y la precariedad laboral suele acompañarles en la experiencia migratoria; por ello en los convenios sobre migración laboral debe contemplarse el aporte a la seguridad social.	Acuerdo 74
4	Dentro de las estrategias para mejorar la calidad del empleo y la base de personas que cotizan a la seguridad social, deben incluirse acciones específicas para ampliar la participación de las personas extranjeras trabajando en el país al Sistema de Seguridad Social. Así como promover la implementación y ratificación de instrumentos regionales que posibilitan la portabilidad de las cotizaciones; como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social o bien acuerdos binacionales sobre seguridad social con los principales países de destino.	Acuerdo 74
5	Así como integrar dentro del Consejo Nacional de Migración y Extranjería; valore la participación ad hoc o permanente de otras instituciones que pueden aportar el enfoque de desarrollo; tales como el Banco Central de Nicaragua, Instituto de Seguridad Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria y Cooperativa, empresa privada, sindicatos y organizaciones de migrantes, para promover la protección de los derechos de la población migrante.	Acuerdo 73
6	Elaboración y ejecución de programas e incorporar en la legislación migratoria, poblaciones vulnerables como familiar de migrantes, niños, niñas y adolescentes migrantes viajando solos o no acompañados y tomando como referencia el marco internacional. Asimismo establecer mecanismos para garantizar la protección de los derechos humanos de la población migrante, como país de destino, origen, tránsito y retorno. Incidencia en foros internacionales para cabildear a favor de la población migrante y establecer acuerdos con los Estados de los principales países de destino para facilitar información y una mejor gestión de los flujos migratorios; aquí es clave no sólo la participación de autoridades migratorias, sino las instancias o autoridades laborales y consulares .Dar seguimiento al cumplimiento de la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares (1990) dar seguimiento a las recomendaciones del Comité (2016).	Acuerdo 67 y 75
7	Es pertinente que la Política Migratoria tenga como eje transversal el enfoque de la igualdad de género, en tanto este fenómeno social afecta de manera distinta a hombres y mujeres. Las mujeres migrantes y potenciales migrantes deben ser una de las principales poblaciones metas de las acciones de sensibilización e información, especialmente por los riesgos a los que están expuestas, por su	Acuerdo 67

	condición de género. En relación a la creciente participación femenina en la migración laboral se requieren diseñar e implementar acciones de políticas públicas dirigidas a reducir las brechas de género en el ámbito económico y social. Es necesaria la formulación de una Política Pública de Responsabilidad Paterna que "descargue" la desigual distribución del cuido de la familia y la sociedad en las mujeres.	
8	Promover la inclusión del fenómeno migratorio (interno e internacional) en los Planes de Desarrollo Municipales, para fortalecer la atención a la población migrante en coordinación con las instituciones clave; tomando en consideración a familias de migrantes, población migrante retornada para incluirlos en los programas sociales y económicos implementados a nivel local.	

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora

Según datos del Perfil Migratorio de Nicaragua 2012, la información disponible sobre la diáspora nicaragüenses en limitada. En este informe, se retoman los aportes del investigador Manuel Orozco (2008), quien ha escrito sobre la diáspora nicaragüense. Este autor sostiene que: que la diáspora nicaragüense está relativamente dispersa y un poco desunida, respecto a otros colectivos. Las asociaciones de la diáspora nicaragüense se componen en tres grupos, a saber: las que se movilizan con fines políticos en relación a un partido político en Nicaragua, las asociaciones dedicadas a proyectos filantrópicos locales y las asociaciones de migrantes que trabajan por los derechos humanos de los migrantes en el país de destino; en este último destacan las organizaciones de migrantes en Estados Unidos y Costa Rica (OIM, 2013).

Las posibilidades y potencialidades de acciones de políticas públicas en coordinación y articulación con la diáspora, supone en primer lugar la identificación de estas organizaciones, la recuperación de la confianza y mecanismos de diálogo; que puedan potenciar la implementación de programas de intercambio, por ejemplo, a nivel de científicos y académicos en el exterior, proyectos de desarrollo y educativos a nivel local, iniciativas de emprendimiento empresarial, certificación de competencias adquiridas en el país de destino, etc. (OIM, 2013).

En el Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) de manera incipiente menciona la importancia de mantener los vínculos con la diáspora nicaragüense residente en los Estados Unidos de América y Costa Rica (GRUN, 2009: 228). El Consejo Nacional de Migración y Extranjería, una vez se instaure, debería contemplar en sus recomendaciones al Poder Ejecutivo el diseño de acciones y programas estatales y privados que promuevan el vínculo con el país y la inserción de los nicaragüenses residentes en el exterior (Arto. 4 Ley 761).

EL Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología, dentro del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación, 2010-2013, contempla el Programa de retención, repatriación y movilidad de talento humano, con dos estrategias: "promover intercambios para instituir programas de colaboración con la diáspora calificada en las áreas prioritarias para el

desarrollo del país" y "diseñar los instrumentos para normar la creación de apoyos a nivel sectorial y regional" (OIM, 2013, p.123)

El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 establece como líneas de acción para la gobernabilidad migratoria: estrategias para la seguridad de las fronteras y la prevención del tráfico ilícito de migrantes, la mejora de las infraestructuras y capacidades de las instituciones, fortalecimiento de la protección consular. Respecto a la protección a los nacionales en el exterior el PNDH 2012-2016 estableció como medidas: fortalecer la protección consular, la adecuada identificación de los nicaragüenses en el exterior, consulados móviles.

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016, plantea dentro de sus estrategias la generación de empleo y autoempleo y así reducir la migración de los jóvenes al exterior a través del emprendedurismo. En el contexto actual se presenta una nueva oportunidad para profundizar en los vínculos entre el desarrollo y la migración en el país en concreto en el nuevo periodo de gobierno 2017 -2021 en el Plan Nacional de Desarrollo para este próximo periodo.

Estado de la convivencia

Integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social

Escribir sobre el estado de convivencia de la población migrante para el caso de Nicaragua; supone contar con información actual sobre la población inmigrante en el país. Tarea que resulta difícil, pues no se cuenta con una política pública explicita para promover la integración de las personas inmigrantes más allá de lo establecido en la normativa administrativa para los procesos de regularización migratoria. En buena medida, la integración de la población extranjera en el país, se verá favorecida o no por la situación económica y social; así como las limitadas oportunidades laborales que existen en el país.

Ahora bien, en cuanto a la población migrante nicaragüense; no sólo enfrenta discriminación y rechazo en el país de destino; en ocasiones en Nicaragua como país de origen, se estigmatiza a quienes migraron, en ocasiones se les ridiculiza si han incorporado en su lenguaje y actitudes comportamientos de la cultura del país de destino a la que estuvieron expuestos; las mujeres migrantes son estigmatizadas, particularmente cuando han dejado en el país de origen a sus hijos e hijas; cargándolas con la responsabilidad por el "abandono" de hogar. Además, no existe un mecanismo específico para la integración de las personas migrantes retronadas (OIM, 2013).

Las personas migrantes nicaragüenses se insertan en el mercado laboral en sectores de baja productividad en los países de destino. En Costa Rica, por ejemplo, el principal sector de ocupación de los hombres nacidos en el extranjero es el sector primario. El sector agrícola es ocupado paulatinamente por los inmigrantes, sobre todo los provenientes de los países vecinos: Nicaragua (CEPAL, 2013).

Generalmente, los sectores donde se inserta trabajadores migrantes, el salario es menor que en otros sectores. En Costa Rica, en el sector construcción se concentran el 16,1 por ciento de trabajadores inmigrantes versus el 7,5 por ciento de los nacionales ocupados en este sector. Según los datos recopilados en el Informe de la CEPAL (2013, p.67); para el caso de las mujeres, dentro del mercado laboral, no sólo tienen menos opciones para insertarse, sino que en el sector donde mayor demanda existe, el servicio doméstico, los salarios son menores a

los de los sectores donde se insertan los trabajadores migrantes (construcción, agrícola, servicios). La integración de las personas migrantes tiene como determinantes que estén disponibles y accesibles mecanismos para la regularización migratoria, información sobre las condiciones laborales, mecanismos para la reunificación familiar y promover la movilidad laboral de manera ordenada y segura.

En el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es fundamental promover la concreción de acuerdos en la subregión que permitan la armonización de políticas migratorias, de empleo y de protección social con un enfoque de derechos. Fundamentalmente, se requiere en primer lugar reconocer los derechos básicos de los migrantes, mejorar su posición legal y asegurar el cumplimiento de sus derechos laborales y sociales, para que puedan tener acceso a los sistemas de protección social ya existentes. De esta forma, las personas centroamericanas migrando a países centroamericanos podrían ver facilitada su integración en el país de destino.

Bibliografía

Nicaragua, Asamblea Nacional

2015 *Ley contra la Trata de Personas,* Ley No 896

2011 *Ley General de Migración y Extranjería*, Ley No 761

2010 *Ley de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado, y de la Administración de los Bienes Encautados, Decomisados y Abandonados.* Ley No 735.

2008 a *Código Penal*, Ley No 641

2008 b *Ley de Protección a Refugiados*, Ley No 655

2005 *Ley Especial de incentivos migratorios para los nicaragüenses en el exterior.* Ley No 535.

1985 *Código del Trabajo,* Ley No 185.

Banco Central de Nicaragua

2016 Remesas Familiares. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/sector_externo/remesas/index.php(Consultado, enero 2017)

2016 Informe Remesas Familiares, III Trimestre 2016. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/trimestral/remesas/2016/ (Consultado, enero 2017).

2015 Informe Remesas Familiares, 2015. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/trimestral/remesas/2015/Remesas_4.pdf (Consultado, enero 2017)

2014 Informe Remesas Familiares, 2014. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/trimestral/remesas/2014/Remesas_4.pdf(Consultado enero 2017).

2013 Informe Remesas Familiares 2013. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/trimestral/remesas/2014/Remesas_4.pdf(Consultado, enero 2017)

Banco Mundial

2015 *Migración y Remesas: Panorama General.* Disponible en: http://www.bancomundial.org/es/topic/migrationremittancesdiasporaissues/overview. (Consulado, enero 2017)

CEPAL

2015 *Serie Población y Desarrollo No 110, Migración internacional y envejecimiento demográfico*, Santiago de Chile, 2015.

2013 a *Estudios y Perspectivas, Mercados laborales, migración laboral intrarregional y desafíos de la protección social en los países de Centroamérica y la República Dominicana*, México, 2013.

2013b Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf(Consultado, enero 2017)

CEPAL/OIM

2016 *Nuevas Tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe.* CEPAL y OIM.

US, Department of State (Departamento de Estado de EE.UU.)

2016 *Trafficking in Person Report.*

Instituto Nacional de Estadística (INE)

2016 *Estadísticas del Padrón Continuo.* Disponible en http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/l0/&file=0ccaa002.px(Consultada, enero 2017)

Naciones Unidas

sa Objetivos de Desarrollo sostenible. Disponible en: http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/(Consultado, enero 2017)

2016 CMW/C/NIC/CO/1, Observaciones Finales del Comité Internacional para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares sobre el informe final de Nicaragua.

OIM/SG - SICA

2016 *Estudio de actualización sobre la situación de la violencia contra las mujeres migrantes en la ruta migratoria en Centroamérica.*

Organización Internacional para las Migraciones

2013 *Perfil Migratorio de Nicaragua 2012,* OIM, Managua.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
2015 Panorama Laboral 2015. América Latina y El Caribe. Perú.

Orozco, M.
2016 Migración, Pobreza y Remesas en Nicaragua, *Confidencial, 14 Agosto.*
2008 *The Nicaraguan diaspora: trend and opportunities for diaspora engagement in skills transfer and development***.** Paper commissioned by the Office for Economic Co-operation and Development (OECD).

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible,
2016 *Quinto informe Estado de la Región/PEN CONARE*, 5ta edición, San José, Costa Rica.

Poder Ejecutivo, Nicaragua

2012 *Plan Nacional de Desarrollo Humano, 2012 - 2016*
2012 *Decreto No 31 - 2012, Reglamento a la Ley No 761, Ley General de Migración y Extranjería*
2016 *Decreto No 14 - 2016, De Reformas y Adiciones al Decreto No 71 - 98, Reglamento de la*
Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo y sus Reformas, y de Creación de la Dirección General de Atención a Connacionales, Personal Diplomático y Consular en el Exterior y Personal Diplomático y Consular acreditado en Nicaragua.

PERÚ

ANALISIS DE LAS MIGRACIONES Y SU RELACION CON EL DESARROLLO EN EL PERU

Carlos Nieto, Secretaría General de la Comunidad Andina

DINAMICA MIGRATORIA EN EL PERU

Peruanos emigrantes.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú – INEI (2015a) señala que el total acumulado de emigrantes peruanos, en el periodo 1990-2014, es de 2 724 869 personas. En el siguiente gráfico se puede apreciar el crecimiento sostenido de la emigración en los 24 años estudiados. Sin embargo, es importante notar el decrecimiento de la emigración en términos absolutos en el periodo 2010-2014. Este periodo parece coincidir con la crisis económica en los principales países industrializados y podría representar un punto de inflexión de la emigración peruana. En los últimos cinco años, la migración de peruanos ha registrado tasas negativas de crecimiento que en promedio llegan a 6,0%.

Gráfico 1

PERU: EMIGRACION INTERNACIONAL DE PERUANOS, 1990-2014

Fuente: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros. 1990-2014, INEI, 2015a

Los países que concentran la mayor cantidad de migrantes peruanos son Estados Unidos (31,6%), España (15,2%), Argentina (14,2%), Chile (10,4%), Italia (9,9%) y Japón (3,6%), entre otros. Del total de peruanos que salieron del país y no retornaron, el 51,8% son mujeres y el 48,2% hombres.

Según la misma fuente, la ciudad que concentra el mayor número de peruanos migrantes es Buenos Aires con 10,8%, seguida de Santiago de Chile con 8,8%, Madrid alberga al 7,5%, Nueva Jersey y Nueva York cada una con 4,8%, Miami con 4,6%, Milán 43,3%, Barcelona 3,9%, Los Ángeles 3,3%, Virginia 2,0 y San Francisco con 1,8%, entre otras.

Características socio demográficas de los peruanos emigrantes

Se sabe que la mayoría de emigrantes peruanos, al momento de salir del país, eran jóvenes. 64,1% tenían entre 15 y 29 años de edad; 25,4% tenían de 30 a 49 años, 6,7% de 0 a 14 años y 4,0% de 50 a más años.

Los datos al 2014 muestran una interesante división de género por destino migratorio. Se observa que una mayor proporción de mujeres emigró a países de Europa, mientras que los varones prefirieron países de América y Asia. Así, las cifras demuestran la mayor proporción de mujeres peruanas migrantes a Alemania (81,6%), Italia (70,9%), Francia (62,0%) y España (60,5%). Los varones están presentes mayoritariamente en países como Brasil (63,8%), Japón (62,8%), Venezuela (60,6%), Canadá (58,1%), entre otros.

Respecto a las motivaciones para la migración, el 67,5% de peruanos emigraron al extranjero motivados por mejores oportunidades laborales, el 18,6% lo hizo por motivos familiares, el 11,9% por estudios y el 2,0% por otros motivos. Del total de migrantes que dejó el país motivados por mejores oportunidades laborales, el 36,6% lo hizo en busca de una mejora económica, el 17,4% por contrato de trabajo en el extranjero y el 13,5% por estar desempleados.

En relación a la categoría ocupacional y profesión, según los datos del INEI (2015a), el 10,3% de los emigrantes peruanos son profesionales, científicos e intelectuales; 25,9% estudiantes; 15,3% empleados de oficina; 15,1% trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado; 12,6% amas de casa; 6,2% técnicos y profesionales de nivel medio; 1,3% agricultores y pesqueros y 13,3% se dedican a otras ocupaciones. Del grupo de emigrantes que se identifica en el grupo de profesionales, científicos e intelectuales, el 20% son profesores; 13,7% ingenieros; 8,8% administradores de empresas; 7,4% enfermeras, 6,4% contadores, 5,0% médicos y 4,0% abogados, entre otros.

Migración de retorno

De acuerdo al INEI (2015a), en el periodo 2000-2014, un total de 276 449 peruanos retornaron al Perú. De este total, 85 594, vale decir, el 31%, retornaron en los últimos cuatro años.

Del universo de peruanos retornados, el 53,0% son mujeres y el 47,0% son varones. Según país de procedencia, el 35,0% retornó de Chile; el 15,5% de Estados Unidos; 10,2% de España; 9,9% de Argentina; 6,0% de Bolivia; 4,0% de Ecuador; 3,3% de Venezuela; 2,1% de

Colombia; 1,8% de Holanda; 1,7% de Japón; de Brasil y México retornó el 1,6% por cada país; 1,6% de Panamá; 1,3% de Italia y el 4,2% de otros países.
Según la edad, el 70,2% de los retornados tiene entre 15 y 49 años, siendo los rangos de edad dominante el de 30-34 años con 13,3%, 25-29 años con el 13,0% y 35-39 años con el 11,9%. Los retornados de 60 años a más representan el 7,2% del total. Esta evidencia sugiere que la mayoría de retornados está en plena edad laboral y que sólo el 7,2% de retornados esta en edad de jubilación. Estos datos podrían indicar que los peruanos que retornan los estarían haciendo por las dificultades laborales en los países de destino y complementariamente, por el importante crecimiento económico del Perú.

Según la ocupación y profesión de los retornados se sabe que los estudiantes representan el 23,2%, las amas de casa representan el 13,8%, seguidas de los empleados de oficina con 13,4%. En cuarto lugar, se encuentran los trabajadores de servicios, vendedores de comercio y mercado con el 12,8%, los profesionales con 9,6%, y finalmente los técnicos y profesionales de nivel medio 6,4% de los migrantes retornados del exterior.

Extranjeros en el Perú

Entre los años 1994 y 2014, el número de extranjeros que ingresaron al Perú y no registraron su salida fue de 106 426 personas. Las cifras muestran una tendencia creciente del número de inmigrantes al Perú en el periodo estudiado. Según nacionalidad el 15,6% proviene de los Estados Unidos, 11,6% de China, 7,7 de Ecuador, 7,5% de Bolivia, 6,4% de Colombia, 5,0% de España, 4,6% de Brasil, 3,9% de Argentina, 3,8% de Alemania, 3,2% de Chile y Gran Bretaña, 3,7% de Francia, entre otros.

De las 106.426 personas inmigrantes, el 67,9% son hombres y el 32,1% mujeres. En relación a la edad, los datos del INEI (2015a) muestran que el rango de 25 a 49 años contiene al 56,8 % de los inmigrantes.

Los inmigrantes de 14 a más años de edad se dedican a diversas ocupaciones como actividad principal, así tenemos: profesionales, científicos e intelectuales con 19,9%, estudiantes 7,4%, empleados de oficina 4,4%, amas de casa y trabajadores de servicio, vendedores, comercio y mercado representan el 3,5%, cada uno y 3,3% representan los técnicos y profesionales de nivel medio, entre las ocupaciones más resaltantes.

Extranjeros con carnet de extranjería

Las cifras del INEI (2015a) indican que el número de carnets emitidos a ciudadanos extranjeros en el periodo 2007-2013 es de 45 mil 72. Comparando esta cifra con la de extranjeros en el Perú, se evidencia que más de la mitad de los inmigrantes no cuentan con carnet de extranjería lo cual podría traducirse en una situación migratoria irregular.

Cuando se analiza la nacionalidad de los ciudadanos que obtuvieron carnet de extranjería en el periodo 2007-2013, aparecen los extranjeros con nacionalidad colombiana con 7 016 carnets emitidos, Española con 4 343, Estadounidense con 4 129, Argentina con 3 320, China con 2 848, Chilena con 2 529, Ecuatoriana con 2 274, Brasilera 2 159, Boliviana con 1 751, Venezolana con 1 566 entre las principales nacionalidades.

Marco normativo de las migraciones

Ley de Migraciones 2015

El Decreto Legislativo N° 1236 de setiembre 2015, Ley de Migraciones, reemplazará a la obsoleta Ley de Extranjería promulgada en 1991, la cual no se adaptaba al flujo actual de personas que ingresan, transitan, permanecen y salen del Perú. El reglamento de esta nueva Ley se encuentra en periodo de perfeccionamiento.

La nueva Ley de Migraciones del Perú, tiene un espíritu de respeto y defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares. Esta Ley parte del principio de reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y del principio del Libre Tránsito: "El Estado reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. En tal sentido, promueve una migración segura y defiende la libertad de tránsito internacional"[285]. Asimismo, la Ley manifiesta de manera expresa el principio de no criminalización de la migración irregular, el principio del interés superior del niño y adolescente y el principio de unidad migratoria familiar, entre otros. En cuanto a la unidad migratoria familiar, la nueva Ley reconoce la unión de hecho entre peruanos y extranjeros permitiendo al o la conviviente extranjero/a acceder a la calidad migratoria de residente con el respectivo carnet de extranjería y, por tanto, poder conseguir trabajo en el Perú, atención de salud, acceso a créditos, etc.

En el marco de la Ley de Migraciones se viene flexibilizando y desburocratizando los trámites necesarios para acceder a las distintas calidades migratorias con el objetivo de lograr una mayor formalización migratoria.

Complementariamente, la nueva Ley de Migraciones consolida el control y registro migratorio especificando los impedimentos de ingreso al país, así como las conductas infractoras pasibles de sanción de expulsión.

Esta Ley dispone que en casos humanitarios se exonere de sanciones administrativas a los ciudadanos extranjeros con el fin de proceder con la regularización de su situación migratoria y la reunificación de sus familias. Además, protege los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros en situación de vulnerabilidad, como las víctimas de trata de personas, refugiados, menores no acompañados, etc. Para ellos se ha creado una calidad migratoria específica que es humanitaria.

Ley de Retorno

La primera ley del retorno fue la Ley N° 28182, la misma que entró en vigor en febrero de 2005. Esta Ley tuvo como finalidad promover el retorno de los peruanos del exterior para dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales, estableciendo incentivos y acciones que propicien su regreso para contribuir a generar empleo productivo y mayor recaudación tributaria.

[285] Decreto Legislativo N° 1236

El interés principal de la Ley 28182 fue generar empleo productivo y una mayor recaudación fiscal gracias al retorno de migrantes que se dediquen a actividades empresariales y/o profesionales. Esta Ley percibía al migrante retornado como un empresario exitoso dispuesto a invertir en actividades productivas en el Perú y permitía la importación de bienes de capital hasta por un monto de 100,000 dólares. Se contemplaba también, la libre importación de un vehículo hasta por 30,000 dólares y de menaje de casa hasta por 30,000 dólares. Según los datos de la Superintendencia de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT, la mencionada Ley benefició a setecientos ochenta (780) migrantes retornados.

Sin embargo, la realidad demostró que no todos los migrantes retornados son grandes empresarios que retornan con cientos de miles de dólares o euros. Ante esta situación, se publicó una nueva Ley del retorno, Ley N° 30001, publicada el 14 de marzo 2013 y reglamentada mediante D.S. N° 205-2013-EF, la misma que tiene como objetivo facilitar y promover el retorno de los peruanos que residen en el extranjero, independientemente de su situación migratoria, mediante incentivos y acciones que propicien su adecuada reinserción económica y social, y que contribuyan con la generación de empleo productivo, tales como el ingreso liberado del pago de todo tributo de sus bienes al país.

Los requisitos para acceder a los beneficios de la presente ley son: en el caso de que el peruano desee regresar al Perú deberá haber residido en el extranjero por un tiempo ininterrumpido de 4 años y en el caso que el peruano haya sido forzado a regresar por su condición migratoria en el exterior sólo deberá haber permanecido en el país receptor por 2 años ininterrumpidos.

Esta Ley también otorga facilidades para que los migrantes retornados, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, puedan acceder a las políticas sociales del Estado tales como el Seguro Integral de Salud, Beca 18 y Pensión 65 que es el programa de transferencia condicionada del Estado.

La dación de la Ley N° 30001, demuestra una lectura más comprensiva, por parte del Estado peruano, de la migración y del retorno como parte constitutiva de ésta. Sin embargo, todavía queda por perfeccionar esta Ley y hacerla menos burocrática. Según una reciente información periodística[286], solamente se habrían acogida a la esta Ley del retorno 180 peruanos de los 3 mil que lo solicitaron. Estas cifras demuestran la necesidad de flexibilizar la norma y aproximarla a la realidad de los retornantes.

Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N° 28950)

El Estado peruano aprobó el Protocolo de Palermo, instrumento que establece la pauta en la lucha contra la trata de personas, en octubre de 2001, y lo ratificó mediante Decreto Supremo N° 088-2001-RE en noviembre del mismo año, por lo que sus disposiciones forman parte del ordenamiento jurídico interno.

La Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N° 28950) se promulgó en enero de 2007. Esta norma modifica el artículo 153° del Código Penal con el fin

[286] http://larepublica.pe/impresa/sociedad/820157-cual-sera-el-futuro-de-la-eliminacion-de-la-visa-americana-para-el-peru

de establecer una tipificación del delito de trata de personas. La norma establece penas mayores para reprimir las formas agravadas de trata de personas.

El Reglamento de la Ley 28950, fue aprobado mediante el Decreto Supremo 007-2008-IN, el mismo que hace referencia a los alcances de la norma y regula las medidas de prevención de estos delitos, así como aquellas que se refieren a la protección y asistencia de víctimas y testigos.

En 2004, se instauró el Grupo de trabajo multisectorial permanente contra la trata de personas. Este Grupo de trabajo propone al Poder Ejecutivo los lineamientos, políticas, planes y estrategias contra la trata de personas y coordina con los Gobiernos Regionales la implementación de redes descentralizadas para combatir este delito.

A nivel de las políticas públicas de lucha contra la trata de personas, en el 2011 el Estado peruano aprobó el Plan de Nacional de Acción contra la Trata de Personas (PNAT) 2011-2016. Este Plan tiene por objetivo coordinar y concertar acciones en la lucha contra la trata de personas considerando un modelo de intervención sustentado en tres lineamientos estratégicos: la prevención del delito, la persecución de los tratantes y la protección de la víctima.

Cuadro 1

Legislación Peruana contra la trata de personas

Norma	**Título**	**Fecha de publicación**
Ley 27337	Código de los niños y adolescentes	07/08/2000
Ley 27697	Ley que otorga facultad al Fiscal para la intervención y control de comunicaciones y documentos privados en Caso Excepcional	12/04/2002
Ley 27934	Ley que regula la Intervención de la Policía y el Ministerio Público en la Investigación Preliminar del Delito	12/02/2003
Ley 28022	Ley que crea el Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas	11/07/2003
Ley 28190	Ley que protege a los menores de edad de la mendicidad	18/03/2004
Ley 28950	Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes	16/01/2007
Ley 29918	Ley que declara el 23 de septiembre de cada año como el Día Nacional contra la Trata de Personas	23/09/2012
Ley 30068	Ley que incorpora el artículo 108-a al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-b y 46-c del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio	18/07/2013
Ley 30077	Ley contra el crimen organizado	20/08/2013
Ley 30096	Ley de delitos informáticos	22/10/2013
Decreto Legislativo 365	Código Penal	08/04/1991
Decreto	Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 27934,	22/07/2007

Legislativo 989	Ley que regula la intervención de la Policía Nacional y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito	
Decreto Supremo 002-2004-IN	Crean el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas	20/02/2004
Decreto Supremo 001-2005-MIMDES	Reglamento de la Ley Nº 28190, Ley que Protege a los Menores de Edad de la Mendicidad	19/01/2005
Decreto Supremo 007-2008-IN	Reglamento de la Ley Nº 28950 - Ley contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	30/11/2008
Decreto Supremo 003-2010-MIMDES	Aprueban la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes	20/04/2010
Decreto Supremo 004-2011-IN	Aprueban el "Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016"	19/10/2011
Resolución Ministerial 624-2005-MIMDES	Aprueban Lineamientos y Procedimientos para la intervención en focos de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes	22/09/2005
Resolución Ministerial 129-2007-IN-0105	Aprueban Directiva "Procedimientos para el ingreso, registro, consulta y reporte de datos del Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de personas y Afines (RETA)"	28/02/2007
Resolución Ministerial 1305-2013-IN-DGSD	Aprueban el "Protocolo para la atención y protección de víctimas y testigos del delito de trata de personas por parte de la Policía Nacional del Perú	30/09/2013

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)
Elaboración: Área de Servicios de Investigación, en Perea Flores Alexis (2014).

Sin embargo, a pesar de los avances del Estado peruano, quedan todavía muchos esfuerzos por realizar. Según el Índice Global de Esclavitud, publicado por Walk Free Fondation (2016), un total de 200 mil 500 hombres, mujeres y niños serían víctimas de esclavitud moderna en el Perú. Esta cantidad de personas equivaldría al 0.6% de la población total.

Ley de regularización de situación migratoria

La Ley N° 30103, de noviembre 2013, es la Ley que establece el procedimiento que regula la residencia de extranjeros en situación migratoria irregular en el Perú. El objetivo de la mencionada Ley es regularizar la situación migratoria de los extranjeros que hayan ingresado al territorio peruano hasta el 31 de diciembre del 2011, mediante el otorgamiento de una visa temporal o de residente bajo una determinada calidad migratoria. La mencionada Ley fue de aplicación a los extranjeros que hayan ingresado al Perú a través de puestos migratorios y que se encuentren en situación irregular como consecuencia del vencimiento de la autorización de permanencia o residencia en el país.

El procedimiento establecido en la mencionada Ley estableció un plazo de 180 días a partir de su aprobación para que los extranjeros presenten su solicitud de regularización migratoria. El Reglamento de esta Ley fue publicado oficialmente el 12 de enero de 2014, contándose desde esa fecha los 180 días para presentar las solicitudes ante la Superintendencia Nacional de Migraciones. No pudieron acogerse a esta Ley los extranjeros que ingresaron ilegalmente al territorio peruano, los que tenían una sanción administrativa de expulsión o a los que se les haya cancelado la permanencia o residencia.

Tráfico y trata de personas

En el Perú, el 80% de los casos denunciados por trata corresponde a explotación sexual y el 20% a trabajo forzado[287]. La trata de personas está presente en todas las regiones del país, sin embargo, según el informe de The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2016), existe una relación directa entre explotación minera ilegal, explotación sexual y trata de personas.

En el mencionado documento se detalla que las personas, muchas de ellas mujeres y menores de edad, responden a ofertas de empleo en las zonas de minería ilegal. Una vez que las personas son trasladadas hasta los centros de explotación minera son víctimas de una serie de abusos y diferentes formas de explotación.

Según información periodística[288], en la zona de la Rinconada, en el departamento de Puno (frontera con Bolivia), se tendría la presencia de 4.500 mujeres procedentes de Bolivia, Colombia y también peruanas en situación de explotación sexual dentro de bares frecuentados por trabajadores mineros.

Por otro lado, en los últimos años se han presentado casos de tráfico y la trata de migrantes haitianos que cruzan el territorio peruano con destino a Brasil. Nieto (2014), ha puesto en evidencia que las redes migratorias que los haitianos utilizan para llegar al Brasil están compuestas, entre otras, por redes de *pasadores* o *coyotes* las cuales, en algunos casos, podría presentar la figura de trata y tráfico de migrantes.

RELACION ENTRE MIGRACION Y DESARROLLO

Esta parte tiene el objetivo de presentar los datos respecto del comportamiento de las remesas en el Perú y sus principales características, se analizará también el impacto socioeconómico de las remesas en los hogares receptores y las implicancias de las mismas en la macroeconomía. Los datos utilizados para este parte son datos oficiales publicados por el INEI (2015b) del Perú.

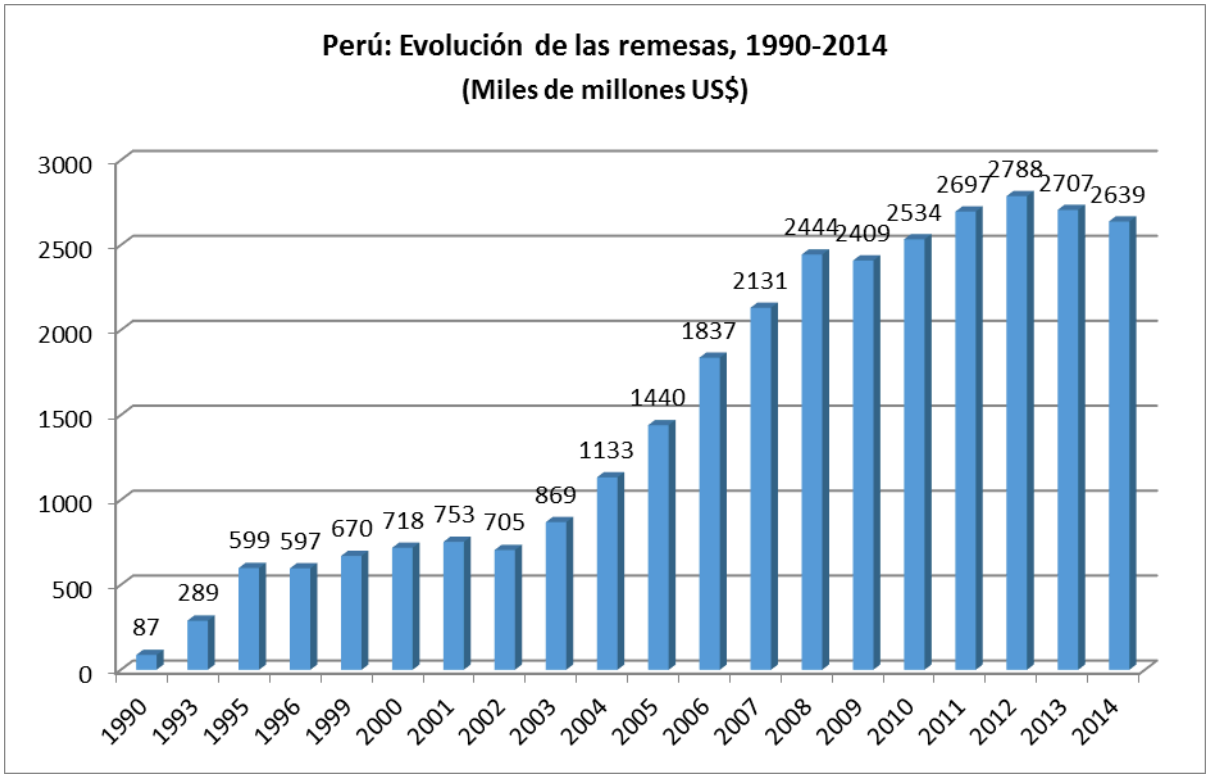
Las remesas hacia el Perú

Cuando se analiza el impacto de las migraciones en el desarrollo de los países, las remesas ocupan un lugar expectante. Las remesas hacia el Perú han tenido un crecimiento constante en los últimos veinte años. El siguiente gráfico muestra la evolución de las mismas.

[287] Fuente: http://elcomercio.pe/sociedad/peru/peru-tercer-pais-america-mas-victimas-trata-noticia-1906737

[288] http://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/espantosa-alianza-entre-mineria-ilegal-y-explotacion-sexual-noticia-1893680?ref=nota_sociedad&ft=mod_leatambien&e=foto

Gráfico 2

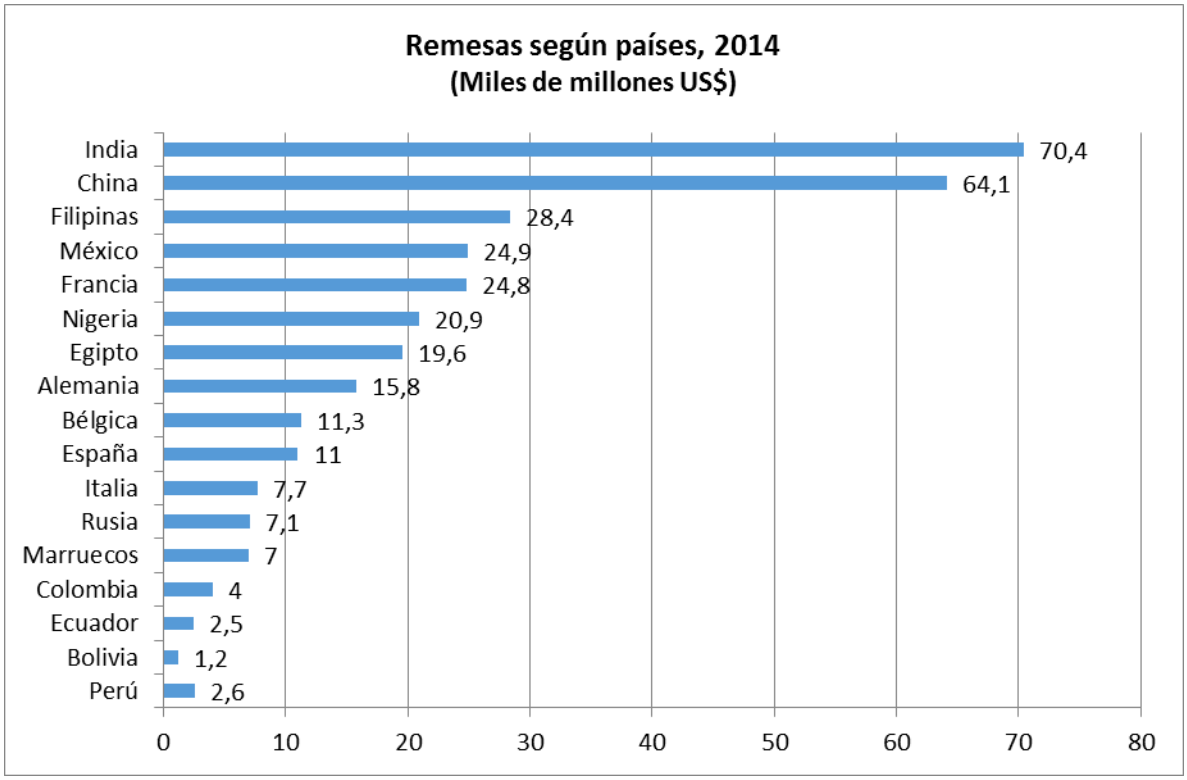


Fuente: INEI 2015b

Como se aprecia en el gráfico anterior, en el año 1990 las remesas fueron de US$ 87 millones, en 1995 ascendieron a US$ 599 millones, en el año 2000 la cifra fue de US$ 718 millones, y el año 2014 llegó a 2 639 millones de dólares. En el periodo acumulado de los años 1990 - 2014 el monto total de remesas fue de 32 188 millones de dólares americanos, dinero que, seguramente, ha servido como elemento dinamizador en los hogares receptores y, sin duda, tiene efectos a nivel macroeconómico. Es importante remarcar que a partir de 2013, las remesas evidencian un punto de inflexión que tendría que ver con la crisis económica en los principales países industrializados y sus efectos en los migrantes.

Comparando, en términos absolutos, las remesas en el Perú con las remesas de algunos países de la región y del mundo, vemos que los 2 639 millones de dólares recibidos no son muy significativos.

Gráfico 3

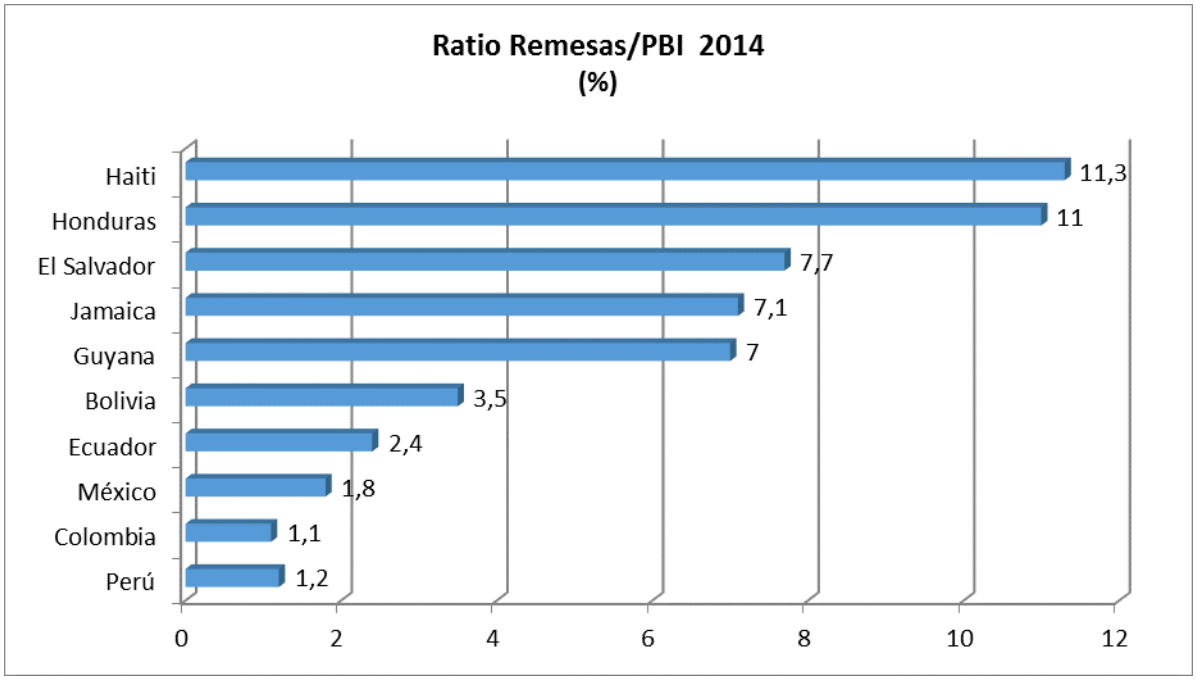


Fuente: INEI 2015b

Para situar estas últimas cifras en el contexto económico peruano, señalaremos que el PBI del Perú para el año 2014 fue de 202 903 millones de dólares. Por tanto, para ese año, las remesas representaron el 1,2% del PBI.

Las cifras comparativas del peso relativo de las remesas con relación al PBI nos permiten apreciar la real dimensión de las remesas y su peso dentro de las economías nacionales.

Gráfico 4



Fuente: INEI, elaboración propia.

Como se aprecia, para el caso del Perú, las remesas representan solamente el 1,2% del PBI. Este porcentaje es muy similar al de Colombia (1,1%) y por debajo de México (1,8), país que es un gran receptor de remesas. La ratio de las remesas en Perú está muy por debajo de Ecuador (2,4%), Bolivia (3,5%) y de los demás países de la región.

Características de las remesas en el Perú

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, con el apoyo de la OIM y el INEI realizó, en 2012, la I Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior en 97 consulados del Perú en el extranjero. Adicionalmente, el INEI realiza regularmente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) a nivel nacional. El cruce de información de estas dos fuentes permite conocer y analizar las características de las remesas enviadas al Perú.

2.1 Frecuencia de envío de remesas

La frecuencia de envío de remesas es predominantemente mensual. Las cifras muestran que para el año 2014, el 60,1% de las remesas se enviaban con una frecuencia mensual y los envíos trimestrales eran el 13,0 %.

2.2 Canales de envío de las remesas

En el 2014, el 40,2% de las remesas se enviaron a través de los bancos comerciales, el 47,8% se envió a través de las Empresas de Transferencia de Fondos (ETFs) y otros medios similares y el 12% se envió a través de medios informales.

Analizando el envío de remesas desde una perspectiva comparativa durante el periodo 2005-2014, se aprecia que los bancos han ganado una parte importante del mercado del envío de remesas pasando del 28,0% en 2005 al 40,2% en el 2014, con un pico máximo en el 2011 donde abarcaron el 47,2% del mercado. Por su parte la ETFs fueron las que perdieron el mercado que los bancos ganaron pasando del 61,0% del mercado en 2005 al 47,8% en el 2014, con su peor año el 2011, donde sólo cubrieron el 40,6% del mercado. Los envíos de fondos a través de medios informales se mantienen casi constantes entre 11% y 12% durante los años estudiados.

La mayor participación de los bancos en el envío de remesas podría tener impactos positivos en los migrantes y su capacidad de gasto debido a las menores comisiones que cobran por el envío de dinero. El siguiente cuadro ilustra el costo de envío de remesas de US$ 200.

Cuadro 2

Perú: Costo de envío de remesas de US$ 200, según medio de envío, 2015

Medio de Envío	**Total**	**EE.UU**	**España**	**Japón**	**Chile**	**Italia***
	US$	US$	US$	US$	US$	US$
Total	14,6	10,2	12,8	43,6	9,5	12,7
Banco	13,0	6,4	…	44,9	…	9,4
ETF	16,4	12,2	12,8	49,1	9,5	14,7

Fuente: INEI 2015b *Se ha utilizado en costo de envío a Brasil como variable proxy ya que no se cuenta con información del Perú.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en todos los casos los bancos cobran menores porcentajes de comisión de envío de dinero en relación a las ETFs. A pesar de ello, los costos promedio de envío todavía continúan muy altos. Se hace necesaria una mayor eficiencia por parte los bancos y las ETFs para reducir el costo del envío y mayor competencia y flexibilidad del mercado.

2.3 Monto promedio de remesas

Este dato es fundamental porque permite dimensionar el impacto de las remesas a nivel de las familias receptoras de las mismas. El INEI (2015b) señala que el monto promedio mensual de envío de remesas fue de S/. 370,9 nuevos soles, lo que equivale a US$ 135 para el año 2014. Comparemos el monto promedio de las remesas con el sueldo mínimo legal[289] en el Perú que para el año 2016, es de 850 nuevos soles, convertido en dólares equivale a 257,5 US$. El monto promedio de remesas enviadas al Perú equivaldría al 43,5% del salario mínimo legal.

Por otro lado, la canasta básica familiar, para una familia de 4 personas es de 1 212 nuevos soles ó 367 US$. Por tanto, las remesas podrían cubrir el 37% de la canasta básica familiar.

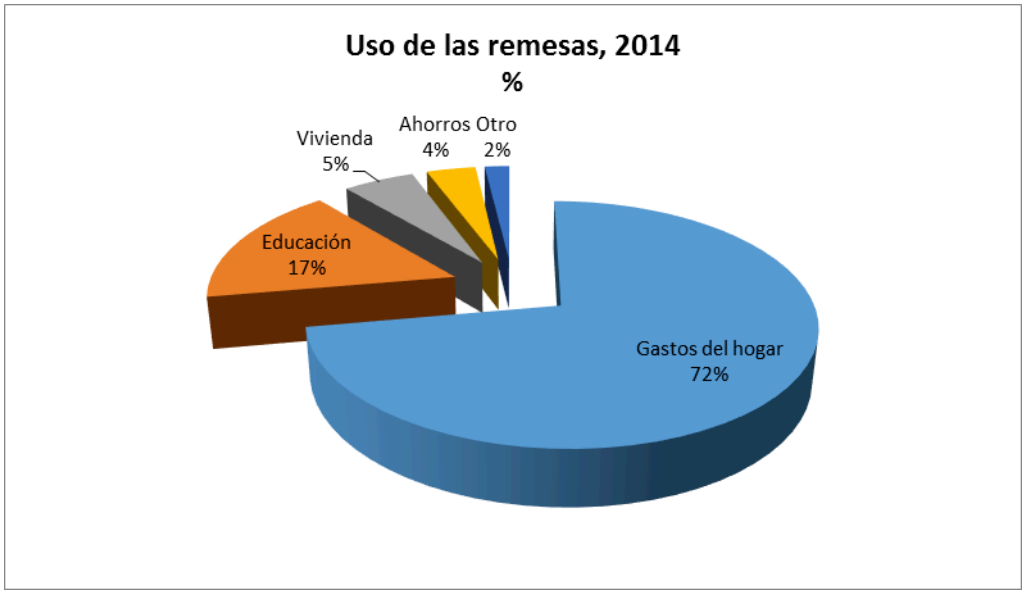
[289] El Gobierno peruano fija el salario mínimo que los trabajadores deben percibir al mes.

Por los datos presentados se puede afirmar que, en promedio, las remesas enviadas por los migrantes si bien son montos relativamente pequeños pueden representar una proporción importante en los ingresos de familias que acceden solamente al ingreso mínimo legal.

2.4 Uso de las remesas

Según información del INEI (2015b) que toma como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), en el Perú, las remesas se gastan fundamentalmente en gastos del hogar con el 72,3% del total, seguido por educación con el 16,6%. Vivienda cubre el 5,5% del gasto, se ahorra el 3,8% y otros rubros ocupa el 1,9%.

Gráfico 5



Fuente: INEI 2015b

El siguiente cuadro muestra el porcentaje del uso de las remesas y su correspondencia en dólares.

Cuadro 3

PERU: REMESAS MENSUALES SEGÚN DESTINO DE GASTO, 2014

Destino de las remesas mensuales	**%**	**USD**
Total	**100**	**135**
Gastos del hogar	72,3	97,6
Educación	16,6	22,4
Vivienda	5,5	7,4
Ahorro	3,8	5,1
Otro	1,9	2,6

Fuente: INEI 2015b

Como se aprecia en el cuadro anterior, los montos destinados a educación, vivienda y ahorro son ínfimos, los cuales difícilmente podrían representar una base económica para generar mayores capacidades económicas al interior de las familias. Un ahorro de 5 dólares al mes ó

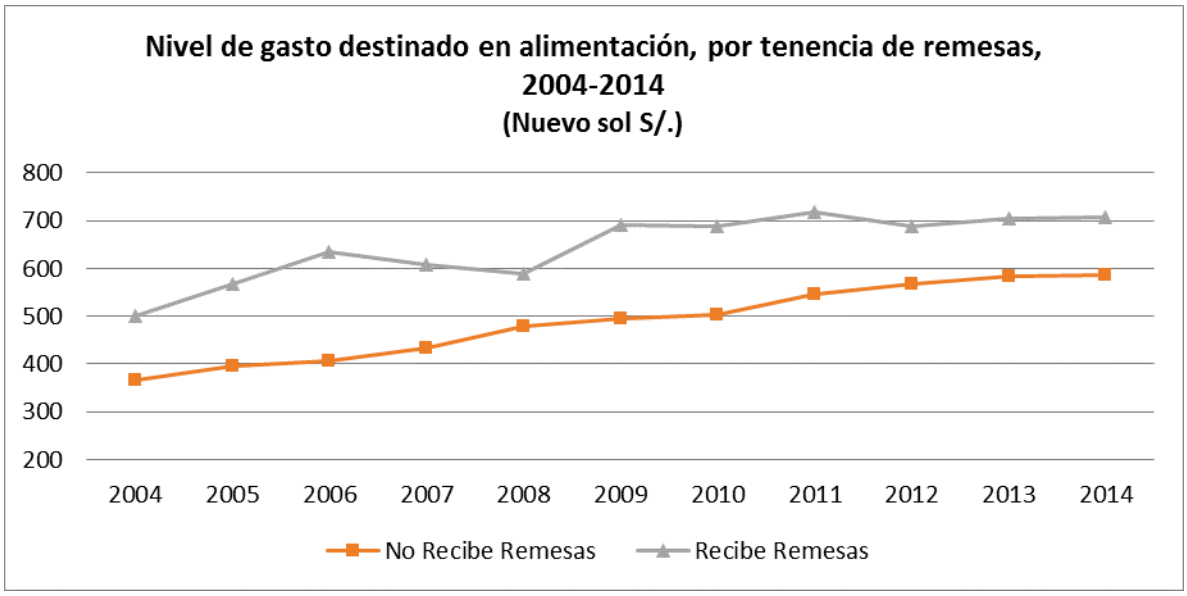
60 dólares al año, no representa una posibilidad importante de progreso real de las familias receptoras de remesas.

Impacto socioeconómico de las remesas

A pesar de la veracidad de la afirmación anterior, la información ofrecida por la ENAHO permite apreciar el fenómeno desde otro punto de vista, probablemente desde una perspectiva más optimista, pero siempre fundamentada en evidencia empírica. Así, se cuenta con una serie de datos relativos al gasto promedio destinado a los rubros de alimentación, vestido y calzado, alquiler y conservación de vivienda, entre otros, para el periodo 2004-2013, de los hogares que reciben remesas comparado con los que no reciben remesas.

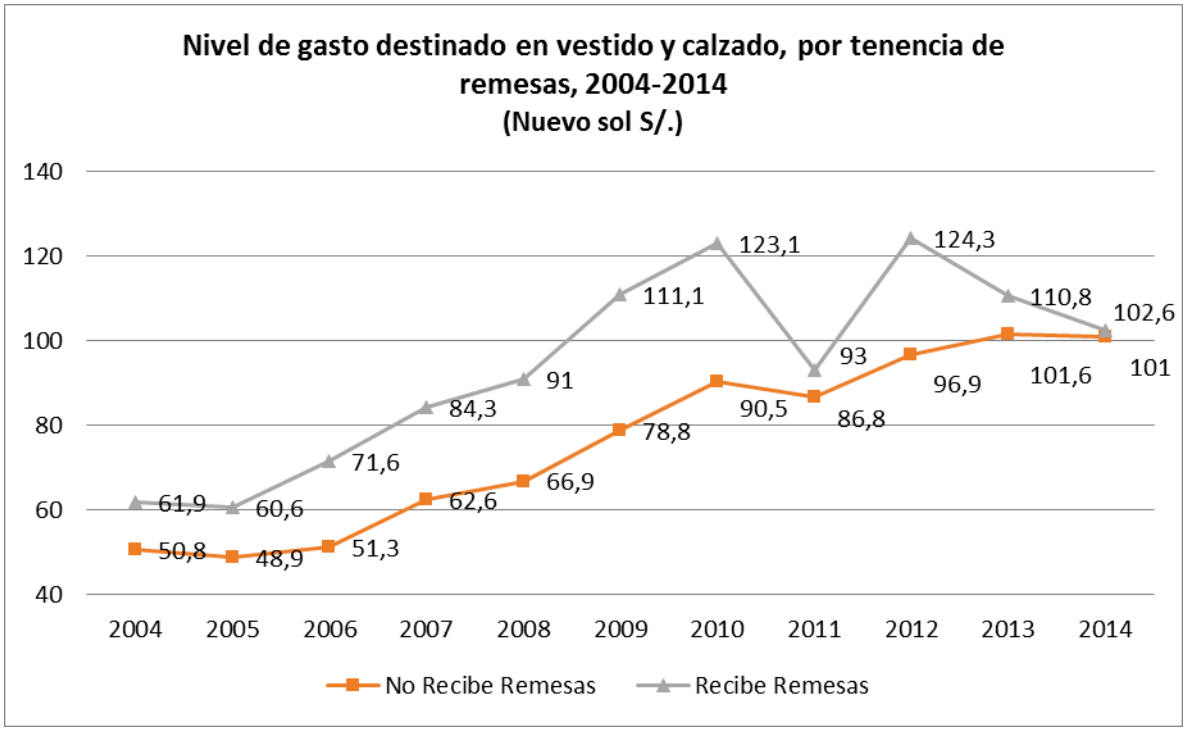
Los resultados muestran que, en todos los casos, los gastos de los hogares que reciben remesas son mayores a los gastos de los hogares que no reciben remesas.

Gráfico 6



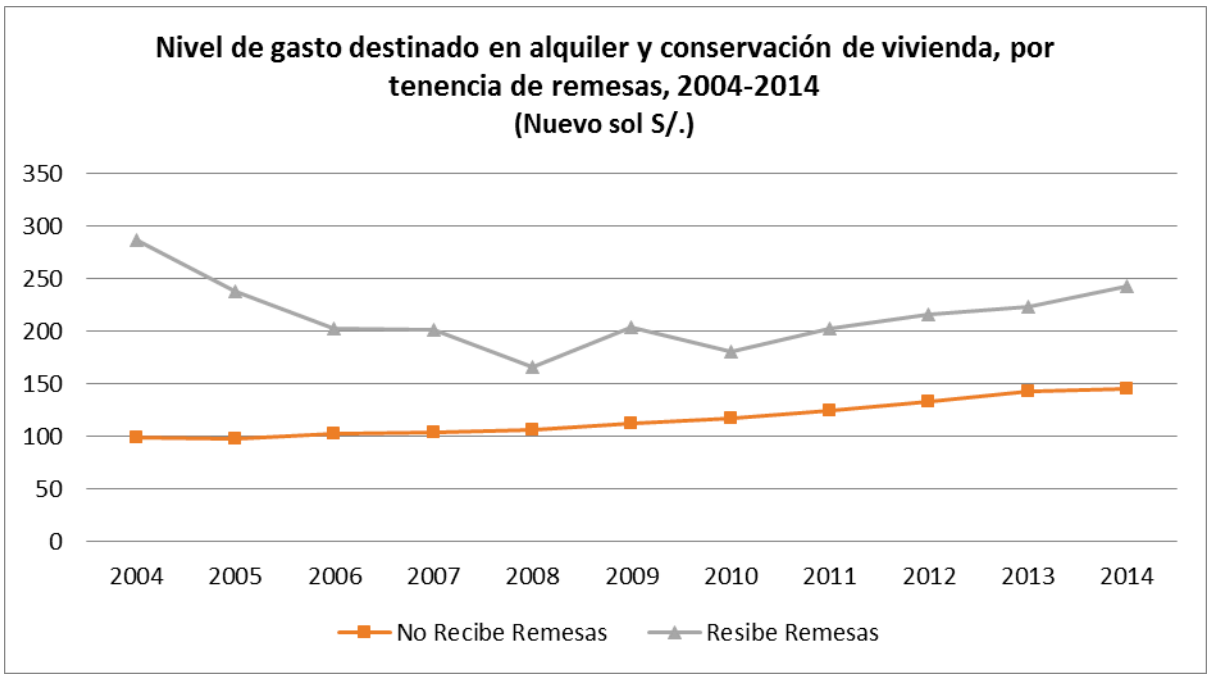
Fuente: INEI 2015b

Gráfico 7



Fuente: INEI 2015b

Gráfico 8



Fuente: INEI 2015b

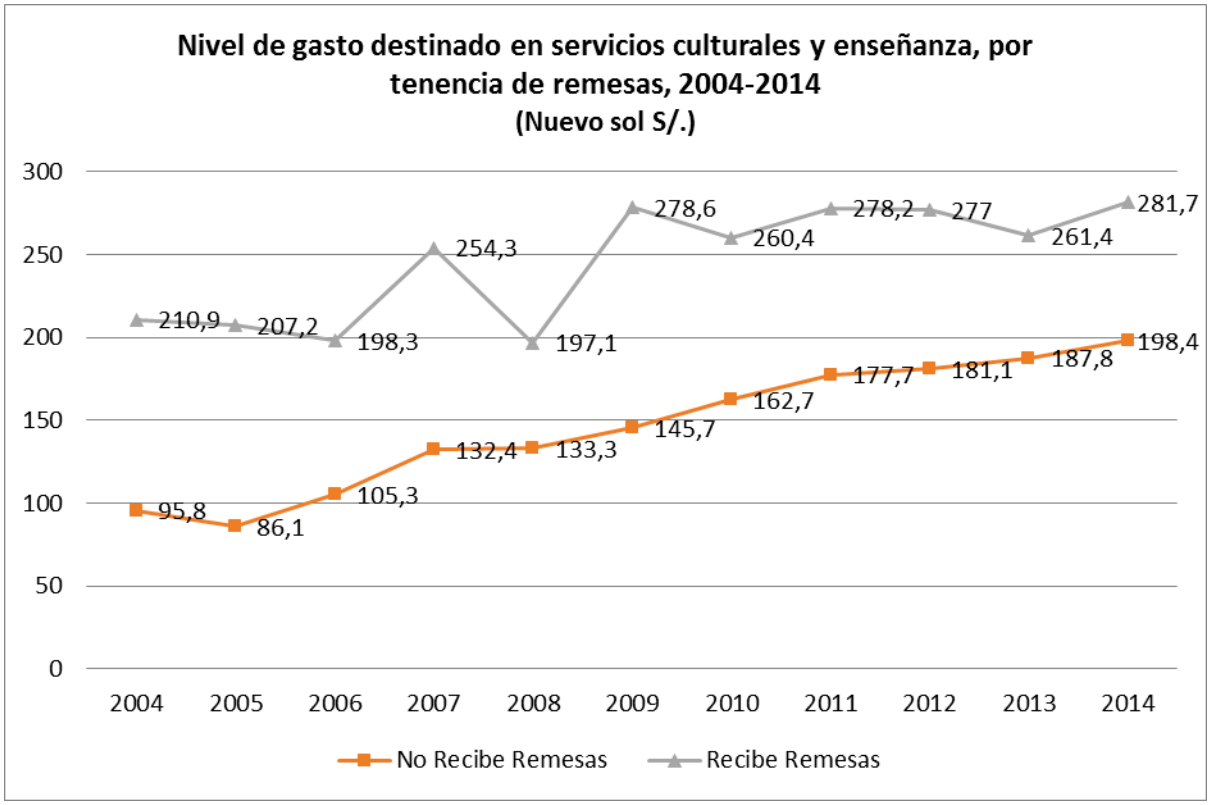
Los gráficos anteriores muestran los gastos promedio destinados a los diferentes rubros (alimentación, vestido y calzado, alquiler y conservación de vivienda) con la constante que los gastos de los hogares que reciben remesas son siempre superiores a aquellos de los hogares que no reciben remesas.

Esta evidencia sugiere que los hogares que reciben remesas tienen una mejor calidad de vida en comparación a los hogares que no las reciben. Entendiendo mejor calidad de vida como mejor alimentación, acceso a mejores vestidos y calzados y poder tener una vivienda en mejor estado de conservación.

Si bien, en términos monetarios los montos pueden no ser significativos, en términos relativos, los hogares receptores de remesas cuentan con mejores condiciones de vida, mejor acceso a servicios y tienen mejor alimentación.

Las mismas características se observan respecto al acceso a la educación. El siguiente gráfico muestra que los gastos en servicios culturales y enseñanza son superiores en los hogares receptores de remesas en todo el periodo 2004-2014, en relación a los hogares que no reciben remesas.

Gráfico 9

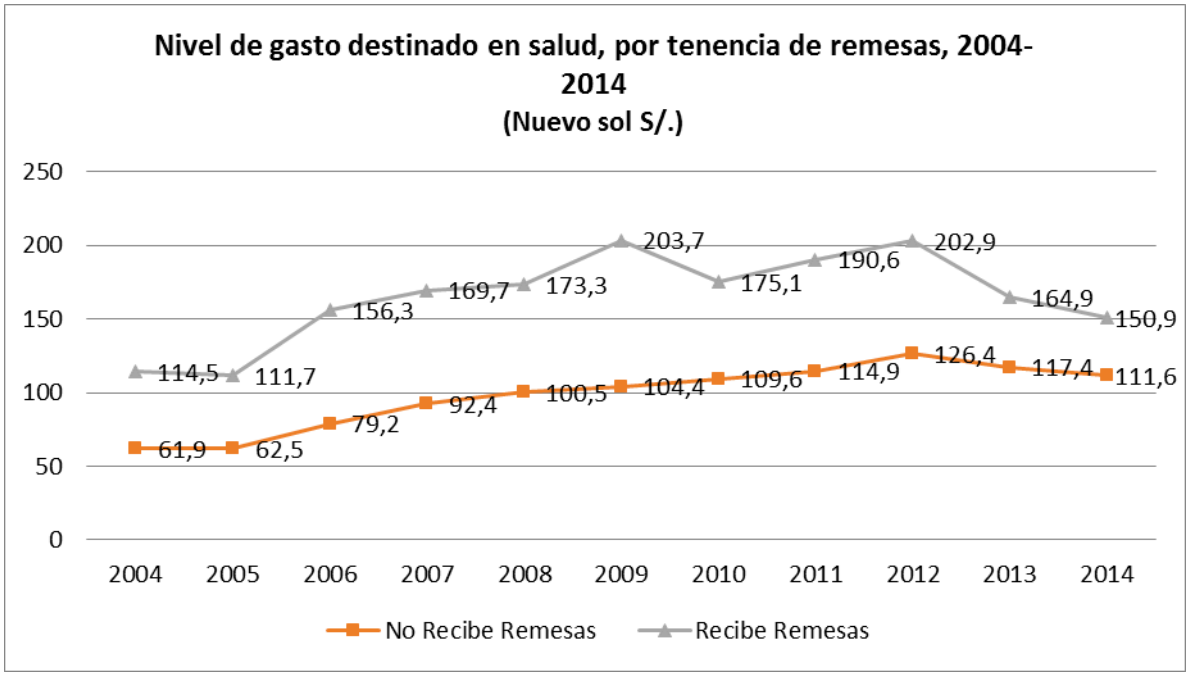


Fuente: INEI 2015b

La información presentada por la ENAHO da cuenta además de valiosa información respecto al nivel educativo. Se señala que la población receptora de remesas cuenta con mejor nivel educativo que los no receptores de remesas. Por lo tanto, los receptores de remesas contarían con mejores capacidades para el desarrollo de actividades productivas, considerando que su nivel educativo, en promedio, es superior al grupo comparado.

El siguiente cuadro muestra los gastos destinados en salud. Como se puede apreciar, en este sector también se valida el patrón que venimos observando en los demás sectores. Las familias que reciben remesas gastan entre 50% y 90% más en servicios de salud comparadas a las familias que no reciben remesas. Al parecer, el grupo que recibe remesas no sólo accede a más servicios de salud, sino que también accede a mejores servicios de salud. Las familias que reciben remesas visitan en mayor número a médicos privados y las que no reciben remesas prefieren asistir a los servicios públicos o atenderse con otro tipo de profesionales de la salud.

Gráfico 10



Fuente: INEI 2015

En cuando a la relación entre remesas y actividades productivas, no se cuenta con información que pueda dar luces sobre el impacto de las remesas en el desarrollo de actividades productivas. Los datos presentados por el INEI (2015b) todavía no permite conocer la incidencia de las remasas en el desarrollo productivo nacional.

Las remesas en el Perú y su impacto en la macroeconomía

Las remesas constituyen transferencias corrientes entre hogares. Sin embargo, juegan un rol importante en la macroeconomía y las cuentas nacionales de los países.

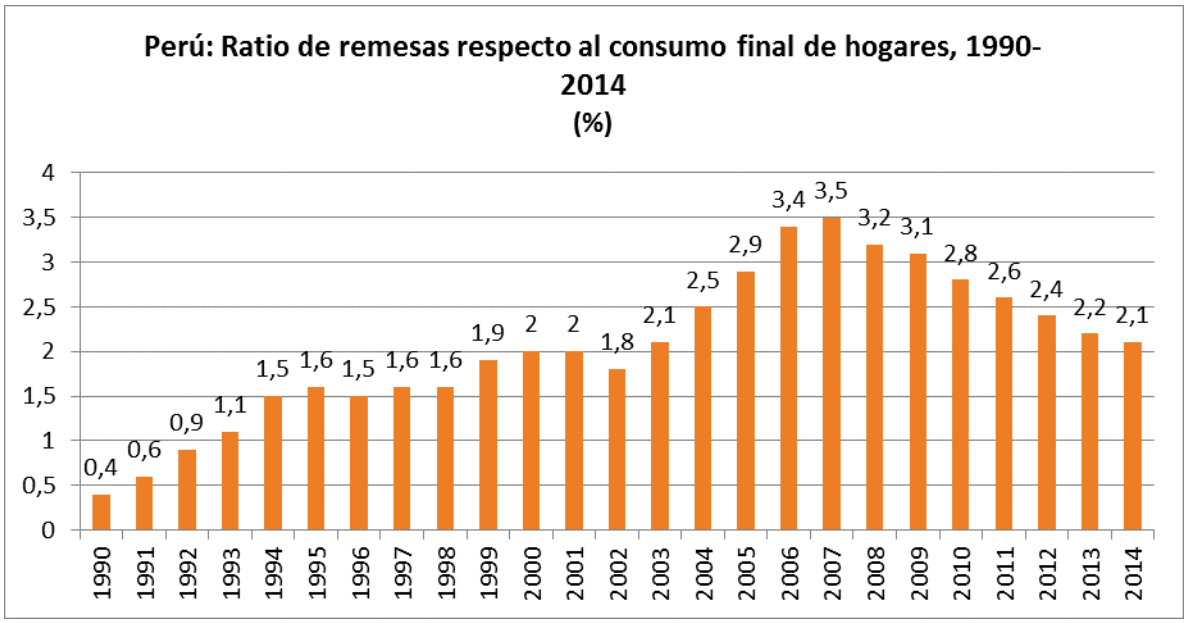
La relación de las remesas con la macroeconomía se da, en principio, a cuatro niveles. En primer lugar, a nivel de la balanza de pagos. El ingreso de dólares en las economías nacionales tiene efectos en la estabilidad de la cuenta corriente. En segundo lugar, el ingreso de remesas incide en el incremento de las reservas monetarias, lo cual impacta en la reducción del riesgo país y con ello se pueden lograr menores tasas de interés, mayor grado de inversión y facilidades para colocar bonos de deuda.

El ingreso de remesas puede también incrementar el consumo y con ello incentivar el incremento de la producción y consolidar el mercado nacional. En cuarto lugar, algunos analistas consideran que las remesas inciden en el incremento de los negocios individuales y la conformación de medianas y pequeñas empresas.

En el caso del Perú, las remesas tienen un impacto moderado en su macroeconomía. El siguiente gráfico ilustra la relación entre remesas y el consumo final de hogares. Analizando la ratio de las remesas respecto al consumo final de hogares, se aprecia que las remesas han tenido un peso creciente, pero moderado, hasta al año 2007, llegando a constituir el 3,5% del consumo final de hogares, para luego decaer hacia el 2014, año en el cual las remesas constituyeron solamente el 2,1% del consumo final de hogares. La explicación de la

disminución relativa de las remesas respecto del consumo es el sostenido crecimiento de la economía peruana. El PBI del Perú se ha duplicado entre el 2006 y el 2014.

Gráfico 11



Fuente: INEI 2015b

Por otro lado, las remesas contribuyen de manera importante a la estabilidad del sector externo y reducir el déficit en la cuenta corriente. Por ejemplo, en el año 1990 el déficit de la cuenta corriente (con remesas) fue de -1 459 millones de dólares, sin embargo este déficit hubiera sido mayor de -1 546 millones de dólares, sin las remesas de los migrantes. El año 2014, la cuenta corriente (con remesas) fue de -8 031 millones de dólares mientras que la cuenta corriente (sin remesas) hubiese sido de -10 670 millones de dólares. Este ejemplo muestra claramente la importancia de las remesas en las cuentas nacionales y consecuentemente en la macroeconomía del país.

Aspectos sociales: asociacionismo y diáspora

El Estado y la participación de los migrantes

El notable crecimiento del número de migrantes peruanos generó la aparición de diferentes asociaciones de migrantes peruanos en el exterior. Ante la aparición de estos nuevos actores sociales y la nueva problemática de los millones de peruanos en el exterior, el Estado peruano dispuso la revisión de la función consular a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la misma que tenía que adaptarse a la nueva configuración y demandas de las comunidades de peruanos en el mundo. El eje central de los nuevos lineamientos de la Política Exterior Peruana fue el fortalecimiento de la política de protección de los derechos y la promoción del bienestar de los peruanos en el exterior, fomentando programas de vinculación nacional y cultural y potenciando la contribución de los migrantes al desarrollo nacional. Con este fin se tomaron medidas conducentes a la optimización de los servicios consulares y la organización de las comunidades peruanas en el exterior.

En el 2001, se creó la Subsecretaria de Comunidades Peruanas en el Exterior, la que posteriormente se convirtió en la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, la misma que está integrada por la Dirección de Política Consular y la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional.

Los nuevos lineamientos de la Política Exterior Peruana establecidos desde el año 2005 son: la política de reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares; la política de protección legal; la política de asistencia humanitaria; la política de apoyo a la inserción productiva, legal y respetuosa de los derechos humanos de los peruanos en las sociedades de recepción; la política de promoción del vínculo cultural y nacional; y la política de promoción del ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática de los peruanos en el exterior (MRE 2005).

En un esfuerzo de acercamiento a las comunidades peruanas en el exterior, se instauraron los Consejos de Consulta, que son espacios de participación, diálogo y cooperación entre las asociaciones de la comunidad peruana en el exterior y los servicios consulares. Los miembros de los Consejos de Consulta, son elegidos democráticamente por los residentes peruanos en una determinada circunscripción debidamente registrados.

Continuando en esta línea de acción del Estado peruano, en agosto de 2009, se creó la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), la misma que tiene por objetivo coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria.

La MTIGM está compuesta por 19 sectores estatales. Además, con el objetivo de recoger las opiniones, los puntos de vista y las propuestas de la sociedad civil organizada, la MTIGM cuenta con la Comisión de Coordinación con instituciones de la Sociedad Civil. Actualmente, son integrantes de la mencionada Comisión (Vallejo, 2015):

- Universidad Católica Sedes Sapientiae - UCSS
- Colegio de abogados de Lima – CAL
- Comisión Andina de Juristas – CAJ

- Conferencia Episcopal Peruana – CEPAS
- Universidad Antonio Ruiz de Montoya – UARM
- Asociación Solidaridad Países Emergentes – ASPEM
- Fórum Solidaridad Perú
- Instituto de Estudios Peruanos – IEP

Puede integrar la Comisión de Coordinación con instituciones de la Sociedad Civil de la MTIGM cualquier institución o asociación peruana inscrita en el Perú o en el extranjero. El procedimiento de pertenencia es simple, se debe dirigir una solicitud a la Secretaría General de la MTIGM, la cual debe ser acompañada de una copia de la partida registral de la institución candidata, emitida por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos o su entidad equivalente en el caso de que la institución candidata este registrada en el extranjero. Evidentemente, la finalidad de la institución candidata debe estar relacionada a la materia migratoria.

Como se puede ver, desde la actividad del Estado peruano se han abierto los espacios institucionales para propiciar y favorecer la participación de las instituciones de la sociedad civil y de los migrantes. Por una parte, se tienen los Consejos de Consulta, que, como se dijo, son espacios de participación, diálogo y cooperación entre las asociaciones de la comunidad peruana en el exterior y los servicios consulares, y por otra parte, la Comisión de Coordinación con instituciones de la Sociedad Civil de la MTIGM que es el espacio donde se discuten las políticas estatales relativas a la gestión migratoria. A pesar de ello, la participación de la sociedad civil todavía es escasa, sobre todo a nivel de la Comisión de Coordinación con instituciones de la Sociedad Civil de la MTIGM.

Este hecho podría indicar el bajo nivel de institucionalidad de las organizaciones de migrantes. Entendiendo que para pertenecer a la Comisión de Coordinación con instituciones de la Sociedad Civil de la MTIGM es necesario acreditar su inscripción en los registros públicos o su equivalente en el exterior. Al parecer, las asociaciones de migrantes no logran inscribirse en los registros públicos y por tanto no pueden incluirse en los espacios institucionalizados de participación que ofrece el Estado peruano.

A pesar de ello, existe un número importante de asociaciones de peruanos migrantes en el exterior. Altamirano (2000), ha logrado registrar 477 asociaciones de peruanos en los Estados Unidos para el año 2000.

Por su parte, el Consulado del Perú en Roma publica un directorio de asociaciones peruanas, actualizado al 2011, donde consigna 507 asociaciones de residentes peruanos en el mundo[290], esta información está agrupada por cada consulado peruano. Entre las principales ciudades que destacan por el número de asociaciones se tiene:

Cuadro 4

Ciudad – País	**Número de asociaciones**
Madrid – España	64
Paris – Francia	51
Milano - Italia	41
Los Ángeles – Estados Unidos	38

[290] https://www.google.com.pe/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=DIRECTORIO+DE+ASOCIACIONES+PERUANAS+2011

Roma – Italia	30
Washington – Estados Unidos	25
San Francisco – Estados Unidos	24
Tokio – Japón	19
Berlín – Alemania	18

Fuente: Directorio de asociaciones peruanas 2011.

Las asociaciones de peruanos son de diferente tipo, Altamirano (2000) en su descripción y análisis de las asociaciones en Estados Unidos y España considera que éstas son fundamentalmente de seis tipos: a) socioculturales; b) religiosas; c) profesionales y/o empresariales; d) deportivas; e) regionalistas; y e) folklóricas.

Codesarrollo y participación de la diáspora

La perspectiva del codesarrollo considera a los migrantes como "agentes del desarrollo" tanto en los lugares de origen como en los lugares de destino a través de la implementación de proyectos transnacionales. En las últimas dos décadas, un fuerte entusiasmo invadió las oficinas de cooperación de algunos países europeos, considerando a los proyectos de codesarrollo como una nueva forma de intervención de la cooperación para el desarrollo. Esta perspectiva ha servido para la implementación de interesantes proyectos en diferentes partes del mundo con algunos buenos resultados y otros no tan buenos.

En el mundo, existen algunos casos emblemáticos de proyectos de codesarrollo muy conocidos y hartamente publicitados, como el modelo 3 x 1 de México; la migración temporal y circular como esquema de migración laboral aplicado entre Europa y algunos países del norte de África; el proyecto de codesarrollo Cañar-Murcia en Ecuador y España, el proyecto "Fondo El Cucayo" del Plan Bienvenidos a Casa implementado en el Ecuador, etc.

En el Perú, entre otros, se implementó el proyecto "Junín Global" que buscaba aportar al desarrollo de la región de Junín, ubicada en el centro del Perú sobre territorio andino y amazónico, a través de la participación económica, social, política y cultural de sus migrantes en el exterior (Nuñez-Melgar, 2010).

Asimismo, se conocen otras experiencias de proyectos de menor envergadura que son fruto de la acción colectiva de las asociaciones de peruanos en el exterior. Por ejemplo, la participación de la asociación de migrantes de Quillabamba (Cusco) residentes en Turín – Italia, en la construcción del templo del Señor de Torrechayoc en Quillabamba, Provincia de la Convención en el Cusco (Nieto, 2012) o la acción de médicos peruanos residentes en Estados Unidos que regularmente organizan acciones humanitarias o de donación de equipos médicos, entre otras actividades.

Existen otros ejemplos de participación colectiva de las asociaciones de residentes peruanos involucrados en proyectos de apoyo a sus pueblos de origen, a comunidades de extrema pobreza en los andes del Perú, o a obras de caridad. Sin embargo, no existe estudios que hayan repertoriado estas actividades y lo más importante, que reflexionen sobre su impacto en el desarrollo.

Asociaciones de migrantes en el exterior y participación política

Uno de los aspectos más importantes de la actividad de los peruanos en el exterior es su interés en participar activamente de la vida política en el Perú. Las diferentes asociaciones de peruanos residentes en el exterior vienen realizando las acciones necesarias para lograr este objetivo. Actualmente, los peruanos en el exterior tienen el derecho a voto en las elecciones presidenciales del Perú. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) indica que son más de 880 000 los peruanos registrados en el exterior que pueden ejercer este derecho. Con esta importante cantidad de votantes en el exterior, se han planteado diferentes iniciativas legislativas para permitir a los votantes del exterior elegir a sus representantes ante el parlamento nacional.

Para lograr tal objetivo se tendría que crear un distrito electoral especial para peruanos en el exterior. De hecho, desde el 2009, existen diferentes proyectos de ley que plantean la elección de congresistas representantes de los peruanos en el exterior. Asimismo, este ofrecimiento es moneda corriente de todos los candidatos presidenciales en época de elecciones. Sin embargo, existen todavía algunos reparos en cuanto al nivel de representatividad de los nuevos parlamentarios y sobre la operatividad de su trabajo.

Se ha planteado que los residentes en el exterior tengan hasta cinco representantes en el Parlamento. Estos cinco escaños serían descontados de la actual representación de la región de Lima. Este es otro de los puntos que genera controversia, puesto que no se crearían cinco nuevos escaños, sino que se reduciría en cinco la representación de Lima. Evidentemente, los actuales congresistas y futuros candidatos al congreso por Lima no desean ver reducidas sus posibilidades electorales.

El interés por participar en la vida política del Perú de parte de los peruanos en el exterior ha generado una interesante actividad de los partidos políticos peruanos en el exterior. Es conocido que los principales partidos políticos tienen sus bases y representantes en las principales ciudades que concentran la migración peruana. Este fenómeno estaría llevándonos a un escenario de partidos políticos transnacionales y de actividad política transnacional. Un ejemplo de ello es que el actual Presidente del Perú, durante la segunda vuelta electoral, estuvo visitando diferentes ciudades en los Estados Unidos reuniéndose con las asociaciones de peruanos en ese país.

Otro interesante ejemplo de participación política y social de la diáspora peruana se aprecia en la reciente marcha contra la violencia de género, denominada “ni una menos”, que fue convocada en el Perú para agosto 2016. Esta marcha se realizó en paralelo en Lima, en casi todas las capitales de departamento del Perú y en las principales ciudades donde residen los migrantes peruanos (Madrid, Paris, Washington DC, etc.).

Inmigrantes en el Perú

Características generales

Como consecuencia del crecimiento económico sostenible y la estabilidad política del Perú frente al periodo de desaceleración económica mundial, ha aumentado el número de inmigrantes extranjeros hacia el Perú. De acuerdo a INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) y la Superintendencia Nacional de Migraciones, en la última década ha aumentado la migración humanitaria, migración de tránsito y migración laboral hacia el Perú, es decir, cada vez son más los inmigrantes extranjeros que ingresan al país solicitando asilo, refugio y visas de trabajo.

De acuerdo con los datos de INEI, en al periodo 1994 - 2014, el número de inmigrantes al Perú fue de 106 426 extranjeros, provenientes principalmente de los Estados Unidos 15.6%, China 11.6%, Ecuador 7.7%, Bolivia 7.5% y Colombia 6.4%. Del monto total de inmigrantes, el 24.7% (4 383) representa a aquellos que cuentan con profesión de alta calificación (ingeniero, profesor, médico, abogado). La tendencia de recepción de trabajadores extranjeros se ha incrementado en 793% entre 2004 y 2014.

La Superintendencia Nacional de Migraciones, para el periodo 2009 - 2015, ha calculado que 52 000 extranjeros ingresaron al país, de los cuales 10 078 han solicitado la calidad migratoria de "trabajador" en el último año, desplazando a la calidad migratoria de "familia de residente" al segundo lugar. En el 2014, 18 719 profesionales ingresaron al Perú, representando el 20% del total de inmigrantes extranjeros para ese año.

Los datos actualizados hasta noviembre de 2015, muestran que las nacionalidades predominantes que residen en el país son colombianos, españoles, estadounidenses, argentinos y chinos; siendo Colombia el país de origen con la mayor parte de trabajadores.
En cuanto al perfil de los migrantes, la mayor parte de los migrantes extranjeros son varones (54%) en edad de 30 a 39 años solteros y con profesión de ingenieros, estudiantes, empleados o misioneros.

Acceso a Servicios Básicos: trabajo, afiliación a régimen pensionario, salud y educación

En general, la información recogida por las diversas autoridades nacionales competentes de proveer el acceso a los servicios públicos (salud, educación, trabajo y afiliación a régimen pensionario) nos muestra en términos cuantitativos que los inmigrantes extranjeros en el Perú cuentan con los mismos derechos de acceso que los nacionales.

Acceso al Trabajo

Para que la mano de obra extranjera pueda tener acceso al sector laboral en el Perú, es necesario que tengan un permiso de trabajo, el cual es emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) previo cumplimiento de los siguientes requisitos: visa de

trabajo concedida por consulados peruanos, registro de las visas de trabajo solicitado por Migraciones.
El MTPE, ha registrado un incremento en el número de contratos aprobados. En el 2014, se contabilizó 7 195 contratos aprobados, siendo Lima Metropolitana la región que cubre el 80% de los mismos.

Si tomamos en cuenta los contratos aprobados según el país de procedencia no andino del inmigrante, podemos constatar que 805 son de Venezuela, 604 de USA, 563 de Chile, 561 de Argentina, 560 China y 426 de Brasil. La actividad económica a la que más trabajadores extranjeros se dedican son las de inmobiliaria (23%) y construcción (13%).

Por otro lado, siendo Perú miembro de la CAN (Comunidad Andina) es necesario recalcar que mediante Decisión 545 "Instrumento Andino de Migración Laboral" se permite la libre circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. Por esta razón, se procederá a mencionar los resultados recogidos por el Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA) sobre los trabajadores provenientes de los países andinos en el 2014: 1 806 trabajadores migrantes andinos, el 65.6% provenientes de Colombia, 21.8% de Ecuador y 12.6% de Bolivia. Siendo los sectores de trabajo con mayor representación el inmobiliario (25.3%) y construcción (13.1%).

El número de extranjeros que solicitan visas y permisos de trabajo en el Perú ha ido en aumento en los últimos años, teniendo en cuenta que la mayoría tienen como profesión ingenieros, la actividad económica en la que la mayoría se dedica son la de Inmobiliaria y Construcción.

Afiliación a un régimen pensionario

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), publicó el Anuario 2014 mostrando datos del Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA) en el cual se recoge información sobre la filiación al régimen pensionario. El 79% (1 437) de trabajadores comunitarios aporta al Sistema Privado de Pensiones, mientras que el 16% (289) aporta al sistema Nacional de Pensiones ONP y el 4.37% aporta a otros regímenes pensionarios.

Acceso a Servicios de Salud

De acuerdo datos del Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA) en el 2014, la mayoría de los trabajadores de la Comunidad Andina (64%) optan por el seguro público de ESSALUD, los restantes están afiliados a una Entidad Prestadora de Salud (EPS) (32%) .

En el Perú la institución encargada de proveer los servicios públicos de salud es el Ministerio de Salud (MINSA), éste a su vez cuenta con su Oficina de Estadística e Informática, la cual ha elaborado estudios sobre el uso de servicios de salud por parte de los inmigrantes en el Perú.
Los resultados más relevantes fueron los siguientes: en el periodo 2011-2015, se realizaron 36 617 atenciones en centros de salud en todo el Perú, siendo las mujeres migrantes las que accedieron mayoritariamente a dichos servicios representando el 86.6%. En cuanto a los rangos de edad, los extranjeros entre 30 y 59 años de edad representaron el 31% de pacientes

atendidos. Las especialidades con mayor número de atenciones fueron medicina general, ecografías, enfermedades de transmisión sexual, atención a niños y vacunas. El nivel de satisfacción con la atención del médico en los establecimientos de salud públicos fue de 52.9%.
Para resumir, los inmigrantes extranjeros en el Perú, según los datos estadísticos de las autoridades competentes, refleja la igualdad de trato hacia el migrante en cuanto al acceso a los servicios públicos de salud. Sin embargo, el MINSA ha sido notificado de algunos casos de discriminación o mala praxis en los centros médicos.

Acceso al servicio de Educación

En cuanto a la educación primaria y secundaria, la institución competente es el Ministerio de Educación (MINEDU), sus datos estadísticos correspondientes al 2015, muestran que existen 1 793 alumnos provienen de colegios extranjeros, de los cuales 598 estudiantes han sido matriculados en un colegio de gestión educativa pública y 1 175 en colegios privados. El MINEDU posee un proceso de convalidación de estudios cursados en el extranjero, el cual reconoce automáticamente, por equivalencia, los estudios que resulten acreditados.

De acuerdo con el reporte de matrícula de SIAGIE (2009-2015) del MINEDU, 57 985 niños procedentes de 90 países fueron matriculados, de los cuales el 68.7% están matriculados en colegios privados y el 37% en colegios públicos.

Por otro lado, el II Censo Universitario con respecto a la educación superior (universitaria y técnica), recoge datos correspondientes al 2010 en el que se constata que el número de estudiantes extranjeros fue 2 735, de los cuales la mayoría son jóvenes entre 15 a 20 años. Los países con mayor número de alumnos matriculados en pregrado en el Perú fueron: Estados Unidos con 332 alumnos, Venezuela con 287, Argentina con 229, Chile con 174, Colombia con 167 y tanto Bolivia como Brasil con 129.

Así mismo, el Perú al igual que Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela son miembros del Convenio Andrés Bello (CAB); un organismo con personería jurídica internacional e intergubernamental que promueve la integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural. Algunos de los proyectos recientes de esta organización son el "Reconocimiento de Títulos para la Movilidad Académica y Profesional en América Latina" y la "Actualización de la Tabla de Equivalencias CAB", ambas herramientas que permiten consolidar la comprensión de los procesos de formación y la articulación de los diversos sistemas educativos.

Refugiados y solicitantes de asilo

Los datos del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI), evidencian que en el año 2014, hubo un aumento del número de refugiados acogidos por el país, 1 800 en 2014 y 1 162 en el 2012. Más recientemente, en el año 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) coordinó con ACNUR (Agencia de la ONU para los refugiados) el ingreso de refugiados sirios por medio de 2 modalidades: programa de reasentamiento y la entrega de visas humanitarias.

El ACNUR, a través de la Comisión Especial para Refugiados, viene realizando actividades de campañas de sensibilización en Arequipa, Cusco, Tacna y Lima sobre la situación que enfrentan los refugiados en sus respectivos países y lo importante que es preservar los derechos humanos, combatiendo así xenofobia.

Estado de convivencia y situación de vulnerabilidad

El estado de convivencia de los inmigrantes en el Perú se puede analizar desde dos perspectivas, por un lado, desde la perspectiva de las relaciones sociales entre los extranjeros y la población local y desde la perspectiva de las condiciones institucionales de inserción de los inmigrantes.

Las relaciones sociales de convivencia de los extranjeros en el Perú son históricamente positivas. Los inmigrantes llegados al Perú en el siglo XIX y XX han encontrado un entorno social acogedor y favorable al desarrollo social y económico de estos últimos. Los inmigrantes en el Perú forman parte de las élites sociales, políticas y económicas. En el Perú existen casos de inmigrantes o hijos de inmigrantes que han llegado a los más altos cargos políticos, incluidos la Presidencia de la República y la Presidencia del Congreso.

Debido a los complejos procesos sociales e históricos y a la colonialidad imperante en las actuales relaciones sociales y sus valoraciones intrínsecas, en general, los extranjeros, y fundamentalmente los de origen europeo y norteamericano, son bien valorados, en detrimento de los propios peruanos de origen andino, amazónico y demás poblaciones originarias.

Esta situación hace que las estigmatizaciones, que en otras latitudes son reservadas a los extranjeros, en el caso del Perú, son atribuidas a las propias poblaciones locales, poblaciones que, de alguna u otra manera, son percibidas como diferentes o alejadas del modelo social mayoritario.

Sin embargo, esta percepción socialmente dominante está cambiando en los últimos años debido al arribo de inmigrantes de países de la región. Cada vez se hace más recurrente la estigmatización de inmigrantes colombianos y venezolanos.

Por otro lado, el reciente Informe Técnico sobre la "Situación de los Migrantes Extranjeros en el Perú y su Acceso a Servicios Sociales, Servicios de Salud y Educación" (2015), analiza la situación actual de los inmigrantes extranjeros en el Perú, los avances y dificultades del país para otorgarles la misma igualdad de condiciones que a sus nacionales.

El citado informe pone en evidencia casos de vulnerabilidad de algunos inmigrantes, debido a las exigencias legales y administrativas a nivel migratorio. Se menciona, por ejemplo, el caso de algunos inmigrantes, en su mayoría mujeres, que sufren agresión física o psicológica por parte de sus parejas peruanas y que luego de las denuncias respectivas tienen enormes dificultades para renovar sus permisos de residencia debido a que para obtener este documento el cónyuge o pareja del solicitante debe firmar como garante. Dada esta situación, el inmigrante entra en situación de irregularidad con el riesgo de expulsión del país. Estos casos se agravan cuando los extranjeros tienen hijos menores y de corta edad.

Ante esta situación, se sabe que el reglamento de la nueva Ley de Migraciones está flexibilizando las exigencias para obtener el permiso de residencia eliminando la figura del garante. El mencionado informe señala también los casos de los migrantes de tránsito. El Perú, en los últimos años se ha convertido en país de tránsito de los flujos migratorios de haitianos, senegaleses y migrantes de otros países africanos cuyo destino final es Brasil, Chile o Estados Unidos. Nieto (2014), ha puesto de manifiesto las dificultades y la situación de vulnerabilidad de los migrantes haitianos y africanos que usan el Perú como país de tránsito en su interés de llegar a Brasil. Al parecer, a lo largo de la ruta migratoria de los haitianos, se han instalado bandas de pasadores o coyotes que abusan de las necesidades de los migrantes.

Bibliografía

Altamirano Rua, T. (2000): Liderazgo y organizaciones de peruanos en el exterior. Culturas transnacionales e imaginarios sobre el desarrollo. Lima, PUCP.

Defensoría del Pueblo, (2015): Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo. Lima, Series informes de adjuntía, informe N° 009-2014-DP/ADHPD.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática INEI, (2015a): Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2014. Lima, INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2015b): Remesas y desarrollo en el Perú. Lima, OIM.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Estadística e Informática y Organización Internacional para las Migraciones, (2012): Resultados de la Primera Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior. Lima, OIM.

Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE (2005): Política de reforma consular, de protección, asistencia y promoción de las comunidades peruanas en el exterior. Lima, MRE.

Nieto, C. (2014): Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional. Buenos Aires, CLACSO.

Nieto, C. (2012): Relation entre migration et développement. Analyse du capital économique, humain et social des migrants retournés à Quillabamba Pérou, Louvain-la-Neuve, Presse Université de Louvain, Pp. 265.

Nuñez Melgar, M. (2010): Las migraciones internacionales ¿problema o posibilidad? Lima, Crea imagen.

Organización de Estados Americanos, (2015): Migración Internacional en las Américas. Tercer informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI). Washington, D.C., OEA.

Organización Internacional para las Migraciones (2015): Informe Técnico Situación de los migrantes extranjeros en el Perú y su acceso a servicios sociales, servicios de salud y de educación. Lima, OM, Documentos de trabajo.

Perea Flores, A. (2014): La trata de personas. Definición conceptual, marco jurídico internacional y legislación nacional. Lima, Congrego de la Republica, Informe de investigación 62/2014-2015.

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, (2016): Organized crime and illegally mined gold in Latin America. Geneva.

Vallejo, C. (2015): Mesa de trabajo intersectorial para la gestión migratoria (MTIGM). Un modelo de coordinación intersectorial en materia de migraciones en el Perú. Lima, OIM.

Walk Free Foundation (2016): The Global Slavey Index 2016. Australia, United Kingdom, India, The Minderoo Foundation.

PARAGUAY

LAS MIGRACIONES EN EL PARAGUAY: ESTADO Y PROSPECTIVA

Hugo Oddone y Elisa Filippini

Análisis de los flujos migratorios

Características de la inmigración

Bien podría hablarse de dos grandes períodos de llegada de flujos migratorios al país. El primero, el histórico, se extiende desde 1870 a 1950 y comienza a visibilizarse estadísticamente luego de finalizar la Guerra de la Triple Alianza[291], cuando los gobiernos de la inmediata posguerra promueven la inmigración con rango constitucional, como estrategia para repoblar el país demográficamente devastado por la contienda bélica y reconstruir la economía arrasada en cinco años de destrucción sistemática, tratando de privilegiar a inmigrantes europeos y americanos con capacidades para el desarrollo agrícola.

En los primeros años de ese período inicial algunos integrantes de los países de la Triple Alianza, especialmente argentinos, formarán el contingente de los extranjeros que se radican en el país, pero muchos más serán los de origen italiano, gran parte de ellos vivanderos y comerciantes de diversos géneros, arribados con los ejércitos extranjeros de ocupación. Esta inmigración italiana, a la que se suma hacia fines del siglo XIX e inicios del XX, otra de profesionales y artesanos de diversos oficios, se expande por el país y se integra rápidamente a la sociedad paraguaya constituyendo familias mixtas y dejando un extendido legado de apellidos de ese origen.

Entre 1881 y 1930 se registra estadísticamente el ingreso de 25.623 extranjeros de diversa procedencia y entre 1931 y 1950 otras 28.012 personas más, totalizando en todo ese período de 70 años 53.635 inmigrantes oficialmente registrados[292], cifra consistente con el número de extranjeros cuantificados por el Censo Nacional de Población de 1950.

Las experiencias pobladoras y productivas de estos contingentes, pese a ser poco numerosos, fueron significativas pues europeos de diferentes nacionalidades y latitudes se establecieron en colonias agrícolas que, con el correr de los años, habrían de constituirse en emporios económicos en torno a centros urbanos fundados por ellos mismos.

Aparte de algunas localizaciones dispersas en el territorio nacional, como las establecidas en las colonias alemanas de San Bernardino (1881) y Nueva Germania (1887), la de Yegros (1888) con franceses y alemanes, la de Villa Elisa (1890) con suecos y otros europeos y la de Nueva Australia (1893) hoy nueva Londres, con australianos y británicos, se dio el caso de

[291] Guerra contra el Paraguay de la Triple Alianza integrada por Brasil, Argentina y Uruguay (1864-1870).
[292] Datos provenientes de registros estadísticos migratorios recopilados por PIDOUX, L. (1975).

dos regiones del país que concentraron un importante conjunto de asentamientos extranjeros con similar dinámica de progreso e integración.

Una de esas regiones fue la de Itapúa, al sureste del país, privilegiada con la radicación de inmigrantes alemanes, rusos, ucranianos y otros europeos de diverso origen, creando modelos de producción cooperativa y fundando centros urbanos de reconocido auge actual en la zona, como Fram, Hohenau, Bella Vista, Obligado, Mayntzhunsen, actual Capitán Meza. Se sumarán más tarde a esta región las colonias Pirapó y La Paz, de inmigrantes japoneses, cuyos primeros pobladores llegan al país en 1936 fundando no muy lejos de Asunción la que será más tarde la próspera colonia agrícola de La Colmena.

La segunda área de instalación intensiva de colonias agrícolas de inmigrantes fue el centro-este del Departamento de Boquerón, en el denominado Chaco central de la Región Occidental del Paraguay, donde a partir de 1926 hacen su arribo algunos contingentes atraídos por una Ley especial del gobierno de la época, cuyo propósito era consolidar la ocupación efectiva de esos territorios pretendidos por Bolivia. Se trata de los colonos pertenecientes a una secta anabaptista, conocidos genéricamente como menonitas, quienes arriban al territorio nacional provenientes de Alemania y Países Bajos, luego de un extenso periplo seguido a través de Rusia, Ucrania, Canadá, Estados Unidos de América y México, tras huir de sucesivas persecuciones religiosas.

Entre 1926 y 1948 los menonitas fundaron tres colonias principales en pleno Chaco central de la Región Occidental del país: Menno (1926), Fernheim (1930) y Neuland (1947), cumpliendo un papel estratégico no solo por iniciar una etapa de floreciente desarrollo productivo agro-industrial, sino por actuar de contención demográfica y geopolítica en el conflicto bélico que enfrentó al Paraguay con Bolivia entre 1932 y 1935. Otras cuatro colonias menonitas fueron creadas en ese mismo período al norte y este de la Región Oriental del país, representando todas ellas el mayor flujo de inmigrantes de un mismo origen étnico en ese momento, con un volumen superior a 10.000 personas.

Mapa 1

Boquerón e Itapúa, regiones de concentración de inmigrantes en colonias agrícolas.

Fuente: www.google.com.py/

Nota: El río Paraguay divide de Norte a Sur el territorio en dos regiones: Oriental y Occidental o Chaco Paraguayo.

El segundo período se inicia a mediados del siglo XX y alcanza su mayor nivel cuantitativo en 1992, como resultado de los flujos de inmigración brasileña ingresados al país desde fines de la década del sesenta. Estos, cuyos volúmenes son crecientes durante los años comprendidos entre 1972 y1992, luego se aminoran frente a una inmigración argentina que, aunque menor en tamaño, siempre mantuvo tendencia ascendente.

El auge de la inmigración en este período, en particular de la brasileña, se debió a la construcción en el río Paraná de la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú (1974-1984), coincidente con una nueva estrategia geopolítica de las relaciones entre el Paraguay y el Brasil que permitió el ingreso masivo de trabajadores y agricultores de ese origen atraídos por las obras de la represa, la apertura de la frontera agrícola, la amplia disponibilidad de tierras fértiles y la construcción de diversas infraestructuras facilitadoras de la movilidad regional e inter fronteriza, incluido un puente sobre el río Paraná entre ambos países.

La evolución de los flujos migratorios en esos años puede estimarse a través de la información censal ofrecida por la institución responsable[293] sobre volumen de extranjeros censados en el país si bien, lamentablemente, la serie decenal de censos quedó interrumpida en el 2012 por circunstancias coyunturales (Cuadro 1).

[293] La DGEEC: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Cuadro 1

Personas extranjeras censadas en el país (1950-2002)

Años	Argentinos (A)	Brasileños (B)	Otras Naciona-lidades	Total Extranjeros Censados(C)	A+B /C %	Población Total del País (D)	C/D %
1950	20.297	5.725	26.022	52.044	50,0	1.328.452	3,9
1962	Sin datos	Sin datos	Sin datos	49.075	--	1.819.103	2,7
1972	28.012	34.777	18.311	81.100	77,4	2.357.955	3,4
1982	43.638	98.088	26.378	168.104	84,3	3.029.830	5,6
1992	49.166	108.526	33.215	190.907	82,6	4.152.588	4,6
2002	63.153	81.592	28.431	173.176	83,6	5.163.198	3,4

Fuente: Censos Nacionales de Población y Viviendas, DGEEC, 1950, 1962, 1972, 1982, 1992 y 2002.

Nota: El desagregado por nacionalidades del Censo de 2002, da cuenta de que el tercer lugar de extranjeros en el país es ocupado por personas provenientes del Uruguay (1,9%), seguido por Chile y Japón (1,3% cada uno), alemanes y otras nacionalidades que o no alcanzan o llegan apenas a 1%, lo cual avala la afirmación de que los flujos de inmigración hacia el Paraguay se concentran en este período en los países vecinos.

Cifras del año 2010 originadas en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) que, aun cuando no estrictamente comparables con la serie censal por tratarse de una encuesta anual por muestreo de hogares, puede ofrecer una perspectiva indirecta de la evolución de esos flujos posterior al año 2002. En efecto, según esta última fuente, en 2010 fueron encuestadas en el país 178.316 personas de origen extranjero de las cuales 80.737 eran de nacionalidad argentina y 79.428 brasileñas. Estos volúmenes son consistentes con las tendencias ya señaladas del mayor peso histórico de la inmigración argentina frente a la brasileña, de su carácter siempre creciente y de un hecho constatado en el Censo de Población y Viviendas del Brasil del año 2010 según el cual, para ese año, alrededor de 50.000 brasileños habían retornado a su país desde el Paraguay (CHIARELLO, 2013).

En cuanto a las características sociodemográficas de las corrientes de inmigración y comunidades extranjeras asentadas en el país, hay que decir que el prolongado arraigo de la inmigración del primer período desdibuja ya sus rasgos diferenciales en cuanto a edad, sexo y nivel educativo en relación con la población nacional. En cambio, respecto a la más reciente conformada de manera preeminente por las comunidades argentina y brasileña, representantes de más del 80% de la población extranjera, puede decirse que de acuerdo a la última información censal disponible se trata en su mayoría de personas en edades activas (entre 15 y 59 años), predominando entre ellas la población masculina con relativo peso de las edades adultas (mayores de 60 años). En el caso de la comunidad argentina, se observa un porcentaje de menores de 15 años que orilla el 30%, pudiendo ello atribuirse al número de descendientes de connacionales emigrantes y retornados con hijos nacidos durante su estadía en la Argentina (OIM, 2011).

El nivel educativo de estas dos comunidades representativas es disparejo: las personas de origen brasileño mantienen un bajo nivel de escolaridad, con menos de 6 años, mientras que el 50% de los argentinos sobrepasan 10 años de estudios. El perfil educativo de brasileños es consistente con su composición social y su actividad laboral pues, en su gran mayoría, son

agricultores residentes en área rural, en tanto que los argentinos residen preferentemente en área urbana donde desarrollan actividades propias de su residencia (comercio y servicios).

Respecto a los flujos de fecha más reciente, la Dirección General de Migraciones (DGM) solo ofrece información por años y por nacionalidades, sin desglose de ninguna de las características sociodemográficas. Además, los flujos registrados son de extranjeros en general que ingresaron y egresaron del país, entre quienes obviamente quedan incluidas todas las categorías (turistas, pasajeros en tránsito, inmigrantes, etc.). Sin embargo, un análisis de los saldos netos entre dichos ingresos y egresos permite extraer una conclusión bastante consistente con las tendencias migratorias actuales en el país. En efecto, entre 2010 y 2015, los diez países que aportaron mayor cantidad de personas al Paraguay, fueron la Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile, España, Uruguay, EE.UU., Alemania, Colombia y Perú, en ese orden.

Cotejando el volumen de residencias temporales (29.440) o permanentes (48.380) que la DGM ha otorgado en ese mismo lapso, se constata que estos diez países acumulan juntos 92% y 85% respectivamente de tales categorías residenciales, lo cual, si bien no necesariamente indica flujos anuales de inmigrantes, indica que los principales grupos de extranjeros radicados y con residencia otorgada son aquellos que marcaron las tendencias históricas de la inmigración en el Paraguay, vale decir sus vecinos Argentina y Brasil, seguidos de nuevos flujos con bastante menor volumen.

Es importante señalar algunas peculiaridades de esta información: a) el mayor número de residencias otorgadas corresponden a inmigrantes del Brasil, 77,5% y 50,3% de las temporales y permanentes respectivamente, coincidentemente con el alto número de personas de esta nacionalidad aún en condición de residencia irregular en el país como consecuencia del modelo de inmigración señalado más arriba, lo cual ha motivado un programa especial de regularización para ellos; b) las residencias otorgadas a personas de nacionalidad alemana y estadounidense, a las que se agregarían la canadiense y mexicana, probablemente corresponden a inmigrantes menonitas; c) los otros flujos novedosos, no por su número pero sí por su origen, son los provenientes de Bolivia, Chile, Perú, España (pos crisis europea) y Colombia (entre quienes posiblemente se encuentren refugiados); d) nuevas corrientes de inmigración y solicitantes de residencia se han ido acrecentando desde los años de auge de la economía de frontera con el Brasil, y son las provenientes de Líbano, Siria, Taiwán, China Popular, India, Bangladesh, Egipto, con variados números de personas cada una.

Características de la emigración

La emigración paraguaya asume un volumen considerable con relación al tamaño de su población y presenta, además, volúmenes crecientes a lo largo de la centuria pasada y primeras dos décadas del presente siglo. Ciertos factores de la historia política, económica, social y cultural del Paraguay han influido tanto en la motivación para emigrar como en el destino de las personas emigrantes.

Dado el carácter sumamente precario de la información que al respecto puede proporcionar la DGM, y en general las estadísticas nacionales, lo más apropiado en los estudios de emigración paraguaya ha sido recurrir a fuentes extranjeras, especialmente censales. Se complementan las mismas, aunque no son técnicamente equivalentes, con información recogida por la DGEEC en sus Encuestas Permanentes de Hogares que hasta 2014 incluían un

módulo con determinadas variables de la emigración. Basados en esas fuentes se ofrece un breve análisis de sus principales características.

Dos hechos históricos de enormes consecuencias internas se asocian estrechamente a las causas políticas y sociales del ininterrumpido éxodo de la comunidad nacional. En primer lugar, la ya señalada Guerra de la Triple Alianza pues, a partir de su finalización, se puede seguir el rastro de los sucesivos flujos que fue generando la diáspora paraguaya como consecuencia de las ruinosas condiciones económicas provocadas por más de cinco años de casi exterminio del Paraguay. Sobre sus ruinas se instaló un modelo productivo latifundista dedicado a la explotación extractiva de los recursos naturales por unas pocas empresas extranjeras apropiadas de enormes extensiones de bosques y yerbales[294]. El latifundio, abarcando la casi totalidad del territorio nacional, produjo como correlato una intensiva concentración demográfica en la zona central de la Región Oriental del país, en un radio de poco más de 100 km en torno de Asunción, zona donde imperó desde entonces el minifundio y la pobreza campesina. Ambos nutrieron los flujos de la emigración paraguaya durante la mayor parte del siglo pasado.

El segundo factor, una sucesión de guerras civiles ocurridas a lo largo del siglo XX pero, de las cuales, la de mayor impacto en términos de movilidad humana fue la que, entre marzo y agosto de 1947, desangró a la sociedad paraguaya enfrentada en facciones políticas antagónicas provocando un oleaje de personas que buscaban refugio y de familias que pugnaban por recomponer sus vidas buscando trabajo en los países vecinos, siempre de preferencia en la Argentina. Inicialmente esos flujos se dirigieron a los territorios fronterizos, especialmente a las provincias litoraleñas (Formosa, Chaco, Misiones), pero muy pronto se reencauzaron hacia la capital porteña y la vasta provincia de Buenos Aires.

Desaparecido el factor político como causal de gran parte del éxodo nacional, al ponerse fin al régimen autoritario en 1989 y aun mientras existió esta causal para la decisión de migrar, no cabe duda que la situación económica y social y la concomitante demanda por empleo fue y es el principal desencadenante de las intensas corrientes de emigración. En ese contexto, el surgimiento de España como segundo destino alternativo de la emigración paraguaya desde la pasada década de los noventa, se asoció estrechamente con la alta demanda de trabajadores jóvenes, varones y mujeres, que en aquellos años caracterizó el mercado laboral hispano. Aparece aquí además el factor cultural como complemento del económico y social, pues la comunidad de idioma ha sido un atractivo esencial combinado con el principal motivo de la emigración, dado que los lugares donde se concentra el mayor volumen de emigrantes son los de habla hispana (Argentina, España y en mucho menor medida los demás países latinoamericanos).

En el Cuadro 2 se puede seguir la evolución de los flujos de emigración paraguaya hacia la Argentina, utilizando datos censales del país de destino y proyecciones de población del Paraguay para dar consistencia a la información según año y fuente de origen o destino. Es así como en el casi siglo y medio de vida después de la Guerra de la Triple Alianza, en sucesivos recuentos censales la Argentina presenta diversos volúmenes de población paraguaya los cuales, si no son la expresión cuantitativa de los reiterados flujos anuales, representan con certeza el incrementado número de connacionales que se va radicando e integrando al país vecino.

[294] Yerbales: plantaciones extensivas y originalmente naturales de yerba mate (ilex paraguariensis) existentes en el Paraguay y que, junto con las maderas provenientes de sus grandes masas boscosas, constituyeron una de las fuentes principales de riqueza desde la época hispano colonial.

Cuadro 2

Población paraguaya censada en la Argentina (1869-2010).

Población del Paraguay[1]	Años	Censada en la Argentina	%[2]
s/d	1869	3.288	s/d
s/d	1895	14.562	3,7*
s/d	1914	28.592	4,7*
s/d	1947	93.248	7,1*
1.906.641	1960	155.269	8,14
2.484.172	1970	212.200	8,54
3.197.754	1980	262.799	8,22
4.357.615	1991	250.450	5,75
5.456.418	2001	322.962	5,92
6.451.122	2010	550.713	8,54

Fuente: Elaborado por autor en base a datos extraídos de CHIARELLO, 2013.
Notas: s/d (sin datos). Las cifras de emigrantes paraguayos en la Argentina provienen de censos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de ese país.
[1] Según proyecciones basadas en el Censo del año 2002 (DGEEC, 2005).
[2] Proporción de emigrantes con relación a la proyección de la población total del Paraguay.
* Estimación de la proporción de emigrantes calculada por la fuente de origen de los datos.

Información más reciente, proveniente de la Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina citada en un documento oficial del gobierno paraguayo, "da cuenta de que 787.635 paraguayos varones y mujeres han gestionado su radicación temporaria o permanente en la Argentina en los últimos 9 años (2004 a 2013). Solo esta cifra representaba ya el 11,6% de la población nacional estimada a 2013"[295]. Este alto número de regularizaciones de residencia responde, en gran medida, a la facilitación por el gobierno argentino a través de su Programa Patria Grande, concebido como un plan nacional de normalización documentaria migratoria para extranjeros nativos del Mercosur y Estados asociados.

En lo que se refiere a la emigración con destino a España, si se recurre a una información proveniente de la DGEEC se puede saber que, según datos de la EPH del año 2014 sobre migración internacional, 98.285 personas habían emigrado a España en el quinquenio 2009-2013 desde los diversos hogares encuestados en el Paraguay. Y aunque técnicamente no es del todo apta para establecer con precisión el flujo de emigrantes, esta información sirve al menos como referencia supletoria a la ausencia de datos oficiales en los primeros años del gran auge de la emigración paraguaya a España (décadas de 1990 y 2000), y cotejarla con la cifra oficial proveída por el Padrón de las Comunidades Autónomas de España que, en 2010, informaba haberse registrado a 87.000 paraguayos varones y mujeres residiendo en las diferentes comunas de ese país (CHIARELLO, 2013). La crisis económica y las restricciones migratorias impuestas con rigor en España, han atenuado el flujo de emigrantes hacia ese destino y, según percepciones de la FAPRE (Federación de Asociaciones Paraguayas Radicadas en España), han motivado a muchas personas originarias del Paraguay a re-emigrar hacia otros países europeos como Francia, Italia y Alemania.

[295] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, MINISTERIO DEL INTERIOR, DECRETO Nº 4483 POR EL CUAL SE APRUEBA LA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRACIONES DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, Asunción, 27 de noviembre de 2015, pág.9, párrafo 5.

Por otro lado, ya desde mediados del siglo pasado se había verificado un significativo movimiento de salida hacia los EE.UU., constituido en alguna medida por profesionales que iban a radicarse en busca de empleo o mejores oportunidades de ingreso, pero también por mujeres contratadas para el servicio doméstico para lo cual llegó a montarse un sistema y organización contratante actuando coordinadamente entre ambos países. La migración hacia ese destino, aunque de escaso volumen inicial, no ha cesado: de un total de 1.792 emigrantes originarios del Paraguay en los EE.UU. en 1970, se pasó a 2.858 en 1980, a 6.057 en 1990 y a 11.980 en 2000 (PNUD, 2009). Información no oficial ni formal, proveniente de medios de comunicación de la comunidad paraguaya establecida en Nueva York, estiman en 50.000 personas el número actual de integrantes de la misma[296].

El Brasil ha sido el otro destino relativamente atractivo para la emigración originada en el Paraguay. La vecindad geográfica y la existencia de una extendida frontera seca han facilitado un tránsito fluido y dificultado un registro estadístico actualizado y confiable.

Hacia finales del año 2000 se estimaba en alrededor de 30.000 las personas de origen paraguayo viviendo en el Brasil, en base a datos censales del país vecino, y para el 2010 llegaban a 40.000.

Tanto para el caso del Brasil como el de España la dinámica de la emigración paraguaya ha sido bastante dependiente de las condiciones del mercado laboral, de modo que ante crisis coyunturales, como ocurre con el Brasil, u obstáculos más duraderos, como la crisis económica de la primera década de este siglo y las restrictivas leyes de inmigración en España y Comunidad Europea, los flujos se atenúan e inclusive se retraen con cierto nivel de retorno de emigrantes. En cambio, la emigración hacia la Argentina, si bien reconoce también oscilaciones cíclicas, ha mantenido su tendencia creciente gracias a la elasticidad de la demanda laboral, en actividades como la construcción y el servicio doméstico, y especialmente a la fuerza de atracción de las redes sociales y asociaciones de inmigrantes muy extendidas en ese país.

En lo concerniente a las características sociodemográficas de la emigración, sin duda el perfil de emigrantes a la Argentina y a España, que hacia el 2010 representaban casi el 90% del total de la emigración paraguaya, resultan paradigmáticos para todos los demás países de destino. La encuesta de hogares de 2014 citada anteriormente, relevaba que más del 72% de las personas emigradas eran de estado civil soltero o soltera, más del 55% eran mujeres, más del 77% tenía menos de 30 años de edad y casi 70% de estas estaba comprendida entre 18 y 30 años. En cuanto a los motivos para emigrar: el 82% lo hizo en busca de trabajo y casi el 13% por razones familiares, razón que bien puede entenderse como reunificación familiar e influjo de las redes sociales y familiares; y respecto al nivel educativo, el 31% había completado el ciclo primario de educación (seis años), el 12% había terminado la Escolar Básica (pre bachillerato) y el 47% culminó la Enseñanza Secundaria (ciclo completo 12 años para bachillerato de diversas ramas).

Una información significativa indica que casi el 52% de emigrantes tenía trabajo al momento de emigrar y solo el 6% buscaba trabajo, dato que corrige en gran medida el motivo para migrar y da a entender que, en todo caso, la causa de la emigración es la búsqueda de mejores oportunidades laborales y remunerativas. Tampoco debe desconocerse que la calidad de la

[296] Residentes paraguayos en Nueva York, EE.UU.: http://www.revistaarsenioerico.com/

ocupación declarada en origen como "trabajo" no implica necesariamente empleo formal, a propósito de lo cual un dato complementario indica que, al emigrar, casi el 37% eran trabajadores no calificados, menos del 5% profesionales, científicos, intelectuales, técnicos y profesionales de nivel medio, casi 16% hacía solamente tareas del hogar y 15% solo estudiaba. Un importante grupo de alrededor de un tercio de personas provenían del trabajo en servicios terciarios (13%) o eran oficiales, artesanos, operarios y prestadores de oficios varios (12%) o cumplían tareas como empleados de oficina.

Las características reseñadas no difieren mucho, en su estructura, de las que se revelaron en el Perfil Migratorio de la OIM, publicado en 2011. Y aunque los porcentajes actuales presentasen variaciones para un país de destino u otro, en algunos existe mayor número de mujeres, en otros casos rangos de edad diferentes, puede afirmarse que la emigración paraguaya es, en general, de personas jóvenes con primacía femenina, buscando mejorar sus condiciones de empleo y remuneración y cuyo nivel educativo es mejor, en promedio, que el de la población no emigrada.

Marco normativo e institucional

El Paraguay se encuentra en una etapa de transición respecto a su normativa y marco institucional, pues la Ley 978 vigente desde 1996, ha caído en estado de obsolescencia hallándose en curso actualmente el proceso de renovación. Desde su promulgación dicha ley estuvo signada por graves deficiencias de forma y fondo arrastradas de la ley anterior, la 470 de 1974, de la cual es casi copia textual[297]. En todo ese lapso de más de cuarenta años, la normativa y su aplicación no se sustentaron en una política explícita de migración que dotara de lineamientos realistas y actualizados al Estado respecto a los procesos migratorios y su vinculación con el desarrollo y los derechos humanos.
La principal función en las décadas del setenta y ochenta de la ley que precedió a la 978, fue ejercer un estricto control del movimiento de personas, nacionales y extranjeras, tanto en las fronteras como en el territorio nacional, en consonancia con la política de "seguridad interna" vigente en los años del autoritarismo extendido hasta 1989. A tono con esta filosofía política, su órgano de aplicación -que durante un tiempo llegó a ser dependencia policial-, se mantuvo como institución de menor jerarquía del Ministerio del Interior y de sus mecanismos represivos.

Y si bien la ley sustitutiva se promulgó ya en plena era democrática, la inercia de las instituciones sometidas durante décadas al sistema autoritario se impuso en el ámbito parlamentario donde no se logró concebir una legislación innovadora, moderna y consistente con los nuevos enfoques de los fenómenos migratorios. Encubierto en un mínimo principio de inspiración política, expresado en el artículo inicial tanto de la Ley 470/74 como de la 978/76 que la repite textualmente[298], el Estado asume en la práctica una posición de control casi meramente policial en nada consecuente con su aparente apertura hacia la movilidad humana, pese a sostener que la ley debe "promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo

[297] Sobre la precariedad y obsolescencia de la normativa vigente se han publicado varios trabajos críticos comentados en CHIARELLO, L. (2013).
[298] El artículo primero de ambas leyes reza textualmente: "Esta ley regula la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de ejecutar la política migratoria nacional y aplicar las disposiciones de esta ley".

que el país requiere". Además, ese principio representa un resabio de los años de la posguerra de fines del siglo XIX, cuando el Paraguay efectivamente había perdido el setenta por ciento de su población y todo su potencial productivo.

Sin embargo, para 1970 y aún más para 1996, la población nacional había crecido a un ritmo acelerado repoblando naturalmente el país y, más que mano de obra, lo que se precisaba eran fuentes de trabajo. Y por otra parte, el principio de promover población y fuerza de trabajo a través de "la migración de extranjeros" resultó ser meramente enunciativo, al tropezar de hecho con un sistema reglamentario plagado de obstáculos e impedimentos de gran magnitud para promover flujos de inmigración ordenados y planificados. El resultado ha sido una inmigración irregular en las últimas cinco décadas y un número considerable de extranjeros radicados sin la debida documentación de residencia, situación que recientemente se ha tratado de paliar a través de dos leyes sucesivas de regularización migratoria, de corta duración y poco impacto.

La Ley 978/96 se constituye así en una sobrevivencia del pasado que no contribuye a la buena gestión y gobernabilidad migratoria, no responde adecuadamente a la demanda de inmigrantes, no incide mínimamente en los crecientes flujos de emigración y no atiende a las numerosas comunidades paraguayas radicadas en el extranjero y sus expectativas de retorno. De hecho, la ley no hace siquiera mención a los derechos humanos universales y carece de reconocimiento a conceptos hoy plenamente vigentes en el sistema normativo internacional, como los derechos de las personas migrantes, la reunificación familiar, la equidad de género, la atención preferencial a sectores vulnerables, personas desplazadas por desastres naturales y víctimas de situaciones de conflicto bélico, étnico, político o religioso.

Estas deficiencias llevaron a sectores académicos y de la sociedad civil a señalar la necesidad de definir una política integral de migración y una reforma normativa e institucional, reclamo recogido por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que, ya a principios del nuevo milenio, concurrió en apoyo de esas demandas ante un inicialmente tibio interés de las autoridades oficiales. Los esfuerzos realizados se fueron acumulando a lo largo de estos años contando con una cada vez mayor participación de organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las comunidades paraguayas en el exterior y de las asociaciones de inmigrantes recientemente unificadas en una Federación de Inmigrantes del Paraguay.

Especialmente incidentes fueron los congresos locales e internacionales realizados por las asociaciones de emigrantes reclamando cada vez con mayor énfasis la necesidad de contar con la política y la nueva ley de migración, utilizando como bandera principal su pedido de enmienda constitucional para incluir en la Carta Política vigente el derecho a voto de connacionales residentes en el extranjero, reclamo convertido en conquista en el 2011 mediante referéndum favorable. Esta iniciativa ciudadana, impulsada por las comunidades paraguayas del extranjero, contribuyó además a fortalecer las demandas por una política explícita y una nueva ley de migración, objetivos hoy ya logrados o en pleno proceso de culminación. En efecto, la Política Migratoria fue aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo en noviembre de 2015 y el anteproyecto de Ley fue presentado a la Cámara de Diputados el 9 de agosto de 2016 para su tratamiento durante la presente legislatura.

Solo al amparo de estos instrumentos, aprobado el primero y en vías de estudio legislativo el segundo, puede decirse que el Paraguay podría comenzar a aplicar un reconocimiento explícito, teórico y práctico, a los derechos de sectores vulnerables de los procesos migratorios como las mujeres, niños y niñas, adultos mayores y personas discapacitadas e,

inclusive, el derecho a contar con documentación nacional en forma oportuna para cada caso y situación. Así ha sido definido y previsto en ambos instrumentos: la Política y el proyecto de nueva Ley de Migraciones (véase Tabla 1).

Tabla 1

Síntesis conceptual de la Política Migratoria: Objetivos, Principios y Estrategias orientadoras del proyecto de Ley de Migraciones - Año 2016.

Objetivo: Garantizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales que tienen las personas para participar libremente de los movimientos migratorios, organizando y administrando los mismos conforme a un marco normativo que trate de asegurarles el más alto nivel de vida posible.	
Derechos fundamentales:	Derecho a no migrar: Todo paraguayo tiene derecho a residir en su patria. (Artículo 41 de la Constitución Nacional).
	Derecho a migrar: Es el derecho de las personas a migrar y fijar residencia por propia y libre decisión en el lugar de su preferencia (Artículo 41 de la Constitución Nacional y Tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Paraguay).
Principios	**Estrategias**
Principio de Igualdad. Principio de Equidad Social. Principio de Equidad de Género. Principio de Equidad Intergeneracional. Principio de Protección integral e interés superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Principio de No Discriminación. Principio de Respeto a la Diversidad Cultural. Principio de Integración Social. Principio de Respeto a los Derechos Laborales. Principio de Reciprocidad entre los Estados en materia migratoria.	Aprobar una nueva normativa migratoria.
	Asegurar amplia protección de los derechos humanos a las personas migrantes.
	Garantizar la equidad de género y atención a grupos sociales y culturales en estado de vulnerabilidad.
	Creación de una nueva entidad administrativa de las migraciones.
	Crear una instancia de coordinación y enlace entre organismos estatales con competencia en la Política Migratoria.
	Impulsar investigaciones sobre diversos aspectos del fenómeno migratorio (inmigración, emigración y retorno).
	Prevención y atenuación de efectos del cambio climático en las migraciones internas e internacionales.
	Derecho a la inmigración ordenada, refugio y asilo de personas migrantes, desplazadas por conflictos internos en sus países de origen.
	Apoyo al combate de los delitos asociados con el movimiento fronterizo (trata de personas, tráfico de migrantes y otros).
	Transparencia de la gestión pública en el ámbito migratorio, rendición de cuentas y participación activa de la sociedad civil en la ejecución y evaluación de la política

	migratoria.
	Profesionalización del servicio público al migrante por medio de instancias de formación y carrera de los funcionarios y funcionarias.
	Sólida inserción del Paraguay en el contexto internacional en materia migratoria (diálogos bilaterales, regionales e internacionales).

Fuente: Elaborado por el autor en base a la Política Migratoria aprobada por Decreto 4483 de 2016.

Adecuación a la normativa internacional y regional

Pese a la desactualización del marco normativo nacional, el país ha ido adoptando progresivamente el conjunto de los acuerdos y tratados internacionales vigentes, especialmente los del Mercosur, aunque es necesario reconocer que lo ha hecho con un notorio rezago. Así, por ejemplo, la Convención Internacional sobre "Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990, fue suscrita por el Paraguay diez años después, en setiembre de 2000, y promulgada tras casi 20 años de su adopción internacional, por ley del 2009.

Un trámite igualmente moroso ha seguido la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada por Naciones Unidas en 1966 y ratificada por ley en 1969, pero demorada hasta el año 2002 cuando el Paraguay promulgó la Ley General sobre Refugiados y creó la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE). Esta demora bien puede atribuirse a la larga vigencia del régimen autoritario que no solo no promovió la acogida a refugiados de otros países, sino que entorpeció el refugio de connacionales que huían del rigor represivo de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado. Aun así, desde el fin del autoritarismo en 1989, debieron transcurrir más de doce años para que el país se adecuara a esta normativa internacional que hoy permite recibir a un número, modesto todavía en cantidad (poco más de un centenar), pero ya representativo de refugiados procedentes de diversos países en especial Cuba y Colombia.

Otro avance importante ha sido la aprobación por ley de 2004 del "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional". Gracias a ello se ha creado por Decreto del año 2005 un importante marco de coordinación constituido por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, encargada de aplicar "las estrategias para identificar a las víctimas de trata por medio de acciones de prevención, represión de este delito transnacional y posterior reinserción en la sociedad de quienes fueron víctimas del mismo". La Mesa está integrada por diecisiete instituciones, entre ellas la DGM.

De manera complementaria a lo anterior, en 2008 se promulgó la ley que aprueba el "Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", protocolo que junto al de combate a la Trata de Personas, forma parte de la Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de

noviembre de 2000.

Finalmente ha de decirse que el Paraguay ha dado pasos decisivos al suscribir los diferentes acuerdos de reciprocidad sobre residencia y regularización migratoria entre los Estados Partes del Mercosur, reconociéndoles a sus migrantes derechos civiles, acceso al trabajo y seguro social y trato igualitario con los nacionales, entre otros. Cabe citar los siguientes según OIM (2011) y CHIARELLO (2013):
a) "Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur" (Brasilia, 2002), aprobado por Ley 3.565 de julio de 2008.
b) "Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile" (Brasilia, 2002), aprobado por Ley 3.578 de agosto de 2008.
c) "Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile" (Brasilia, 2002), aprobado por Ley 3.577 de agosto de 2008.
d) "Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur" (Brasilia, 2002), aprobado por Ley 3.579 de agosto de 2008.
e) "Acuerdo sobre regularización migratoria entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de la República de Bolivia" (Asunción, 2006), aprobado por Ley 3.486 de mayo de 2008.
f) "Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur" (Belo Horizonte, 2004), aprobado por Ley 3.566 de julio de 2008.
g) "Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile" (Belo Horizonte), aprobado por Ley 3.567 de julio de 2008.
h) "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur" (Florianópolis, 2000), aprobado por Ley 3.582 de agosto de 2008.
i) "Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile" (Florianópolis 2000), aprobado por Ley 3.583 de agosto de 2008.

El tardío reconocimiento, suscripción y aprobación del marco jurídico internacional, ha sumado aportes sin embargo al proceso de transición normativa e institucional descrito previamente y cuya gravitación en el "aggiornamento" es evidente. En tal sentido está claro que las actuales autoridades migratorias vienen haciendo esfuerzos para una progresiva adecuación de su gestión a ese nuevo marco, pese a los obstáculos que representan todavía la vieja legislación y las prácticas institucionales arcaicas que se busca remover. La apertura a las nuevas corrientes normativas y la participación del Paraguay en los foros internacionales, le ha valido un papel más activo en las últimas conferencias regionales de migración, al punto de haber sido designado como país sede de la XVI Conferencia Sudamericana de Migración (CSM) a realizarse en noviembre de 2016 en Asunción, bajo el lema "Hacia el Libre Tránsito", habiendo asumido la Presidencia Pro Témpore de este foro durante la XI Reunión Intercesional realizada en Montevideo en agosto de este mismo año.

Tráfico ilícito de personas

La adopción por ley del año 2004 del "Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional" y la subsiguiente creación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, al año siguiente, ha proporcionado un marco adecuado para el combate de este delito común y generalizado en el

país donde, antes que el tráfico ilícito de migrantes, la figura predominante es la actuación de organizaciones internacionales dedicadas casi empresarialmente a la trata de personas con fines de explotación especialmente sexual.

La información estadística al respecto no es abundante debido al sigilo con que se actúa, tanto en la práctica del delito como en los operativos de detección de los mismos, para su posterior represión a cargo de los organismos responsables. El conocimiento más reciente al respecto, proveniente del Ministerio Público de la República, da cuenta que entre enero de 2010 y julio de 2013 se registraron 145 causas penales a nivel nacional sobre trata de personas, siendo los casos más frecuentes los que ocurren en los departamentos fronterizos con el Brasil (29,7%) y la Argentina (24,3%), seguidos de los de la capital del país (21,6%). En tanto que las estadísticas sobre el destino de las víctimas indica que el principal es España (con 50% de los casos) seguido de la Argentina (26,5%), de tal suerte que el Brasil cumpliría más un papel de país de tránsito pues solamente es destino del 5,9% del tráfico, junto con Francia y Bolivia que presentan el mismo porcentaje de casos. El tercero en importancia es Chile con el 8,8% de los casos[299].

Migración y desarrollo

Evolución de las remesas monetarias

El envío de dinero de emigrantes como ayuda a sus familiares residentes en el país ha tenido un comportamiento sinuoso a lo largo de los últimos años como efecto de las oscilaciones económicas en los diversos países donde asientan las comunidades paraguayas de la diáspora, pero aun así representa una importante inyección de divisas a la macroeconomía, constituyéndose en la cuarta fuente de ingresos externos luego de las exportaciones de cereales, carne y energía eléctrica. La información estadística también es variable según las fuentes debido a diferentes formas de medición; no siempre son coincidentes los datos del Banco Central del Paraguay (BCP), basados en información de transferencias del sistema financiero nacional, con los informes de organismos internacionales como el Fondo Multilateral de Inversiones FOMIN del BID originados en encuestas a empresas intermediarias. A pesar de ello, ambas concuerdan en el análisis de estructuras y tendencias, si bien el FOMIN da cifras superiores.

Existe consenso de que, luego de un período de declive de la recepción de remesas registrado entre los años 2000-2003 motivado especialmente por la crisis económica de la Argentina en ese período, se produjo una tendencia ascendente incrementándose anualmente el monto total de las remesas desde U$ 336 millones hasta una cifra récord de U$ 528,5 en 2012. Posteriormente, como consecuencia de los efectos de la crisis financiera europea, y su progresivo impacto global en la economía mundial, ocurre un ciclo recesivo que hace caer las remesas en 2013 y 2014 en 1,7% y 18,7% respectivamente, para retomar su tendencia alcista a partir de 2015 y primer semestre de 2016, período en el que se aprecia un incremento del 21,3% con respecto al mismo período del año anterior, según datos del BCP.

[299] Datos recogidos por funcionarios técnicos de OIM de la base de datos de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual Infantil y del documento "La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010-2013. Diagnostico desde la Perspectiva de la Investigación Penal". Ministerio Público República del Paraguay y Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Cuadro 3

Cuadro 3: Evolución de las remesas de emigrantes 2006-2016 en millones de dólares			
Años	**Total dólares Americanos**	**Incremento anual %**	**Incremento acumulativo**
2006	336,0	0	
2007	340,8	1,0	
2008	362,6	6,4	7,4
2009	377,3	4,1	11,5
2010	439,9	16,6	28,1
2011	450,6	2,4	30,5
2012	528,5	17,3	47,8
2013	519,4	-1,7	46,1
2014	422,2	-18,7	27,4
2015	461,4	9,2	36,6
2016*	244,2		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP
* Solo datos del primer semestre

Independientemente de la cambiante dimensión de las comunidades emigradas, la contribución de emigrantes a España se ha mantenido como preeminente debido al valor de la moneda europea, así como la de los EE.UU., pues juntas representan casi 77% del total de remesas del primer semestre de 2016. A pesar de ello, las remesas desde España han venido disminuyendo en razón del menor impacto de la emigración paraguaya hacia ese país, luego de la crisis económica y las restricciones de la normativa migratoria europea. En cambio, las contribuciones desde la Argentina se vienen recuperando en el presente semestre con relación al mismo semestre de 2015.

Cuadro 4

Cuadro 4: Remesas al Paraguay de emigrantes en el 1er semestre de 2016		
País	Total en millones de dólares americanos	Porcentaje
España	127,7	52,3
EE.UU.	59,6	24,4
Argentina	27,2	11,1
Brasil	3,8	1,6
Otros	25,9	10,6
Total	244,2	100,0

Fuente: Banco Central del Paraguay, procesado a partir de información obtenida de: http://www.ultimahora.com/remesas-aumentan-213-al-cierre-del-primer-semestre-n1018019.html

Prueba de la importancia de las remesas de dinero de emigrantes al país, sobre todo en el período de auge comprendido entre 2006 y 2012, es el aumento de empresas bancarias y financieras intervinientes en la transferencia de remesas; a ellas se han sumado recientemente

las prestadoras de servicios de telefonía móvil, con programas de transferencia inmediata de giros desde el exterior en alianza con operadoras internacionales como Western Union. También es de destacar el servicio ofrecido por empresas internacionales de transporte terrestre, sistema muy utilizado en el Paraguay con los países vecinos, especialmente la Argentina. A este medio, de muy alta participación (con un promedio de 60.000 giros mensuales por valores de entre 200, 300 y 400 dólares americanos, según el país de destino)[300], se agregan las remisiones efectuadas por medios informales, como la intermediación de parientes o amistades que viajan entre estos países, lo cual da una idea de que los valores transferidos fuera del sistema bancario y financiero, al no ser captados en la estadísticas oficiales, ocultan la verdadera dimensión macro y micro económica de las remesas de emigrantes. La expansión del negocio de intermediación de remesas permite suponer una corriente también importante de remisión de dinero de parte de las comunidades inmigrantes, aunque no se cuenta con información oficial al respecto.

Una iniciativa que conviene mencionar es la bancarización de los giros desde España a través de un convenio con el correo español y la Dirección Nacional de Correos (DINACOPA) del Paraguay, los cuales, junto con el Banco Nacional de Fomento (BNF) de este país, facilitarían la remesa de dinero con un costo 50% menor al que origina el sistema bancario y financiero privado.

Aparte de las cifras sobre las remesas recibidas por Paraguay, sería importante un breve análisis sobre su impacto en la economía del país (a nivel macro en términos del % del PIB y a nivel micro en términos de las familias receptoras. De igual manera interesa saber sobre el uso de las mismas, el perfil de las familias receptoras, y en general sobre su impacto a nivel del desarrollo comunal, provincial y nacional.

Otros aportes de la emigración y la inmigración al desarrollo

Si es evidente el impacto de las remesas monetarias como contribución a la estabilidad macro económica y fundamentalmente a la efectiva atenuación de la pobreza y el mejoramiento relativo de la calidad de vida de las familias receptoras de esta decisiva ayuda familiar, hay que resaltar también el valor de las contribuciones sociales y culturales que la migración hace al país desde el exterior. A través de las organizaciones, clubes y otras diversas formas asociativas, la diáspora paraguaya no solamente promueve el trabajo productivo, sino que también hace visible la cultura nacional en el extranjero, con variadas expresiones de las formas de vida del país. Desde los más simples aspectos de la gastronomía nativa hasta los aportes intelectuales a través del arte, la literatura y la incorporación del guaraní como lengua autóctona, practicados en distintos escenarios foráneos, se coadyuva a fortalecer los sentimientos de unidad nacional.

Gracias a estas expresiones culturales, las comunidades en el exterior se mantienen unidas a sus orígenes. Es precisamente esa unidad vivencial la que, en vísperas de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional de 2011, produjo la extraordinaria movilización de organizaciones paraguayas del exterior que obligaron al Congreso Nacional a convocar ese año a un referéndum que, por decisión de una amplia mayoría de los electores del país, incorporó el derecho a voto de los connacionales residentes fuera del país: una contribución histórica al desarrollo de la democracia y la vida republicana del Paraguay.

[300] http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/empresas-y-negocios/89-crecieron-las-remesas-al-paraguay-579139.html

Existe además un flujo de connacionales retornados que, aunque poco numeroso en términos comparativos con la cantidad de emigrantes, contribuye al desarrollo del país al ser portadores de nuevas capacidades técnicas y productivas. Estimulados por ciertos programas oficiales de repatriación, se insertan en iniciativas de inversión financiera destinadas a viviendas o a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) las cuales, aun modestas en términos económicos, contribuyen de manera importante a fortalecer el capital social. Es así como, según datos de la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC), entre 2013 y 2015 se acogieron 234 retornados al plan de asistencia para MIPYMES, dedicándose a actividades como gastronomía, mecánica, confección, panadería, lavandería y servicios varios[301].

Un peso similar tiene los aportes de las comunidades de inmigrantes, muchas de ellas por su antigüedad ya enteramente integradas a la sociedad, por lo cual resulta difícil diferenciarlas de ésta. Es un hecho, sin embargo, que las comunidades localizadas regionalmente, como las de Itapúa y Chaco central, mantienen un protagonismo decisivo en el desarrollo del país, por su floreciente producción económica y su contribución a la renta nacional. Además, la casi totalidad de comunidades extranjeras cuentan con asociaciones que despliegan numerosas actividades expresivas de su patrimonio social y cultural de origen, cumpliendo al mismo tiempo su función integradora. La conmemoración del Día y Semana del Migrante en el mes de junio, se ha vuelto tradicional en el país.

Aspectos sociales

Como quedó dicho más arriba, las comunidades paraguayas del extranjero han tejido una poderosa red de organizaciones en los países de acogida, en algunos casos de nivel nacional y en otros de nivel local: así pueden mencionarse las asociaciones existentes en Francia, Italia, Alemania, Austria, Suiza, por citar algunas, tanto como las de Madrid, Barcelona, Málaga, Alicante y la propia España. En número mayor ocurre esto en la Argentina donde hay más de una organización paraguaya de nivel nacional y otras numerosas en provincias o distritos. También son frecuentes las asociaciones de compueblanos reunidos en torno a clubes u organizaciones de personas que comparten un común origen local en el Paraguay. Mayor peso tiene aún las entidades federativas como la Federación Paraguaya en la Argentina (FEPARA), la Federación de Asociaciones Paraguayas Residentes en España (FAPRE) y el Consejo Internacional de la Migración Paraguaya en Europa (CIMPA), de más reciente creación en España.

Las asociaciones paraguayas en el exterior cumplen importante papel de asistencia y ayuda jurídica, laboral, médica y, eventualmente, económica a emigrantes en situaciones de emergencia o en proceso de regularización documental o trámites ante los consulados paraguayos en el exterior. Al mismo tiempo, como ya fue señalado, desde al menos una década atrás han venido creciendo en presencia y visibilidad como fuerzas de presión para la demanda de mejoras jurídicas e institucionales a su condición de personas migrantes, para lo cual mantienen reuniones periódicas, locales y regionales, tanto en Europa como en la Argentina y al interior del propio país, habiendo plantado verdaderos hitos de reivindicación con los Congresos de la Migración Paraguaya de los últimos años, muchas de cuyas

[301] Información obtenida directamente por la coautora de fuentes de SEDERREC.

reivindicaciones fueron tomadas en cuenta en los talleres participativos de los que surgió la Política Migratoria hoy aprobada.

Pero, sin duda, el papel de mayor gravitación y quizás el menos visible y cuantificable, es el de las redes sociales de emigrantes constituidas por familiares, amistades y compueblanos que actúan como fuerza de atracción y al mismo tiempo como mecanismos solidarios de los migrantes. En el incremento cuantitativo y en la diversificación de los destinos de la emigración, han jugado un papel decisivo y creciente las redes y asociaciones de emigrantes que se fueron tejiendo y constituyendo con el paso del tiempo. Un estudio sobre las redes paraguayas de emigrantes constató que más del 71% de los hogares del país, mantiene comunicación con familiares, amistades o personas conocidas emigradas (BARRIOS, 2014). En el estudio se destaca que las modernas tecnologías de comunicación han facilitado el funcionamiento de las redes.

Es importante señalar que las redes sociales de emigrantes no cumplen solamente un rol de estímulo a nuevos flujos de emigración y solidaridad con las personas recién llegadas a su nuevo destino, a veces desconocido y hostil. Representan sobre todo mecanismos fundamentales de sostén a los propios emigrantes por medio del contacto periódico con el medio familiar y social del que se han desarraigado. Así, según el estudio citado, hacia fines de la década pasada todavía el teléfono era el principal medio utilizado y lo era en mayor porcentaje para conversar con los parientes (89%), seguido del chat, o Short Message Service (SMS). En tanto que para el contacto con amigos o conocidos ha primado el uso del mail, cartas y SMS. El alto nivel de utilización de la telefonía se debería, según fuentes mencionadas por el propio estudio citado, a que se trata de un recurso adecuado para una comunicación afectiva más directa a través de la voz y las emociones compartidas entre miembros de la familia. No obstante, es posible que al presente esta estructura de medios utilizados se haya modificado en favor de un mayor uso de aquellos que ofrecen las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), cuya evolución y popularización ha ido creciendo de manera exponencial.

Convivencia, integración o rechazo

Las muchas décadas de compartir con la sociedad paraguaya, ha sido un factor fundamental para la convivencia armónica y la plena integración de las diversas nacionalidades que llegaron al país. Además, las primeras corrientes históricas se vieron favorecidas por la poca población nativa de fines del siglo pasado y la disponibilidad de importantes territorios donde establecerse, lo cual permitió a los europeos y originarios de países vecinos de diversos orígenes, desarrollar asentamientos consolidados en lo que pronto serían prósperas colonias y, más tarde, distritos y centros urbanos consustanciados con la geografía nacional.

Salvo la reticencia inicial, habitual de todo contacto interétnico, especialmente con personas de idioma diferente al propio, lo cierto es que en la actualidad es harto difícil diferenciar a los habitantes del país por su diverso origen nacional. Y aun en el aspecto idiomático las barreras se van derribando en la medida que las personas inmigrantes adoptan el idioma español y, muy especialmente, el idioma guaraní de uso extendido en el Paraguay en su carácter de segundo idioma oficial y casi primero en el uso popular y coloquial. Por otra parte, solo quienes provienen de países orientales o africanos, con determinados rasgos físicos peculiares, se distinguen del estándar fisonómico de la población nativa que no es sustancialmente diferente al de las demás comunidades inmigrantes. Además, la actual

inmigración de origen africano es casi desconocida en el país en tanto que las comunidades europeas llevan más de un siglo de arraigo en territorio paraguayo, desconociendo cualquier tipo de discriminación. Lo mismo cabe decir de la oriental, japonesa y coreana, la primera con ochenta años y la segunda con más de sesenta de presencia, actualmente plenamente integradas a la sociedad nacional. Por otra parte, el mestizaje, que ha llevado a la formación de múltiples familias constituidas entre personas de nacionalidad paraguaya y extranjera, se ha generalizado tanto con las provenientes de Europa como con las de origen oriental, facilitando todavía más la convivencia y la integración.

Dos excepciones deben ser mencionadas, sin embargo. Una es el caso de la comunidad menonita aislada durante décadas en un enclave cultural y religioso que tornó difícil la relación interétnica, aunque sin manifestaciones de hostilidad recíproca. Su presencia en el Chaco como inmigrantes, llegados gracias a un acuerdo con el gobierno refrendado por ley del Congreso, validó la soberanía paraguaya en ese territorio durante la guerra con Bolivia y su fortaleza productiva como colonos agropecuarios e industriales les ha otorgado un rol fundamental en la vida económica del Paraguay. Las razones de su etnocentrismo son estrictamente religiosas motivo por el cual mantienen un contacto más fluido y abierto con las numerosas comunidades indígenas habitantes del Chaco central, con las cuales cumplen un rol de aculturación evangélica al tiempo que los emplean en sus numerosas empresas agrícola-ganaderas e industriales. De a poco, sin embargo, y a medida de su crecimiento económico y expansión territorial, se va notando un mayor acercamiento y disposición a la integración, aunque más de índole individual que colectivo.

El segundo caso es el de la inmigración brasileña. Ya se han analizado más arriba las condiciones y características de esta inmigración; habría que agregar ahora que su asentamiento inicial en la zona fronteriza con su país de origen se produjo en una situación de fuerte expectativa de la población paraguaya, especialmente la originaria del área de concentración demográfica y minifundista de la región central del país, sobre su derecho a ocupar esos territorios como parte de un programa oficial de colonización supuestamente orientado a desconcentrar esa área y expandir la frontera agrícola con campesinos paraguayos. El auge económico producido en esa franja fronteriza por las obras hidroeléctricas de Itaipú y la disponibilidad de enormes y fértiles territorios habilitados merced a una masiva deforestación del bosque atlántico, convirtió la especulación inmobiliaria en un negocio floreciente del que se privilegiaron allegados al régimen del gobierno autoritario de la época. Así, las tierras para la "reforma agraria" paraguaya se convirtieron en botín del negocio inmobiliario de los poderosos, con la consecuencia de una masiva ocupación de las tierras por colonos y empresas brasileñas con poder de compra que reprodujeron y agravaron el modelo latifundista, basado ahora en la explotación extensiva y maquinizada de soja, cereales y ganadería. A diferencia de la inmigración menonita, acaecida gracias a convenios oficiales previos, a una legislación especial y a un desarrollo ordenado, la inmigración brasileña fue espontánea y descontrolada, estuvo exenta de adecuada gestión migratoria y afectó intereses colectivos del campesinado local mantenidos en un sistema minifundista de agricultura familiar, generando un profundo rencor social contenido durante los años de la represión autoritaria.

Iniciada la época democrática a fines de los ochenta del siglo pasado, las organizaciones campesinas pudieron exteriorizar libremente su hostilidad hacia la inmigración brasileña asumiendo actitudes en ocasiones francamente xenofóbicas. Y aunque morigeradas progresivamente con el paso de los años, es quizás en la actualidad el único caso que mantiene aún tendencias a un rechazo en ciertos sectores populares e inclusive académicos.

Esta actitud reconoce, además, raíces históricas que se hunden en la ya mencionada Guerra de la Triple Alianza, pues el resentimiento hacia las fuerzas aliadas que combatieron en el Paraguay se ha focalizado en los brasileños por haber mantenido éstos la ocupación del país durante ocho años más luego de finalizar el conflicto y por los efectos devastadores de su acción bélica y su presencia en el territorio nacional. Por otro lado, la propia comunidad brasileña inmigrante se constituyó, durante varios años, en un enclave geográfico y cultural que, gracias al fácil flujo entre las franjas territoriales vecinas del río Paraná, mantenía relaciones más fluidas con su país y su cultura de origen que con el de acogida, haciendo uso prioritario del idioma portugués e inclusive de la moneda brasileña para sus transacciones comerciales.

En la medida en que los inmigrantes brasileños se han extendido dentro del territorio nacional, se han decantado como habitantes estables luego de un importante flujo de retorno a su país, ocurrido desde los años noventa, y a que han comenzado a adoptar el castellano y el guaraní como idiomas de uso frecuente, las tensiones van disminuyendo y se puede prever un proceso de integración y convivencia futura como el que, finalmente, ha primado con las demás nacionalidades.

Facilita este proceso el ya mencionado mestizaje entre nativos e inmigrantes y el hecho de que, por garantía constitucional y por ley electoral, los extranjeros tienen derecho a elegir y a ser elegidos para cargos comunales, siendo frecuente el caso de personas de esa nacionalidad, o nacionalizados paraguayos, que han accedido a posiciones de intendentes o concejales municipales en distritos donde residen habitualmente.

Recomendación final

Como corolario de este análisis solo cabe proponer una recomendación que abarca todos los aspectos de la movilidad humana y los procesos migratorios en general aquí analizados: la más rápida sanción y promulgación de la nueva Ley y su posterior aplicación meticulosa por parte de los administradores del Estado, pues ella representará, en el marco de la Política Nacional de Migraciones de reciente aprobación, un cambio fundamental de paradigma en la gobernabilidad migratoria del Paraguay.

Bibliografía

--BARRIOS, E. (2014): *Análisis de la presencia de redes migratorias en los hogares paraguayos con experiencia migratoria (2008 y 2009)*, Tesis de posgrado (inédito), Dirección General de Posgrado, Universidad Nacional de Asunción, pp. 1-70.
--CHIARELLO, L. (Coordinador, Editor) (2013): "Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en el Paraguay". En: *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Chile, Bolivia, Paraguay y Perú.*, Scalabrini International Migration Network (SIMN), New York, pp. 243-390.
--DGEEC, (2005): *Paraguay, Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050,* Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora, pp. 7-119.
--OIM, (2011): *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, pp. 3-87.

--PIDOUX, L. (1975): “Inmigración y Colonización en el Paraguay 1870-1970”. En: *Revista Paraguaya de Sociología, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CEPES),* Año 12, N° 34, Asunción, Setiembre-Diciembre, pp.65-123.
--PNUD (2009): *Ampliando horizontes: Emigración internacional paraguaya*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UNIFEM, UNICEF, OIM, UNFPA, Asunción, pp. 1-203.

PANAMÁ

INFORME DE PANAMÁ

Cecilia Estrada, José Manuel Aparicio y Joaquín Eguren, OBIMID, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas.

HISTÓRICO DE LA INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN EN PANAMÁ.

Las grandes corrientes migratorias llegaron a Panamá a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX como resultado de las necesidades de mano de obra por los muchos proyectos de infraestructura. El canal francés, el ferrocarril y el canal construido por estadounidenses, junto con una economía cuyo énfasis radicaba en el comercio y los servicios, crearon un polo de atracción para migrantes de todas partes del mundo. Puesto que Panamá en ese entonces no tenía la capacidad para responder a la demanda de mano de obra de tales proyectos, el país comenzó un programa de inmigración regulada por cuotas, llegando así jamaicanos, europeos (griegos, españoles e italianos), asiáticos y antillanos (Richardson, 1989).

Su situación geográfica también le ha asignado históricamente la función de zona de tránsito que une América del Norte y América del Sur. En este sentido se hace mención al país como el sitio de paso para la migración hasta las últimas décadas del siglo XX (Ortega K, 2013).

A principios del siglo XX llegaron a Panamá aproximadamente 31.000 antillanos, casi 12.000 europeos y más de 2.000 centro y sudamericanos. Al terminar la construcción del Canal a fines de 1913, varios miles de antillanos fueron repatriados, pero el resto se estableció en Panamá definitivamente (Rodríguez, 1986). De acuerdo con la Comisión del Canal Ístmico, entre 1904 y 1914 entraron a Panamá aproximadamente 45.000 personas del exterior bajo contrato: la mayoría provenientes de las Antillas, aproximadamente 69%, mientras que un 26% procedían de Europa (Navas, 1979 en Ortega K, 2013).

Entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI, Panamá no presentó movimientos masivos de población (Acuña, 2010).

Panamá, como el resto de Centroamérica, vivió un proceso de cambios en la estructura económica después de la crisis de los ochenta, la cual se intensificó en la década de los noventas (Robinson, 2003; Segovia, 2004).

En este período, la región experimentó un "quiebre estructural que, por una parte, provocó el colapso definitivo del modelo agroexportador tradicional; y por otra, coadyuvó al surgimiento de un Nuevo Modelo Económico" (Segovia, 2004) Se incrementaron las fuentes de ingreso en las divisas, siendo la tradicional la agricultura y surgiendo otras como las remesas, producción de maquilas y turismo (Rosa, 2008).

Se vivió una "caída del nivel promedio de los salarios reales, un incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y una drástica pérdida de importancia de empleo en el sector público" (Morales y Castro, 2006: 21).

Centroamérica se transformó en un espacio transnacional a través del cual la región se vincula al capitalismo global sin pasar por los sistemas estatales (Castles y Miller, 2009.)
Como resultado del cambio y de los procesos económicos, los procesos migratorios en Centroamérica se modificaron. De manera general, los mercados laborales en la región no han tenido la capacidad de absorber la fuerza laboral.

Aunque Panamá no se ha identificado por ser un país protagonista de flujos migratorios masivos en las últimas décadas, Gracia y Guillén (2002) identificaron diversos factores que han dinamizado los flujos migratorios hacia Panamá, destacándose las tendencias demográficas de inmigración laboral asociada al escaso desarrollo social y las desigualdades en las economías de los países de origen, así como los conflictos bélicos de algunos países de la región. Algunas personas no encontraron empleo formal en sus países, con una remuneración suficiente para asegurar su bienestar (Martínez Franzoni, 2008).

Se han identificado en el país tres tipos de migración: Transfronteriza, que es aquella que abarca los países limítrofes cuyos destinos son localidades adyacentes a fronteras y las ciudades. Extra regional que corresponde a los movimientos de migrantes desde los países de la región hacia otras regiones del mundo. (emigración). Y por último, la migración, que es donde el país sirve como puente para un importante flujo de personas que emigró desde otros países de la misma región para llegar a EEUU (Ortega K, 2013).

La migración y la extra regional pertenecen a la emigración, a continuación, se abordarán los detalles históricos de la Inmigración en Panamá.

Inmigración

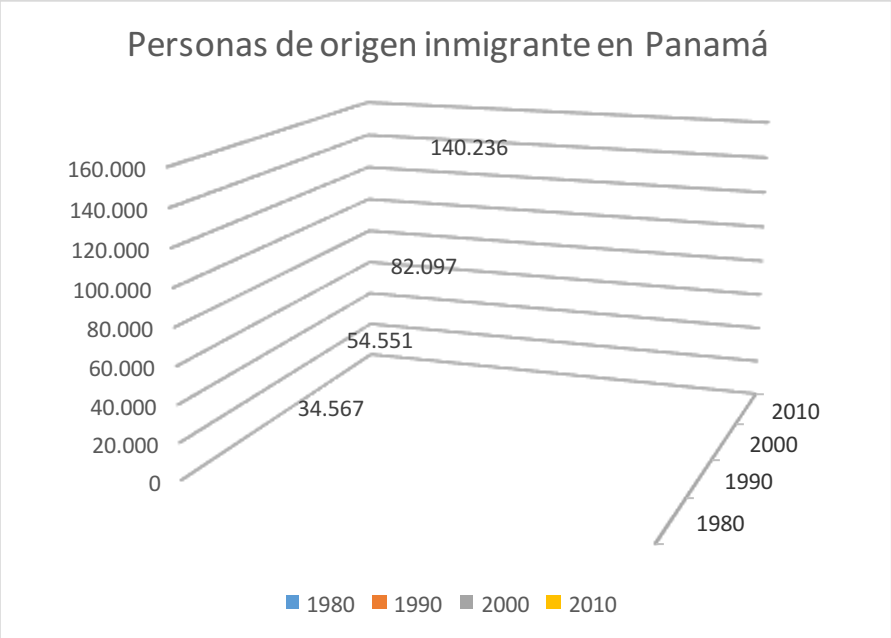
Países de origen de la población inmigrante

Panamá está clasificada por la OIM regional para Centroamérica como “actor migratorio y como país de origen, destino y de tránsito”

Hacia el año 1980 la cifra de inmigrantes fue de 34.567 y en 1990 subió a 54.551. El censo del año 2000 evidenció esta tendencia al alza de población extranjera con 82.097 y hacia el año 2010 la cifra es de 140.236 personas en Panamá. (ver gráfico 1)

Gráfico 1

Personas de origen inmigrante en Panamá, 1980-2010.



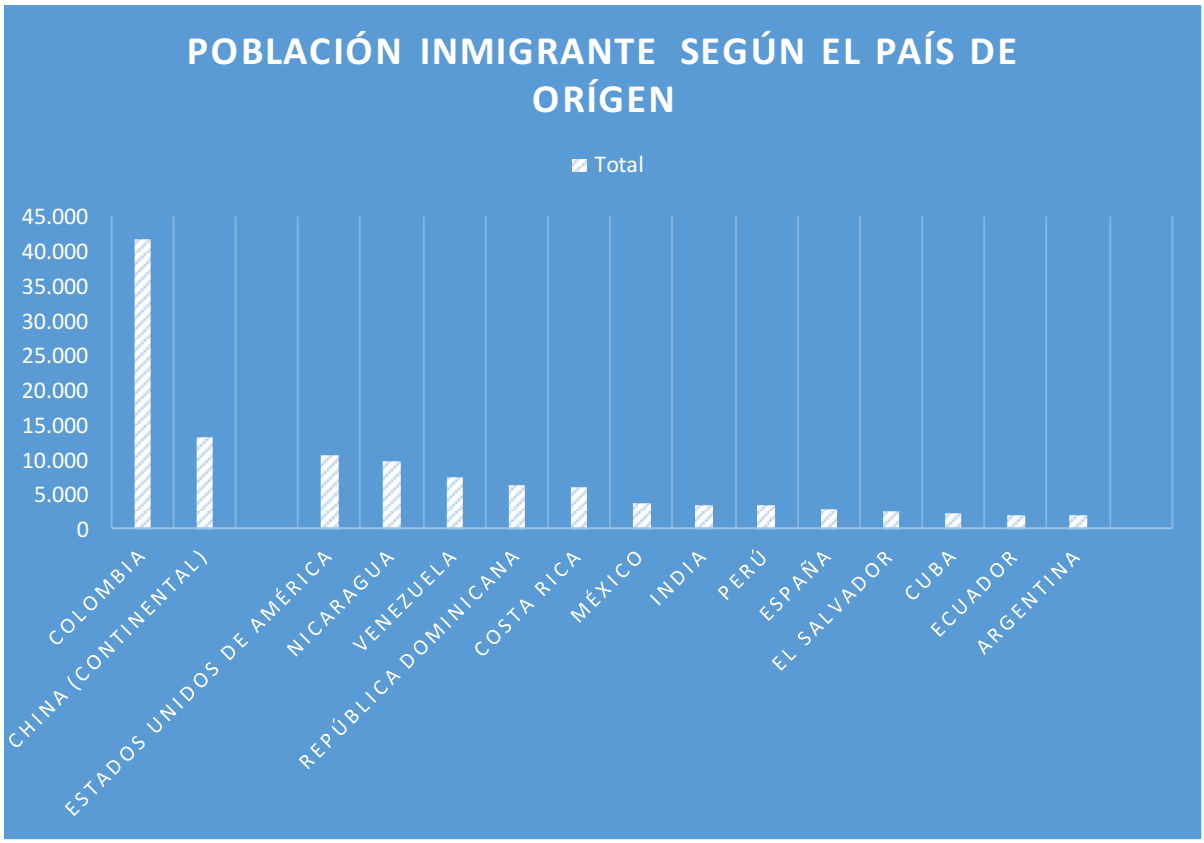
Fuente: elaboración propia con datos de INEC. Panamá

El stock más importante de inmigrantes en Panamá, según los datos del último censo de población del año 2010, corresponde a los colombianos (41,885), hecho que puede asociarse a su vecindad geográfica y a la facilidad con que pueden cruzar la frontera. Otros stocks significativos son los de chinos (13,910), dominicanos (6,141) y estadounidenses (10,645) (CEPAL, 2002). Para el 2010, la inmigración representó un 3,4% del total de la población panameña, en comparación con el 4% de emigrantes panameños que se encuentran en el extranjero (Banco Mundial, 2011). Los datos censales de 2010 muestran que tanto la emigración como la inmigración han aumentado.

Los países de procedencia hacia el año 2010 son los mismos que hacia el año 2000: EEUU, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Perú, México, India y China. Aunque la cifra sigue en aumento, llegando a contabilizar 140.236 personas en el Censo Nacional hecho ese mismo año. A continuación, en el gráfico 2.

Gráfico 2

Gráfico 2. Población inmigrante según el país de origen en Panamá.



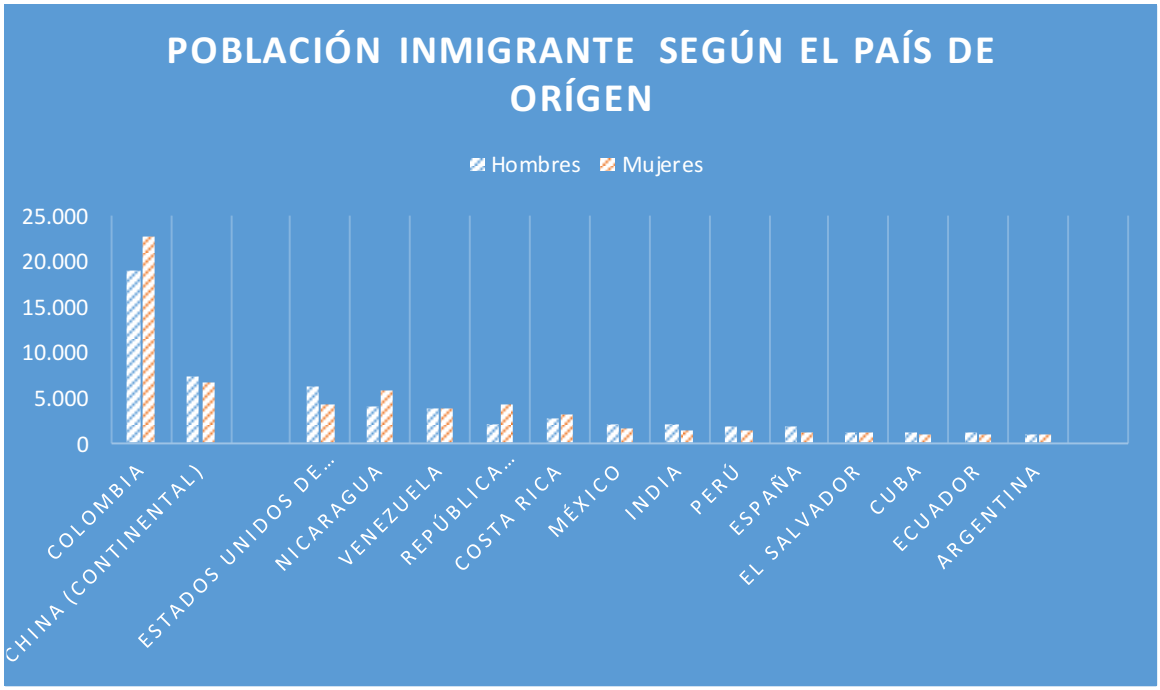
Elaboración propia con datos de INEC Panamá/Censo 2010

Estudios de CEPAL (2006ª) informan que la composición según el origen de los inmigrantes extra-regionales; que no centroamericanos; fue fundamentalmente de colombianos (21,069 personas) y chinos (9,093). En menos medida se presenta la inmigración de otros países como República Dominicana (5,753), Estados Unidos (5,113), México (2,299), España (2,448) y Perú (2,949) (con datos del censo del año 2000).

En cuanto al género de esa población migrante, se muestra a continuación la tabla 3, separado sexos y nacionalidad. Las cifras son, en algunos casos como el de Colombia, en su mayoría femenina (22,873) frente la masculina (19,012).

Gráfico 3

Población inmigrante según el país de origen dividida por Sexo.



Elaboración propia con datos de INEC Panamá/Censo 2010

Desde el periodo 2010-2013, la inmigración permanente hacia Panamá ha aumentado más de 60%. El porcentaje de la población nacida en el extranjero en el total de la población en Panamá se ha incrementado sostenidamente en las décadas recientes, pasando de 2,5% en 1990 a 4,1% en 2013. (PNUD 2013).

En el año 2010, Panamá inició un proceso regularización de inmigrantes a través del Programa "Panamá Crisol de Razas". Desde el año 2010 hasta el 2014 el gobierno ha aprobado aproximadamente 60.000 permisos provisionales de estadía legal para migrantes irregulares, de acuerdo a las cifras del Servicio Nacional de Migración del Ministerio de Seguridad Publica de Panamá. Los nacionales de Colombia encabezan el número de regularizados, seguidos por los nicaragüenses, dominicanos y venezolanos (Acuña, 2010).

También en el caso de Panamá (como en otros casos latinoamericanos) se ha vuelto relativamente común hablar sobre el rol cambiante de la mujer en la migración y en particular, el hecho de que ellas están tomando cada vez más un rol de liderazgo en la migración, con sus cónyuges uniéndose a ellas más tarde.

Esto contrasta con la visión tradicional del hombre que se va primero, se establece y trae a su familia una vez que la situación de empleo y de vida se haya estabilizado y él haya ahorrado suficiente para pagarles el viaje. Un segundo patrón tradicional es que la familia emigre como unidad, con el cónyuge masculino siendo el llamado "migrante principal", es decir, quien llega con trabajo o ingresa al mercado laboral al llegar. Dichos patrones de migración familiar no son, el único tipo de patrón observado; la migración también se lleva a cabo por personas solteras, para quienes no hay reunificación familiar, excepto tal vez en casos en que el migrante regresa al país de origen para encontrar un cónyuge.

Detrás de la percepción de que los patrones de migración estén cambiando, es el hecho que ciertos trabajos disponibles a los inmigrantes han estado abarcados tradicionalmente por mujeres más que por hombres. Este es el caso especialmente con trabajos del hogar, en especial los que involucran el cuidado, ya sea de niños o ancianos, o los relacionados con el servicio doméstico.

Sin embargo, la inmigración de las mujeres de países de las Américas sigue siendo un fenómeno minoritario, con 45% de los inmigrantes siendo mujeres, aproximadamente el mismo porcentaje que para los inmigrantes del resto del mundo. Sólo en Chile y Costa Rica las mujeres constituyen una mayoría de los inmigrantes. En el otro extremo, en Canadá o Perú las mujeres representan menos del 40% de todos los inmigrantes.

Emigración

En esta segunda fase de la inmigración contemporánea Acuña (2013) señala que la inmigración dejó de vincularse con conflictos y violencia, más bien se explica por "las fracturas sociales y los desequilibrios del tejido" mismos "que no pudieron evitar la continua salida de población hacia el exterior, fundamentalmente hacia EEUU y algunos países de la región" (Acuña, 2010: 6).

Para 1990 la emigración no superó el 3% de la población total, cifra relativamente modesta, y la inmigración el 2,4% para el censo de 2000.

Durante los últimos 20 años, Panamá no se ha caracterizado por ser un país que presente grandes flujos emigratorios, al contrario de lo otros países de la región, las dinámicas han venido cambiando a lo largo del período contemporáneo (Gracia y Guillén, 2002:221).

De este fenómeno se conoce la emigración de nacionales panameños hacia los Estados Unidos, Canadá u otros continentes.

Para el censo de 1990, se observó un aumento en la cantidad de emigrantes panameños, autores como Pellegrino (2003) explica que esta situación se produjo debido a la crisis económica vivida en los años ochenta, durante la cual se vivieron medidas como el cobro de salarios en dinero y especie así como el bloqueo de cuentas bancarias, además de la situación política vivida.

El hecho de que sea EEUU el principal país receptor de emigrantes panameños, tiene en algo que ver con las relaciones históricas entre ambos países. Desde la construcción del Canal Interoceánico, el establecimiento de varios convenios destacados de estudios para los panameños, la separación de Panamá de Colombia, el establecimiento del dólar como moneda de uso corriente, y otros.

Una explicación a que Exista un mayor número de mujeres emigrantes panameñas en comparación a los hombres, debido a los residentes estadounidenses (militares) (Pellegrino, 2003) Según el Informe CEPAL (2006) indica que para el año 2000 el país tenía una cantidad de personas emigrantes residentes en países de la OCDE que alcanzaba entre los 124.000 y los 153.-879 (entre un 4,2% y un 5% del total de la población en Panamá).

Según este mismo informe, la CEPAL (2006) estimó para el año 2000 que los emigrantes panameños en los EEUU llegaron a un total de 105,175, de los cuales, la mayoría correspondían a mujeres (66,085).

La CEPAL señala que la emigración panameña hacia los EEUU es más vieja que la de muchos otros países centroamericanos. En 1980, la mayoría de los panameños que entraron en EEUU (unas 48,510 personas), mientras que los flujos posteriores fueron decreciendo. Entre 1980 y 1990 ingresaron 28,405 personas (CEPAL, 2006ª), lo cual muestra un estancamiento en cuanto al volumen de emigración.

La CEPAL (2006b) muestra que el perfil presentado por los emigrantes "canaleros" en Estados Unidos supone una réplica del promedio alcanzado en los demás países de la OCDE, pues, del total de panameños emigrantes en dichos países, un 32 por ciento cuenta con educación superior completa. Como indica Pellegrino (2003: 23) "Panamá se ha destacado por un alto nivel educativo promedio y una participación elevada en los estratos altos de las ocupaciones, aun cuando la larga tradición de emigración hacia los Estados Unidos podría implicar la existencia de redes que facilitarían la incorporación masiva de inmigrantes".

Con respecto a la participación en las actividades económicas en Estados Unidos, del total de emigrantes activos (mayores de 16 años) en el país norteamericano, un total de 57,045 forman parte de la PEA; la mayoría se inserta en el sector de servicios (39%); el de comercio acoge al 14%, y la industria al 9%. De forma más específica, un total de 19,015 emigrantes ocupan puestos de gerentes/dueños; 17.530 son empleados y vendedores, y 11,095 trabajan en actividades de servicios, algo que muestra de nuevo que hay una gran proporción de población emigrante que ha tenido acceso a la educación (CEPAL, 2006a).

En gran medida, esta emigración se vincula con motivos laborales. La mayor parte de la población panameña en países de la OCDE, se inserta en el mercado laboral; su tasa de participación en la fuerza laboral es del 65.5% y la tasa de desempleo es realmente baja, 6.1% para ambos sexos, aunque el desempleo aumenta a un 13.3% para los emigrantes con niveles educativos bajos (PNUD, 2009).

Legislación Migratoria en Panamá.

En el año 2008 el Gobierno panameño aprobó el Decreto Ley Nº 3 del 22 de febrero de 2008, por el cual se creó el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dictó otras disposiciones. Este decreto de ley, tiene por objeto regular el movimiento migratorio de nacionales y extranjeros, la estadía de los extranjeros en Panamá y establecer requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización.

Un objetivo central ha sido la creación de Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria adscritos al Ministerio de Gobierno y Justicia y están sujetos a la política migratoria que dicte el Órgano Ejecutivo y fiscalizada por la Contraloría General de la República. Mediante esta legislación el Estado designa en su tercer capítulo, las seis funciones del Ministerio de Justicia en materia de "Política Migratoria", a saber:

1. Elaborar y proponer al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias que orienten al Estado en sus estrategias demográficas y de planificación de poblamiento, para que éste las apruebe cuando lo considere necesario.

2. Someter, a la consideración del Órgano Ejecutivo, programas de trabajadores migrantes, que atiendan los intereses políticos, económicos y demográficos del país.

3. Recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.

4. Promover la realización de estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de los inmigrantes a la sociedad panameña.

5. Recomendar y supervisar la realización de censos y actualización de datos, con el propósito de determinar la cantidad y categoría migratoria de los inmigrantes que permanecen en el territorio nacional, las condiciones en las cuales desarrollan sus actividades y su relación con el conjunto nacional y con los otros grupos humanos que pueblan el país.

6. Recomendar al Órgano Ejecutivo la negociación, modificación o revisión de tratados, convenios o acuerdos migratorios internacionales. (Fuente: Gaceta Oficial Digital, República de Panamá. Febrero de 2008. P. 34)

Por otra parte, las autoridades han ido complementando esta legislación con decretos y directrices especialmente destinados a cumplir con los requerimientos y necesidades administrativas y de información de los diferentes movimientos de personas y bienes, así como para establecer categorías migratorias temporales para estudiantes y para trabajadores.

En Panamá, el Ministerio de Trabajo es el ente responsable de conceder los permisos de trabajo. Asimismo, es la instancia encargada de supervisar los riesgos laborales y las condiciones de trabajo de la población trabajadora nacional y extranjera. Los permisos de trabajo son tramitados específicamente por el Departamento de Migración Laboral de la Dirección General de Empleo y la fiscalización de las condiciones laborales es realizada por el Departamento de Inspección Laboral o la Dirección Regional en las provincias.

Por su parte el Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, por medio de su Consejo de Seguridad, está encargado de aprobar o no aprobar el ingreso de personas con nacionalidades restringidas en el país; en tales casos se encuentran, por ejemplo, los ciudadanos de origen asiático, africano y cubano. El Ministerio de Gobierno y Justicia cambió su estructura organizacional, por efecto de la Ley 15 del 14 de abril del 2010, que lo dividió en Ministerio de Gobierno y Ministerio de Seguridad Pública. Las funciones relativas a la migración le fueron asignadas al Ministerio de Seguridad Pública quien, a través del Consejo de Seguridad, da el visto bueno al trámite de ingreso de nacionalidades restringidas a Panamá.

Si bien la Caja de Seguro Social no es una institución directamente vinculada con la gestión migratoria laboral, entendida en sentido estricto, ésta sí tiene un rol en la gestión mediata de entendida en un sentido amplio, de las personas migrantes trabajadoras, pues la legislación relativa a la seguridad social, está directamente vinculada al carácter de trabajador/a de una persona, sea o no migrante. La seguridad social en la República de Panamá, se rige por la Ley 51, Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social del 27 de diciembre del 2005. Es la Caja de Seguro Social, la institución que garantiza a las personas aseguradas el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, en casos de retiro por vejez, enfermedad, maternidad, pensión por invalidez, viudez, orfandad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como subsidios de familia y auxilio para funerales, de

conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la legislación en general.

Asimismo, la ley establece que toda persona trabajadora (nacional o extranjera), debe ser inscrita en la seguridad social por sus empleadores. Legalmente, en teoría, todo/a trabajador/a migrante tiene derecho a ser inscrito en la seguridad social, pues no requiere de visa o carnet de permiso laboral que indique que su situación en el país está regularizada, para obtener los beneficios de la seguridad social; de manera que basta con que tenga su pasaporte y que esté laborando en el país para ser inscrito por su empleador.

Procesos de regularización e integración laboral para la población inmigrante.

Desde el año 2007, el gobierno de Panamá, ha desarrollado un programa denominado "Crisol de razas", dirigido a las personas migrantes en condición irregular y que tienen al menos dos años de vivir en el país, para que obtengan un permiso temporal de residencia de 2 años y un permiso de trabajo por el mismo período de tiempo.

Respecto a esta iniciativa, las autoridades migratorias hacen referencia a la demanda de contratación de mano de obra para la construcción de macro proyectos, así como la ampliación del canal de Panamá y el metro (tren metropolitano) que no ha sido posible cubrir con la oferta nacional.

Esta acción se define por el gobierno como respuesta a una "necesidad" coyuntural: "El auge económico que vive el país demanda mano de obra para numerosos proyectos de construcción, áreas técnicas y ligados al turismo. Al mismo tiempo, aseguran que el extranjero que se regularice puede contribuir al pago de impuestos y de las cuotas por los servicios de la seguridad social (…) Panamá pasa por un período de gran crecimiento económico y gracias a su estabilidad política y social se ha convertido en un lugar de destino para muchos migrantes"16. (DAFO, P.35)

El proceso de "Crisol de Razas" sucede en los momentos o coyunturas en que el mercado laboral ocupa de mayor cantidad de trabajadores. Es importante indicar que este proceso de regularización, si bien da oportunidad a las personas migrantes en condiciones irregulares de documentarse, también implica un alto costo económico que varía según la nacionalidad y que van desde los $700 a los $2.600.

El contexto de demanda de trabajadores parece ser el indicador fundamental y único para desarrollar estos procesos de regularización que permite cubrir y formalizar empleos relacionados con mano de obra no calificada. Sin duda este programa responde a las demandas de mano de obra del mercado actual.

Por su parte, existe el requisito, según el artículo 17 del Decreto-ley Nº 3 (2008), de que todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño, o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 % del personal y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico, que no exceda del 15 % del total de los trabajadores". No obstante, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del Ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo.

Derechos y beneficios de que gozan legalmente los trabajadores migrantes y principales mecanismos de queja en caso de violación de estos.

En cuanto a la atención de la salud, la persona trabajadora extranjera en condición migratoria irregular, tiene derecho a estar debidamente asegurada. Así lo exige la Ley 51 de Seguridad Social. El estar inscrito en la seguridad social, otorga el beneficio de prestaciones médicas, como atención por razones de enfermedad y hospitalización. De igual manera, permite inscribir a otras personas beneficiarias (como hijos e hijas).

En lo que respecta al acceso a la educación, la persona trabajadora migrante en condiciones irregulares, tiene derecho a continuar sus estudios, incluso universitarios (tanto en una institución pública como en una privada). En cuanto a los hijos e hijas de la persona trabajadora migrante, independientemente de su estatus migratorio, ellos gozan del derecho a la educación. Básicamente, el trámite de inscripción en una institución educativa se realiza con el número de pasaporte de quien aspira a ingresar, aunque erróneamente en algunos colegios, se le exige que tenga un carné de residente temporal en calidad de estudiante.

En relación con el trabajo, las personas inmigrantes tienen los mismos derechos laborales que los trabajadores nacionales, independientemente de que su condición sea irregular. Sin embargo, esta condición los vuelve vulnerables a una serie de abusos laborales. En esos casos, pueden solicitar su pago completo al Ministerio de Trabajo, sin temor a que se les deporte. Asimismo, en esta institución existen servicios gratuitos de abogados que pueden velar por sus derechos.

Por otro lado, el Decreto Ley 3 (2008) sobre legislación migratoria establece que existe el carné de permiso temporal por orden judicial; el cual se les tramita temporalmente por parte de la instancia judicial en caso de que el/la trabajador/a migrante se encuentre en conflicto con el empleador y tenga que permanecer en el país para proseguir su procedimiento judicial y así, evitar que sea víctima de éste.

Se dice que en la práctica los trabajadores en condición migratoria irregular, no tienen acceso a esta protección, porque desconocen los mecanismos y en el Ministerio de Trabajo no se les orienta debidamente para que demanden el cumplimiento de sus derechos. En ocasiones, es precisamente el funcionario o funcionaria del Ministerio de Trabajo, quien desconoce que este trabajador/a no necesita tener su documentación para reclamar sus prestaciones, y más bien incentiva a que no reclame estos derechos, y le aumenta el temor a la deportación.

Respecto al trámite de permiso de trabajo, no lo pueden realizar los trabajadores extranjeros en situación migratoria irregular, puesto que sus empleadores no le pueden contratar regularmente en virtud de dicha condición. Sin embargo, si la Dirección de Inspección Laboral logra detectar a empresas que hayan contratado a personas extranjeras en condición migratoria irregular, según la normativa, estas últimas tienen derecho a reclamar sus prestaciones.

La persona trabajadora migrante, sea en condición migratoria regular o irregular, tiene derecho a satisfacer su necesidad de vivienda. Para ello puede arrendar una habitación o casa y, con su pasaporte, puede contratar servicios de suministro de agua, luz y otros servicios públicos.

Ahora bien, en caso de que se encuentre en condición migratoria irregular, no puede obtener fácilmente préstamos bancarios ni siquiera abrir una cuenta en Panamá, puesto que se le exige tener un carné de residente, es decir, estar regular en el país. En el caso de las personas trabajadoras inmigrantes que tienen un puesto de venta de comida, se les concede el carné de salud para que puedan realizar esta actividad, sin exigirles su permiso migratorio. Asimismo, se les proporciona un permiso temporal para operar; no obstante, el municipio correspondiente no les concede uno definitivo para ejercer este oficio ya que esta actividad informal es preferentemente para nacionales. No obstante, en la práctica, una alta cantidad de personas que laboran en esta actividad son inmigrantes, y muchas en condición irregular. Finalmente, sobre las instituciones a las que puede acudir una persona trabajadora migrante irregular para denunciar algún tipo de violación de sus derechos, debe señalarse la Defensoría del Pueblo, la cual, cuenta con un Departamento de Atención a personas migrantes y refugiadas. Esta institución, según sea el caso, lo remite, para su atención, a la Mesa Nacional del Migrante y Refugiado o a la "Comisión de justicia y paz de la Iglesia Católica".

Legislación sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de personas migrantes

En relación con el tema de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, en el Decreto Ley No. 3 (2008) establece como una de sus funciones: "El intercambio de información y cooperar con organismos nacionales y homólogos de otros países así como organizaciones internacionales especializadas en materia migratoria para coadyuvar la implementaciones de acciones contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas y explosivos y contra el desvío para fines ilegales de mercaderías de doble uso y otras actividades relacionadas".
El delito de tráfico ilícito de personas, solo está tipificado como conducta penal en el Código Penal.
En el año 2014 existía un borrador de ley específico contra la trata de personas.

Marco legal internacional para la gestión de las personas migrantes trabajadoras

En lo que respecta a las disposiciones en materia de gestión migratoria laboral a nivel binacional (en este caso entre país de origen y país de destino) que tengan como propósito facilitar los flujos migratorios laborales ordenados, Panamá ha suscrito varios acuerdos, la mayoría de ellos con Costa Rica, dada la migración de indígenas Ngöbe Buglé panameños que emigran a dicho país. Panamá ha firmado varios acuerdos internacionales respecto al derecho de los inmigrantes. Panamá, es signatario de 8 tratados internacionales de derechos humanos y de 7 protocolos opcionales y está pendiente solamente de firmar: (i) el tratado internacional de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; (ii) El Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales; (iii) Convención Iberoamericana de los Jóvenes y dos Protocolos Opcionales, uno relativo a la Convención de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el otro a la Convención de los Derechos del Niño (en torno a los procedimiento de comunicación).

Migraciones y desarrollo.

Panamá es un país de características especialmente originales en el estudio de la región Centro Americana. Puede ser considerado como un país de renta medio-alta. De hecho su evolución en los últimos años es de un marcado crecimiento con un PIB por encima del 6,0% en el último lustro. En este sentido su situación destaca, con especial significatividad, en comparación con países limítrofes con unos niveles mucho más bajos. Ocupa el puesto número 65 en el ranking del PNUD en 2013, lo que permite hablar de un IDH alto.

La clave de su éxito reside en numerosos factores, pero destaca entre ellos su enclave geográfico que lo sitúa como punto geoestratégico para la región y la comunidad internacional en general. El canal, y la industria generada a su alrededor, puede considerarse, de hecho, como el principal motor económico para el país.

Se suma a éste el hecho de contar con una población multiétnica con una edad media joven con un 50% por debajo de los 35 años. Sin embargo, el crecimiento económico se centra en un 7% del territorio (la región cercana al Canal) lo que explica las profundas desigualdades que tiene lugar en el seno de la sociedad. La clave del desarrollo muestra toda su complejidad en este país. En las últimas décadas se ha convertido en un país de importancia estratégica por su enclave geográfico. La falta de desarrollo en los países colindantes, la situación política y social de algunos en concreto (Colombia); y la emergencia economía, frente a las dificultades de otros (Guatemala) explican la evolución reciente de los flujos migratorios y la vinculan con el desarrollo en un «sentido inverso»; en otros términos, de la falta de desarrollo en los países colindantes.

La migración y las dinámicas económicas y laborales que lleva aparejadas no son temas de especial preocupación para las políticas estatales, más centradas en el control de flujos lo que dificulta la evaluación concreta de las dinámicas. Los estudios proceden de la sociedad civil y de las ONG (OML Panamá 2010).

En el último cuarto de siglo XX, Panamá, como los países de la región sufrió una profunda transformación de un mercado laboral marcadamente agrícola hacia otro occidental con predominancia del segundo y tercer sector. Dicha transformación tuvo profundas implicaciones en el mercado laboral generando una quiebra entre las generaciones y grupos que tuvieron posibilidades de adaptación al cambio y quienes quedaron al margen de esta dinámica. Estas desigualdades se convierten en motores para los flujos migratorios reemplazando en el protagonismo a los que guardaban relación con los conflictos armados y la violencia institucionalizada.

Panamá tiene unos flujos migratorios discretos en comparación con el resto de países de la región. Y la dirección de los flujos es extra-regional; esto es, con dirección a los Estados Unidos con quien se mantienen vínculos históricos y políticos desde la separación de Colombia, así como comerciales, en relación, fundamentalmente, con el Canal y su desarrollo. En la década de 2000 al 2010 la tasa migratoria es del 5,7%, con un 80,6% residiendo en América del Norte.

El flujo de la emigración es predominantemente femenino, a diferencia de otros países de la región. Otro rasgo característico es el nivel educativo que resulta muy alto para el perfil de la zona: 50% un nivel medio; 32,9% un nivel alto; y solo un 16,9% inferiores (PNUD 2009).

Del total de emigrantes en EEUU, un 32% tiene estudios superiores completos (CEPAL 2006).

Esto contribuye a que su inserción en el mercado laboral sea alta 65,5%; con una tasa de desempleo baja 6,1% (PNUD 2009). En el mercado estadounidense, la mayoría (39%) se inserta en el sector servicios; el (14%) en el comercio; y el (9%), en la industria.

La cantidad en remesas, para 2004 fue de 77.000 dólares, suponiendo un aumento respecto a años anteriores que determina una tendencia. La cifra, es muy baja en relación con países limítrofes, la segunda más baja solo por encima de Nicaragua. La recepción se condensa en la zona urbana. Estos datos permiten afirmar que no se trata de una fuente especialmente relevante para el conjunto de la economía nacional. Los estudios muestran que estas cantidades se dirigen, de forma mayoritaria, al consumo directo y no a la inversión en pequeños negocios o inversiones como en el resto de los países de la región. Por otra parte el origen de estas remesas, lógicamente, se sitúa mayoritariamente en EEUU (88%); en el América Latina y el Caribe (9%) y solo en un (4%) en Europa.

Por las características descritas, puede comprenderse que el proceso de integración en Panamá tenga serios retos por la dificultad de integración de minorías, la xenofobia, y el perfil de los migrantes claramente menos capacitados que los autóctonos.

Por otro lado, existe un Plan Marco para la Cooperación al Desarrollo estructurado en torno a tres ejes: a) Políticas integrales para la equidad y la inclusión; b) Gobernanza, diálogo y participación social; c) Sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo. Este programa presupone una noción más evolucionada del concepto de desarrollo no ligado estrictamente al aspecto económico y laboral, sino que incluye otros parámetros, según la lógica impulsada en el momento actual por el PNUD. De esta forma se alinea con las estrategias que definen el modelo de trabajo auspiciado por la ONU y que puede sintetizarse en cinco aspectos: a) Enfoque basado en los Derechos Humanos; b) la igual-dad de género; c) sostenibilidad del medio ambiente; d) gestión basada en los resultados; y e) desarrollo de las capacidades. Es especialmente llamativo el aspecto medioambiental que incorpora aspectos y enfoques que no aparecían presentes en marcos anteriores. Guarda relación con el rápido crecimiento económico que ha venido aparejado a un consumo excesivo de los recursos naturales, sin una planificación suficiente.

Recomendaciones.

A continuación, recogemos algunas de las recomendaciones que el Informe de la OIM (DAFO) propuso en el año 2013 más algunas nuestras.

A nivel regional se hacen las siguientes recomendaciones:

1) Facilitar el intercambio de información sobre la migración laboral intrarregional.

2) Desarrollar programas de apoyo a los migrantes.

3) Desarrollar procedimientos para facilitar la movilidad laboral regular y la protección de los derechos de los migrantes en la región.

De igual manera, se recomienda desarrollar programas de homologación de estudios entre los países de la región centroamericana, cuyos títulos y diplomas tengan un componente estandarizado en todos los países.

Asimismo, se recomienda promover el establecimiento de acuerdos binacionales basados en el principio de reciprocidad, mediante los cuales los países involucrados contemplen ventajas y avances como producto de su participación en estos marcos de cooperación entre países relacionados con los procesos migratorios.

Y segundo, para la descentralización y desconcentración de los procesos de gestión migratoria sería recomendable establecer procedimientos para fortalecer la dotación de servicios de las instituciones nacionales en las localidades alejadas del centro del país, en particular en aquellas que según el presente estudio cuentan con un importante contingente de población inmigrante regional.

Es importante que la migración laboral sea ordenada y que las personas inmigrantes cuenten con la documentación necesaria para participar de manera formal en el mercado laboral. Para que esto se haga realidad, se hace necesario establecer políticas de gestión de la migración laboral e informar a la población inmigrante, pero al mismo tiempo se requiere del cumplimiento de las leyes nacionales por parte de las empresas.

Otro tema relacionado con la gestión migratoria es la simplificación de los trámites migratorios. Actualmente, estos trámites representan una barrera para la obtención de la documentación de las personas migrantes, y deben ser facilitados.

Una de las limitaciones es que los migrantes no cuentan con permisos de trabajo que les permitan acceder de forma regular y formal a sus derechos como personas trabajadoras debidamente inscritas ante la institucionalidad panameña. Por eso, es importante mejorar los procedimientos administrativos de manera que puedan acceder de forma ágil y oportuna a las instancias que les permitan contar con documentación que les facilite acceder a las actividades laborales en forma regularizada y formal.

Un ejemplo de lo que requiere especial atención es la situación de los permisos laborales e migrantes casados con panameños, que enviudan o se divorcian. Actualmente, ellos pierden su derecho a un permiso de trabajo. Otro ejemplo, es que los dependientes de residentes no tienen derecho a permiso de trabajo. Estas son muestras de que hay políticas y regulaciones

que tendrían que ser revisadas. Además, debería establecerse por ley que específicamente en el Ministerio del Trabajo y en el Sistema Nacional de Migración, haya ventanillas especiales para facilitar la gestión de los migrantes laborales y agilizar los trámites de asuntos que los afectan directamente.

Bibliografía

Acuña, G. (2010) "Del hermano lejano al vecino centroamericano: Viejas certezas, nuevas incertidumbres" PPT, Seminario: migración y políticas sociales en Centroamérica y México. San José, 20 y 21 de abril 2010. Academia de Centro América Fundación Konrad Adenuer.

BID. (2010). Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2009. Los efectos de la crisis financiera global. Extraído en octubre de 2010 desde https://issuu.com/idb_publications/docs/technicalnotes_es_61558

Castles, S.; Mark M. (2009). The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 4th Edition. New York: The Guilford Press.

CEPAL. (2006). Migración internacional. América Latina y el Caribe. Observatorio Demográfico. Santiago, Chile.

CEPAL. (2006b). América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Capítulo II Características de la migración internacional en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Gracia, R.; Guillén, E. (2002). Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica – Panamá. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central. CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Internacional para las Migraciones y Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística y Censo, Controlaría General de la República de Panamá, https://www.contraloria.gob.pa/inec/

Martínez Franzoni, J. (2008). Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercados laborales, política social y familias. San José: Editorial de la UCR.

Morales, A.; Castro, C. (2006). Migración, empleo y pobreza. FLACSO.
San José, Costa Rica.

Navas, L. (1979) "El movimiento obrero en Panamá 1880-1914. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del canal de Panamá.

OML- Panamá. (2010). Impacto de la Migración Extranjera en la Mano de Obra de los Megaproyectos de la Construcción y Actividades Derivadas. Diagnóstico del OML, con asistencia técnica del FOIL de Panamá.

Ortega, K. (2013) DAFO "Migraciones y Mercado de trabajo en Panamá. Un país de origen, tránsito y destino" FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)

Pellegrino, A. (2003). La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población. CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. Chile.

PNUD. (2009). Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Mundi-Prensa Barcelona, Editorial Aedos, S.A.

PNUD. (2013) Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. Panamá. United Nations Population Division, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics (UIS) and the World Bank. https://issuu.com/undp/docs/hdr_2013_en

Richardson, H (1989) "Regional Economics". Weidenfeld and Nicolson, London

Robinson, W. (2003). Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization. Verso New York.

Rosa, H. (2008). Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica. Una mirada desde las fuentes generadoras de divisas. Programa Salvadoreño de Investigación sobre desarrollo y medio ambiente (PRISMA), San Salvador, El Salvador.

Segovia, A. (2004). Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales 2 (1), diciembre. FLACSO. San José.

Servicio Nacional de Migración de Panamá. (2013). Más de 10.000 carnés expide migración en Crisol de Razas. Recuperado de, http://www.migracion.gob.pa/index.php/component/content/article?id=74.

PORTUGAL

INFORME PORTUGAL

Alina Esteves, Maria João Hortas, Maria Lucinda Fonseca, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, (IGOT), Universidade de Lisboa.

Análise dos fluxos migratórios e da integração na sociedade de acolhimento.

Após décadas de grandes fluxos migratórios de saída, a partir de meados dos anos 1970s, Portugal tornou-se um país de acolhimento de milhares de cidadãos oriundos dos países africanos de língua oficial portuguesa, e mais tarde, já no final dos anos 1990s, de cidadãos brasileiros e europeus de Leste, nomeadamente ucranianos, moldavos e romenos (Fonseca, 2001; Fonseca, 2008; Malheiros & Esteves, 2013). Esta mudança na posição de Portugal no contexto das migrações internacionais ficou a dever-se a um conjunto de factores onde o contexto económico favorável criado após a adesão à CEE em 1986 foi um dos principais. Estimulado pelo aumento do investimento direto estrangeiro e pela injeção de fundos estruturais e de coesão, o PIB português cresceu acima da média europeia até 1999, com exceção dos anos de 1992 e 1993.

Para suprir as necessidades do mercado de trabalho, Portugal recorreu à importação de trabalhadores, e se em 1990 o stock de cidadãos estrangeiros era de aproximadamente 108 mil pessoas, em 2000 rondava já os 208 mil, atingindo o valor mais elevado de sempre em 2009 com 450 mil indivíduos (Fig. 1).

Para além deste contexto económico favorável, é preciso apontar causas mais estruturais para compreender o crescimento da imigração para Portugal. O aumento das qualificações dos trabalhadores portugueses, conjugado com a manutenção de sectores intensivos em trabalho e com baixos salários, um mercado de trabalho muito segmentado, uma economia informal elevada[302] e a percepção de Portugal enquanto país onde é fácil entrar e permanecer, no contexto da UE, contribuíram para este fenómeno (Fonseca & McGarrigle, 2014).

A redução continuada do stock desde 2010 fica a dever-se à crise económica e financeira que se iniciou em 2008, e que muito tem afectado a economia portuguesa, mas também ao aumento das aquisições de nacionalidade portuguesa, principalmente desde a alteração legislativa de 2006 (SEF, 2015). Esta redução é também visível na diminuição do peso relativo da população imigrante[303] no total de residentes no país: em 2015, esta percentagem era de 3,8%, valor idêntico ao de 2005 (3,9%), mas já distante do registado em 2010 quando em cada 100 residentes no país 4,2 eram imigrantes.

O crescimento do número de cidadãos estrangeiros em Portugal foi acompanhado de uma diversificação das origens geográficas. O continente africano foi até ao início do novo século o predominante, com as comunidades lusófonas com ligações histórico-culturais a Portugal, a contribuírem largamente para o stock (cabo-verdianos, angolanos, guineenses e santomenses).

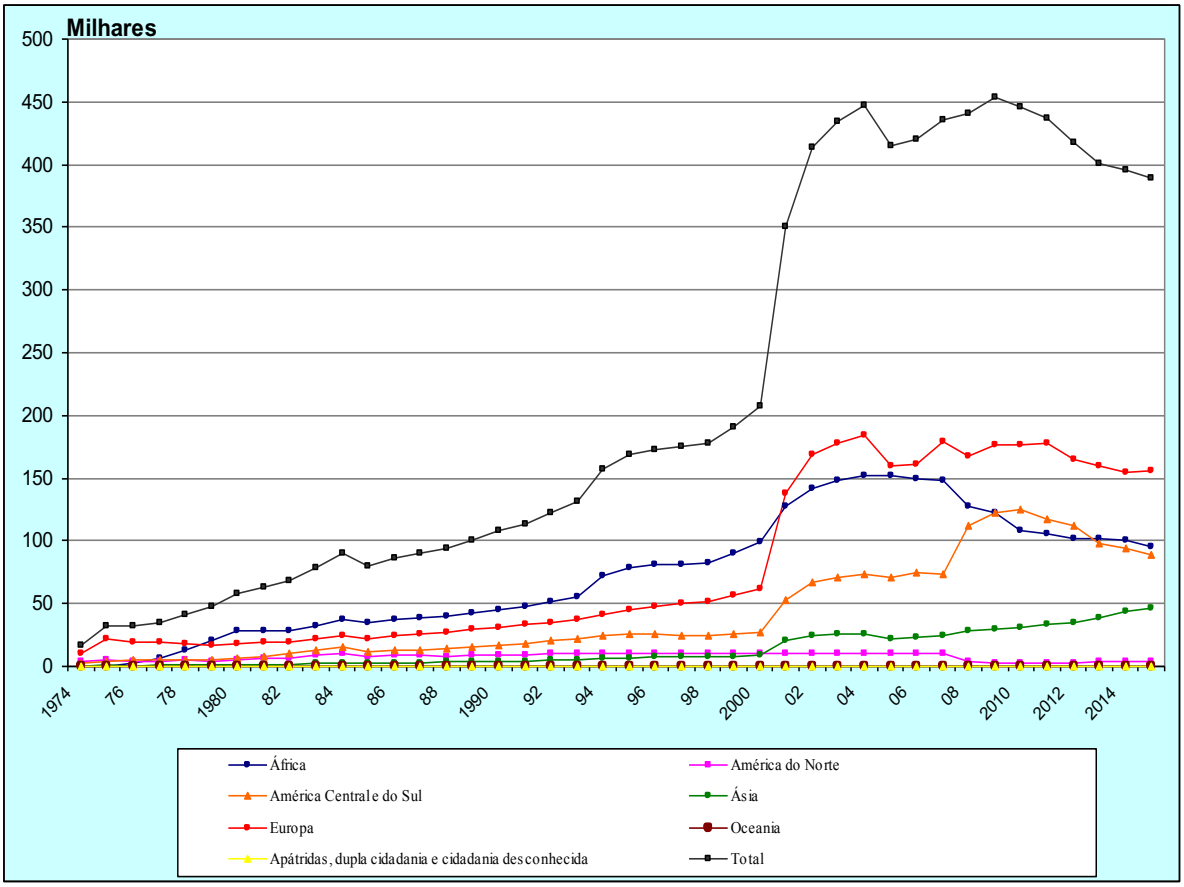
[302] O valor estimado para Portugal em 2002/2003 é de 22,3% do PIB ao passo que para o conjunto de países da OCDE, no mesmo período de referência temporal, é 16,4% (CEGEA, 2008). http://www.cotecportugal.pt/images/stories/iniciativas/Economia_Informal/estudo_economia_informal.pdf

[303] Segundo informação estatística disponibilizada pelo SEF.

A partir de 2001, é o continente europeu o mais relevante, com as comunidades ucraniana, moldava, russa e romena a assumirem destaque numérico (Fig. 1).

Fig. 1

Stock de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, segundo o continente de origem, 1974-2015

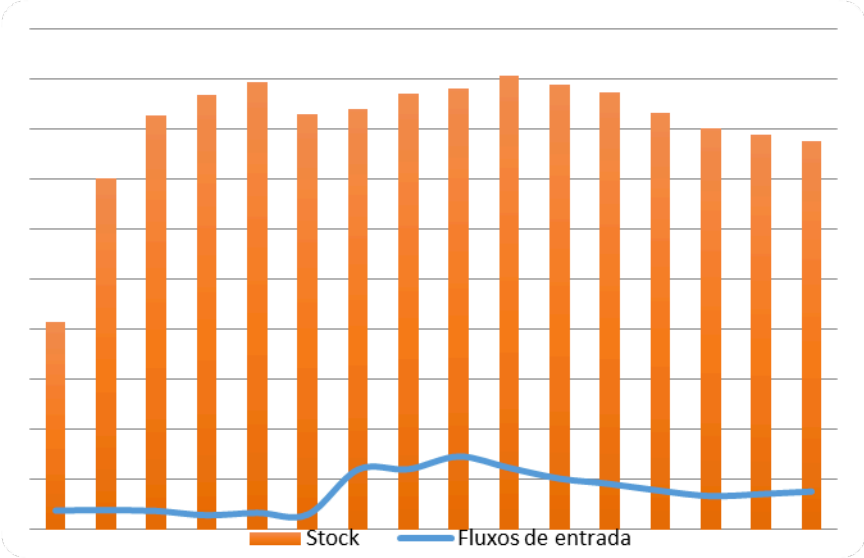


Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Com um crescimento digno de nota, principalmente desde o ano 2000, os cidadãos brasileiros são, dentro da América Central e do Sul, a nacionalidade mais numerosa. Apesar de numericamente ainda pouco relevantes, algumas nacionalidades do continente asiático, como a chinesa, a indiana, a nepalesa, a paquistanesa e a tailandesa têm crescido consideravelmente. Pelas várias regularizações extraordinárias implementadas na década de 80, 90 e já nos anos 2000, é difícil mensurar os fluxos de entrada segundo o ano. Contudo, eles foram particularmente intensos entre os finais dos anos 90 e o início do século XXI, e novamente nos anos de 2006 a 2009. As mudanças de estatuto dos cidadãos estrangeiros e os reajustamentos da legislação ajudam a compreender esta evolução (Fig. 2). Com a crise económica e financeira que se iniciou em 2008, e que muito afectou a economia portuguesa, o número de entradas reduziu-se substancialmente, pois o mercado de trabalho português deixou de ser atrativo para os trabalhadores estrangeiros. Entre 2010 e 2015 o número médio anual de novas entradas em Portugal foi de 40 mil pessoas, em claro contraste com os 63,5 mil entre 2006 e 2009. A subida ligeira nos dois últimos anos para os quais existem dados disponíveis pode ser em parte explicada pelo ARI (regime especial de autorização de residência para atividade de investimento/Golden Visa) e pelo regime fiscal para residentes não habituais (SEF, 2015).

Fig. 2

Stock e fluxos de entrada de cidadãos estrangeiros, 2000 - 2015

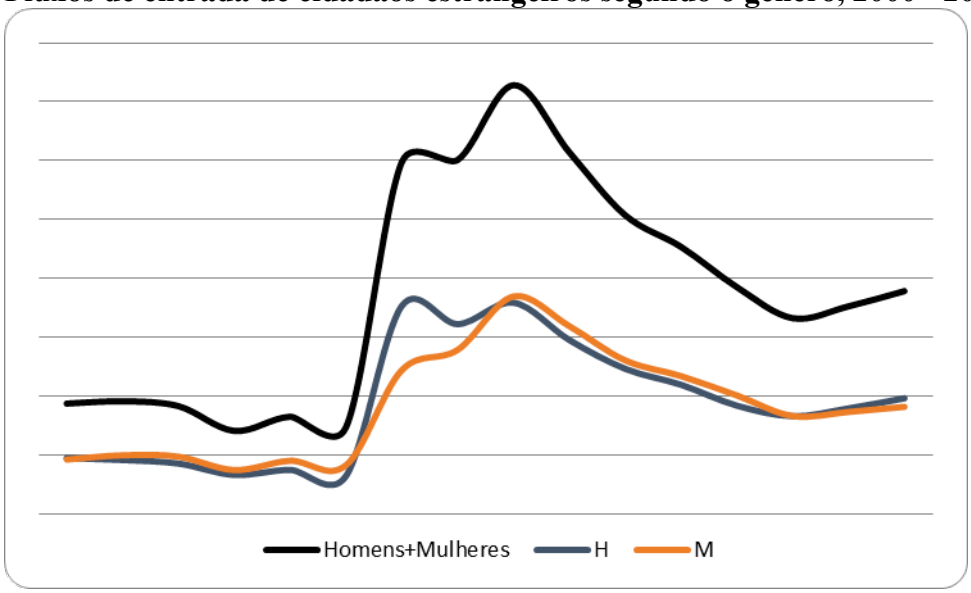


Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Quanto à composição por género dos fluxos migratórios entrados em Portugal, existe uma grande paridade entre os dois sexos, com exceção dos anos de 2006 e 2007, pelos motivos apontados anteriormente para o período 2006-2009 (Fig. 3). Este desequilíbrio foi particularmente notório entre os nacionais da Ucrânia, uma das principais origens geográficas que beneficiaram do documento "Autorização de Permanência", atribuído aos cidadãos estrangeiros a partir de 2001 e que findou em 2006.

Fig. 3

Fluxos de entrada de cidadãos estrangeiros segundo o género, 2000 - 2015



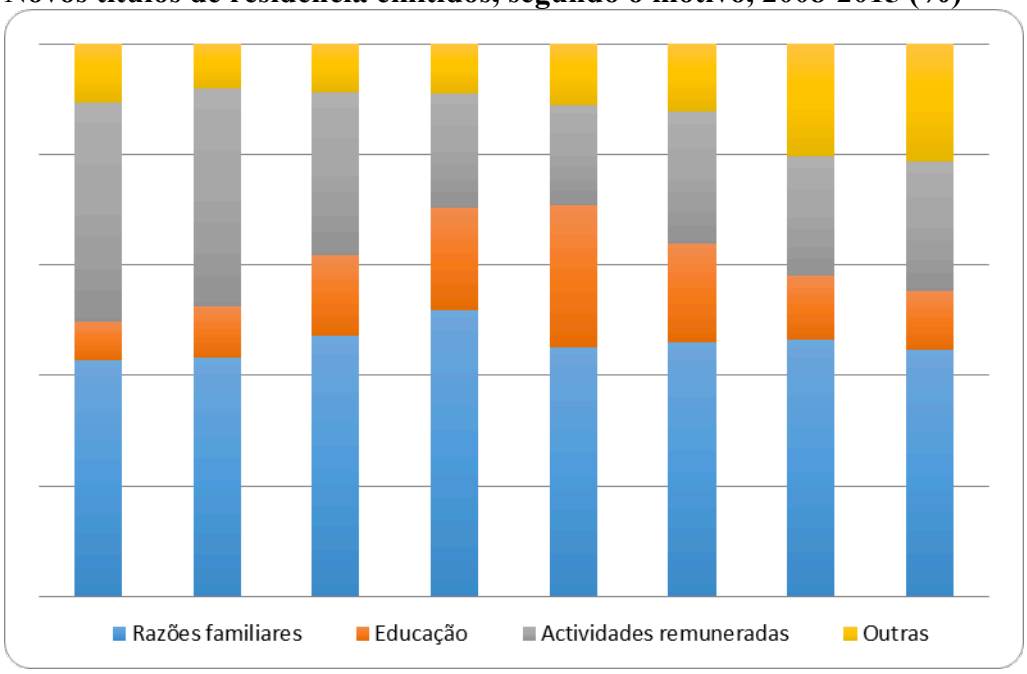
Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Para além da redução do número de entradas em Portugal, como referido anteriormente, os motivos de entrada têm-se alterado ao longo do tempo, fruto da crise económica que reduziu a atração do mercado laboral nacional (Fig. 4). Assim, os novos títulos de residência emitidos

anualmente (de 63 715 em 2008 para 29 021 em 2015) são cada vez em menor número por motivos que se prendem com o exercício de atividades remuneradas (de 39,7% em 2008 para 23,4% em 2015) e mais frequentemente por razões de reunificação familiar (de 42,8% em 2008 para 44,5% em 2015). A drástica redução da atribuição de bolsas a estudantes do Ensino Superior brasileiros para Portugal pelo governo do Brasil é visível na diminuição do peso relativo de novos títulos concedidos por motivos de estudo. O esforço do governo português para atrair e fixar investidores repercute-se no acentuado aumento da categoria "outros", em grande medida composta por vistos para atividade de investimento (Golden Visa).

Fig. 4

Novos títulos de residência emitidos, segundo o motivo, 2008-2015 (%)



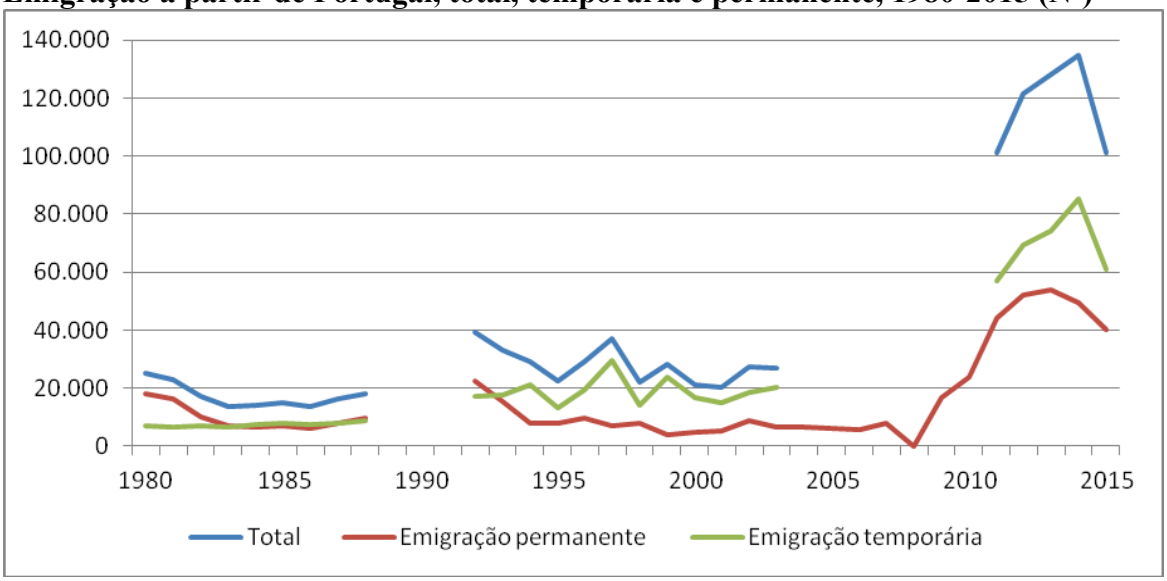
Fonte: Eurostat.

Relativamente aos fluxos de saída, a dificuldade de contabilização dos reais movimentos de emigração pela ausência de necessidade de informar entidades oficiais em Portugal no caso dos países da UE, coloca desafios acrescidos à análise dos dados. O conhecimento destes valores passa em grande medida pela recolha de informação sobre as entradas de portugueses nos países de destino (Observatório da Emigração, 2015). Os valores rondaram as 17300 saídas anuais na década de 1980, valores consideravelmente mais baixos do que os observados entre 1992 e 2003 (média anual de 28 mil indivíduos) e mais recentemente, já durante a crise económica que se iniciou em 2008, em que o valor médio anual de pessoas a partir, entre 2011 e 2015, foi de 117 mil (Fig. 5). O crescimento do número de emigrantes tem marcado de forma acentuada a demografia do país nos últimos anos: se em 2003, o peso da população emigrante[304] no total de residentes era de 2,6 em 1000 habitantes, em 2011 este valor já se situava nos 9,6 emigrantes por 1000 habitantes, atingindo o peso relativo de 9,8 em 2015.

[304] Segundo informação estatística disponibilizada pela PORDATA.

Fig. 5

Emigração a partir de Portugal, total, temporária e permanente, 1980-2015 (Nº)



Fonte: Pordata.

Considerando apenas os anos mais recentes, os principais destinos dos fluxos da emigração portuguesa são o Reino Unido, Suíça, França e Alemanha. Fora da Europa, Angola, Moçambique e Brasil apresentam-se como os países que recebem mais portugueses. As saídas são na sua maioria temporárias. Os stocks são mais volumosos em França, Suíça, EUA, Canadá, Brasil, Espanha, Alemanha e Reino Unido (Observatório da Emigração, 2015).

Migrações e Integração

Desde o início do presente século que Portugal tem reforçado o seu investimento na definição de políticas de integração para a população imigrante e, mais recentemente, para a população emigrante. As avaliações internacionais (MIPEX, 2007, 2010 e 2015) têm atestado este investimento, reforçando que mesmo num contexto de crise económica o país continua a apostar na integração da população imigrante. O último relatório, realizado no âmbito do MIPEX (2015)[305], valoriza o investimento levado a cabo na política de reunificação familiar, colocando Portugal no grupo dos países mais *family-friendly*, pelo reconhecimento da importância da família como chave do processo de integração. Também no domínio da legislação anti-discriminação o país surge bem posicionado entre os seus parceiros, desenvolvendo mecanismos de proteção étnica, racial, religiosa em diferentes áreas da vida.

Sobre o acesso ao mercado de trabalho, as oportunidades legais são iguais para famílias e trabalhadores, independentemente da nacionalidade, podendo assim mudar de trabalho, carreira, aceder a um serviço público ou começar um negócio. Para os imigrantes existem programas e serviços específicos de apoio para acesso ao mercado de trabalho ou criar

[305] Documento disponível em http://www.mipex.eu/portugal.

negócios. São os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIMs) e os Centros Nacionais (CNAI) que informam os migrantes sobre os seus direitos e oportunidades, desenvolvendo uma ação orientada para serviços gerais ou especializados. Este modelo, designado de *One Stop-Shop* tem sido uma referência para a Comissão Europeia, sendo reproduzido por outros países. Destacam-se ainda os programas Promoção do Empreendedorismo Imigrante (PEI)[306] e, desde 2014, o programa Mentores Para Imigrantes (MPI)[307]. Para os residentes de longo prazo é também possível o acesso a formação vocacional e reconhecimento de competências, tal como para os membros das suas famílias. Os principais obstáculos podem surgir, neste âmbito, para os naturais de países não europeus.

O plano estratégico para as migrações (2015-20) define no eixo I (Políticas de Integração de Imigrantes), um conjunto de medidas que visam operacionalizar as políticas de acesso ao mercado de trabalho ou ao empreendedorismo imigrante: capacitação dos imigrantes empreendedores; prevenção e combate à exploração da utilização e contratação de estrangeiros em situação irregular para o exercício de atividade laboral; promoção de informação sobre direitos e deveres dos empregadores estrangeiros, nas áreas das relações laborais e segurança e saúde no trabalho; promoção da melhoria das condições do trabalho; desenvolvimento de instrumentos para melhorar a integração dos imigrantes no mercado de trabalho agrícola; identificação das intervenções potencialmente mais adequadas para promover a integração da população no mercado de trabalho. No eixo II (Políticas de Promoção da Inclusão de Novos Portugueses), surgem as seguintes medidas: combate à exclusão social, escolar e profissional dos descendentes de imigrantes; apoio à criação de soluções de empreendedorismo económico e social pelos descendentes de imigrantes e apoio à transição dos descendentes para o mercado de trabalho.

Para os emigrantes portugueses residentes em países estrangeiros o Alto Comissariado para as Migrações criou o Gabinete de Apoio ao Regresso Emigrante (GARE)[308], estrutura que pretende monitorizar a implementação de medidas e ações definidas no eixo V do Plano Estratégico para as Migrações (2015-20), em particular a ligação, acompanhamento e apoio aos cidadãos portugueses emigrantes que pretendem regressar ao país. O GARE tem também como missão monitorizar a implementação de iniciativas de alargamento aos emigrantes de programas e projetos até à data definidos para os imigrantes. São exemplo o Programa Mentores para Migrantes, a criação da Plataforma de Mobilidade Profissional Global[309], o Concurso de Ideias VEM[310] ou os Projetos Locais de Capacitação de Empreendedores Emigrantes[311].

No âmbito do acesso à educação, Portugal define igualdade de oportunidades durante a escolaridade obrigatória (até aos 18 anos). Assim, todas as crianças e jovens que se encontrem a residir no país, independentemente da situação legal e nacionalidade das suas famílias, são

[306] Informação disponível em http://www.empreendedorismoimigrante.com

[307] Informação disponível em https://mentores.acm.gov.pt/home

[308] Informação disponível em http://www.acm.gov.pt/-/intro-gabinete-de-apoio-ao-empreendedor-migrante

[309] Informação disponível em http://mobilidadeglobal.org

[310] Informação disponível em http://www.acm.gov.pt/-/concurso-de-ideias-vem

[311] Informação disponível em http://www.acm.gov.pt/-/projetos-locais-de-capacitacao

obrigados a frequentar o sistema de ensino. O Plano Estratégico para as Migrações (2015-20), define no âmbito do acesso à educação um conjunto de medidas que visam o reforço dos programas de ensino e aprendizagem da língua portuguesa, a promoção do sucesso e redução do abandono escolar e a dinamização da educação intercultural nas escolas.
O acesso aos serviços de saúde é a área onde os imigrantes se confrontam com mais obstáculos, em particular os imigrantes indocumentados e os requerentes de asilo. Todos os residentes legais têm acesso ao mesmo tipo de cuidados de saúde que os portugueses, após residirem 90 dias no país e, para os grupos de risco, está assegurado o acesso aos serviços de saúde assim como nas situações em que a vida da pessoa é colocada em causa. No eixo I do Plano Estratégico para as Migrações (2015-20), define-se um conjunto de sete medidas no âmbito da saúde que visam ultrapassar alguns dos obstáculos com os quais os imigrantes se confrontam: clarificação da aplicação do quadro normativo relativo ao acesso de imigrantes, em situação documental irregular, ao Serviço Nacional de Saúde (SNS); implementação e monitorização do Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros; incremento da monitorização da saúde em populações vulneráveis, nomeadamente imigrantes; criação de informação acessível sobre o sistema de saúde; celebração de protocolos para a mediação intercultural no âmbito do acesso dos imigrantes ao SNS; promoção de formação a profissionais de saúde acerca das necessidades dos migrantes na área da saúde e melhoria do conhecimento nacional e europeu na área da saúde dos migrantes.

Sobre a participação política dos imigrantes, a avaliação feita pelo MIPEX (2015) indica que o sistema português de direito ao voto fica a "meio caminho", resultado da multiplicidade de residentes não europeus. Portugal baseia o sistema de voto para não europeus no regime de reciprocidade, contudo existem diferenças decorrentes da natureza das eleições e da diversidade de países envolvidos. Os direitos de participação nas eleições para o Presidente da República são quase exclusivos dos nacionais, pois apenas os cidadãos brasileiros com estatuto de igualdade de direitos e deveres e de direitos políticos ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil podem votar, respeitando a norma da reciprocidade, desde que tenham residência permanente no país há três anos (Freire & Rodrigues, 2013). Nas eleições para o Parlamento Nacional as condições para o exercício do voto pelos imigrantes são definidas pelo período de residência no país e pela existência de reciprocidade. Apenas os cidadãos brasileiros que cumpram os requisitos definidos anteriormente para a votação nas eleições para o Presidente da República podem exercer o direito de voto. Também, respeitando as mesmas condições, é possível a candidatura dos imigrantes brasileiros à Assembleia da República, ainda que não seja possível serem candidatos a Primeiro Ministro ou Presidente da República (Freire & Rodrigues, 2013). Nas eleições locais, os imigrantes residentes em Portugal têm maior facilidade de acesso. Porém, para os imigrantes oriundos de países extra comunitários com os quais existe reciprocidade é exigido um período de residência de três anos (Argentina, Chile, Islândia, Noruega, Perú, Uruguai e Venezuela) e de dois anos para os cidadãos provenientes de Cabo Verde e do Brasil (Freire & Rodrigues, 2013). Nesta matéria o Plano Estratégico para as Migrações (2015-20) define duas medidas fundamentais de atuação: a promoção do exercício da cidadania ativa pelos membros das comunidades migrantes e a capacitação dos descendentes de imigrantes para a participação cívica e política.

Para os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, a lei portuguesa permite a participação nas eleições legislativas, presidenciais, europeias e nos referendos nacionais cuja matéria em questão diga respeito à emigração. Nas eleições e referendos locais o voto não é permitido aos emigrantes portugueses, pois o seu exercício é determinado pelo local de

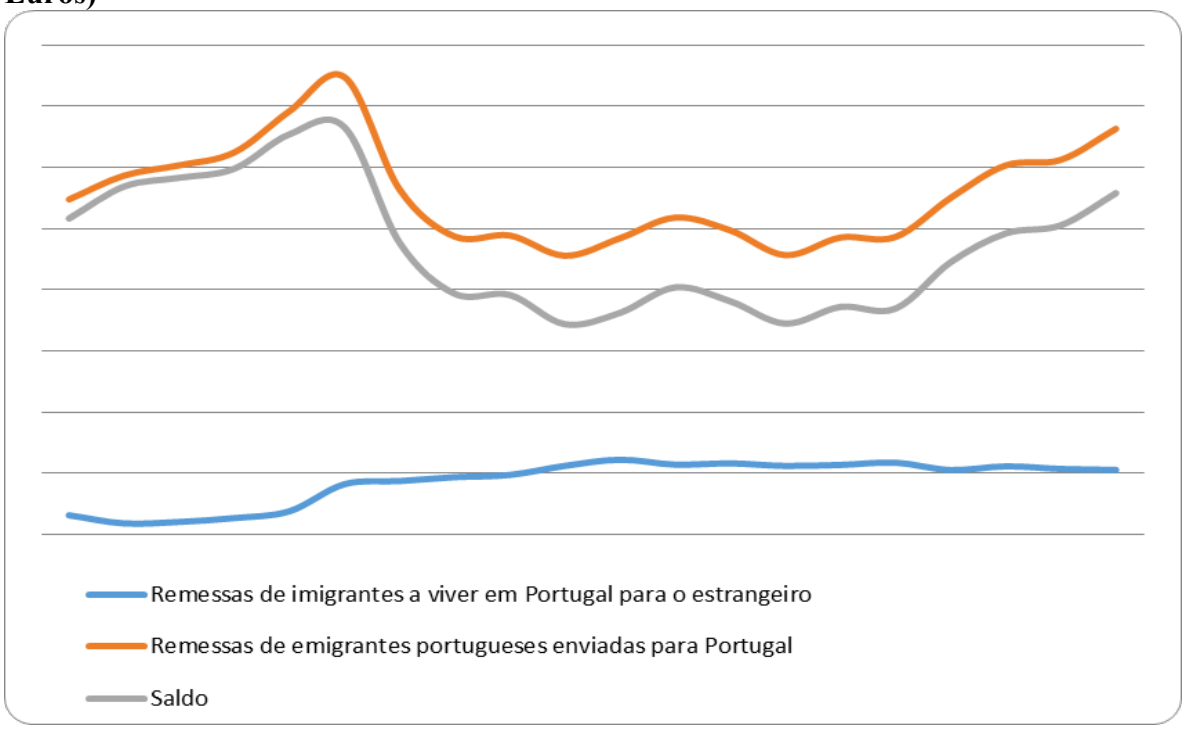
residência e como tal só aqueles que se encontram recenseados na respetiva área territorial o podem fazer (Freire & Rodrigues, 2013).

Migração e Desenvolvimento

Os valores das remessas recebidas em Portugal e remetidas pelos cidadãos portugueses na diáspora e os montantes enviados pelos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal para os seus países de origem reportam-se "… às transferências regulares de salários e outras remunerações provenientes do trabalho … e apenas incluem as transferências de migrantes que estão (ou pretendam estar) fora do seu país durante mais de um ano …" (Oliveira & Gomes, 2016, p.175). Uma primeira observação da figura 6 permite-nos constatar que as remessas recebidas em Portugal ultrapassam claramente os montantes enviados a partir daqui, em grande medida devido à dimensão da diáspora portuguesa no mundo. Recorrendo aos anos disponíveis, os recebimentos registaram uma subida acentuada entre 1996 e 2001, ano em que atingiram o valor mais elevado (3,7 mil milhões de Euros). Segundo o Observatório da Emigração, "Na evolução a partir de 2002 é possível distinguir três fases. Entre 2002 e 2004, o valor das remessas desceu, continuando uma tendência que vinha de trás mas que poderá ter sido ampliada por alteração dos critérios de registo das transferências financeiras no interior da nova zona euro. " (Vidigal & Pena Pires, 2014:9). Entre 2002 e 2009 a tendência foi de decréscimo, com algumas oscilações, (valor médio anual próximo de 2,5 mil milhões de Euros). O aumento da emigração portuguesa recente, reflexo da crise económica e financeira que afeta Portugal desde 2008/2009, tem sido acompanhada de um crescimento das remessas recebidas.

Fig. 6

Remessas de imigrantes e de emigrantes, e saldo das remessas, 1996-2015 (milhões de Euros)



Fonte: Banco de Portugal (dados recolhidos em Pordata).

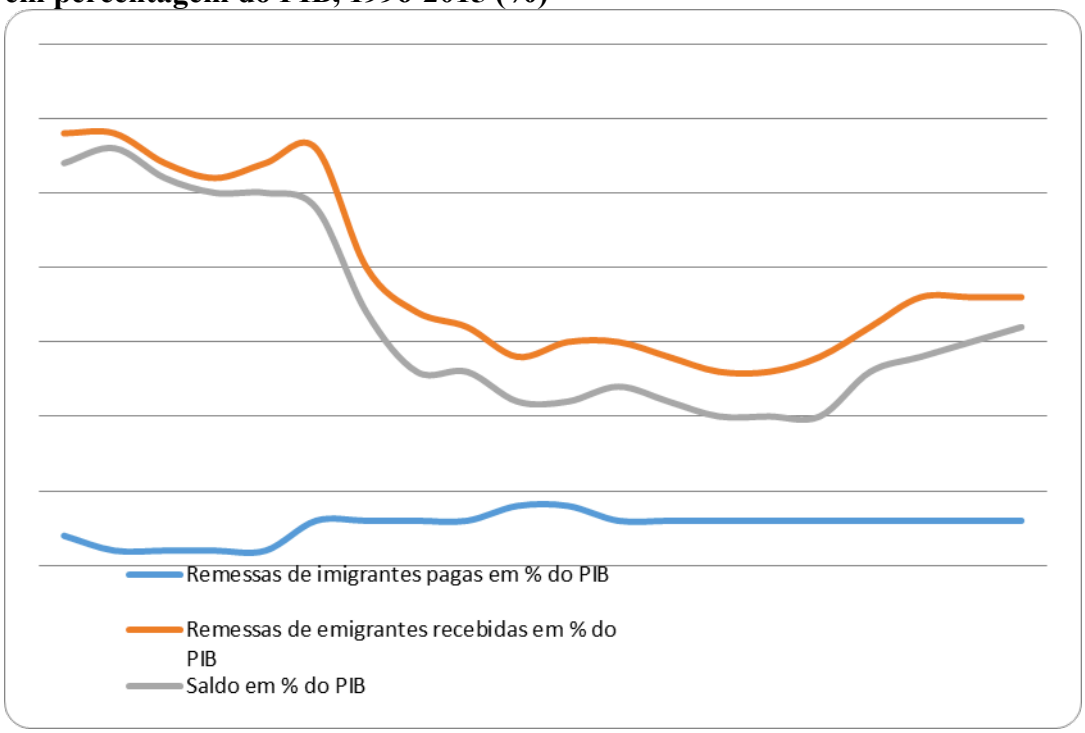
Assim, a partir de 2010 estes fluxos financeiros voltaram a crescer atingindo níveis comparáveis aos do final da década de 90 do século XX (valor médio anual de 3,1 mil milhões de Euros entre 2013 e 2015).

Relativamente aos fluxos monetários de saída, os valores são substancialmente mais reduzidos do que os de entrada, e o crescimento da presença imigrante em Portugal foi acompanhado de um aumento das remessas enviadas. Entre 1996 e 2000 os estrangeiros a viver em Portugal remeteram em média 134 milhões de Euros por ano para os seus países de origem, ao passo que entre 2001 e 2011, foi enviado um valor anual médio de 530 milhões de Euros. Nota-se uma ligeira descida a partir de 2012, em parte devido à redução dos fluxos de entrada de novos imigrantes em Portugal. Esta redução poderá ser igualmente interpretada num contexto de crescente aquisição da nacionalidade portuguesa, após a alteração legislativa de 2006, que está associada a um reforço ou redireccionamento das poupanças para Portugal em detrimento do país de origem (Malheiros & Esteves, 2013; Oliveira & Gomes, 2016).

O saldo entre as remessas recebidas e enviadas é extremamente positivo para Portugal e fundamental para equilibrar a balança de pagamentos do país. Sendo as remessas recebidas em Portugal muito superiores às enviadas para o estrangeiro, a evolução do peso percentual do saldo de remessas relativamente ao PIB acompanha de perto a evolução das primeiras. A importância das remessas recebidas dos emigrantes portugueses na diáspora é de tal modo relevante que em alguns anos este fluxo monetário chegou a representar perto de 3% do PIB (Fig. 7).

Fig. 7

Remessas de imigrantes pagas e remessas de emigrantes recebidas, e saldo das remessas, em percentagem do PIB, 1996-2015 (%)



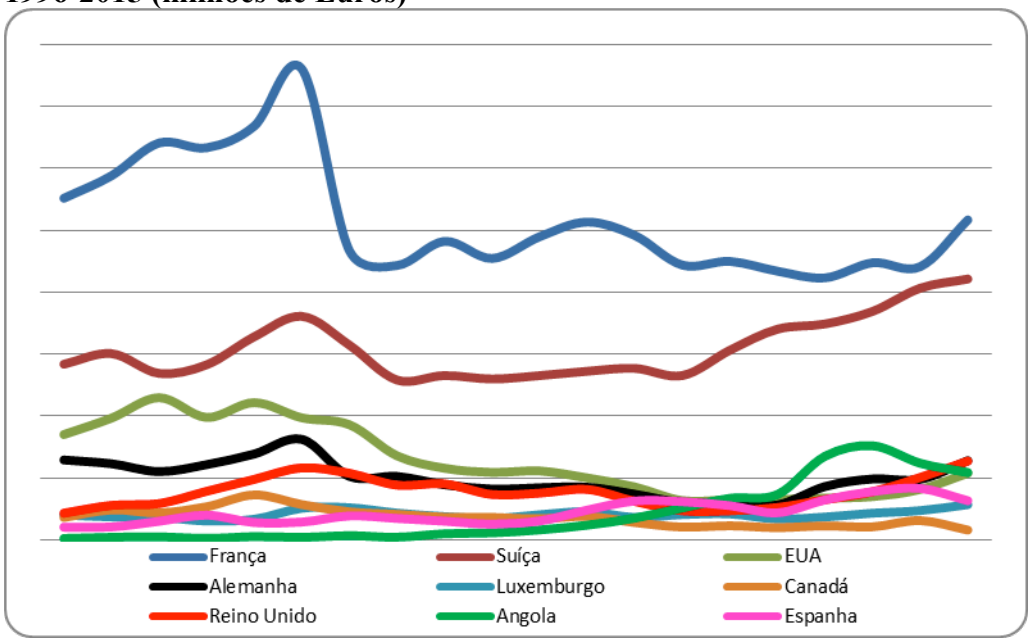
Fonte: Banco de Portugal (dados recolhidos em Pordata).

Nos anos mais recentes (2014-2015), o saldo de remessas representa 1,5% do PIB, revelando alguma recuperação relativamente aos anos de 2009-2011 em que se quedou pelo valor de 1%.

Os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal sobre os valores de remessas recebidas, entre 1996 e 2015, permitem ver que a França e a Suíça, dois dos principais países de residência da diáspora portuguesa, constituem desde há muito as maiores fontes de origem dos montantes recebidos em Portugal. Estados Unidos da América, Alemanha e Reino Unido são igualmente países a partir dos quais as comunidades lusas têm enviado consideráveis remessas (Fig. 8). No caso da França e da Suíça, os valores mostram grandes oscilações, com uma quebra acentuada de 2001 para 2002, manutenção dos valores em torno dos 900 milhões de Euros anuais entre 2002 e 2010, para a França e dos 500 milhões para a Suíça, e recuperação até 2015. Neste último ano, 31,2% e 25,4% das remessas recebidas por Portugal da sua diáspora vieram destes dois países.

Fig. 8

Remessas de emigrantes recebidas em Portugal segundo os principais países de envio, 1996-2015 (milhões de Euros)



Fonte: Banco de Portugal (dados recolhidos em Pordata).

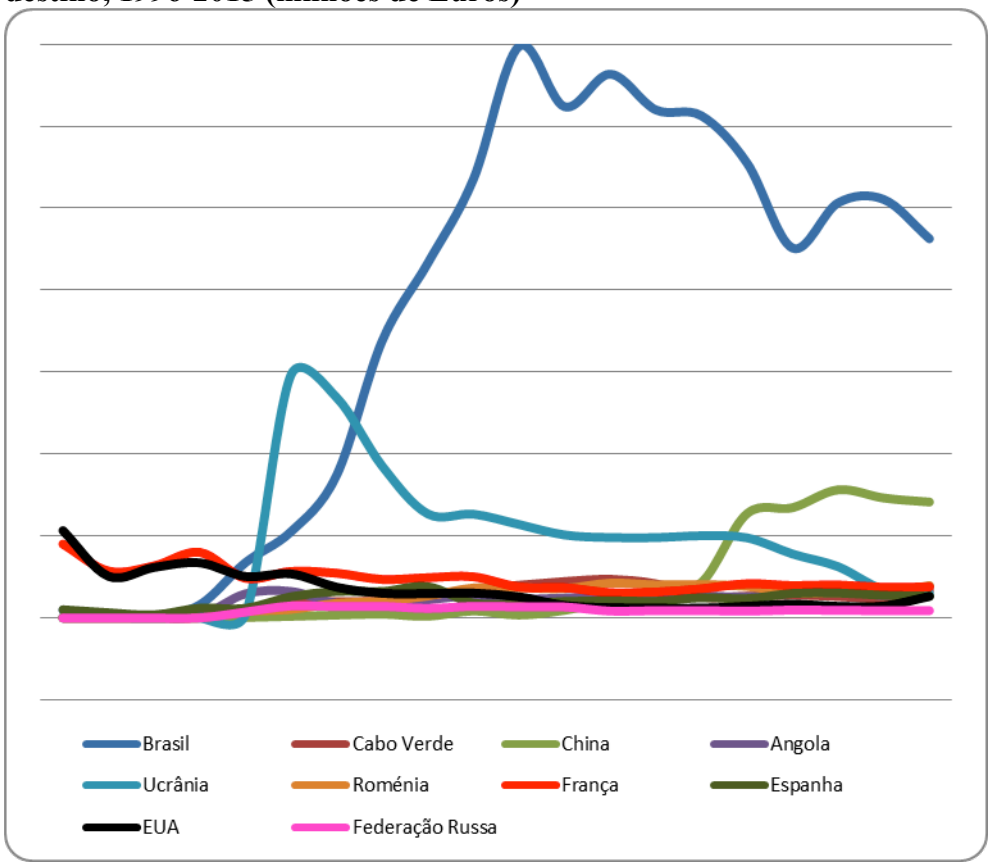
Ainda para 2015, e com uma diferença considerável em relação aos dois primeiros países, a Alemanha (7,7%), Reino Unido (7,7%) e Angola (6,6%) tiveram, no mesmo ano, transferências superiores a 200 milhões de Euros cada, para Portugal. Países como a Espanha, com uma economia igualmente afetada pela crise, Canadá e EUA, com poucas entradas atuais de portugueses, e um país pequeno como o Luxemburgo, apresentaram valores substancialmente mais reduzidos.

Nos fluxos de saída de remessas de Portugal segundo os países de destino, entre 1996 e 2015, é possível identificar, grosso modo, três grupos distintos (Fig. 9). O primeiro conjunto é composto pelo Brasil, país de origem da comunidade estrangeira mais volumosa em Portugal. Entre 2004 e 2015, as remessas enviadas pelos imigrantes brasileiros corresponderam a mais de 40% do total anual de remessas, e entre 2006 e 2010, a mais de 50%. Os quantitativos remetidos pelos imigrantes brasileiros tiveram um notável crescimento a partir de 2000,

acompanhando a expansão e consolidação da comunidade em Portugal. O valor mais elevado foi alcançado em 2006 com quase 350 milhões de Euros remetidos (57% do total das remessas desse ano). A partir de então tem-se observado uma tendência decrescente, apesar de algumas variações positivas. Em 2015 os 231 milhões de Euros enviados para o Brasil representavam 43,9% do total de remessas.

Fig. 9

Remessas de imigrantes enviadas a partir de Portugal segundo os principais países de destino, 1996-2015 (milhões de Euros)



Fonte: Banco de Portugal (dados recolhidos em Pordata).

A Ucrânia é o segundo grupo e caracteriza-se por uma subida repentina das remessas de 2000 para 2001 quando a comunidade cresceu muito rapidamente. Desde 2002 que os montantes remetidos têm diminuído de forma gradual e em 2015 as remessas dos ucranianos representavam apenas 2,9% do total enviado a partir de Portugal (15 milhões de Euros). A evolução das remessas destas duas origens geográficas – brasileiros e ucranianos – estará de algum modo associada a um menor fluxo de novas entradas e a uma maior estabilização da residência em Portugal (por exemplo através da aquisição da nacionalidade), implicando isso menores compromissos familiares com a comunidade na origem (Oliveira & Gomes, 2016; Rosário & Santos, 2008).

O terceiro grupo de países é heterogéneo e caracteriza-se pelo reduzido peso percentual das suas remessas no total enviado a partir de Portugal. Apesar da sua dimensão em Portugal e predomínio de população em idade ativa, países como Cabo Verde, Angola e Roménia remetem anualmente valores na ordem dos 13 a 15 milhões de Euros, o que representa no período analisado proporções em torno dos 2% a 4%. Integrando também este grupo estão

países cujas pirâmides etárias mostram populações mais maduras, mais próximas da idade de aposentação, e por isso menos propensas a remeter poupanças para a origem (EUA, Espanha e França). Deste conjunto destaca-se a China, com um crescimento muito acentuado no envio de remessas entre 2010 e 2013 (de 21 para 78 milhões de Euros), mas cuja tendência de redução está em linha com os restantes países. Sendo o 5º maior grupo de cidadãos estrangeiros em Portugal, os nacionais da República Popular da China ocupam, desde 2011, a segunda posição no envio de remessas o que está ligado a um crescimento recente da comunidade, em grande medida composta por pessoas em idade ativa com compromissos familiares na origem.

As disparidades do volume de remessas de cada comunidade, assim como da sua dimensão populacional justificam uma análise dos montantes remetidos devidamente ponderados pelo número de residentes em Portugal. Assim, são os nacionais dos EUA (5,06 milhões), China (3,32 milhões) e Brasil (2,80 milhões) os que mais remessas enviam por cada 1000 residentes estrangeiros, seguidos dos franceses e dos espanhóis (Quadro 1).

Quadro 1

Relação entre remessas de imigrantes e total de residentes, em 2015

Países	**Remessas de imigrantes (milhões de Euros)**	**Residentes estrangeiros (Nº)**	**Remessas em milhões de Euros por cada 1000 residentes estrangeiros**
Alemanha	4,74	9035	0,52
Angola	19,54	18247	1,07
Brasil	231,38	82590	2,80
Bulgária	6,08	6722	0,90
Cabo Verde	16,95	38674	0,44
China	70,77	21329	3,32
Espanha	13,37	10019	1,33
EUA	13,23	2617	5,06
Federação Russa	4,53	4263	1,06
França	19,03	8440	2,25
Guiné-Bissau	3,11	17091	0,18
Índia	4,86	6935	0,70
Reino Unido	5,94	17230	0,34
Roménia	19,77	30523	0,65
Ucrânia	15,17	35779	0,42
Outros	78,18	100566	0,78
Total	526,65	388731	1,35

Fonte: Banco de Portugal (dados recolhidos em Pordata) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

No outro extremo, os guineenses (0,18 milhões de Euros por cada 1000 residentes), os britânicos (0,34 milhões de Euros por cada 1000 residentes) e os ucranianos (0,42 milhões de Euros por cada 1000 residentes), seguidos dos cabo-verdianos (0,44 milhões de Euros por cada 1000 residentes) e dos alemães (0,52 milhões de Euros por cada 1000 residentes) são os cidadãos estrangeiros que menores valores remetem para a origem. A propensão para enviar

poupanças para o país de origem depende de vários fatores entre os quais se destacam o salário. Como referem Oliveira e Gomes "A estes resultados não são alheios os padrões de inserção no mercado de trabalho português das diferentes nacionalidades imigrantes, e as respetivas remunerações médias." (2016:178). É também necessário referir o tempo de residência no país de acolhimento, os laços com a origem, o estatuto legal no país de destino, assim como a fase da vida em que se encontram os indivíduos.

Quanto à utilização das remessas nos países de origem, as informações são muito fragmentadas e resultam de trabalhos de investigação onde a aplicação de questionários na origem ou no destino permite ter alguma ideia da forma de aplicação das poupanças enviadas. Segundo o estudo de Tolentino, Rocha e Tolentino (2008), os cidadãos cabo-verdianos inquiridos em Portugal afirmaram que as remessas enviadas para Cabo Verde são essencialmente usadas para a construção de habitação e compra de casa/terra (propriedade agrícola). Segundo os cidadãos entrevistados em Cabo Verde, "… as três categorias mais expressivas são o apoio à família (82%), saúde (54%) e educação (54%) …" mostrando " … o carácter dominante do apoio à satisfação das necessidades básicas da família e do investimento no capital humano." (p. 163).

Quanto à comunidade brasileira, um trabalho de Rossi (2007) com base num inquérito feito aos imigrantes em 4 concelhos de Portugal que concentravam um grande volume de cidadãos desta nacionalidade, revela que "Os principais motivos para as remessas, […] são: ajudar a família, 58%; formar poupança, 28,9%; e pagar dívidas, 9,2%.", ou seja, "Estes dados revelam que metade do dinheiro enviado para o auxílio familiar se destina a satisfazer necessidades básicas como alimentação, saúde e aluguel." (p. 146).

Aspetos sociais: o associativismo imigrante

As associações de imigrantes desempenham um papel fundamental ao nível "da conservação e transmissão da diversidade cultural e da aquisição de direitos de cidadania" (Albuquerque, Ferreira & Viegas, 2000:1). Para Luís Capucha (1990), o associativismo "tem sido concebido como uma forma de organizar populações, de as levar a rentabilizar os seus recursos e capacidades, de melhorar as suas condições de vida, de as tornar capazes de decidir autonomamente dos seus destinos e, ainda, de as levar a assumir-se e a fazer-se representar junto dos poderes estatais. " (Albuquerque, Ferreira & Viegas, 2000:30).

A participação cívica dos imigrantes, no exercício de uma cidadania ativa, é uma dimensão importante de integração na sociedade de acolhimento. Para Horta (2010), em diferentes contextos de acolhimento de imigrantes, as associações têm desempenhado um papel fundamental nos processos de integração, de socialização, de solidariedade e de reforço de laços culturais comuns, apoiando os imigrantes em situações decorrentes das experiências migratórias e mobilizando-os social e politicamente (Oliveira, 2014).

O associativismo imigrante assume-se como um importante motor para a aquisição de capital social, por permitir o acesso a redes sociais que lhe estão inerentes e facilitar a socialização e aprendizagem de competências sociais e cívicas que permitem estabelecer ou reforçar redes sociais, surgindo, na perspetiva de Albuquerque (2013) como um "meio de educação não formal que promove a socialização para a cidadania" (Oliveira, 2014:163).

Para a caraterização das formas de associativismo imigrante conhecidas e reconhecidas em Portugal, recorremos aos dados disponibilizados pelo gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI) do Alto Comissariado para as Migrações e ao relatório Estatístico Decenal "Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal", publicado em 2014 pelo Observatório das Migrações[312]. A informação disponibilizada permite fazer uma caraterização sumária da evolução do tecido associativo de iniciativa imigrante no quadro institucional português e no modelo de integração promovido pelo país, em particular nas últimas duas décadas.

O conceito de associação de imigrantes encontra enquadramento legal na Lei nº 115/99, de 3 de agosto, regulamentada pelo Decreto Lei nº 75/2000, de 9 de maio. Estes documentos legais enquadram o regime de constituição, os direitos e deveres das associações que representam os imigrantes e os seus descendentes em Portugal. Nos termos da lei as associações de imigrantes são dotadas de uma personalidade jurídica, sem fins lucrativos, com diferentes escalas de abrangência (nacional, regional ou local), inscrevendo nos seus estatutos o objetivo de (a) proteger os direitos e interesses específicos dos imigrantes e seus descendentes a residir em Portugal no sentido de garantir a sua integração e inserção no território nacional; (b) assegurar a melhoria das suas condições de vida; (c) promover a capacitação das comunidades imigrantes; (d) propor ações necessárias para prevenir a discriminação. As associações de imigrantes são independentes do Estado e têm, segundo a lei, o direito de elaborar, aprovar e modificar os seus estatutos, eleger os corpos sociais e dirigentes, aprovar e implementar os respetivos planos de atividades e administrar o património de que são detentoras.

Entre os diferentes direitos que são concedidos na lei às associações de imigrantes, destacamos a possibilidade de participar na definição da política de imigração, nos processos legislativos referentes à imigração e na definição e execução de políticas locais relativas à imigração, assim como intervir junto das autoridades públicas em defesa dos imigrantes.

O relatório de monitorização da integração de imigrantes em Portugal, anteriormente referido, reconhece a importância da parceria entre as associações de imigrantes e o Estado Português para a implementação das políticas e medidas de integração de imigrantes em Portugal (Oliveira, 2014). Entre as potencialidades enunciadas, destaca-se o diálogo com as associações de imigrantes, fundamental no cumprimento da missão do Alto Comissariado para as Migrações (ACM)[313]. A garantia deste diálogo é da responsabilidade do GATAI, gabinete que também reúne um conjunto diverso de informação sobre as associações de imigrantes reconhecidas no país.

À data de elaboração do presente estudo contabilizavam-se 136 associações de imigrantes com representatividade reconhecida pelo ACM. O quadro 2 ilustra a evolução do número de associações ao longo do tempo, com destaque particular para a primeira década do séc. XXI em que o número de associações apresenta um crescimento de 138%.

[312] Relatório disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179573/Monitorizar+a+Integracao+de+Imigrantes+em+Portugal.pdf/97646615-77c5-432a-af59-39c34f6037ce

[313] O ACM, antes ACIDI e ACIME, é o instituto público em Portugal com a missão de promover a integração de imigrantes (http://www.acm.gov.pt).

Quadro 2

Associações de Imigrantes e seus Descendentes reconhecidas pelo ACM, entre 1999 e 2016

Ano	Local	Regional	Nacional	Nº de associações reconhecidas	Total associações reconhecidas
Nov. 1999 a 2002	26	19	10	55	55
2003-2007	35	12	9	56	111
2008-2012	16	2	2	20	131
2013-2016				5*	136

Fonte: Observatório das Migrações, 2014.
*Valor obtido a partir da tabela de registo das associações de imigrantes reconhecidas pelo ACM, disponível em:
http://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/AIs_Reconhecidas_pelo_ACM_06072015.pdf/7a8eabff-67a8-4f58-8a01-4f2822e207e1

Estas associações encontram-se dispersas por todo o país, embora com uma maior concentração (78% do total de associações) na Área Metropolitana de Lisboa. O seu âmbito de intervenção recai fundamentalmente sobre os territórios locais, escala em que se vivem os maiores desafios do processo de integração de imigrantes.

Em relação às comunidades representadas, a leitura do quadro 3 permite destacar o número de associações que representam múltiplas comunidades (38 associações reconhecidas). As associações das comunidades cabo-verdiana e guineense ocupam a segunda e terceira posição (19 e 16 associações), surgindo a comunidade oriunda de Angola com 13 associações. Entre as associações que servem comunidades originárias de países africanos nem sempre surge a referência específica a um país e em 12 associações apenas se identifica a comunidade africana como a principal destinatária.

Quadro 3

Número de associações reconhecidas, por comunidade representada, 2016

Comunidade Representada	Nº de associações reconhecidas	Comunidade Representada	Nº de associações reconhecidas
Africana	12	Brasil	5
Cabo Verde	19	Leste europeu	6
Guiné Bissau	16	Roménia	2
Angola	13	Ucrânia	2
S. Tomé e Príncipe	4	Moldávia	2
Moçambique	4	Eslovénia	1
Guiné Conacri	1	Rússia	1
Togo	1	China	1
Islâmica	3	Bangladesh	1
Filipinas	1	Outras/Múltiplas	38
Arábia	1		
Turquia	1		

Fonte: Associações de Imigrantes atualmente reconhecidas pelo ACM, I.P.. Disponível em: http://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/AIs_Reconhecidas_pelo_ACM_06072015.pdf/7a8eabff-67a8-4f58-8a01-4f2822e207e1 (elaboração própria)

As associações que servem a população imigrante oriunda de países do Leste europeu são seis, surgindo além destas sete associações que servem comunidades específicas desta região europeia: Roménia (2), Ucrânia (2), Moldávia (2) e Eslovénia (1). A comunidade brasileira, atualmente maioritária em Portugal surge representada por cinco associações. O maior número de associações de imigrantes de origem africana em Portugal explica-se, por um lado, pelo maior tempo de presença destas comunidades no território (Oliveira, 2014) e, por outro lado, como refere Albuquerque (2013) por um conjunto de outros fatores que justificam a maior participação associativa dos imigrantes e descentes de origem africana: são fatores individuais e estruturais que sustentam uma maior participação cívica destes grupos (Oliveira, 2014).
A tabela permite ainda identificar a presença de associações de comunidades que mais recentemente chegaram a Portugal, de que são exemplo a comunidade chinesa e a do Blangladesh.

Em Portugal as associações de imigrantes têm orientado a sua intervenção em três grandes domínios: i) *socioeconómico*, pela realização de ações de educação não formal de crianças e jovens, formação profissional em áreas diversas, dinamização de atividades desportivas, prestação de cuidados de saúde e participação em projetos de intervenção nos bairros, entre outros; ii) *cultural*, através da organização de atividades culturais associadas à promoção e transmissão da identidade cultural; iii) *político-legal*, pela realização de ações para a comunidade, orientadas para os direitos e deveres dos imigrantes, e pela representação dos interesses das comunidades de origem imigrante junto da sociedade em geral e do Estado em particular (Albuquerque, Ferreira & Viegas, 2000).

O importante papel que estas associações têm desempenhado na integração das comunidades de origem imigrante em Portugal justifica a definição de quatro medidas de política específicas no Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)[314]: "promoção do associativismo junto das comunidades imigrantes" (medida 7); "promoção do envolvimento comunitário dos jovens migrantes, através do associativismo jovem, reforçando a coesão identitária e a afirmação intercultural" (medida 8); "promoção da participação das mulheres imigrantes no movimento associativo" (medida 9); e, "capacitação das associações de imigrantes" (medida 10).

Convivência: integração, discriminação, racismo, xenofobia, coesão social

A convivência entre portugueses e comunidades imigrantes tem sido objeto de estudo por diversos autores. Mobilizamos para a presente análise os estudos realizados por Lages e Policarpo (2003), Lages et al. (2006), Vala, Brito e Lopes (1999, 2015), António (2012), Marques (2012), Ramos, Pereira e Vala (2016).

O estudo publicado recentemente por Ramos, Pereira e Vala (2016), apresenta uma discussão teórica sobre as atitudes em relação aos imigrantes, associando a génese das mesmas à

[314] Documento disponível em: http://jrsportugal.pt/images/memos/20150125-madr-pem-consulta-publica%20(1).pdf

percepção que resulta dos efeitos da presença de população imigrante a nível económico, político, social e cultural. Na mesma linha, Marques (2012) citando Fertig e Schmidt, associa a formação de atitudes em relação aos imigrantes às "percepções relativas aos efeitos dos imigrantes a nível económico, político, social e cultural" e não à realidade vivida (p. 76). Acrescem a estes efeitos a influência dos contextos e das configurações situacionais, em particular na emergência de comportamentos racistas, ou seja, em conjunturas particulares as atitudes individuais ou grupais podem alterar-se (Vala, Brito & Lopes, 2015).

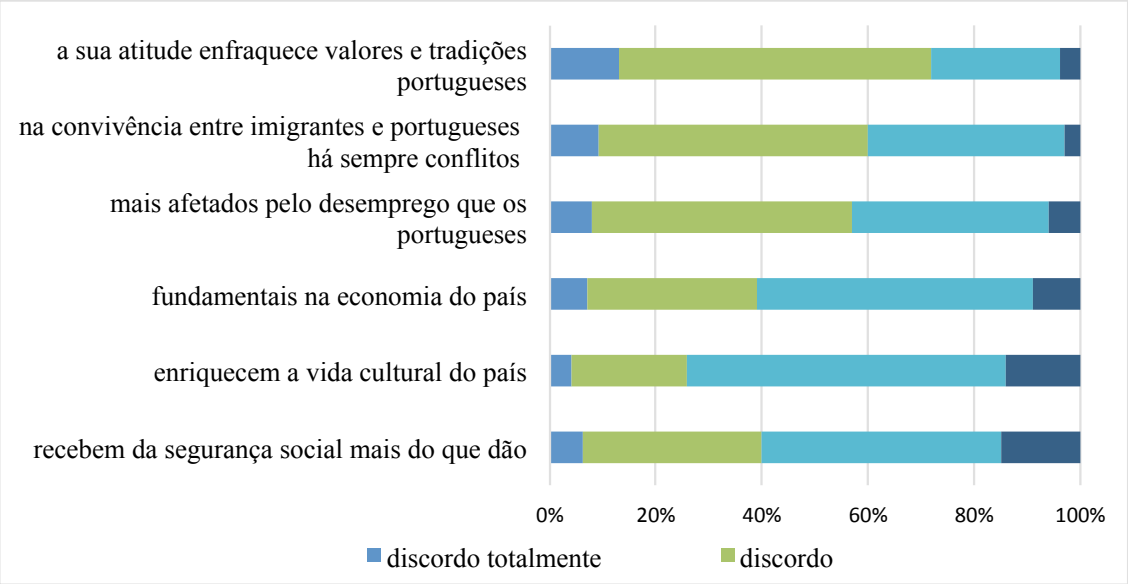
O estudo desenvolvido por António (2012), procura retratar as atitudes dos portugueses, retomando as linhas de investigação anteriormente desenvolvidas por Lages e Policarpo (2003) e Lages et al. (2006). A análise comparativa que apresenta é sustentada nos dados publicados no estudo de 2006 e na informação que recolhe nos inquéritos por questionário, em 2010, a uma amostra representativa da população portuguesa. Estes questionários avaliam os imigrantes num conjunto de tópicos, por grupos de origem imigrantes de leste (Europa de Leste), imigrantes brasileiros, imigrantes africanos, imigrantes asiáticos e imigrantes ocidentais – países da UE, EUA, Canadá, etc.). É a partir deste estudo que iremos apresentar uma breve reflexão sobre as atitudes dos portugueses face à imigração. Assim, a informação que mobilizamos de seguida tem origem no trabalho de António (2012).

A análise desenvolvida recai sobre quatro itens: 1) atitudes face ao número de imigrantes; 2) valorização da imigração e direitos dos imigrantes; 3) atitudes de aculturação; 4) preconceito. Sobre as atitudes face ao **número de imigrantes** os resultados do estudo indicam que em geral a população portuguesa (homens e mulheres) é favorável à diminuição do número de imigrantes, sendo entre os mais velhos que esta atitude se acentua. A situação económica (rendimento do inquirido) é também uma variável importante na análise – tendencialmente os indivíduos em situação de maior fragilidade têm uma reação negativa ao aumento da imigração, pois esta revela ser uma ameaça à sua situação laboral. Já o posicionamento político face à imigração, não tem em Portugal uma expressão significativa, existem diferenças na ação governativa dos diferentes grupos partidários, mas estas não se afirmam como um discurso anti-imigração.

Em relação à **valorização da imigração e direitos dos imigrantes** António (2012) justifica o reconhecimento da presença de imigrantes no país pelo contributo na vida económica e pelo enriquecimento cultural, não identificando uma atitude de enfraquecimento dos valores e tradições nacionais por via da imigração (Fig. 10). Ainda sobre os contributos da população imigrante na economia do país, a sondagem realizada por Marques (2012) reforça a imagem anteriormente apresentada, nesta 61% dos inquiridos afirmam que a presença de imigrantes é fundamental na vida económica do país e 78% justificam a sua opinião pela presença desta população em segmentos do mercado de trabalho que os portugueses excluem, mesmo estando a viver um contexto económico onde a taxa de desemprego regista valores muito elevados.

Fig. 10

Atitudes sobre o impacto dos imigrantes na vida do país, 2010 (%)



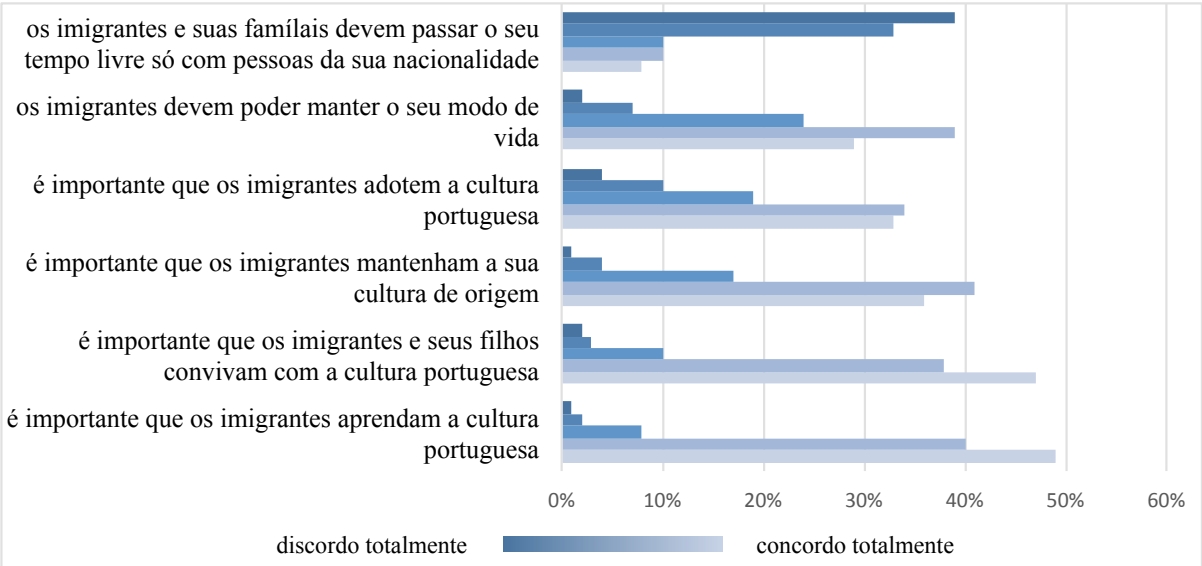
Fonte: António, 2012

Na questão relativa aos direitos, a população inquirida assume ter uma posição semelhante para com os direitos dos imigrantes e os direitos dos portugueses, evidenciada pelas seguintes variáveis: reunificação familiar (75% é favorável), direito ao voto (73% concorda) e naturalização (75% a favor). Contudo, em situações menos favoráveis, do ponto de vista económico, estas atitudes tornam-se menos favoráveis.

Sobre as **atitudes de aculturação** os resultados do questionário revelam que um grupo significativo (89% dos inquiridos) valoriza a aprendizagem da cultura portuguesa por parte dos imigrantes. Mais de 2/3 dos inquiridos (Fig. 11) concorda com a adoção da cultura portuguesa pelos imigrantes. Neste grupo de inquiridos, 85% afirma ser importante que as famílias imigrantes contactem com os portugueses, além dos contextos laborais/escolares e 72% são de opinião que os imigrantes não devem conviver apenas com os seus pares. Estas atitudes não colocam em causa a importância de manter a cultura de origem, pois 77% dos inquiridos revelam ter esta opinião, assim como 68% são a favor da manutenção dos modos de vida dos imigrantes. O estudo revela que as duas culturas, a de origem e a portuguesa, podem ser valorizadas em simultâneo pelo mesmo indivíduo.

Fig. 11

Atitudes de aculturação, 2010 (%)



Fonte: António, 2012

Os dados recolhidos no questionário também permitem avançar com a ideia de alguma divisão entre os inquiridos, na forma como se posicionam relativamente à integração, assimilação, separação e marginalização: 55% são a favor da integração, 19% pela assimilação, 13% pela separação e 14% pela marginalização.

A análise do **preconceito** recai, em primeiro lugar, sobre as caraterísticas pessoais (simpatia, honestidade, competência) e sobre a forma como os portugueses as associam aos principais grupos de imigrantes. Em segundo lugar, são analisadas as diferenças culturais percebidas entre portugueses e imigrantes. Num terceiro momento são explorados os resultados do racismo flagrante a partir de três indicadores.

As imagens dos portugueses relativamente às *características pessoais* dos imigrantes são analisadas em três dimensões: (1) alegres e bem-dispostos; (2) competentes e cumpridores; (3) sérios e honestos. Na formulação das questões procurou-se que as mesmas permitissem obter informação desagregada para homem/mulher, para os três principais grupos de origem, brasileiros, europeus de leste e africanos, e para os portugueses. A comparação dos resultados obtidos, desagregando homens e mulheres, evidencia não existirem diferenças significativas entre a avaliação feita, independentemente da nacionalidade (Quadro 4). Tendencialmente os resultados colocam os imigrantes de leste e os africanos como os mais "sérios e honestos" (30% dos inquiridos). Aos brasileiros, esta qualidade é atribuída por 22% dos inquiridos. Já os portugueses são classificados de "sérios e honestos" por 63% dos inquiridos.

Quadro 4

Caraterísticas atribuídas a mulheres e homens imigrantes e portugueses, 2010 (%)

grupos de origem	caraterísticas	Homens	Mulheres
portugueses	sérios e honestos	63	66
	competentes e cumpridores	62	65
	alegres e bem dispostos	48	50
europeus leste	sérios e honestos	30	29
	competentes e cumpridores	43	41
	alegres e bem dispostos	19	21
brasileiros	sérios e honestos	22	23
	competentes e cumpridores	27	28
	alegres e bem dispostos	75	72
africanos	sérios e honestos	30	34
	competentes e cumpridores	31	34
	alegres e bem dispostos	49	50

Fonte: António, 2012

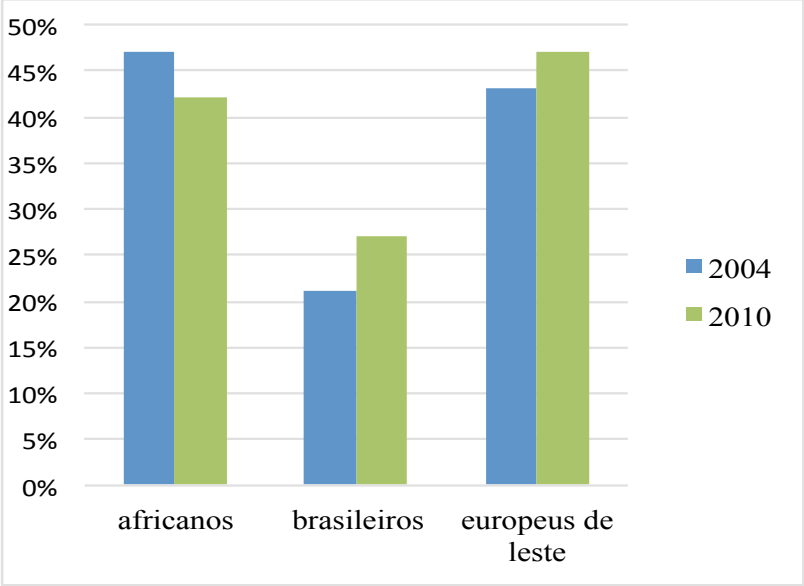
Os imigrantes de leste destacam-se na qualidade "competentes e cumpridores" (43%), surgindo os brasileiros (27%) e os africanos (31%) numa posição muito próxima. Os portugueses são classificados nesta dimensão por 62% dos inquiridos. Sobre a característica "alegres e bem dispostos" são os imigrantes brasileiros que mais se destacam (75%), afastando-se dos restantes grupos, com uma distância considerável face aos europeus de leste (19% das referencias).

Para avaliar as *diferenças culturais percebidas entre imigrantes e portugueses* foi solicitado aos inquiridos que se pronunciassem sobre "usos e costumes" e "educação dos filhos" utilizando três opções (nada diferentes, um pouco diferentes, muito diferentes). De seguida apresentam-se apenas os resultados que consideram os imigrantes muito diferentes dos portugueses.

O gráfico da figura 12, permite fazer uma leitura das percepções dos inquiridos em dois momentos diferentes. Os dois grupos mais diferentes são os imigrantes de leste (47%) e os africanos (42%), os brasileiros são considerados como o grupo que mais se aproxima dos portugueses. A relação apontada para os imigrantes africanos pode ser explicada, em parte, pelas diferenças biológicas das quais decorre a associação de africano a "negro", o equivalente a "diferente" para os portugueses.

Fig. 12

Percepção de diferenças culturais: usos e costumes (% de inquiridos que considera os imigrantes muito diferentes), 2004, 2010.



Fonte: António, 2012

Para a análise do *racismo flagrante* foram colocadas três questões: (1) se aceitariam ter como chefe um imigrante africano/brasileiro/europeu de leste – a atitude de indisponibilidade foi manifestada por 31% a 36% dos inquiridos; (2) se está disponível para colocar um filho numa escola com um grupo de alunos maioritariamente imigrante – as respostas variam entre 28% e 33%; (3) opinião sobre um possível cenário de casamento entre um filho ou irmão com um individuo oriundo de um dos três grupos – neste caso as percentagens variam entre 36% e 38%.

Para o cálculo do índice de racismo foram utilizadas as respostas aos três itens anteriores, recorrendo a uma escala que podia variar entre 1 (nada incomodado) e 4 (muito incomodado), para identificar as diferenças percebidas entre grupos de imigrantes e portugueses. O índice varia entre 0 e 3, correspondendo os valores mais altos a níveis mais elevados de racismo. Os maiores níveis de preconceito são associados aos imigrantes do leste (1,06), numa posição intermédia situam-se os imigrantes africanos (1,00), sendo o valor do índice para os brasileiros relativamente inferiores (0,94). Para a explicação destas atitudes, têm uma importância significativa os níveis de instrução, de rendimento e o posicionamento político dos inquiridos.

Os dados apresentados para a análise da perceção dos portugueses face à imigração evidenciam que, apesar da maioria ser favorável à diminuição do número de imigrantes, existe uma predisposição para o convívio, aceitação dos imigrantes de acordo com os traços culturais de origem e um posicionamento favorável à integração na sociedade portuguesa. O índice de racismo, apesar de diferente entre os três grupos maioritários, apresenta valores relativamente baixos.

A divulgação recente dos resultados do estudo European Social Survey (ESS)[315], realizado a partir de dados recolhidos em 2002/03 e 2014/15 em 18 países, corrobora a tendência geral

[315] 30 de novembro de 2016

apresentada anteriormente. Na opinião dos investigadores nacionais envolvidos no estudo (Jorge Vala e Alice Ramos) o inquérito que serviu de base ao relatório, revela a abertura dos portugueses à imigração e uma menor perceção dos imigrantes como uma ameaça. Denota-se também uma tendência para atenuar a perceção sobre os imigrantes como um perigo para a economia e segurança, contudo evidencia-se uma visão dos imigrantes como uma ameaça à cultura e identidade.

Referências

ALBUQUERQUE, R.; FERREIRA, L. & VIEGAS, T. (2000): O fenómeno associativo em contexto migratório duas décadas de associativismo de imigrantes em Portugal. Oeiras, Celta.

ANTÓNIO, J. H. (2012): "Atitudes face à imigração e aos imigrantes em Portugal", in António, J. H., Policarpo, V. (coords.), Os imigrantes e a imigração aos olhos dos portugueses, pp. 39-71. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

FONSECA, M. L.; MCGARRIGLE, J. (2014): "Immigration and policy: new challenges after the economic crisis in Portugal", in Levine E. & Verea M. (Eds.), Impacts of the Recent Economic Crisis (2008-2009) on International Migration, pp. 51-75. Ciudade de México, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em http://www.cisan.unam.mx/virtuales/pdfs/impactosMigracion/Immigration%20and%20Policy.pdf

FONSECA, M. L. (2008): "New waves: immigration to small towns and rural areas in Portugal. The case of Alentejo region", *Population, Space and Place*, volume 14, issue 6, pp.525-535.

FONSECA, M. L. (2001): "The Geography of recent immigration to Portugal", in King, R., de Mas, P., Beck, J. M. (eds.), Geography, Environment and Development in the Mediterranean, pp. 137-155. Brighton, Sussex Academic Press.

FREIRE, A.; RODRIGUES, F. (coords.) (2013): Participação eleitoral dos emigrantes e imigrantes de Portugal. OIM. Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/publicacao_participacao-eleitoral-emigrantes-imigrantes_out_2013.pdf

LAGES , M. F.; POLICARPO, V. (2003): Atitudes e valores perante a imigração. Lisboa, ACIME. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Sondagem+Imigrantes.pdf/54a67a91-fd62-47d1-96f0-c22a1dd25c6e

LAGES, M. F.; POLICARPO, V.; MARQUES, J. C.; MATOS, P. L. & ANTÓNIO, J. H. (2006): Os imigrantes e a população portuguesa: imagens recíprocas – análise de duas sondagens. Lisboa, ACIME. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo_OI_21.pdf/4faf3dc9-6531-4849-b1f0-bddb1bfe3566

MALHEIROS, J.; ESTEVES, A. (coords.) (2013): Diagnóstico da população imigrante em Portugal. Desafios e potencialidades. Lisboa, ACIDI. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183261/EstudoNacional_Web.pdf/54b9d9df-c68f-48ea-bfeb-cbfda776ad46

MARQUES, J. C. (2012): "Percepções sobre a imigração e o mercado de trabalho", in António, J. H., Policarpo, V. (coords.), Os imigrantes e a imigração aos olhos dos portugueses, pp. 75-91. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

OBSERVATÓRIO da EMIGRAÇÃO (2015): Emigração Portuguesa Relatório Estatístico 2015. Lisboa, Observatório da Emigração e Rede Migra Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL) Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Disponível em http://observatorioemigracao.pt/np4/file/4447/OEm_EmigracaoPortuguesa_RelatorioEstatis.pdf

OLIVEIRA, C. (coord.); GOMES, N. (2016): Indicadores de integração de imigrantes. Relatório estatístico anual 2016. Lisboa, Observatório das Migrações. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2016_.pdf/f276bae0-d128-43b5-8558-cdb410249fd2

OLIVEIRA, C. (coord.) (2014): Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal. Relatório estatístico decenal. Lisboa, Observatório das Migrações. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179573/Monitorizar+a+Integracao+de+Imigrantes+em+Portugal.pdf/97646615-77c5-432a-af59-39c34f6037ce

Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020). Disponível em: http://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem.

RAMOS, A.; PEREIRA, C.; VALA, J. (2016): Economic crisis, human values and attitudes towards immigrants, in Voicu, M.; Mochmann, I.; Dulmer, H. (ed.), Values, economic crisis and democracy, pp. 104-137. London, Routledge.

ROSÁRIO, E. & SANTOS, T. (2008): Quanto custa ser imigrante?, Colecção OI, 26. Lisboa, ACIDI. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/OI_26.pdf/5d210af5-29f4-4486-8992-a606b23bd86f

ROSSI, P. (2007): "Remessas de imigrantes: estudo de caso de brasileiros em Portugal", in Malheiros, J. (org.), Imigração brasileira em Portugal, Colecção Comunidades, 1, pp. 135-153. Lisboa, ACIDI. Disponível em http://www.ceg.ul.pt/migrare/publ/ImigrBrasileira.pdf

SEF (2015): Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2015. Oeiras, SEF/GEPF. Disponível em http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf

TOLENTINO, A. C.; ROCHA, C. M. & TOLENTINO, N. C. (2008): Estudo da importância e do impacto das remessas dos imigrantes em Portugal no desenvolvimento de Cabo Verde, Colecção OI, 27. Lisboa, ACIDI. Disponível em http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/OI_27.pdf/8bb0020b-4a2c-4788-a091-f16091914808

VALA, J.; BRITO, R.; LOPES, D. (1999): Expressões dos racismos em Portugal . 1ª ed. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

VALA, J.; BRITO, R.; LOPES, D. (2015): Expressões dos racismos em Portugal . 2ª ed. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais. Disponível em http://www.ics.ul.pt/imprensa/livroracismos.pdf

VIDIGAL, I. & PENA PIRES, R. (2014): Remessas 2013, OEm Fact Sheets, 02, Dezembro 2014. Lisboa, Observatório da Emigração. Disponível em http://observatorioemigracao.pt/np4/file/4006/OEm_FactSheet_02_2014_Remessas.pdf

REPÚBLICA DOMINICANA

ANÁLISIS DE LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM-RD), Vielka Polanco y Wilfredo Lozano, PhD. Consultor

1. INTRODUCCIÓN

La República Dominicana es un país migratorio por partida doble. La Encuesta Nacional de Inmigración del 2012 indica que más de 500 mil extranjeros inmigrados residían en el país a la hora de la encuesta, lo que representa un 5% del volumen total de población. Por otro lado, las cifras de la emigración, que se estima en un 12% indican que el país es también un Estado emisor.

Más allá de las cifras, las migraciones internacionales han pasado a representar un componente determinante de la vida económica y definido un capítulo muy importante en la vida política y social de la nación. Esto se revela en lo económico en asuntos claves. Por un lado, la inmigración de trabajadores haitianos al país, desde principios del pasado siglo XX, pese a que no determinan el grueso de la oferta de mano de obra en el mercado laboral, sectorialmente constituyen el componente de la oferta laboral más importante en la agricultura, concentran más del 30% de la mano de obra vinculada a la actividad de construcciones urbanas y en las actividades llamadas informales, sobre todo en el pequeño comercio, constituyen un componente importante de su dinámica. En el campo de la emigración las remesas representan también un componente determinante de la balanza de pagos del país, y han pasado a constituir un eje central de los presupuestos familiares de las familias pobres sobre todo de los hogares dirigidos por mujeres, definiendo así un eje central del ingreso nacional. En lo que sigue veremos algunas informaciones puntuales respecto a esta realidad.

Flujos migratorios

La emigración dominicana

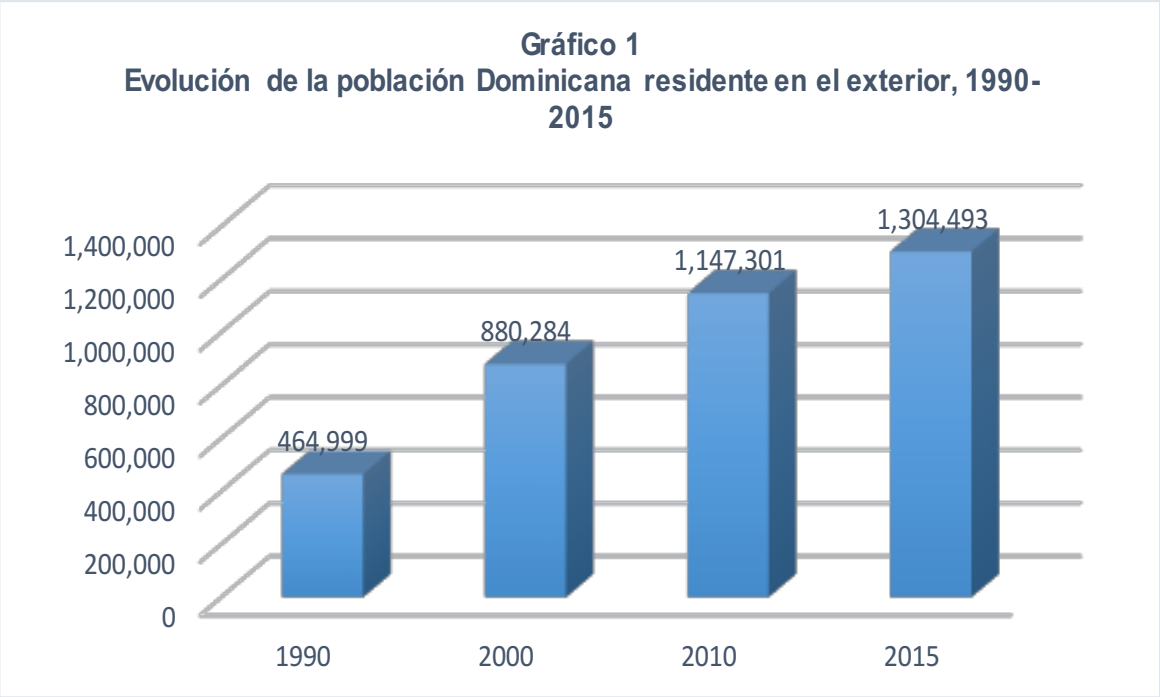
Modernamente, sobre el desarrollo emigratorio podemos distinguir dos períodos: El primer período, de 1961 a 1980, que corresponde a los inicios y expansión de la emigración, en la transición política post trujillista y en el marco de desarrollo del modelo agroexportador y de industrialización por sustitución de importaciones y la pujante dinámica de la urbanización. El

segundo período, se extendió desde inicios de los años 80 a mediados de la década de 1990, caracterizados por la crisis del sector agroexportador e industrias de sustitución de importaciones y la transición hacia los enclaves industriales de zona franca y el turismo. Puede distinguirse un tercer período menos estudiado que se extiende desde fines de la década del 90 a la actualidad y se corresponde con la fase de consolidación del modelo de economía de servicios.

A partir del examen de los censos de los principales países de recepción, la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD estimó el volumen de la emigración dominicana en 220,131 personas para 1980, 454,754 para 1990, y en 959,396 para el 2000 (PNUD/ODH, 2005: 124). En 1991, la Encuesta demográfica y de Salud, ENDESA/1991 arrojó que el 12.9% de los hogares tenía miembros anteriores residiendo en el exterior y un estimado de 507,000 personas emigradas (IEPD-PROFAMILIA, 1992). La Encuesta Nacional de Propósitos Múltiples, que realiza cada año la Oficina Nacional de Estadística desde el 2005, incluyó en sus mediciones de 2007 y 2011 variables sobre la migración internacional. La encuesta del 2007 registró un 9.2% de los hogares con miembros anteriores residentes en el exterior y un total de 298,166 personas emigradas (ONE, En Hogar, 2009: 97,98) y la del 2011 un 9.4% de los hogares y 366,261personas emigradas (ONE, En Hogar, 2012: 137,138); cifras que subestiman con gran amplitud la magnitud de la emigración dominicana.

Un acercamiento más apropiado y actualizado al volumen de la población dominicana radicada en el exterior, es el ofrecido dentro de los estimados del número de migrantes internacionales que, desde hace algunos años, lleva a cabo la División de Población de Naciones Unidas, para un conjunto de 232 países y áreas a partir de los registros censales y de población de éstos, y que son presentados en una matriz de origen y destino. Los estimados correspondientes al volumen de la población de emigrantes dominicanos, conforme a la última revisión disponible, efectuada en diciembre de 2015, aparecen más abajo. Entre 1990 y el 2015 la población dominicana residente en el exterior se multiplicó por 3, de acuerdo a las Naciones Unidas.

Gráfico 1



Pueden señalarse varias tendencias sobre la evolución por países de recepción de los emigrantes dominicanos. Primero, la migración a Estados Unidos, el destino mayoritario de la emigración dominicana y que concentra poco más del 70%, se intensificó durante la oleada migratoria 1985-1995, favorecida por los relativos accesos al visado y montos elevados de admisiones, acrecentados por el proceso de regularización de estatus derivado de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración. Luego, con la entrada en vigor de la Ley de Migración de 1996, se fueron fortaleciendo las restricciones y selectividades en el acceso a la migración regular, proceso que se tornó más rígido tras los acontecimientos terroristas de septiembre de 2001. Estos factores pueden servir de contexto general, por el lado del país de recepción, para explicar que el stock de migrantes dominicanos casi se duplicara entre 1990 y 2000, con un aumento de 97.7%, mientras en la siguiente década disminuyera su ritmo. No obstante, consideramos que el aumento asumido por Naciones Unidas e incluido en el cuadro 2, de apenas un 16.6% entre 2000-10, es muy bajo.[316]

Cuadro 1
REPUBLICA DOMINICANA: Evolución de la población dominicana residente en el exterior, 1990-2015

Años	Población total	Emigrantes	Porcentaje de la población
1990	7,179,330	464,999	6.5
2000	8,553,739	880,284	10.3
2010	9,884,371	1,147,301	11.6
2015	10,496,535	1,304,493	12.4

Fuente: Basado en UN/DP: data base POP/DB/MIG/stock/Rev.2015 y ONE, Proyecciones de población, 2015.

[316] Los estimados de UN/DP sobre la población de migrantes dominicanos en EE.UU en años recientes son más bajos que los derivados de la Encuesta de Comunidades Estadounidenses (American Community Survey), una fuente importante de referencia en la materia. Para el 2010, por ejemplo, la diferencia es de unos 77 mil, tres veces mayor que el margen de error por defecto de la encuesta para ese parámetro.

Segundo, el dinamismo de la emigración a varios países de Europa refleja el proceso de diversificación de destinos ensayado por los emigrantes dominicanos, que despuntó desde finales de la década de 1980 y se ha acrecentado durante la primera década del presente siglo. Mediante este proceso España se convirtió en el segundo país receptor de emigrantes dominicanos e Italia pasó a ocupar el cuarto lugar; en tanto la población de migrantes dominicanos en los cinco países europeos incluidos en el cuadro 2 de referencia se multiplicó por 7 entre 1990 y 2015, pasando a concentrar del 6.9% al 17.2% del total de migrantes en los años respectivos.

Tercero, en contraste con el dinamismo de la migración a Europa resaltan el retroceso en la migración dominicana a Venezuela y, de acuerdo con los datos, el relativo estancamiento de la migración hacia Puerto Rico. Venezuela fue un destino importante para los dominicanos durante la década de 1970 y primera mitad de la siguiente, en el contexto del boom del petróleo y la política de importación de trabajadores; la siguiente fase de crisis económica y política marcó un desestimulo a la emigración dominicana, proceso que persistió durante la primera década del presente siglo. Puerto Rico, de su parte, fue el segundo destino de los emigrantes dominicanos desde los años de 1960, especialmente como tránsito hacia Estados Unidos, expandiéndose la migración durante el segundo ciclo emigratorio dominicano, en parte a través de la migración de indocumentados por vía de los viajes clandestinos en precarias embarcaciones (viajes en "yolas"), lo que se revela en el aumento del 65.5% del número de migrantes dominicanos radicados en el vecino país entre 1990-2000. Durante los años del presente siglo dicha migración, como indican las cifras, se ha desacelerado, con una variación porcentual del stock de migrantes de apenas 3.9% entre 2000-10; y con una reducción apreciable entre 2010-15 en el contexto de la severa crisis que afecta ese país.[317]

Finalmente, cabe señalar que la población de migrantes, clasificada en el resto de países, con una participación porcentual en el total de 3.7% para 2015 incluye una variedad de destinos de importancia relativa. En este sentido, destacan los migrantes dominicanos radicados en países y posesiones de la región del Caribe (excluido Puerto Rico), que comprenden alrededor del 70% de los totales correspondientes al resto de países, y en varios de los cuales los migrantes dominicanos constituyen el principal colectivo de inmigrantes, tales como en Curazao, St Marteen, Islas Vírgenes (EEUU) y Antigua. En el resto de países aparecen incluidos, además, otros países de América Latina, algunos con cifras subestimadas en los datos de NU/DP, como en el caso de Argentina y Chile.[318]

Como se observa en el cuadro 2, en el período 1990-2015, los Estados Unidos en general concentraron el mayor volumen de la emigración pasando de reunir 347,858 emigrantes dominicanos en el 1999 (75%), a 940,874 emigrantes (72%), pero su peso relativo disminuyó en ese periodo. España fue el país de mayor dinamismo, como mencionado anteriormente, alcanzado en el 2015 a concentrar el 11%, cuando en el 1990 apenas concentraba el 3%. Al final del periodo en cuestión, para el 2015, los otros dos focos emigratorios fueron Puerto Rico (4.4%) e Italia (3.2%).

[317] Los estimados para Puerto Rico se aproximan a las cifras de los censos de 2000 y 2010 y a los resultados de la Encuesta de Comunidades Estadounidenses para varios años del presente siglo. No obstante, al ser los dominicanos el principal grupo de inmigrantes en esa isla, con tradicionales patrones de migración irregular e indocumentada, la cuestión de la omisión y sub-registro de censos y encuestas siempre está presente. Así, algunos autores de ese país han hecho estimados que sobrepasan las cifras de los censos y en mayor medida lo hacen las opiniones estimativas que se difunden por los medios de comunicación.

[318] NU/DP estima el número de migrantes dominicanos en Argentina en 682 para 2010 y en 684 para 2015, mientras que el censo de población argentino de 2010 registró 6,414 personas nacidas en República Dominicana.

Tabla 2

REPUBLICA DOMINICANA: Evolución de la población dominicana radicada en el exterior, según principales países de radicación, 1990-2015.

Países	Número de emigrantes dominicanos				Porcentaje de aumento		
	1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015
Total	**464,999**	**880,284**	**1,147,301**	**1,304,493**	**89.3**	**30.3**	**13.7**
Estados Unidos	347,858	687,677	802,001	940,874	97.7	16.6	17.3
España	15,160	36,953	136,976	151,369	143.8	270.7	10.5
Puerto Rico	37,207	61,563	63,981	57,891	65.5	3.9	-9.5
Venezuela	18,280	14,293	14,254	14,743	-21.8	-0.3	3.4
Italia	8,674	17,793	42,262	42,269	105.1	137.5	0.0
Holanda	2,403	5,593	7,792	8,688	132.8	39.3	11.5
Suiza	4,751	7,223	9,151	10,754	52.0	26.7	17.5
Canadá	2,668	5,106	8,772	9,803	91.4	71.8	11.8
Alemania	1,012	6,279	10,721	11,091	520.5	70.7	3.5
Panamá	1,474	5,859	6,893	8,095	297.5	17.6	17.4
Resto de países	25,512	31,945	44,498	48,916	25.2	39.3	9.9

Fuente: Basado en UN/DP: data base POP/DB/MIG/stock/Rev.2015

La inmigración y sus tendencias

Desde los años noventa, como marco de referencia, la inmigración hacia la República Dominicana ha venido adquiriendo una importancia determinante, yendo en un progresivo aumento. Es indudable que ello se encuentra estrechamente relacionado a las transformaciones de la economía nacional, que pasó en los años noventa de ser una economía típicamente agroexportadora a constituirse en una economía de servicios, donde la actividad del turismo, las zonas francas, los servicios urbanos, se constituyeron en sus ejes dinámicos. Esto estimuló la dinamización de flujos inmigratorios en ejes como el turismo y la actividad de construcción, pero también en áreas de servicios.

Los censos de 1993 y 2000 establecen cifras similares de inmigración, pero el del 2010 registra cuatro veces más que el inmediato anterior. Las cifras en los dos primeros censos no deben conducir a pensar que en esos años hubo poca inmigración, ni tampoco debe asumirse que las cifras del 2010 son las que realmente revelan un significativo incremento. En este aspecto de la inmigración generalmente los censos son deficientes y tienden a subcontabilizar. Y en el caso del 2010 parece haber influido un mayor esfuerzo de registro de extranjeros y una mayor duración del levantamiento censal mismo.

Ahora bien, las encuestas que se han hecho para medir la inmigración arrojan una mayor cantidad de inmigrantes que las registradas por los censos. La más reciente es la ENI-2012 que registra una población de inmigrantes de 524,632 personas. La estimación de UN/DP también muestra cifras mayores que la proporcionada por los censos, pero inferior a la ENI-2012.

Tabla 3

REPUBLICA DOMINICANA: Inmigración según censos, encuestas y estimaciones, 1990-2015

Años	Total inmigrantes	Porcentaje de la población
Censos de población		
1993	95,465	1.3
2002	96,229	1.1
2010	395,791	4
Encuestas		
1991/ENDESA	112,000	1.5
1996/ENDESA	145,800	1.8
2003/ENFT	183,000	2.1
2007/ENHOGAR	204,948	2.2
2008/ENFT	243,680	2.4
2011/ENHOGAR	328,055	3.3
2012/ENI	524,632	5.2
Estimados NU/DP		
1990	291,151	4.1
2000	355,611	4.2
2010	393,720	4
2015	415,564	3.9

Fuente: ONE, censos de población de 1993, 2002 y 2010.
IEPD, Encuesta Demográfica y de Salud, 1991 y 1996.
BC, Encuesta de Fuerza de Trabajo, 2003 y 2008
ONE, Encuesta de Hogar de uso Múltiple, 2007 y 2011
ONE-UE-UNFPA, Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2012
UN/DP: database POP/DB/MIG/stock/Rev.2013

Si nos concentramos en la ENI-2012 y los estimados de la UN/DP del 2015 podemos apreciar lo siguiente: 1) los mayores contingentes inmigratorios son los procedentes de Haití (78.8% según Censo 2010 y 87.3% según la ENI-2012). De acuerdo a la UN/DP 2015 la inmigración haitiana representaba el 79.2% ese año. 2) El segundo grupo inmigratorio lo constituyen estadounidenses con el 6.2% según el censo del 2010, 2.6% según la ENI-2012 y 6.2% según UN/DP en el 2015. 3) Las restantes categorías inmigratorias representan cifras relativas menores del 2%.

Tabla 4

REPUBLICA DOMINICANA: Inmigrantes radicados en el país por censo, encuesta y estimado, según principales países de origen, 2010-2015

Países de origen	Censo del 2010		ENI-2012		UN/DP Rev. 2015	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Total	**395,791**	**100.0**	**524,632**	**100.0**	**415,564**	**100.0**
Haití	311,969	78.8	458,233	87.3	329,281	79.2
Estados Unidos	24,457	6.2	13,514	2.6	25,814	6.2
España	6,691	1.7	6,720	1.3	7,062	1.7
Puerto Rico	5,763	1.5	4,416	0.8	6,083	1.5
Venezuela	5,132	1.3	3,434	0.7	5,417	1.3
Cuba	3,639	0.9	3,145	0.6	3,841	0.9
Italia	3,595	0.9	4,044	0.8	3,795	0.9
Colombia	3,416	0.9	2,738	0.5	3,606	0.9
Francia	1,936	0.5	3,599	0.7	2,043	0.5
Alemania	1,574	0.4	1,792	0.3	1,661	0.4
China	1,406	0.4	3,643	0.7	1,484	0.4
Resto países	26,213	6.6	19,354	3.7	25,477	6.1

Fuentes: basado en ONE, 2010; ONE-UE-UNFPA, 2012; UN/DP: data base POP/DB/MIG/stock/Rev.2015

Gobernanza de la migración en la República Dominicana

La Ley General de Migración No. 285-04 (LGM), y su Reglamento de Aplicación No. 631-11, constituyen el marco regulatorio para las migraciones en la República Dominicana. La LGM presenta un enfoque integral de las migraciones, siendo su objeto "ordenar y regular 1os flujos migratorios en el territorio nacional, tanto en lo referente a la entrada, la permanencia y la salida, como a la inmigración, la emigración y el retorno de los nacionales"[319].

Asimismo, la LGM redefinió el sistema migratorio nacional estableciendo un sistema de gestión bajo distintos organismos que aplican la ley y la política migratoria. Entre estos se encuentra la Dirección General de Migración (DGM) encargada de regular la inmigración extranjera en cuanto su entrada, permanencia y salida; el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) encargado del manejo, organización y control del otorgamiento de las diferentes categorías de visado para viajar a la República Dominicana; el Ministerio de Interior y Policía (MIP) órgano oficial encargado de la aplicación de la LGM, supervisar a la DGM, y presidir el Consejo Nacional de Migración (CNM); el CNM, encargado de asesorar al Estado en asuntos migratorios; y el Instituto Nacional de Migración (INM) que funciona como apoyo técnico del CNM en el estudio y diseño de políticas migratorias.
Finalmente, es preciso destacar la Ley 1-2012 sobre Estrategia Nacional de Desarrollo (END), la cual establece la visión país a largo plazo (2030), a través de ejes, objetivos y líneas de acción estratégicas, que permiten identificar la política migratoria dominicana.

[319] Artículo 1, LGM.

De la END se destacan tres objetivos en particular en materia migratoria: 1) Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional; objetivo que a su vez contiene líneas de acción para:

a) Reordenar y modernizar el marco legal e institucional, asegurando que sea compatible con las mejores prácticas internacionales y el respeto a los derechos de la población inmigrante, con fines de fortalecer el sistema de registro, gestión y control de los flujos migratorios; y
b) Asegurar el respeto a los derechos humanos de la población inmigrante y su protección frente a toda forma de violencia.

Otro objetivo específico de la END es: 2) Promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional; objetivo con líneas de acción para:

d) Fortalecer los mecanismos para que la población emigrada pueda tener activa vinculación económica, social, política y cultural con la Nación dominicana; y
e) Apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país. Por último, el tercer objetivo específico relativo a migración en la END apunta a promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza; su línea de acción se enfoca diseñar e implementar proyectos para el desarrollo integral de la zona fronteriza, tomando en cuenta su especificidad geopolítica, cultural, ambiental y socioeconómica.

Migración y Desarrollo

Las remesas y su impacto

Las remesas son transferencias monetarias y de bienes realizadas por los migrantes internacionales a sus parientes y relacionados en los países de origen, pero las mismas pueden agruparse como enviadas por los emigrantes, en nuestro caso por los dominicanos radicados en el exterior, o enviadas por los inmigrantes, en nuestro caso por los extranjeros radicados en la República Dominicana.

Desde los años noventa del siglo XX las remesas transferidas por los emigrantes dominicanos han mantenido un continuo crecimiento, alcanzado una tasa media de crecimiento de 19% anual entre 1990-2000 y de 8.1% durante la primera década del siglo XXI. El ascenso de las remesas apenas se interrumpió en el 2009, en el que hubo una caída de 5.6%. Asimismo, entre 2011-12 las mismas apenas crecieron un 0.6%. La crisis en los principales países de recepción de los emigrantes, especialmente en Estados Unidos y España, no parece haber tenido un impacto apreciable hasta ahora en el valor total de las remesas recibidas.

Estados Unidos concentra la mayor fuente de remesas (65%), seguido por España (12.5%), correspondiendo a los emigrantes residentes en ambos países, el 84% del total, el 78% de valor de las remesas enviadas. Las cifras revelan que los emigrantes dominicanos radicados en los países europeos son los que envían los promedios más elevados de remesas, y entre ellos, los residentes en Suiza remiten el valor medio más alto. Entre 2011 y 2012 hubo una reducción en los valores promedios de envío de -6.1%, que podría indicar un resultado frente a la crisis en los principales países de recepción.

Gráfico 2

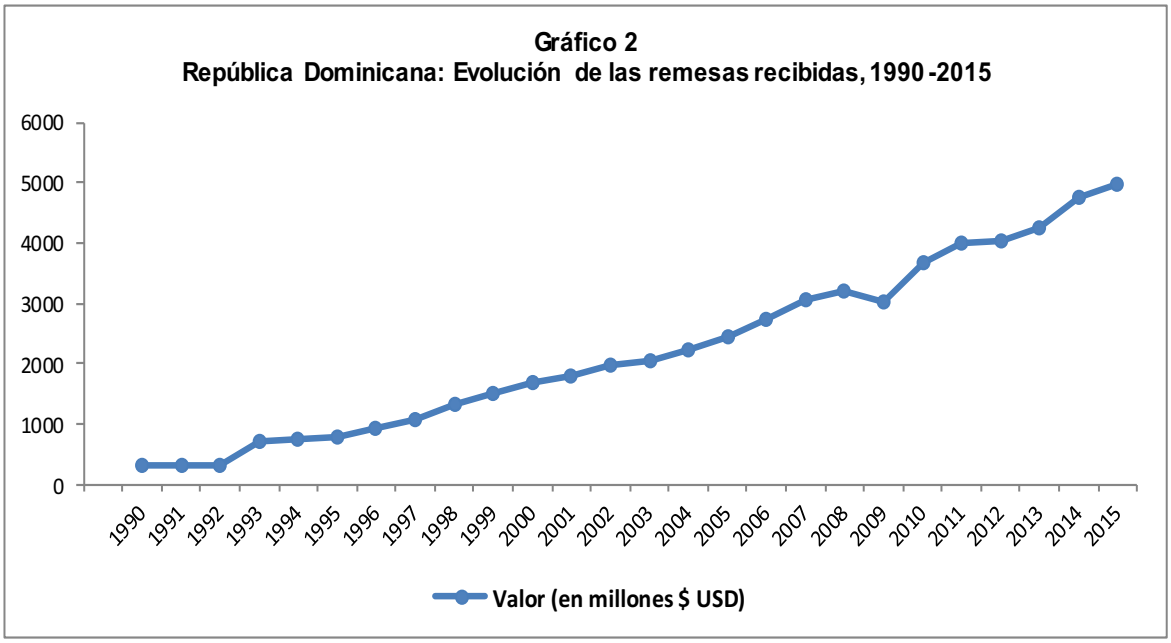


Tabla 5

REPUBLICA DOMINICANA: Porcentajes del valor total de las remesas formales recibidas y valor promedio de los envíos, según país de procedencia de las remesas, 2010-2012

País	Porcentaje total de remesas formales recibidas			Valor medio de los envíos (USD$)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**218.6**	**229.0**	**215.1**
Estados Unidos	66.4	64.0	65.4	199.8	203.9	196.1
España	12.1	13.7	12.5	314.6	383.3	321.3
Puerto Rico	3.4	3.1	3.3	178.5	154.0	156.6
México	4.0	3.1	2.7	217.4	255.5	241.7
Italia	3.3	3.2	2.6	306.4	336.2	279.5
Haití	1.9	1.9	1.9	205.1	180.6	185.8
Suiza	1.0	1.4	1.7	441.0	456.7	410.5
Canadá	0.8	1.0	1.1	265.5	261.6	259.2
Alemania	1.0	1.0	0.9	372.3	384.9	339.9
Francia	0.8	0.8	0.9	373.2	380.0	333.3
Otros	5.2	6.7	7.0	-	-	-

Fuente: BC-DI, 2014

Las remesas por habitante se han multiplicado por cuatro entre 1995-2013, ubicándose en $415.5 dólares para ese último año. Desde el 2000 la proporción del valor de las remesas respecto al PIB se ha mantenido en alrededor del 7%. Las remesas tienden a equipararse al valor de las exportaciones de los enclaves de zonas francas y a los ingresos derivados del turismo, los dos ejes que han impulsado la transición al modelo de desarrollo vigente.
Sobre la incidencia de las remesas a escala de los hogares, como proporción de los hogares receptores en el total y de la población vinculada a los mismos, las informaciones no son totalmente certeras. De acuerdo a los datos de la ENDESA-1996, el 11.8% de los hogares recibía remesas desde el extranjero para ese año. El censo de 2002 –el único de los censos nacionales de población que ha incluido la medición de las remesas—arrojó que el 10.2% de los hogares recibía remesas, unos 224,868 hogares, con una población de 879,896 personas. La Encuesta En-Hogar, en sus levantamientos, de 2007 y 2011, registraron cifras similares de hogares receptores de remesas, de 17.0% y 16.7% respectivamente (ONE, 2009:110; ONE, 2012:148).

Tabla 6

REPUBLICA DOMINICANA: Valor de las remesas recibidas y proporción de las remesas respecto a algunas variables económicas, 1995-2013

Años	Valor (en millones $USD)	Remesas per cápita ($USD)	Remesas como porcentajes de:					
			PIB	Exportaciones	Exportaciones Zona Franca	Turismo	Inversión Extranjera	Deuda Externa
1995	794.5	100.7	4.8	17.7	27.3	50.6	191.8	19.9
2000	1,689.00	197.4	7	22.1	35.4	59.1	177.2	46.2
2005	2,429.90	263.3	7.1	29.4	51.2	69.1	216.4	35.0*
2010	3,682.90	372.6	7.1	54	89.8	87.5	182	33.3
2011	4,008.40	400.4	7.2	47.9	85.6	90.4	176.1	31.4
2012	4,045.40	399.1	6.9	45.3	84.2	85.4	128.7	29.1
2013	4,262.30	415.5	7	45.2	86.1	83.2	214.1	27.1

*Para 2004
Fuente: BC-DI, 2014

Sobre los flujos de remesas enviadas desde la República Dominicana existe poca información. Sólo recientemente el Banco Central (BC) ha publicado informaciones sobre dichos flujos para 2010-12, en base a las nuevas fuentes de registro de las remesas. De acuerdo a las cifras del BC, se aprecia que las remesas enviadas conforman alrededor del 10% de las remesas recibidas en los años respectivos. Respecto a los flujos de remisión puede observarse que el principal destinatario de las remesas formales para 2012 es Estados Unidos (47.2%), seguido por Haití (16.4%) y España (7.2%). No obstante, todo indica que el principal destino de las remesas totales enviadas es Haití, aunque la mayor parte o la totalidad de las remesas que van a ese país son informales.

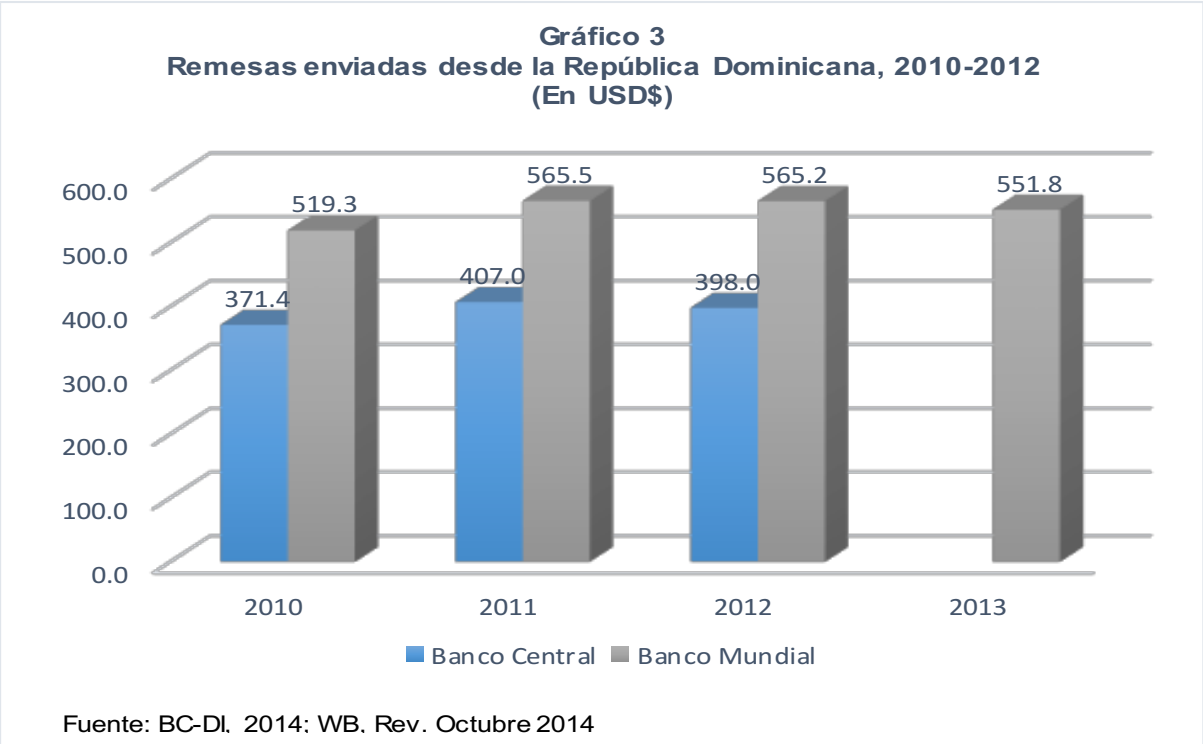


Tabla 7

REPUBLICA DOMINICANA: Porcentaje del valor total de las remesas formales enviadas, según país al que se envían las mismas, 2011 y 2012

País	Porcentaje del total de remesas formales enviadas	
	2011	2012
Total	**100.0**	**100.0**
Estados Unidos	18.9	47.2
Haití	10.6	16.4
España	1.5	7.2
Colombia	0.9	3.8
China Continental	0.5	2.0
México	0.4	1.9
Ecuador	0.5	1.8
Panamá	0.5	1.7
Puerto Rico	1.5	1.6
Italia	0.4	1.5
Otros	64.3	14.9

Fuente: BC-DI, 2014

Estado de la convivencia

La indocumentación de la población inmigrante en la República Dominicana es uno de los mayores desafíos para su plena integración en la sociedad dominicana. La situación de vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos ha sido ampliamente reconocida, situación que se ve agravada cuando se encuentran en situación irregular, ya que los coloca en una situación de mayor riesgo y vulnerabilidad.

Para enfrentar esta situación, el Estado dominicano puso en vigencia el "Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular", el cual se instituyó mediante el Decreto del Poder Ejecutivo No. 327-13 de fecha 29 de noviembre de 2013 y que fue ejecutado de diciembre de 2013 a junio de 2015.[320] Al cierre del plazo, el PNRE contó con un total de 284,174 personas inscritas, de las cuales 275,702 (97%) fueron nacionales haitianos. También se destaca que se inscribió el 69% de los extranjeros que residían en el país de acuerdo a la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) llevada a cabo en el año 2012. De las personas inscritas en el PNRE, 239,956 obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud de regularización.[321]

Con el PNRE, la República Dominicana ha llevado a cabo uno de los más grandes programas de regularización de migrantes en la región, de forma gratuita y con gran flexibilidad hacia la población beneficiaria, en un contexto regional y global en el que la cuestión migratoria ha devenido en uno de los problemas políticos más difíciles de tratar y resolver.[322]

Asimismo, de la mano con la documentación de la población extranjera, es preciso destacar que, a inicios de 2016, el Gobierno dominicano tomó los primeros pasos para poder incluir a los trabajadores extranjeros en el sistema de seguridad social. Mediante la emisión del Decreto 96-16 en febrero de 2016, se habilitó la modificación de la normativa interna en materia de seguridad social para permitir el acceso de la población extranjera en condición migratoria regular, incluyendo a los migrantes beneficiarios del PNRE al sistema de seguridad social dominicano.323 Es así como a partir del 3 de octubre de 2016, los trabajadores extranjeros pueden registrarse en el Sistema Único de Información y Recaudo de la Tesorería de la Seguridad Social, habilitándose el registro en el sistema de seguridad social a los trabajadores extranjeros en condición migratoria regular con documentación emitida por la Dirección General de Migración o por el Ministerio de Interior y Policía, incluyendo aquellos documentados a través del PNRE.324 A continuación, se presentan el estatus de la inclusión de trabajadores extranjeros en el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) en cumplimiento de la Resolución 377-02 del Consejo Nacional de Seguridad Social y el Decreto 96-16 del Poder Ejecutivo, al 26 de octubre de 2016.

---

[320] La sentencia TC/0168/13 del 23 de septiembre de 2013, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ordenó la puesta en marcha de un plan nacional de regularización de extranjeros en condición migratoria irregular en el país el cual se había previsto desde 2004 en la LGM.

[321] Estadísticas Oficiales proporcionadas por el Ministerio de Interior y Policía sobre el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

[322] Comité de Derechos Humanos, *Anexo 6to Informe del Estado*, República Dominicana, supra nota 45, párr. 134.

[323] Decreto No. 96-16, que modifica los artículos 20, 28 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social no. 775-03. G.O. No. 10833 del 8 de marzo de 2016.

[324] TSS instruye afiliación de trabajadores extranjeros en las ARS, AFP y ARL a partir del 3 de octubre 2016. Disponible en: https://www.dominicanasolidaria.org/tss-instruye-afiliacion-de-trabajadores-extranjeros-en-las-ars-afp-y-arl-a-partir-del-3-de-octubre-2016/

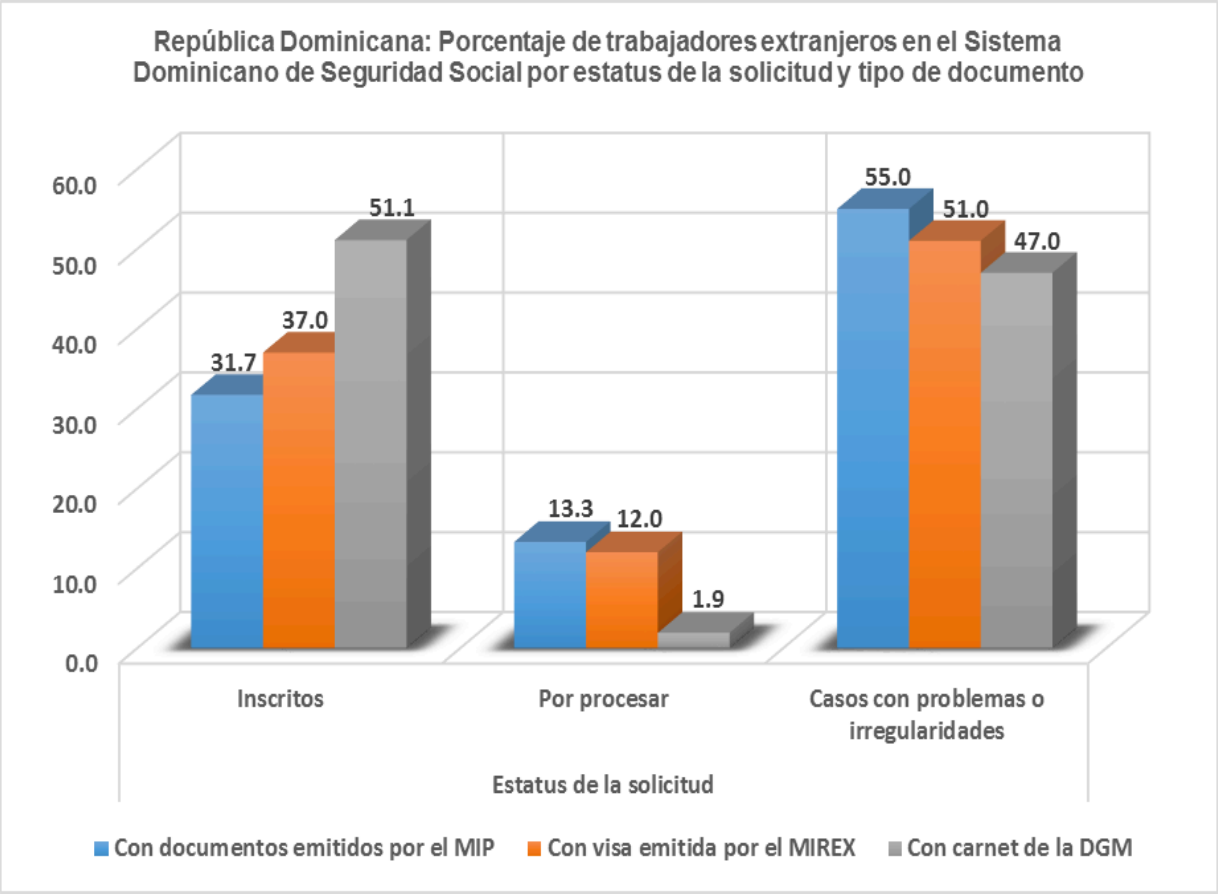
Tabla 8

REPÚBLICA DOMINICANA: Inclusión de trabajadores extranjeros en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, por estatus de la solicitud, según tipo de documento.

Tipo de documento	Total de solicitudes[1]		Estatus de la solicitud					
			Inscritos		Por procesar		Casos con problemas o irregularidades[2]	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Total	**4,091**	**100.0**	**1,387**	**34.0**	**497**	**12.1**	**2,207**	**53.9**
Con documentos emitidos por el MIP	3,341	100.0	1,058	31.7	444	13.3	1,839	55.0
Con visa emitida por el MIREX	384	100.0	142	37.0	46	12.0	196	51.0
Con carnet de la DGM	366	100.0	187	51.1	7	1.9	172	47.0

1 Datos generados entre el 3 y el 26 de octubre de 2016, proporcionados por la Tesorería de la Seguridad Social.
2 Algunas de las irregularidades identificadas son: número de documento presentado inválido o ilegible, pasaporte vencido o que vence en menos de 30 días, falta de distinción de nombre y apellido de solicitante, falta de fecha de nacimiento en documento, imagen escaneada ilegible, solicitudes duplicadas, y que la documentación anexa no corresponde a la solicitud presentada.

Gráfico 4



Conclusión

El Estado dominicano ha alcanzado importantes logros que empiezan y son consecuencia de la reforma legal e institucional migratoria iniciada en el año 2004, con la promulgación de la Ley General de Migración, como es la creación del Consejo Nacional de Migración, como instancia de alto nivel para la definición de políticas públicas así como el Instituto Nacional de Migración, como órgano técnico-científico en apoyo al Consejo, así como es el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros 2014. De igual forma, el Estado dominicano tiene por delante desafíos para maximizar la integración y el desarrollo tanto de la población inmigrante en la República Dominicana como de la población dominicana residente en el exterior.

A nivel institucional, se están dando pasos concretos para la implementación de figuras jurídicas como la del Habitante Fronterizo, que regula el cruce fronterizo diario de residentes en el área limítrofe de Haití y la creación de las Oficinas de Coordinación Laboral para velar por el cumplimiento de las regulaciones migratorias por parte de trabajadores migratorios.
Asimismo, el Estado dominicano está en proceso de diseño de los mecanismos que permitan otorgar un estatus migratorio definitivo a los 239,956 extranjeros documentados y regularizados bajo el Plan, una vez concluido el plazo de vencimiento de los carnets que vencen en el 2017.

Finalmente, en cuanto a la población dominicana residente en el exterior, la creación del Instituto del Dominicano en el Exterior (INDEX) en el 2016, constituye una oportunidad para propiciar el fortalecimiento y la ampliación de las medidas y los mecanismos dirigidos a la protección y atención de los dominicanos y dominicanas en el exterior e integración la población dominicana residente en el exterior con proyectos que impacten en el desarrollo económico, político, social, tecnológico y cultural del país.

Bibliografía

Banco Central, *Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT)*. Años: 2003 y 2008

Banco Central. *Remesas,* 2014

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000.

Instituto de estudios de Población y Desarrollo (IEPD), PROFAMILIA. *Encuesta Demográfica y de Salud*, ENDESA. Años: 1991 y 1996

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos. *Anexo 6to Informe, República Dominicana.* Respuestas motivos de preocupaciones y observaciones de CCPR/C/DOM/Q/5. [CCPR/C/DOM/Q/6].

Nota de Prensa. *TSS instruye afiliación de trabajadores extranjeros en las ARS, AFP y ARL a partir del 3 de octubre 2016*. Disponible en: https://www.dominicanasolidaria.org/tss-instruye-afiliacion-de-trabajadores-extranjeros-en-las-ars-afp-y-arl-a-partir-del-3-de-octubre-2016/

Oficina de Desarrollo Humano (ODH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano República Dominicana*. Años: 2005, 2010.

Oficina Nacional de Estadísticas. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Años: 1993, 2002 y 2010

Oficina Nacional de Estadísticas. *Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población*, 2015.

Oficina Nacional de Estadísticas. *Informe General de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2012)*, 2013.

Oficina Nacional de Estadísticas. *Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples* (ENHOGAR). Años: 2007, 2009, 2011, 2012

ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Tendencias en Migrantes Internacionales*. Años: 2013 y 2015 (UN/DP)

República Dominicana. *Decreto No. 96-16*, que modifica los artículos 20, 28 y 34 del Reglamento de la Tesorería de la Seguridad Social no. 775-03. G.O. No. 10833 del 8 de marzo de 2016.

República Dominicana. *Decreto que establece el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular.* [Decreto N º 327-13]. Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana. 26 de noviembre, 2013.

República Dominicana. *Decreto*. [Reglamento de Aplicación 631-11]. Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 19 de octubre de 2011.

República Dominicana. *Ley General de Migración*. [Ley No. 285-04] Dada en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, el 3 de agosto de 2004.

URUGUAY

UN ESTUDIO SOBRE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE IDA Y VUELTA EN URUGUAY (2008-2015)

Silvia Facal Santiago y Carla San Pedro, Universidad de la Empresa (UDE).

Agradecimientos

Queremos agradecer la ayuda brindada para la realización de esta investigación al señor Matías Arias de la Secretaría de Dirección Nacional de Migración, al Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, Embajador Jorge Muiño al Mag. Andres Freire, secretario ejecutivo de la Junta Nacional de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Alba Goycoechea, Jefe de Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones en Uruguay, al Mag. Julio Fitipaldo por su ayuda en el procesamiento estadístico de los datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística, a la Universidad de la Empresa, Universidad Pontificia de Comillas, España.

Introducción

Los movimientos migratorios de ida y vuelta –inmigración, emigración y emigración de retorno- han formado parte de la historia de Uruguay desde su independencia en 1825 hasta el presente. Hasta el año 1963 Uruguay presentó siempre saldos migratorios positivos debido a las importantes oleadas inmigratorias que fueron llegando al país procedente, principalmente, de Europa y en menor medida del Cercano Oriente y de países vecinos como Brasil y Argentina. A pesar de ello también se produjo una continua emigración de uruguayos hacia el exterior la cual pasó desapercibida debido a la importancia de la inmigración. En la década de 1960 se invierte esta situación debido a la menor llegada de inmigrantes y a la fuerte salida de uruguayos hacia el exterior provocada por la crisis económica vivida por el país a la cual se le suma, a partir de 1973 una crisis institucional seguida por otras sucesivas crisis económicas como la de 1982, 1999 y 2002. De este modo, los saldos migratorios presentaron un saldo negativo hasta el año 2008 fecha en la cual se produjo una crisis económica en los principales destinos de nuestra emigración – España y Estados Unidos- provocando con ello una desaceleración en la salida de uruguayos hacia el exterior acompañada también por un proceso de retorno y de llegada de nuevos inmigrantes al país procedentes principalmente de la región y también de Estados Unidos y Europa.

En el presente trabajo presentamos los resultados de una investigación realizada durante los años 2015 y 2016 sobre los movimientos migratorios de ida y vuelta en el país. En el mismo hacemos hincapié, principalmente, en los movimientos migratorios recientes, es decir, en los acaecidos entre el año 2008 y 2015 a través de la variable inmigración, emigración y emigración de retorno.

Medición de los movimientos migratorios recientes en Uruguay

La migración es una de las variables utilizadas para medir la evolución de una población. Esta última no se mantiene constante a lo largo del tiempo y se ve modificada como efecto de la inmigración, la emigración, la emigración de retorno, la fecundidad y el envejecimiento.

Desde los inicios mismos de su vida independiente, Uruguay presentó acuciantes problemas demográficos que se intentaron subsanar a través de la atracción de inmigrantes de procedencia europea. No obstante, a la par que se intentaba captar inmigrantes también se producía una emigración de uruguayos hacia el exterior, principalmente a la Argentina. La llegada de los inmigrantes al país conjuntamente con la de refugiados, a la cual habría que agregar la salida de uruguayos hacia el exterior e incluso su retorno, se produjo a lo largo de nueve etapas bien diferenciadas entre el último tercio del siglo XIX y los primeros años del siglo XXI.

La **primera etapa** se produjo desde los inicios de la vida independiente del país hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) con un paréntesis producido entre 1839 y 1851. El Uruguay que nació a la vida independiente apenas contaba, en 1830, con 70.000 habitantes, si bien en 1875 poseía ya 450.000, y en 1908 un poco más de un millón de habitantes (Pereira y Trajtenberg, 1966). Este espectacular crecimiento se debió a la variable natalidad, dominante hasta 1890, unida al descenso en la tasa de mortalidad y a la inmigración procedente de Europa de países como España, Italia, Francia y de países vecinos como Brasil (Pereira y Trajtenberg, 1966). A pesar de la llegada masiva de inmigrantes al país también se produjo una importante emigración de uruguayos hacia la Argentina y en menor medida hacia Brasil. Los flujos emigratorios de cierta envergadura habían empezado ya en el país en tiempos de la presidencia del coronel Lorenzo Latorre (1876-80) como efecto de la desocupación acaecida en el medio rural (Aguiar, 1982). Ya, en 1920, Julio Martínez Lamas, economista no profesional pero gran conocedor de la realidad uruguaya, hablaba de que 120.000 uruguayos residían fuera de nuestras fronteras (Aguiar, 1982). Volviendo a las cifras de la inmigración se puede afirmar que el estallido de la Primera Guerra Mundial supuso un freno a la entrada de los 3.500 inmigrantes que, en promedio, habían estado llegando al país anualmente (Pereira y Trajtenberg, 1966).

Durante los años de la guerra, los cuales constituirían la **segunda etapa** se hizo prácticamente imposible salir de los países en conflicto y esto afectó de forma negativa los saldos migratorios de Uruguay.

Una vez finaliza la contienda mundial comienza la **tercera etapa** la cual transcurrió hasta la entrada en vigor de la Ley 8.868 de 1932 de migración. Durante este periodo la llegada de contingentes inmigratorios procedentes tanto de España como de Italia fue eclipsada por el arribo al país de un conjunto de nacionalidades europeas y de otras procedencias –rusos, polacos, lituanos, húngaros, rumanos, checoslovacos, yugoslavos, turcos, armenios, palestinos…- que representaron el 72% del total de los inmigrantes. En general, los inmigrantes que arribaron al país, unos 107.000 aproximadamente (Pereira y Trajtenberg, 1966) escapaban de sus países de origen por efecto de los problemas económicos que trajo aparejada la Primera Guerra Mundial, por cambios de fronteras o por persecuciones étnicas sufridas por algunos pueblos, como los armenios del Imperio turco-otomano.

A partir de 1932 y hasta el estallido del Segunda Guerra Mundial (1939-1945) se produce la **cuarta etapa**. Debido a la legislación restrictiva de la época descienden las cifras de entrada de extranjeros al país.

Los años de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) marcaron una nueva etapa, **la quinta**, en la cual se produce un descenso dramático de la entrada de inmigrantes y principalmente de refugiados a consecuencia de la guerra y a la prohibición impuesta a los judíos de los territorios alemanes u ocupados por ellos de emigrar fuera de los mismos.

Una vez finalizada esta nueva contienda mundial se produce la **sexta etapa** la cual se extendió hasta el año 1955. En este período se vivió la recuperación provocada por la posguerra; se pasó de un saldo neto negativo a poco más de 5.000 efectivos anuales. Pero, para esta época, Uruguay ya no era el territorio atractivo que fue en otros momentos debido a los incipientes problemas económicos vividos.

Luego de estos años, en los cuales se produjo el último gran aluvión de inmigrantes y refugiados llegados al Uruguay, se inicia la **séptima etapa** que se extendió hasta el año 1963. En la misma se presentó una disminución en la llegada de inmigrantes al país por dos razones: por un lado, la recuperación económica de los países europeos que recibieron la mayor parte de la ayuda del Plan Marshall, como Alemania Federal, el Reino Unido y Francia, motivó la necesidad de mano de obra inmigrante para su industria y sus servicios que llegaría, en un principio, de los países menos desarrollados de Europa y que, con anterioridad se había dirigido a otros países como Uruguay. Por otra parte, también influyó la finalización del ciclo de crecimiento económico motivado por la posguerra y por la Guerra de Corea (1950-1953).

En 1963 se abría, por lo tanto, la **octava etapa** la cual llegaría hasta 2008. En esta larga etapa Uruguay se convirtió en un país de emigración, presentando durante todo el período saldos migratorios negativos, debido a la fuerte crisis económica de 1965, luego la de 1973 - acompañada por una crisis institucional, el golpe de estado del 27 de junio debido al cual se instaló una dictadura cívico-militar hasta 1985 -, seguida por la de 1982 y la de 1999 y 2002. Al mismo tiempo, continuó recibiéndose inmigración, pero de forma marginal y de nueva procedencia, como los países de la región (Arocena y Aguiar, 2009). A partir de 2009 se comenzaron a producir cambios en los saldos migratorios uruguayos como efecto de la crisis global económica iniciada en 2008 en los Estados Unidos a consecuencia de la burbuja inmobiliaria vivida en el citado país y acompañada por la nueva ley de migración la 18.250 de 2008.

A partir de ese año se inicia la **novena etapa**, la cual se encuentra caracterizada, como podremos ir observando en los siguientes puntos, por el fuerte retorno de emigrantes uruguayos del exterior, acompañado por la entrada de inmigrantes procedentes no sólo de la región sino también de países del norte desarrollado. De este modo, Uruguay ha ido presentando saldos migratorios positivos desde 2009 hasta el momento actual.

2.1. Inmigración

En Uruguay siempre se le ha dado una gran importancia a la variable inmigración. Hasta mediados de la década de 1960, como ya hemos comentado, el país presentó siempre saldos migratorios positivos gracias a la llegada masiva de inmigrantes procedentes principalmente de Europa y de países de la región como Argentina y Brasil. Las sucesivas oleadas

inmigratorias recibidas por el país tuvieron un fuerte impacto desde el punto de vista demográfico debido a que aumentaron la población del país y la rejuvenecieron. Sin embargo, una vez que se produce un revés en los saldos migratorios la población uruguaya prácticamente se estanca y comienza a producirse el envejecimiento de la misma. Esta situación se mantendría incambiada hasta el año 2008. Por primera vez en casi cinco décadas Uruguay logró revertir, a partir de 2009, sus saldos migratorios negativos como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 1

Saldos migratorios en Uruguay entre 2008 y 2015

AÑO	ENTRADAS	SALIDAS	DIFERENCIA
2008	2.782.731	2.825.575	- 42.844
2009	2.984.914	2.858.117	126.797
2010	3.536.693	3.528.050	8.643
2011	4.645.958	4.537.344	128.614
2012	4.839.698	4.779.597	60.101
2013	5.226.934	5.216.954	9.980
2014	5.372.187	5.363.796	8.391
2015	5.310.300	5.256.334	53.961

Fuente: Dirección Nacional de Migración, 2016.

El cambio en los saldos migratorios, según hemos podido observar en los listados de pasajeros ingresados y egresados se debe a la llegada de extranjeros con intención de residir en el país y de uruguayos retornados. En 2011 se realizó un censo de población en el cual se refleja que el stock de residentes nacidos en el exterior en el país es de 77.003 -2,4% del total- (Censo, 2011). Si lo comparamos con el registrado en censos anteriores (véase gráfico 1) es más bajo, aunque supera al último conteo registrado de población extranjera realizado a través de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006.

Gracias al dato aportado por el Censo de 2011 se puede comprobar que han existido flujos recientes de inmigración que han renovado el stock acumulado de extranjeros residentes en el país luego de realizada la ENHA de 2006. Si tenemos en cuenta la información sobre residencias concedidas a extranjeros para pasar a residir en Uruguay las mismas tuvieron un pico en el año 2008, 2009, 2013 y 2014 como bien se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 2

Residencias concedidas entre 2008 y 2015

AÑO	RESIDENCIAS CONCEDIDAS
2008	3.981
2009	3.825
2010	2.183
2011	1.071
2012	2.426
2013	3.748
2014	3.755
2015	1.706

Fuente: Elaboración propia con datos de la DNM.

En el período que va entre el año 2008 y 2015 se concedieron un total de 22.695 residencias. Por lo tanto, se puede inferir que desde 2011 hasta el año 2015 se produjo un aumento en el

número de residentes extranjeros en Uruguay. Los principales países de origen de los mismos serían por este orden: Argentina (5.838), Brasil (3.734), Estados Unidos (1.620), Perú (1.380) y España (1.134). Es decir que la mayor concesión de residencias se efectuó a países vecinos o de la región y conjuntamente con ellos a los dos principales destinos de nuestra emigración más reciente fuera del subcontinente americano. Igualmente se puede resaltar que las cifras brindadas por la concepción de las residencias definitivas pueden resultar un poco engañosas. Veamos el siguiente ejemplo: según la información proporcionada por las mismas, entre 2008 y 2015, 170 dominicanos obtuvieron la residencia definitiva en el país; no obstante, si observamos los listados de ingresos y egresos de ciudadanos dominicanos en igual período se puede comprobar como 2.231 personas de dicho origen se quedaron a residir en Uruguay, es decir, que la mayoría de este contingente inmigratorio se encuentra en el país de forma irregular. Si comparamos los lugares de procedencia de los extranjeros a los cuales se les concedió la residencia definitiva con quienes figuran en el Censo de 2011 se pueden observar coincidencias en el origen, aunque también diferencias en el orden de distribución de los extranjeros. De este modo, según datos del Censo de 2011, el mayor contingente de población extranjera residente en el país está constituido y en este orden por: Argentina (26.782), España (12.676), Brasil (12.882), Italia (5.541) y Estados Unidos (2.811). El número de residentes españoles e italianos se corresponden con corrientes llegadas a Uruguay hace ya más de cinco décadas.

En el período que va de 2008 hasta 2015 destaca también el aumento de residencias otorgadas a países de la región como Chile (870), Colombia (620), Paraguay (542), Cuba (487) y Venezuela (364). Se trata de orígenes no tradicionales. Destaca también la concesión de residencias definitivas a finlandeses (439). Esta última circunstancia se relaciona con la apertura de la fábrica de celulosa Botnia de capital finlandés. Es interesante destacar también como predomina la presencia femenina entre los inmigrantes de la región y la masculina entre los procedentes de países desarrollados (Censo, 2011). A su vez el Censo de 2011 mostró que la población inmigrante presenta cifras positivas en cuanto a nivel educativo (cuentan con niveles educativos más altos que la población nacida en Uruguay), ingresos (participan de los más altos quintiles de ingresos) y nivel de ocupación (57,4% están ocupadas, 4,8% desocupadas y 37,8% son inactivas).

Entre los extranjeros residentes en Uruguay encontramos también a los refugiados. En el país vivían, a mediados de 2013, 134 personas refugiadas, a mediados de 2015, 375 y, a mediados de 2016, 460 (CORE, 2016). Hasta el año 2013 destacaban las solicitudes de refugiados de Colombia, pero a fines de ese año se produce un aumento constante de solicitudes provenientes de África, Asia y Europa (Goycoechea, 2016). Con la ley 18.076 (Derecho al refugio y a los refugiados) de 2006 se crea (artículo 23) la Comisión de Refugiados (CORE) encargada de estudiar las solicitudes en conjunto con ACNUR, representado en Uruguay por SEDHU, una ONG del Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana. Un refugiado puede ser cualquier persona que llegue al país y piense que puede estar siendo perseguida por su etnia, su grupo social, su género, su raza, su religión, su nacionalidad o por determinadas situaciones políticas; también aquellas personas que hayan huido de su país por sentir que estaban amenazadas por su seguridad o derechos o libertades (artículo 2 de la ley 18.076). La solicitud de refugio se realiza en la frontera uruguaya, y el Estado está obligado a no discriminar, a no rechazar en la frontera y a no devolverla al país en que esa persona dice estar en peligro (artículo 10 de la ley 18.076). Los derechos y obligaciones de un refugiado son los mismos de cualquier ciudadano uruguayo natural o legal o residente definitivo (artículos 19 a 22). Tiene derecho a una cédula de identidad, a un título de identidad y viaje -es responsable de saber si requiere visa para viajar a otro país-, tiene derecho a reunificación familiar -a los

familiares también se les da la calidad de refugiados- y tiene derecho a la ciudadanía legal, con la que pierde la calidad de refugiado. No tienen tratamiento diferencial ni prestación económica específica. Con relación a los refugiados sirios y de Guantánamo llegados al país entre 2014 y 2015 debemos destacar que los mismos no lo hicieron a través de ACNUR sino de programas específicos de Presidencia de la República y por tal motivo el Estado uruguayo les ha entregado una mensualidad en dinero, pero debemos recalcar que la ley es clara cuando dice que el refugiado se debe ganar la vida por sí mismo y tiene los mismos derechos de asistencia social que todos los otros ciudadanos del país.

Finalmente queríamos destacar también como en la actualidad Uruguay en la región junto con Chile, Perú, Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador y Venezuela, es un país de destino y a su vez de origen y tránsito de hombres y mujeres víctimas de explotación sexual y trabajo forzoso (OIM). Esta situación se constata también en el último informe de 2014 del Departamento de Estado de Estados Unidos en el cual se coloca a Uruguay en la lista de vigilancia del Nivel 2 de países con presencia del delito de tráfico de personas. Además, el informe destaca fenómenos más recientes como la explotación sexual de ciudadanas dominicanas o de otros países de la región. Igualmente menciona como los trabajadores extranjeros en el servicio doméstico, la agricultura y el procesamiento de la madera son vulnerables al trabajo forzoso. Pone como ejemplo también la situación de algunos pescadores extranjeros a bordo de barcos comerciales de bandera de otros países que han atracado en Uruguay. En concreto menciona el caso de los trabajadores de origen africano que llegaron a Uruguay en un barco chino. El informe destaca también como el gobierno de uruguayo no cumple totalmente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, aunque se destaca por tratar de lograrlo. Concluyendo, el informe menciona como el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) reportó la asistencia a 113 posibles víctimas de la trata y la explotación sexual en el 2014, incluyendo cinco posibles víctimas de trata laboral. Se trata de un claro aumento, comparado a las 40 posibles víctimas reportadas en 2013. Con relación al origen de esas víctimas hace hincapié en que 97 eran de la República Dominicana y 12 eran uruguayas. Según el informe, el gobierno dotó de US$ 114.000 al Mides para asistir a estas víctimas (Informe trata de personas, 2014). La Red de apoyo al Migrante ha expresado en continuas ocasiones su preocupación por trata de dominicanos en Uruguay. Destacan el cobro de grandes sumas de dinero para facilitar la migración, con propuestas engañosas y la trata de mujeres para el comercio sexual. Durante el año 2010 se encontró un 10% de mujeres extranjeras iniciándose en el ejercicio de la prostitución y en el 2014, las mujeres extranjeras representaban el 50% y en su mayoría se trata de dominicanas, confirmando éstas los indicios sobre posibles situaciones de trata (Red de Apoyo al Migrante, 2016). Incluso datos no oficiales indican que desde el 2011 se atendieron más de 200 casos de trata de personas en el servicio de asistencia a víctimas del MIDES. Aproximadamente entre un 15 y 20% retornaron voluntariamente a su país con el apoyo de OIM (Goycoechea, 2016).

Luego de presentada la situación de la inmigración en el país se podría concluir que se debería flexibilizar los trámites sobre la adquisición de residencias ya que, como lo ponen de manifiesto las estadísticas, existen varios colectivos en situación de irregularidad y, al mismo tiempo, se debería presionar a los empleadores para dar de alta en el sistema de Seguridad Social a los extranjeros para que los mismos tengan contemplados todos sus derechos sociales. Al mismo tiempo se tendría que producir mayores controles para evitar situaciones de trata de personas.

2.2. Emigración

La emigración ha afectado a Uruguay desde, prácticamente, su nacimiento como nación independiente, aunque, como ya hemos comentado, la misma pasó desapercibida debido a la importancia de la inmigración la cual superaba fuertemente a la salida de uruguayos del país. Recién se toma conciencia de las implicaciones de la emigración cuando los saldos migratorios positivos se revirtieron y pasaron a ser negativos a partir del año 1963. Entre el período intercensal que va de 1963 hasta 1975 emigraron del país 201.376 (Cabella y Pellegrino, 2005). La mayoría de estos uruguayos estaban en las edades más productivas, es decir en los rangos de edad entre los 20 y 29 años. Además, el nivel de instrucción de estos emigrantes era superior al promedio de la población: mientras el 3% de los uruguayos tenía, en 1975, educación universitaria, el 5,8% de los emigrantes contaba con ella (Aguiar, 1982). En el siguiente período intercensal, entre 1975 y 1985, se calcula que emigraron 177.822 (Cabella y Pellegrino, 2005). El grueso de esta última cifra se genera, sobre todo, en los primeros años, como consecuencia no sólo de los efectos en nuestra economía de la crisis del petróleo de 1973, sino también de la dictadura cívico-militar. Los emigrantes de ese período siguieron parámetros similares a los del anterior: también tenían un nivel de instrucción más alto que el promedio uruguayo y se encontraban en edades activas laboralmente. Los más propensos a emigrar fueron personas que se desempeñaban en cargos directivos medios y superiores, así como personal asalariado (Aguiar, 1982). En el siguiente período intercensal, que se extendió entre 1985 y 1996, el número de emigrantes se redujo a 98.730 personas (Cabella y Pellegrino, 2005), aunque nuevamente presentaron características similares a los períodos anteriores. La medición realizada en el período intercensal de 1996 a 2004 arrojó una cifra de 117.000 personas (Cabella y Pellegrino, 2005) emigradas. Como se puede observar se produce un aumento bastante importante en la salida de uruguayos hacia el exterior, en el último período citado, debido, principalmente, a la concurrencia de dos crisis económicas de importancia como fueron la de 1999 y la de 2002. Si tenemos en cuenta todas las cifras presentadas de salida de uruguayos hacia el exterior se puede observar como cerca de 500.000 uruguayos emigraron en el período (477.928 según los cálculos realizados por Caballa y Peregrino, 2005) de los cuales unos 337.021 (Caballa y Peregrino, 2005) estarían residiendo en otros países a diciembre de 2004. De acuerdo al resumen de la estimación de emigrantes y residentes uruguayos en el exterior entre 1963 y 2004, la mayoría de los compatriotas que viven en el exterior son hombres.

Para conocer la realidad emigratoria uruguaya entre los años posteriores a la fase I del Censo de Población de 2004 y el año 2015 tendríamos que recurrir a fuentes menos exactas debido a la falta de información proporcionada al respecto por el censo de 2011. Para el citado periodo contamos con datos de la ENHA (2006) y del Ministerio de Relaciones Exteriores con relación tanto a la cantidad de uruguayos residentes actualmente en el exterior como a sus características demográficas. Según la ENHA (2006) el 55% de las personas que decidieron abandonar el país entre los años 2000 y 2006 fueron jóvenes de entre 20 y 29 años. Cuando salieron del país, el 60% eran hijos del jefe o jefa del hogar, lo que evidencia que la emigración en los jóvenes tiene mucho que ver con la emancipación del hogar. A su vez, España y Estados Unidos siguieron siendo los países más escogidos por quienes buscan nuevas oportunidades en el exterior, ya que concentraban el 70% de las opciones de destino migratorio. Por otra parte, Argentina, que en décadas anteriores incorporaba la mitad de los emigrantes uruguayos, recibió solamente el 11,9% y Brasil, el 4,7%. Con respecto a las razones de la emigración, el argumento de mayor peso siguió siendo el de las dificultades en el mercado de trabajo. Por otra parte, la encuesta indicó que, si bien los vínculos con los familiares en el país se consideraban fuertes, más de la mitad no había podido regresar desde

el momento de su partida. No obstante, el 31% enviaba ayuda económica a sus hogares en Uruguay, aunque esto variaba en función del país de residencia: de los que están en Argentina, sólo el 10% enviaba remesas, mientras que el 50% de los que estaban en Estados Unidos lo hacía. Asimismo, la encuesta señala como la emigración uruguaya internacional presentaba un carácter selectivo y los emigrantes tenían un nivel educativo superior al promedio de la población residente en el país como bien puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 3

Nivel educativo más alto alcanzado antes de salir al exterior por emigrantes residentes y población residente en Uruguay de 15 y más años en %

Nivel educativo más alto alcanzado	**Total población emigrantes recientes 15 y más años**	**Total población residente en Uruguay 15 y más años**
Primaria	11	1,6
Secundaria	24,7	35,6
Enseñanza técnica UTU	10,2	21,2
Secundaria segundo ciclo	32,6	20,9
Estudios terciarios no univ. y magisterio	5,3	4,4
Universidad	14,9	5,7
Otros	0,2	10,5
No sabe y sin información	1,1	0
Total	100	100

Fuente: ENHA, 2006. Módulo Migración.

De los datos presentados se puede inferior como la llamada “fuga de cerebros” ha venido perjudicando al país y beneficiando a los receptores de nuestra emigración reciente.

Con relación a la cifra de uruguayos residentes en el exterior, según datos aportados por el Ministerio de Relaciones Exteriores vivían, a diciembre de 2015, un total de 529.422 uruguayos (16% aproximadamente de la población del país). Si tomamos en cuenta la cifra de residentes a diciembre de 2004 y la de residentes uruguayos en el exterior a diciembre de 2015 se podría intuir que en el citado período emigraron cerca de 200.000 uruguayos (192.401). Esta cifra es meramente aproximativa dado que las cifras aportadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores han sido obtenidas de los registros de los consulados y/o de los censos de población de los países de residencia de los uruguayos y en algunas circunstancias no se encuentran contemplados los nacionales uruguayos con doble nacionalidad o algunos compatriotas en situación irregular. Incluso no se debe olvidar la variable retorno.

Podemos concluir entonces que la emigración reciente de uruguayos hacia el exterior se concentra principalmente en Estados Unidos (44.544 uruguayos residirían en Estados Unidas a diciembre de 2011 –Cervantes, 2012- y unos 68.814 a diciembre de 2015 –Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015-) y España (75.417 uruguayos residirían en España a diciembre de 2014, según datos del Padrón Municipal español) y se trata personas jóvenes en edades fecundas y activas laboralmente. Si bien, como ya hemos expresado, el país en donde se alberga el mayor contingente de uruguayos residentes en el exterior es Argentina, son Estados Unidos y España los principales receptores de los migrantes uruguayos del siglo XXI. Esto se

debe a la necesidad de mano de obra de ambas economías principalmente antes de la crisis económica de 2008. Estados Unidos se había convertido en el principal foco de atracción de trabajadores de América Latina y por ende, también de Uruguay. En abril de 2002 comenzó a exigirse nuevamente visa de entrada al citado país, cerrándose con ello la puerta grande de entrada de uruguayos. Por tal motivo el fuerte de la emigración uruguaya comenzó a dirigirse a otros destinos más flexibles como el español.

Hasta aquí se ha podido observar la enorme importancia representada por la emigración desde la década de 1960 hasta la actualidad. Se trata de una salida imparable que desangra al país. Al irse las personas mejor preparadas y en edades activas el país se ve perjudicado y, en cambio, se benefician los países receptores de los emigrantes uruguayos. Las autoridades uruguayas deberían tomar conciencia de esta problemática y elaborar junto a diferentes actores sociales no solo una política migratoria adecuada a la realidad actual como se ha hecho con la ley 18.250 sino también políticas que mejoren la realidad social y económica de la población uruguaya para evitar con ello una fuerte salida de compatriotas hacia el exterior.

2.3. Emigración de retorno

Como efecto de la crisis económica y financiera internacional acaecida a partir de 2008, vivida en los principales destinos de la emigración uruguaya, se produjo un importante retorno de uruguayos al país. El mismo se puede medir a través de los censos nacionales de población y de la Encuestas Continuas de Hogares realizadas por el INE. Se puede afirmar que es el segundo gran retorno de uruguayos al país producido luego del efectuado una vez finalizada, en 1985, la dictadura cívico-militar uruguaya. En la siguiente tabla se muestra la evolución del stock de retornados desde el año 2005 hasta el 2015.

Tabla 4

Stock de retornados uruguayos entre 2005 y 2015

AÑO DE RETORNO	CIFRA
2005	3.728
2006	2.985
2007	3.811
2008	4.357
2009	4.965
2010	6.032
2011	6.102
2012	6.632
2013	5.100
2014	5.199
2015	4.883
Total	**53.794**

Fuente: ECH 2005-2015, INE.

El total de emigrantes retornados en el período que va desde 2005 hasta 2015 asciende a 53.794 personas y si nos atenemos únicamente al período estudiado el mismo llegaría a los

38.913. En porcentajes estaríamos hablando de que el 4.1% (ECH, 2015) de la población uruguaya residente actualmente en el país residió en algún momento de sus vidas en el exterior.

La distribución de los emigrantes de retorno por país de residencia está íntimamente relacionada a los destinos hacia donde históricamente se han dirigido durante el siglo XXI: España y Estados Unidos. Se ha producido también un retorno importante de Argentina, pero no se puede comparar al de los otros países citados.

El conjunto de retornados conforma un grupo ciertamente heterogéneo y muy diverso en lo que respecta a los motivos de retorno, la edad, el nivel educativo alcanzado, y nivel de pobreza, entre otras tantas variables de caracterización (De Mucio, 2012).
Si nos atenemos al género se puede comprobar, según datos de las diversas ECH realizadas y el Censo de 2011, un predominio de hombres (51%) sobre las mujeres (49%). De este modo se sigue la misma tendencia de la emigración uruguaya en la cual hay un ligero predominio masculino sobre el femenino. En cambio, en la población residente en Uruguay predominan las mujeres (52%) sobre los hombres (48%).

Con relación a la edad, en la siguiente tabla se muestran las cifras al respecto.

Tabla 5

Retornados según edad en %

EDAD	RETORNADOS	RESTO DE LA POBLACIÓN
Menores de 30	20	44
30-44	30	20
45-54	19	12
55-64	17	10
65 años y más	14	14
Total	100	100

Fuente: ECH, 2008-2015, INE.

Cuando comparamos a los retornados contra el resto de la población, podemos observar como los menores de 30 cuentan con mayor presencia dentro del total de la población que dentro del grupo de retornados (20% contra 44%). Al considerar el rango de edades de entre 30 y 54 años, los retornados presentan un porcentaje significativamente alto, casi alcanzando el 50%. En lo que respecta al resto de la población, para este mismo rango etario, el porcentaje apenas supera el 30%. Por tal motivo podemos concluir que los retornados mayoritariamente se encuentran entre los 30 y 50 años. Según los datos publicados en el Perfil Migratorio elaborado por la OIM (2011) se constata que 8 de cada 10 retornados se encuentra en grupos de edades activas, cuando dicha proporción en el total de la población residente es de 6 cada 10.

Si nos atenemos al nivel educativo de los retornados uruguayos recientes se puede observar un predominio en el nivel último alcanzado por los retornados con relación a la población residente en Uruguay según se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 6

Retornados según nivel de estudios en %

NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	RETORNADOS	RESTO DE LA POBLACIÓN
Sin formación	1	9
Primaria	19	33
Ciclo básico completo	18	18
Bachillerato	19	15
Formación terciaria no universitaria	22	15
Formación universitaria	17	9
Posgrado	5	1
Total	100	100

Fuente: ECH 2008-2015.

En los únicos niveles en los cuales el total de la población supera a los retornados son en los inferiores; en las categorías de sin formación y de formación primaria, donde los primeros suman 42% y los segundos 20%. Los porcentajes de ambos grupos se igualan en la categoría "Ciclo básico", donde presentan valores del 18%. En cambio, los retornados y el total de la población vuelven a diferenciarse en todos los niveles de educación superiores. Más aún, se observa que a mayor nivel educativo existe mayor diferencia entre los dos colectivos.

En lo que respecta al nivel de pobreza de los retornados se puede observar, en promedio, que asciende al 10% cuando la población en general se encuentra en un 14% en el período estudiado. Según el Perfil Migratorio del año 2011, con relación a su nivel socioeconómico, el 30% de los retornantes integran el quintil más rico de la distribución del ingreso, mientras que este porcentaje baja a 12% en el quintil más pobre (2011). No obstante, al estudiar la pobreza según el año de retorno se asiste a una situación peculiar. Mientras que en los años anteriores al 2011 el porcentaje de pobreza de los retornados oscilaba entre 9 y 10% (excepto en el año 2006 en el cual éste descendió a 6%) a partir de 2011 creció significativamente.

Algunos de los retornados, una vez llegados al país, se dirigen a la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar diversos trámites y consultas. Los mismos necesitan asesoramiento porque no debemos olvidar que el retorno resulta absolutamente complejo y es visto hasta como "una nueva o segunda emigración". La Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación incluso ofrece un manual de retorno en el cual se incluye información sobre: traslado al país de enseres, herramientas, vehículos y animales domésticos; ingreso con valores, teléfonos celulares y alimentos; beneficios para los compatriotas retornantes –salud, comunicaciones, seguros y garantía de alquiler-. La información presentada en el citado manual resulta de suma utilidad, pero resulta cuestionable que ésta sea la única que incluye el manual. Esto resulta especialmente sorprendente si se lo compara con los esfuerzos llevados adelante por otros países, como por ejemplo España, cuya política de retorno es reconocida internacionalmente por como exitosa. La guía española para el retorno aborda una gran cantidad de temas entre los cuales también se las medidas respecto al desempleo, las ayudas a favor de los retornados, la asistencia sanitaria, las protecciones a nivel de seguridad social y todo lo relativo a la educación. Las políticas españolas para el retorno incluso prevén el pago de subsidios por desempleo, el pago de apoyos temporales hasta que se efectúe la inserción e integración del retornado y en algunos casos, ofrece residencias para personas mayores que regresen al país. Además, España no sólo ha realizado planes de retorno para atraer a su

diáspora, sino que también a partir de la crisis en Europa, desarrolló un programa de Retorno Voluntario para asistir a los inmigrantes a regresar a sus países de origen. Esta medida habría sido exitosa en convocar a diversos migrantes, incluidos los uruguayos. Este ejemplo sería digno de tener en cuenta a la hora de elaborar un programa de retorno acorde con las necesidades de los retornados.

En el estudio de Rosina de Mucio presentado en 2012 se presentaron conclusiones muy interesantes con relación a los retornados recientes uruguayos las cuales tomaremos también a modo de recomendaciones a tener en cuenta con relación, principalmente, a las políticas de retorno elaboradas al respecto. La citada autora destaca que se necesitan más políticas de Estado y menos programas políticos, y que debe existir un consenso real entre los representantes de todos los partidos para asegurar que ciertas políticas sean de largo aliento; al mismo tiempo correspondería pensar acerca de la migración y específicamente del retorno, en tanto temas demográficos que deben formar parte de un panorama genérico de políticas de población debido a que las políticas relativas al retorno carecen de articulación en relación a una política de población nacional de carácter general.

Marco normativo y políticas migratorias en Uruguay

Los movimientos migratorios de ida y vuelta, como fenómeno social, se han producido en Uruguay antes de llegar a definirse una política al respecto. La elaboración de un marco normativo con relación a las migraciones fue bastante lenta y, por lo general, fue surgiendo como respuesta a diferentes situaciones de hecho que se fueron dando. Tras el fin de la Guerra Grande el pensamiento dominante en los sectores dirigentes e intelectuales del país, caracterizado por el liberalismo a ultranza, hizo que el fenómeno migratorio quedara librado también a la ley de la oferta y de la demanda. En este contexto de liberalismo se sancionó, en 1890, la primera ley de migración del Uruguay, la 2.096 del 19 de junio. En la misma se hacía hincapié en la figura del inmigrante y no se legislaba en torno a la emigración y emigración de retorno.

En la década de 1930 se produce un cambio en la política inmigratoria tradicional uruguaya basada en la libertad y el fomento de la inmigración, hacia una política restrictiva. La causa de todo ello la encontramos en la crisis económica que vivía Uruguay y en la ruptura institucional operada en 1933. En este entorno de crisis económica y política, se aprueban dos leyes migratorias muy restrictivas, la 8.868 del 19 de julio de 1932 –conocida también como "ley de indeseables"- y la 9.604 del 13 de octubre de 1936 complementadas por diversos decretos. En el año 1937 un decreto presidencial unificó todas las normas reglamentarias existentes hasta el momento sobre migración el cual fue complementado por una serie de circulares enviadas a los cónsules uruguayos de Europa. En ese contexto se produce en Europa: la anexión de Austria por Alemania y además se produce la *Kristallnacht* –noche de los cristales -. Todos estos sucesos, junto con la Guerra Civil española (1936-39) que aún no había finalizado, produjeron una nueva emigración masiva de judíos y de españoles republicanos sólo frenada por la intransigencia de algunos países, como Uruguay, al negarles la entrada. A pesar de las leyes migratorias restrictivas de Uruguay, de sus respectivos decretos de aplicación y de diversas circulares, y gracias a la actuación de muchos cónsules, ya fuera por solidaridad o simplemente por dinero, y de algunas autoridades y funcionarios de migración, no se logró frenar la entrada a Uruguay de los refugiados republicanos de España, de los judíos del resto de la Europa Occidental y en menor medida de la Europa Oriental.

En el año 1947, más precisamente el 8 de junio, entró en vigor el Reglamento del 28 de febrero que pasó a regular una nueva entrada de inmigrantes al país procedente de la Europa de posguerra. El mismo, junto con la ley 9.604, estuvo vigente hasta el año 2008. Esta reglamentación no cambió de forma importante las disposiciones que sobre entrada de extranjeros ya establecían las leyes de migración de la década de 1930, aunque hay que aclarar también que existe una pequeña diferencia con las leyes anteriores y es que este reglamento "prevé la posibilidad de que pueda darse curso a gestiones de entrada al país en aquellos casos en que los interesados no tengan nacionalidad o en que, por circunstancias derivadas de la guerra, carezcan de los documentos exigidos por la reglamentación" (Dirección General de Migración, 1956: 16). A la hora de redactar esta reglamentación se tuvieron en cuenta a los sobrevivientes de los campos de concentración con familiares en el país.

En el año 1952 se promulga una nueva constitución en la cual, una vez más, se hace referencia a la entrada de inmigrantes al país. En el artículo 37º de la misma se expresaba que: "Es libre la entrada de toda persona en el territorio del Uruguay, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicio de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por la ley; pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad". Este artículo, en su totalidad, ya se encontraba presente también en la Constitución de 1934 y 1942; en cambio, en las constituciones anteriores, la de 1830 y 1918, el punto que hace referencia a los impedimentos que no permiten la entrada de ciertos inmigrantes al país, no se establecía.

En la Constitución de 1967 se hace también referencia al fenómeno migratorio a través de disposiciones concernientes a la adquisición de la ciudadanía natural uruguaya (concedida, en el artículo 74º, a toda persona nacida en el territorio, incluyendo a los hijos de los inmigrantes y los hijos de los uruguayos nacidos fuera del territorio de la República e interpretada por la ley 18.858 del 2011 a la cual se le agrega lo dispuesto en la ley 19.362 del 2015 en la cual se extiende la ciudadanía natural a los hijos de los nacidos fuera del territorio nacional) y de la ciudadanía legal conjuntamente con el ejercicio de la docencia a nivel terciario (entendida como empleo público, no es necesario ser ciudadano uruguayo según establece el artículo 76º -para otros empleos públicos se necesita contar con la ciudadanía uruguaya-) y para sufragar sin contar con la ciudadanía legal como establece el artículo 78º.

Antes de entrar en vigor la nueva ley de migración de 2008 se votaron en el Parlamento uruguayos diversas leyes las cuales legislaban sobre temas vinculados a la migración en nuestro país. De este modo, el 13 de abril de 1998, entró a regir la ley 16.929 sobre pensiones a la vejez o invalidez. En la misma se dispone que no pierden el derecho a las mismas, los ciudadanos uruguayos residentes en Brasil o Argentina bajos las condiciones que se determinen (art.1º). Otra ley, la 17.815 del 6 de septiembre de 2004, establece, en el artículo 6º sobre tráfico de personas menores de edad o incapaces "el que de cualquier modo favorezca o facilite la entrada o salida del país de personas menores de edad o incapaces, para ser prostituidas o explotadas sexualmente, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría" (IMPO, 2004). Finalmente, la ley 18.076 del derecho al refugio establece, en su artículo 1º sobre el derecho al refugio lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad" (IMPO, 2006). El país había ratificado ya la Convención de Ginebra sobre el estatuto de refugiados de ACNUR de 1951 en el año 1970 en la cual se establecen periodos de tiempo razonables para solicitar el asilo, se facilita la obtención de

documentación, acceso a educación, servicio de salud y empleo. Y, con la citada ley 18.076, se terminó de dar un encuadre jurídico del tema en nuestra legislación.

A partir del 6 de enero de 2008 entró a regir una nueva ley de migración, la 18.250 que se terminó de reglamentar el 24 de agosto de 2009. En su artículo 1º establece que "el Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición" (IMPO, 2008). Incluso se establece, en el artículo 4º que "el Estado uruguayo garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el país" (IMPO, 2008). Se establecen también los derechos y obligaciones de los extranjeros, la igualdad de trato de los mismos con los nacionales en el ejercicio de una actividad laboral (art. 16º), las categorías migratorias, los contralores de ingreso y egreso de personas, las causales de denegatoria de la residencia en el artículo 46º (haber sido procesado o condenado por delitos comunes de carácter doloso cometidos en el país o fuera de él que merezcan penas privativas de libertad mayores a dos años; registrar una conducta reiterante en la comisión de delitos) y la cancelación de la misma junto con las causales de expulsión. Conjuntamente con todo lo anterior y como un aspecto novedoso de esta ley se agrega todo un capítulo relacionado con los uruguayos en el exterior y también otro sobre delitos relacionados con la migración como la trata de personas. Igualmente se establece la estructura institucional responsable de la inmigración y la emigración a través de: Ministerio del Interior; Junta Nacional de Migraciones; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Comisión Sectorial de Población; Ministerio de Desarrollo Social; Parlamento Uruguayo.

Según la ley 18.250 el Ministerio del Interior tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: habilitar los lugares por los cuales las personas deben ingresar o egresar del país; otorgar y cancelar a los extranjeros la residencia definitiva; expulsar a los extranjeros según las causales previstas en la presente ley. La Dirección Nacional de Migración es la dependencia ministerial que mayor incumbencia tiene en materia migratoria.

La Junta Nacional de Migraciones es la encargada de elaborar y promover la política migratoria del país. Se encuentra integrada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social quienes se rotan en su coordinación y pueden invitar a participar a otros organismos públicos como se ha hecho con el Ministerio de Desarrollo Social. Entre las principales facultades de la Junta se encuentra la de proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, proponer la reglamentación de la normativa migratoria, asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado, etc.

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus Consulados tiene las siguientes atribuciones: recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramiten en el exterior, para luego remitirlas a la Dirección Nacional de Migración; otorgar visas de ingreso al país en las categorías previstas en la ley 18.250; difundir las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria. Dentro del citado ministerio se encuentra la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (conocida comúnmente como

Departamento 20). En su seno funcionan la Dirección General presidida por el embajador Jorge Muiño del cual depende la Subdirección General y la Secretaría.

La Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación en su conjunto se relaciona con organizaciones de la sociedad civil dentro y fuera de nuestras fronteras. De este modo, en Uruguay, tiene una estrecha vinculación con la Red de Apoyo al Migrante y en el extranjero con los Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero y las Asociaciones de emigrantes. Entre las principales potestades de esta Dirección se encuentran la de: coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración; establecer y mantener actualizada una base de datos de los residentes uruguayos en el extranjero, asegurando con ellos una comunicación efectiva; promover el intercambio científico, tecnológico, cultural, comercial y económico con la emigración; recomendar la revisión de las normativas vigentes y generar información sobre el tema migratorio; programas y gestionar las gestiones concretas de ayuda al compatriota expatriado y al mismo tiempo prestar asistencia humanitaria a aquellos uruguayos que requieran el apoyo del Servicio Exterior; recibir y trasmitir las solicitudes de personas que necesiten ubicar y establecer contacto con residentes en el exterior; asesorar y controlar todo lo relacionado con los servicios consulares de la República, legalizar documentos para el exterior y procedentes del extranjero, expedir pasaportes que correspondan e intervenir en lo relativo a la percepción de tributos consulares.
El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el marco de la Asesoría de Relaciones Internacionales, ha venido realizando, importantes avances de los cuales se han beneficiado los trabajadores migrantes. Además, la Unidad de Coordinación para los uruguayos que retornan al país, integrada por un miembro de este ministerio y del INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional para el sector privado) cuyo objetivo es la de planificar, implementar y evaluar las medidas que faciliten la inserción laboral y social de los uruguayos retornados.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto conformó en 2010 la Comisión Sectorial de Población tiene por cometido el de definir una política demográfica poblacional del país de mediano y largo plazo en la cual se encuentra presente la variable de la migración.
El Ministerio de Desarrollo Social firmó en 2011 un acuerdo con la OIM con el propósito de establecer el marco jurídico de referencia a través del cual ambos organismos llevarán a cabo acciones de colaboración para impulsar el conocimiento acerca de los retornados y la población inmigrante en situación de vulnerabilidad.

En el ámbito del Parlamento Uruguayo funcionan comisiones de legisladores relacionadas a los temas migratorios. En variadas ocasiones el Parlamento ha discutido no sólo sobre la política migratoria uruguaya sino también sobre aquella extranjera que afecta a los(as) Uruguayos/as residentes en el exterior.

Todas estas disposiciones se encuentran reglamentadas, como ya hemos expresado, por el decreto 394/009 en el cual se establecen aspectos relacionados con la residencia, salud, educación, trabajo y seguridad social de los migrantes y refugiados. Existen excepciones y estas se corresponden con los artículos 74 y 76 vinculados a la importación de enseres y automóviles por parte de uruguayos residentes en el extranjero al momento del retorno debido a que ambos fueron reglamentados por decretos anteriores (220/008 y 559/008 respectivamente) y también con relación a los artículos 27 literal b y 33 relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y nacionales de los estados parte y asociados del Mercosur (decreto 312/015 que reglamenta la ley 19.254 del año 2014 en la cual se realizaron modificaciones a la ley 18.250 con el propósito de agilizar la residencia de

cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados asociados).

El país también es signatario de los principales tratados internacionales en el área migratoria y de derechos humanos y reconoce que los mismos tienen prioridad sobre la legislación nacional. Entre los mismos se encuentran los del ámbito de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, de la Organización Internacional del Trabajo y el MERCOSUR.

Uruguay también ha suscrito varios acuerdos bilaterales con países en los cuales se encuentra radicados un número importante de uruguayos o de los cuales Uruguay ha recibido inmigrantes y/o refugiados como: Argentina, Alemania, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Holanda, Israel, Italia, Luxemburgo, Paraguay, Perú, Portugal, Canadá, Suiza y Venezuela. Actualmente se está negociando otro convenio con Estados Unidos y con Rumania sobre Seguridad Social y se están realizando gestiones para iniciar negociaciones con Corea del Sur y Panamá. Se ha intentado, por parte del estado uruguayo, firmar convenios también en materia de Seguridad Social con Australia y Suecia, aunque las negociaciones hasta ahora han sido infructuosas.

Es destacable la legislación sobre migración llevada a cabo en los últimos ocho años y se debería continuar ampliando.

Remesas y codesarrollo

Las denominadas remesas, es decir las contribuciones en dinero o en especie que los trabajadores migrantes envían con cierta regularidad a sus familiares en sus países de origen se han convertido, en este siglo XXI, en una de las principales fuentes de recursos para el sostenimiento de un gran número de familias en América Latina y el Caribe. Esta región constituye, en la actualidad, el mercado de recepción de remesas de mayor crecimiento y volumen de todo el mundo, debido a la insuficiencia de empleos generados y a la falta de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de las familias. De este modo, las remesas ayudan a la sobrevivencia de las familias receptoras de las mismas.

En el caso uruguayo, donde la mayoría de la emigración reciente y pasada es cualificada y en gran medida familiar, las remesas no tienen tanta relevancia como en otros países de la región. En algunos países de América Latina y el Caribe, el monto total por este concepto alcanza o supera el 10% del PBI; en Uruguay no llega al 1% del mismo (FOMIN, 2015). E incluso, el ingreso en promedio de los hogares uruguayos receptores de remesas, según datos de la ENHA (2006), es del 13,5% del total del presupuesto de los mismos. Se las puede considerar meramente de ayuda, pero no de estrategia de sobrevivencia. De acuerdo a la clasificación realizada por Wahba (1991), la mayoría de las remesas captadas por Uruguay serían del tipo altruista o fijas, constituyendo un mínimo de ahorro que el emigrante necesita transferir para satisfacer las necesidades básicas de su familia y otras obligaciones contractuales, como pueden ser deudas por compra de vivienda contraídas antes de la partida. Pero para que estas remesas contribuyan al desarrollo del país, lo ideal sería lograr captar también las llamadas “ahorradas o de ahorro detenido”.

Los primeros datos estadísticos sobre montos de flujos de dinero ingresados a Uruguay se remontan recién a 2002 cuando el Banco Central del Uruguay (BCU) incluye la estimación sobre remesas de familiares en efectivo y las compras de alimentos por Internet sin desagregar en la Balanza de Pagos de Uruguay. Así, según el BCU, los uruguayos residentes en el exterior enviaron al país durante 2002, 40 millones de dólares. En los años sucesivos y hasta la actualidad la cifra de remesas envidas por los uruguayos que viven y trabajan en el exterior ha ido en aumento con algunos periodos de altibajos como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 7

Flujo de remesas hacia Uruguay

(2002-14)

AÑO	CANTIDAD
2002	40
2003	42
2004	105
2005	110
2006	115
2007	125
2008	130
2009	116
2010	120
2011	124
2012	123
2013	133
2014	134

Fuente: FOMIN-BID, 2015.

Entre el año 2002 y 2008 el envío de remesas hacia Uruguay tuvo un aumento constante. Sin embargo, en 2009, se produjo un notable descenso en las remesas hacia Uruguay alcanzando los 116 millones de dólares americanos, casi la misma cifra de 2006. En 2008 habían llegado a 130 millones de dólares y en 2007 a 125 millones. De este modo, se interrumpió un crecimiento constante desde el año 2002. La caída de los flujos en 2009 se debió a la crisis financiera internacional según apuntaron las autoridades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pero a pesar de esta ligera caída, en 2010 se produjo un aumento en la llegada de remesas a Uruguay el cual continuaría produciéndose hasta el año 2014 fecha en la cual se recibieron 134 millones de dólares. De un listado de 24 países de América Latina y el Caribe, el país se ubicó en el penúltimo lugar sobre dinero ingresado. Un informe del BID apuntó que la región recibió remesas por un monto total de 65.382 millones de dólares en 2014 (un récord) con un incremento de 5,3% respecto a 2013. En el caso de Uruguay la cantidad se mantuvo prácticamente incambiada debido a que en 2013 había recibido 133 millones de dólares, frente a los 134 millones de 2014. Aunque el informe destaca el fuerte aumento producido con relación al año 2012 cuando las remesas alcanzaron los 123 millones de dólares. En ese caso, el incremento entre 2013 y 2014 fue de 8,9%.

Las remesas recibidas por Uruguay proceden principalmente de Estados Unidos y de España (FOMIN, 2015), países a los cuales se ha dirigido el grueso de la emigración uruguaya luego de la crisis económica de 2002. Otro tanto ocurre con el resto de los países de América Latina

y el Caribe, según el citado informe. El FOMIN (2015) manifestó también que tomando en cuenta las previsiones de crecimiento para Estados Unidos, España y de los países de la región para 2015 y 2016, es posible que el flujo de remesas recibidas por todos los países de América Latina y el Caribe se mantenga o pueda acelerar su crecimiento a tasas mayores a las observadas en la última cifra publicada de 2014, alcanzando un crecimiento entre el 7% y el 8%.

Codesarrollo.

Con relación al codesarrollo se entiende por el mismo la "propuesta por integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío" (Naïr, 1997). Esta propuesta no es nada nueva porque si nos atenemos a los movimientos migratorios del pasado se puede observar que los emigrantes han apoyado de formas muy diversas el desarrollo de sus comunidades de origen ya sea de forma individual como colectiva. Lo novedoso en la actualidad es la forma de implementar los programas de codesarrollo a través de convenios bilaterales, por ejemplo, entre las zonas de recepción y emisión de los emigrantes. Los países de la Unión Europea, se han destacado a lo largo del siglo XXI por la implementación de diversos convenios de codesarrollo de los cuales no han participado, por lo menos hasta el momento Uruguay. De este modo, en el caso uruguayo, no se cumpliría con la totalidad de los tres elementos que, según Naïr (1997), se deben en cuenta en el codesarrollo: la unión de desarrollo y migración, la idea de beneficio de ambos países y el acuerdo entre países. Uruguay, se puede decir que se beneficia no de programas articulados de codesarrollo entre estados sino puntualmente de iniciativas individuales por parte de emigrantes uruguayos o de asociaciones aglutinantes de los mismos. Por lo tanto sería necesario realizar, desde Uruguay, un acercamiento a los países de destino de emigración y realizar acuerdos bilaterales con los mismos para poder capitalizar las posibles inversiones de la diáspora uruguaya residente en el exterior.

Relacionamiento con la diáspora

El estudio de los diversos vínculos entre los migrantes y sus países de origen adquiere un lugar destacado en la agenda académica a partir de la década de 1990, cuando se incorpora la noción de transnacionalismo aplicada a la migración. De este modo, la migración comienza a ser pensada y vista también como un proceso transnacional el cual involucra relaciones multivinculadas (*multistranded*) entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono 2006). Teniendo en cuenta esta nueva perspectiva en los estudios migratorios se puede observar como los migrantes tejen una serie de relaciones en las sociedades con los gobiernos y grupos en las sociedades de origen.

En el caso concreto de Uruguay la relación con la diáspora se produce a través de diversos mecanismos en el ámbito de lo público y lo privado.

Hasta el año 1985 las políticas públicas, por ejemplo, se caracterizaron por un escaso nivel de intervención y atención a los procesos migratorios (Aguiar, 1982). Esta situación cambia cuando, en 1985, se crea la Comisión Nacional de Repatriación cuyo cometido era el de

coordinar los esfuerzos de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales - Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985)- que buscaban la reinserción de los uruguayos retornados de su exilio producido en el período dictatorial. De este modo, la creación de esta comisión marca un cambio en la política migratoria del país, en la cual, por lo menos hasta el momento, trataba de promover la inmigración y ahora, teniendo en cuenta la situación de Uruguay como país de emigración, le da prioridad al retorno de uruguayos residentes en el exterior. A pesar de la importante labor llevada a cabo por esta comisión ayudada por la sociedad civil, se trató simplemente de intervenciones puntuales. Será recién a principios del siglo XXI cuando se tome conciencia de la importancia de buscar un relacionamiento más efectivo con la diáspora uruguaya y se empezará a trabajar en una política de vinculación continua. De esta manera en 2001se pone en marcha el Programa de Vinculación con uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior, promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Al mismo tiempo, ese mismo año se crea por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor de la Comisión, y comienza a sesionar una comisión parlamentaria para el estudio de respuestas legislativas a la problemática de la emigración. Al año siguiente, en 2002, se nombran los integrantes del Comité Asesor y comienzan a realizarse reuniones con migrantes. Estos últimos proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los "altamente calificados". El programa de vinculación se instrumentó mediante un sitio web, una base de datos de 3.635 registros voluntarios de compatriotas altamente calificados residentes en el exterior, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay. En junio de 2003 el Comité Asesor de la Comisión Nacional de Vinculación presentó el primer informe de "Evaluación y Recomendaciones", en el cual se incluyen más de cuarenta acciones orientadas a avanzar en la formulación de una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Entre las citadas recomendaciones destacan, entre otras: la creación de una Unidad Especial para la vinculación; fortalecimiento del Servicio Consular; promoción de la Cultura y de la Identidad Nacional; dinamización del Intercambio Económico y Comercial; generación de Información sobre el Tema Migratorio; apoyos a los Compatriotas Radicados en el Exterior; ejercicio de la Ciudadanía por parte de la Población Emigrada; la nacionalidad; realización de Instancias de Intercambio; etc. (Comité Asesor de la Comisión Nacional para la Vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, 2003). El momento de poner en práctica esta serie de recomendaciones se produjo con la primera gestión del gobierno del Frente Amplio –colación de partidos de izquierda- a partir de 2005.

La nueva política migratoria implementada por el gobierno frenteamplista se puede analizar en función a los siguientes ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos (Taks, 2006). De este modo, en 2005 se crea la ya citada Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los uruguayos en el Exterior- denominada Departamento 20- en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la cual se decide: a) la creación de Consejos Consultivos en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior. Algunas de las medidas llevadas a cabo por el Departamento 20 hasta la fecha han sido las siguientes: realización de "Operativos Celestes" (emisión de cédulas de identidad) en varias

ciudades donde residen colectividades de uruguayos; implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas; pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero con la tarjeta VISA-BROU; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; experiencia piloto de cooperativas de vivienda para retornados; beneficios en telecomunicaciones; programa para uruguayos altamente calificados; acuerdo con la Intendencia de Montevideo para el envío gratuito de las partidas del Registro Civil; entre otras (Muiño, 2016).

En otros ámbitos el relacionamiento con la diáspora se produce a través de mecanismos como: páginas web de relacionamiento; funcionamiento de asociaciones de uruguayos en países como Nueva Zelanda, Australia, Israel, Suecia, Bélgica, Suiza, Canadá, Estados Unidos, México, Venezuela, Perú, Chile, Paraguay, Brasil y España; visitas a familiares; intercambios culturales; remesas; compras desde el exterior; etc. Gracias al mundo tecnificado en el cual nos encontramos inmersos se ha podido producir vínculos más estrechos entre la diáspora uruguaya y el país de origen.

Algo similar a lo ocurrido con la emigración uruguaya ocurre también con los inmigrantes residentes en el país. Los mismos, a lo largo de las diferentes etapas de su llegada, han ido creando diferentes asociaciones de encuentro y ayuda destacando las del colectivo español e italiano y en menor medida la de otros colectivos procedentes también de países de Europa y el Cercano Oriente y más recientemente de la región. Incluso existen asociaciones como Idas y Vueltas muy vinculadas a dar apoyo a los inmigrantes residentes en Uruguay, a los familiares de los emigrantes y también a los retornados.

Existen otras iniciativas que buscan un mayor relacionamiento con los uruguayos residentes en el exterior además de la de Idas y Vueltas como es, por ejemplo, la fundación Puente al Sur desde la cual se promueve la cooperación hacia y desde Uruguay.

Incluso se han formado también las que buscan dar apoyo a los familiares de quienes se fueron como es el caso de APHIE (Asociación de Padres con Hijos en el Exterior). Incluso, de forma más reciente, se ha creado la Red de Apoyo al Migrante en la cual se encuentran nucleadas las siguientes ONG´s: Idas y Vueltas, APHIE, Entre Soles y Lunas, OPPDH, ACCEV, SEDHU, Scalabrianos, Caritas. También participan de la misma el Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia Municipal de Montevideo, el Área de Perspectivas Transversales del MIDES, e investigadores y periodistas. El ámbito de intervención de la citada red es el de los inmigrantes, retornados y emigrantes uruguayos residentes en el exterior. La red organiza diversos encuentros y seminarios sobre temas puntuales relacionados con las migraciones. Incluso organiza todos los años una fiesta de las Migraciones.

El esfuerzo realizado por todas las asociaciones descritas es digno de tener en cuenta por la amplia labor realizada de contención de los inmigrantes, emigrantes retornados y emigrantes uruguayos residentes en el exterior. Sería necesario que las mismas pudieran tener un mayor apoyo estatal para poder continuar realizando sus tareas y poder incluso ampliar las mismas.

Integración de los migrantes, discriminación, racismo y xenofobia

Se podría definir a la integración como un complejo proceso de acercamiento entre dos culturas vividas ya sea por personas o grupos. El proceso de integración se realiza con éxito

cuando se produce un buen encaje psicológico de los migrantes en la sociedad receptora. Para ello, deben pasar primero por un período de acomodación en el nuevo país. Si esta etapa se supera con éxito –puede llevar de seis meses a un año- la integración se logra sin mayores inconvenientes siempre y cuando desde la sociedad de acogida también se trabaje en pos de ello evitando situaciones de xenofobia y racismo o cualquier tipo de discriminación que se pudiera realizar contra los migrantes. Si en cambio, la adaptación no se logra en ese período, el migrante no lograría su plena integración y la angustia y el desarraigo harían mella en él, llevándolo, en ocasiones, incluso a retornar al país de origen.

En el año 2004 en Asamblea General, reunidos el senado y la Cámara de Representantes se cuestionan acerca de la existencia de racismo, xenofobia y otros tipos de discriminación en Uruguay. La comisión de educación y Cultura entiende de su existencia, por lo que propone la aprobación del proyecto de ley sobre la Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, asunto declarado de interés nacional.

La ley aprobada en Uruguay en el año 2004 fue la 17.817, la cual entiende por discriminación a toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Ley 17.817, 2004).

En el informe de la UNRISD (2001) se plantea que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia son un problema internacional, por lo que. es pertinente recordar la regulación jurídica en el contexto internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) aprobada por la Organización de las Naciones Unidas. establece que cada hombre, mujer y niño tiene el derecho a estar libre de discriminación basada en género, raza, etnia, orientación sexual u otra condición, así como a otros derechos humanos fundamentales que dependen de la realización plena de los derechos humanos para la protección de la discriminación.

Por otro lado, se puede afirmar que la xenofobia no culmina cuando se discrimina a las personas ajenas a un grupo nacional o étnico, esta se extiende al interior del grupo, en donde se reproducen formas de exclusión similares a los xenofóbicos, hacia los de "otra raza", hacia las mujeres y las personas con otra orientación sexual.

Se entiende que la discriminación debe ser afrontada con leyes. Como se mencionó anteriormente, en nuestro país está vigente la ley 17.817 aprobada el 6 de septiembre de 2004 – Ley contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación- a la cual la anteceden las leyes 13.670 (1968) y la 16.048 (1989). El 26 de junio de 1968 se da visto bueno en Uruguay a una norma internacional mediante la aprobación de la ley 13.670.

La ley 17.817 declara de interés nacional la lucha contra el racismo y crea la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de discriminación. Las funciones de esta comisión son: prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación. Propone la creación de leyes y da a conocer las normas que consideran delito las conductas racistas. Monitorea el cumplimiento de la Ley, informando y educando a la población. Recibe información sobre conductas racistas y realiza la denuncia judicial si corresponde. Brinda asesoramiento gratis a las víctimas de discriminación.

Se puede afirmar entonces que las conductas racistas son consideradas un delito en Uruguay. De este modo, el Código Penal y la ley 16.048 establecen la pena de prisión para quienes: estimulen en público al odio, desprecio o violencia contra personas por su color de piel o raza y/o cometan actos de violencia, odio o desprecio contra personas por su color de piel o raza. Por tal motivo, se producen denuncias al respecto.

A mediados del 2012 se conoció, por medio de una denuncia de la ONG *Cotidiano Mujer,* la situación de mujeres bolivianas que trabajaban en una casa en Carrasco sin cumplir con las normas laborales y migratorias vigentes y en condiciones de explotación. Los ámbitos en los que se ejerce la discriminación, "probablemente asociada a rasgos fenotípicos de determinadas etnias", son "numerosos y variados", señala el informe, a partir de entrevistas a los inmigrantes.

Otra realidad complicada en la comunidad, es la prostitución, como ya se había mencionado. Según un informe de en perspectiva, muchas mujeres dominicanas se prostituyen. Goycoechea (2016) explicó que se han constatado casos de explotación, pero, es incorrecto generalizar incluso manifestó que las autoridades están trabajando para dar asistencia, para que puedan realizar el retorno voluntario a República Dominicana las personas que lo solicitan.
Según un informe de la Comisión Sectorial para el Mercosur del año 2007, la desigualdad es de origen histórico y se remonta al pasado colonial de la región, definido por la esclavitud. Se puede decir que, en Uruguay, la discriminación y el racismo, se manifiestan como un fenómeno silencioso e histórico.

El 11 de julio del 2007, el INE presentó un informe denominado *El Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*. Los datos de dicho estudio fueron relevados en la ENHA (2006) con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El estudio y la encuesta del INE revelan que hay una contradicción entre lo que se dice del país y el pensamiento de la opinión pública, debido a que el 80% de la población cree que en Uruguay hay distintas formas de racismo.

El diputado del Frente Amplio, Edgardo Ortuño (El Espectador, 2007), primer legislador afrodescendiente en ingresar al Parlamento, es uno de los referentes de la lucha contra el racismo y la discriminación en Uruguay. Él afirma que todos los uruguayos y uruguayas que tienen la piel "más oscura" han sufrido algún tipo de discriminación y existe una gran desigualdad en el acceso a las oportunidades y condiciones de vida en la sociedad para los afrodescendientes. Y esto tiene que ver con el fenómeno del racismo, la discriminación y la no inserción equitativa en la sociedad uruguaya heredada del siglo XIX hasta la fecha.

Lo que más destacan los principales responsables de la lucha contra la discriminación racial es la aparición de nuevas vías de denuncia a través de las que se pueden dar a conocer este tipo de casos. De acuerdo con una nota sobre racismo realizada por el diario El País (2004), La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia, y Toda otra Forma de Discriminación, ha recibido 171 denuncias desde su surgimiento en el año 2007. El 45,02% de las denuncias son de discriminación racial a personas afrodescendientes, el 2,3% son antisemitas y el 1,1% a indígenas. Han recibido también denuncias relacionadas con otro tipo de discriminación, por lo que se puede afirmar que en el país hay una fuerte discriminación que "no se ve" a simple vista. Un año antes se había realizado una encuesta por parte del

Observatorio Montevideo de Inclusión Social. Fue llevada a cabo por las intendencias municipales de Montevideo, Canelones y Florida, siendo aplicada a mayores de 18 años en sus hogares. Fue administrada a un 52% de la población mayor de 18 años de todo el país. La organización "El Abrojo", en su calidad de Coordinador Técnico del Observatorio Montevideo de Inclusión Social, fue el encargado del diseño y procesamiento del estudio. La muestra y el trabajo de recolección de información estuvo a cargo del INE. Respecto a si la sociedad uruguaya es racista, se encontraron opiniones divididas, un 55% (la mayoría) señala que es poco o nada racista, pero un 44% opina que es muy o bastante racista. Si se observan los datos detenidamente, se puede advertir que solo un 15,7% señala que la sociedad no es nada racista, siendo los sectores sociales más pobres quienes opinan en forma más contundente sobre la inexistencia de racismo en la sociedad.

Si se ordena la opinión por estratos socio-económicos, del más alto, sólo un 8,9% señala que no hay racismo, sin embargo, en el estrato bajo esta opinión alcanza al 22%. Lo mismo ocurre en relación a la importancia del color de piel a la hora de las oportunidades y a medida que el nivel educativo baja, crece la opción indiferente. Esto coincide con el nivel socioeconómico, siendo los sectores más pobres de la población, quienes tienen una mayor tendencia a pensar que es indiferente la raza para acceder a oportunidades.

A este país en el cual se tuvo la necesidad de legislar sobre discriminación, racismo y xenofobia, debido a la tendencia existente en el mismo hacia estas actitudes, han llegado los nuevos inmigrantes.

Según el diario digital Sociedad Uruguaya, un 47% de la población estudiada, afirmaron haber sido discriminadas o que sus derechos fueron limitados por alguna de las siguientes razones: apariencia física, ser mujer o varón; su edad; por no tener dinero, por el color de la piel, por el nivel educativo o por el barrio donde viven.

Según un artículo de La Diaria, en Uruguay los procesos de integración, no han logrado aún frenar la discriminación hacia los inmigrantes en la región. El imaginario sobre los inmigrantes en Uruguay continúa ligado a las características de la inmigración durante el siglo XIX. Sabemos que el racismo tiene raíces profundas en la historia de la sociedad uruguaya. La primera ley de inmigración, aprobada en el año 1890, rechazaba de manera explícita "la inmigración asiática y africana" (La Diaria, 2012).

Incluso grupos de inmigrantes, como los dominicanos, han denunciados situaciones de discriminación, xenofobia y racismo. En una reunión sostenida por personas integrantes de este colectivo y la Intendencia Municipal de Montevideo –en donde se reunieron para conformar una asociación- denunciaron situaciones como las que viven en los ómnibus, con señoras que se cambian de asiento para no viajar junto a ellos, o el caso de una mujer que se dio de baja de la empresa de seguridad que tenía contratada porque le habían enviado un guardia dominicano. "No entiendo por qué nos tratan así", reclamó un hombre. Sienten el rechazo de los uruguayos hacia los negros y también hacia los dominicanos. Expresaron que los medios de comunicación han contribuido a la estigmatización: a las mujeres se las asocia con la prostitución -como si las dominicanas fueran las únicas que se prostituyeran, reclamó una mujer- y a los hombres con la delincuencia. "Somos una comunidad laboriosa, que vino acá a aportar. No vinimos a quitar empleo, vinimos a colaborar y no somos una amenaza para nadie en ningún sentido", afirmó un participante (La Diaria, 2015).

Por todo lo antedicho se entiende que las creencias populares sobre la "raza" son aún vigentes, no obstante, los conceptos de rechazo han sido modificados a lo largo de la historia. Actualmente el tema cultural, identitario y laboral son usados por los grupos mayoritarios para crear conceptos xenofóbicos. Es sorprendente que, dentro del debate público sobre xenofobia, racismo y otros tipos de discriminación no se resalte la importancia que tiene la inmigración para el sustento y continuidad de una población. En el caso de Uruguay, donde es necesario ocupar el vacío demográfico por la baja tasa de natalidad resulta imperante recibir flujos migratorios. De esta manera, es posible garantizar la continuidad del bienestar social, seguridad y la actividad productiva.

El proceso migratorio, y la adaptación del inmigrante al nuevo país no dependen solamente de sus recursos a la hora de acoplarse a los modos de funcionamiento de la nueva cultura, sino que también viene sujeta a la actitud del país. En la medida que la sociedad de acogida acepte las diferencias, su estilo de vida y promueva en el inmigrante la adopción de valores, será más fácil la integración entre ambos. La actitud contraria podría derivar en rechazo social y discriminación (Delgado Ríos, 2008).

Se considera fundamental, la creación y fomentación de la tolerancia por parte de las organizaciones estrechamente ligadas a los problemas migratorios como también las instituciones en general. Estos deben promulgar la no confrontación con los inmigrantes y la cohesión social. El rol de la educación primaria es central y puede ser necesaria la implementación de la educación cívica dentro de la curricula, para que el niño en sus primeros momentos educativos tenga contacto con el tema desde una postura de racionalidad.
Existe también el debate sobre si es conveniente o no el aporte de los inmigrantes a la cultura receptora. Si se considerase como algo positivo al multiculturalismo, como algo que enriquece la cultura local, sería un punto a favor para luchar con los problemas xenofóbicos.

Bibliografía

AGUIAR, C. (1982): Uruguay: país de emigración. Montevideo, Banda Oriental.
AROCENA, F. Y AGUIAR, S. (2009): Multiculturalismo en Uruguay. Montevideo, Ediciones Trilce.
BPS (2016): Convenios Internacionales. Montevideo. Recuperado en: http://www.bps.gub.uy/9553/convenios-internacionales.html
BUCHELI, M.Y CABELLA, W. (2007): El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial. Montevideo, INE. Recuperado en: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=0d5d2e5d.
CABELLA, W. Y PELLEGRINO, A. (2005): Estimación de la Migración Internacional. Montevideo, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Serie Documentos de Trabajo Nº 70, Noviembre de 2005.
CENSO (2011): Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad, Montevideo, INE. Recuperado en: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/analisispais.pdf/cc0282ef-2011-4ed8-a3ff-32372d31e690
CORE (2016): Informe de la Comisión Nacional de Refugiados. Montevideo. Ministerio de Relaciones Exteriores.
DELGADO RÍOS, P. (2008): "Emigración y psicopatología". En: Anuario de Psicología clínica y Salud. Recuperado en: http://institucional.us.es/apcs/doc/APCS_4_esp_15-25.pdf

DE MUCIO, R. (2012): Retorno, un análisis desde las políticas públicas actuales en Uruguay. Montevideo, UCUDAL.
DICONCA, B. (coord.) (2012): Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Montevideo, MIDES.
EL ESPECTADOR (2007): Informe de la Comisión Sectorial para el Mercosur sobre racismo. Recuperado en: http://www.espectador.com/sociedad/101149/el-racismo-en-uruguay
EL PAÍS (2014): El 45,02% de las denuncias por discriminación acusan racismo. Recuperado de: http://www.elpais.com.uy/informacion/denuncias-discriminacion-acusan-racismo.html
ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES (2015): Resultados de la ECH 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Montevideo, INE. Recuperado en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares1
ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES AMPLIADA (2006): Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración. Montevideo, INE.
FOMIN (2015): Remesas a América Latina y El Caribe. S/C., BID. Recuperado en: http://www.fomin.org/es-es/portada/conocimiento/datosdedesarrollo/remesas.aspx
IMPO (1989): Ley 16.048 sobre modificación art. 49 del Código Civil. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16048-1989/1
IMPO (2004): Ley 17.815 de Violencia Sexual contra niños, adolescentes o incapaces. Recuperado: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004
IMPO (2004): Ley 17.817 Contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/lenguaje_c/pdf/discrimina.pdf
IMPO (2006): Ley 18.076 de Derecho de Refugio y Refugiados. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76
IMPO (2008): Ley 18.250 de Migración. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76
IMPO (2011): Ley 18.858 de Interpretación del art. 74 de la Constitución. Avecinamiento a los efectos de la Ciudadanía Natural. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18858-2011/1
IMPO (2014): Ley 19.254 de Modificaciones a la ley de Migración 18.250. Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los Estados parte y asociados del MERCOSUR. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014
IMPO (2015): Ley 19.362 de Modificación de los arts. 3 y 5 de la ley 16.021 relativa a la Ciudadanía Natural. Recuperado en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19362-2015
LA DIARIA (2012): Extranjeros. Recuperado en: http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/12/todavia-extranjeros/

LA DIARIA (2015): Reclamo colectivo de dominicanos. Recuperado en: http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/9/reclamo-colectivo/
NAÏR, S. (1997): Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios. París, s/e.
OIM (2011): Perfil migratorio de Uruguay 2011. Montevideo, OIM.
PALACIO LEGISLATIVO (1968): Ley 13.670 sobre Discriminación Racial. Recuperado en: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9143671.htm
PEREIRA, J.J. Y TRAJTENBERG, R. (1966): Evolución de la población activa en el Uruguay (1908-1957). Montevideo, Universidad de la República.
SECRETARÍA DE ESTADO NORTEAMERICANA (2014): Informe de la trata de personas. Washington. Recuperado en: https://www.state.gov/documents/organization/229514.pdf

TAKS, J. (2006): "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada". En: Revista TEHEOMAI, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, N° 14, pp. 139-156.
UNRISD (2001): Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, Durbán, ONU. Recuperado en: http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/aconf189_12.pdf
VONO DE VEHINA, D. (2006): Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas. Santiago de Chile, CEPAL.
WAHBA, S (1991): "What Determines Worker´s Remittances? A framework for Examining Flows from Migrant Worker, with a Focus on Egypt´s Experience in the 1980´s". En: Finance and Development, 28, s/c.

VENEZUELA

ANALISIS DE LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO EN VENEZUELA. PROPUESTAS DE LINEAS DE ACTUACION

Anitza Freitez, Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB).

Análisis de los flujos migratorios

El tránsito de un país de inmigración a otro de emigración

En el pasado Venezuela se comportó como un receptor neto de población en dos momentos concretos. En la década de 1950, ante el ingreso de flujos migratorios procedentes de países de Europa del Sur y, en la década de 1970, con el arribo de corrientes migratorias de países latinoamericanos. En ambos casos la afluencia migratoria ocurrió en medio de períodos de expansión económica asociados a los altos ingresos provenientes de la renta petrolera, de modo que, en general, esta población contribuyó con su fuerza de trabajo al desarrollo de los grandes proyectos de inversión pública que se llevaron adelante.

Durante las décadas de 1980 y 1990 Venezuela da un giro importante en sus pautas migratorias. El país se sumerge en una severa crisis en todos los órdenes, que no solamente restringe los movimientos migratorios desde el exterior, sino que, adicionalmente, se dan procesos de retorno de los extranjeros y de emigración de venezolanos.

Venezuela terminó el siglo XX aprobando un nuevo texto constitucional el cual significó una serie de cambios en la estructura del poder público y amplió la carta de derechos que son garantizados (Lacruz, 2006). Las nuevas fuerzas políticas que detentan el poder se plantearon un nuevo proyecto de país basado en lo que se ha conocido como el socialismo del siglo XXI. Esta propuesta no ha contado con el consenso de toda la sociedad venezolana y ello se ha expresado en una prolongada conflictividad social y antagonismo político.

Después de un largo ciclo de desempeño económico negativo Venezuela volvió a mostrar señales de recuperación (2003-2008) gracias a una nueva escalada de los precios del petróleo a nivel mundial, que permitió multiplicar la capacidad de gasto del gobierno. En el ámbito social, se implementó una estrategia de inclusión desde el año 2003, a partir de las misiones sociales (Lacruz. 2006; D'Elia y Quiroz, 2010; Alvarado, 2004). Los niveles de pobreza coyuntural cayeron y mejoró la situación de desigualdad social, en razón del alza de las remuneraciones en el sector público y de los beneficios de las transferencias económicas a los hogares a través de las misiones (programas) sociales. En este contexto favorable por la expansión económica no se verificó la recuperación de Venezuela como país de atracción para la migración internacional como se conoció en el pasado.

Por su parte, la emigración de venezolanos había sido un fenómeno poco conocido, porque no se percibía que el nivel de vida futuro estaba en riesgo (Guardia, 2007:190). Ello ha cambiado porque el clima de convivencia en el país se ha visto alterado por la intensa conflictividad política y social, por los problemas relacionados con la falta de seguridad en su sentido más amplio y por la incertidumbre en cuanto al *Modelo de Desarrollo Productivo Socialista* que se ha intentado implantar.

La bonanza económica no tuvo el peso suficiente para reducir los riesgos de emigrar al exterior y, además, la población venezolana no escapa a la influencia de los procesos de globalización que estimulan la movilidad de los trabajadores, especialmente de quienes están altamente calificados. Desde 2012 se mantiene el clima de confrontación política, la falta de confianza y de seguridad persiste y el país ha entrado nuevamente en una fase de contracción económica, con altos niveles de endeudamiento, escasez de productos básicos y un intenso proceso inflacionario, que ha incidido fuertemente sobre la capacidad adquisitiva de la población, hecho que está llevando a revertir los logros que se habían alcanzado respecto a la situación de pobreza (CEPAL, 2014, España, 2015). En este contexto hay señales de un crecimiento de la emigración de venezolanos y venezolanas.

1.2. Stock de inmigrantes y corrientes migratorias más representadas

En Venezuela el censo de 1990 reportó poco más de un millón de inmigrantes internacionales, volumen que representaba 5,7% de la población total (cuadro 1). Esa cifra se mantuvo, según lo reveló el censo 2001, aunque su peso relativo cayó a 4,4%. En este tiempo se verificó que la mayoría de los países disminuyeron la presencia de sus nacionales en términos absolutos y relativos, con la excepción de Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Brasil (cuadro 1). De cada 5 extranjeros empadronados 3 eran colombianos o colombianas, constituyéndose de lejos en la corriente migratoria más numerosa. En estos años la afluencia de población de Colombia se debió particularmente a la intensificación del conflicto armado, un hecho que contribuyó a que se registraran migraciones forzadas a territorio venezolano huyendo de los grupos en pugna (Cárdenas y Mejía, 2006:6; Alvarez, 2004:198).

El censo más reciente (2011) contabilizó en un millón 156 mil el stock de inmigrantes internacionales, cifra que supone un incremento de casi 141 mil efectivos con respecto al empadronamiento anterior. A esta fecha la población colombiana había aumentado todavía más su presencia en Venezuela, llegando a representar el 62% de los nacidos en el exterior. Adicionalmente, las corrientes migratorias de Cuba, China y Brasil fueron las que mostraron mayor crecimiento en el período 2001-2011. Estos países tienen en común, especialmente los dos primeros, la ampliación de sus relaciones de intercambio con Venezuela. Las demás corrientes migratorias vienen disminuyendo su presencia, como es el caso de la inmigración de Argentina y Chile y de los originarios de países de Europa del Sur (España, Italia y Portugal).

Cuadro 1

Venezuela. Distribución de la población nacida en el exterior por país de nacimiento. Censos:1990-2011

País de nacimiento	Población censada			Distribución relativa (5)		
	1990	2001	2011	1990	2001	2011
Población total	18.105.265	23.054.210	27.227.930	100,0	100,0	100,0
Población nacida en el exterior	1.023.259	1.014.317	1.156.581	5,7	4,4	4,2
	Distribución con relación a la población nacida en el exterior					
América	686.716	762.939	868.487	67,1	75,2	75,1
Argentina	9.045	8.592	7.736	0,9	0,8	0,7
Bolivia	2.121	1.810	2653	0,2	0,2	0,2
Brasil	4.123	4.753	5.389	0,4	0,5	0,5
Colombia	529.924	608.691	721.791	51,8	60,0	62,4
Cuba	10.100	9.795	20.991	1,0	1,0	1,8
Chile	20.820	15.530	12.037	2,0	1,5	1,0
Ecuador	23.464	28.625	25.012	2,3	2,8	2,2
Estados Unidos	11.102	10.028	7.725	1,1	1,0	0,7
Guyana	4.389	6.612	5.084	0,4	-	0,4
Perú	28.267	35.823	32.144	2,8	3,5	2,8
República Dominicana	17436	13.899	11.399	1,7	1,4	1,0
Otros países	47.127	38.649	16.526	4,6	3,8	1,4
Asia	32.492	32.273	36.745	3,2	3,2	3,2
China	6.160	9.854	15.456	0,6	1,0	1,3
Líbano	7.250	6.631	6.485	0,7	0,7	0,6
Siria	-	13.194	12.108	-	1,3	1,0
Otros	19.082	2.594	2696	1,9	0,3	0,2
Africa-Oceanía	3.357	14.559	1869	0,3	1,4	0,2
Europa	255.899	193.180	124.002	25,0	19,0	10,7
España	104.037	76.048	46.463	10,2	7,5	4,0
Italia	61.800	49.258	30.840	6,0	4,9	2,7
Portugal	68.277	53.401	37.326	6,7	5,3	3,2
Otros países	21.785	14.473	9373	2,1	1,4	0,8
País no declarado	44.795	11.366	125.475	4,4	1,1	10,8

Fuentes: OCEI. El Censo '90 en Venezuela. Caracas, 1993; INE. XIII Censo de Población y Vivienda 2001, Tabulaciones básicas. INE. XIV Censo de Población y Vivienda 2011, www.ine.gob.ve

1.3. Perfil socio-demográfico y ocupacional de los inmigrantes

El balance de género entre el conjunto de los inmigrantes encubre la diversidad de situaciones entre las corrientes migratorias. Por una parte, está la inmigración más antigua, procedente de Italia, España y Portugal, la cual registra todavía un notable predominio masculino, pese al envejecimiento que ha experimentado y a la mortalidad diferencial. Los sirios y los libaneses son las corrientes que registran la más alta prevalencia de hombres e incluso con tendencia a crecer. La ampliación de la presencia de cubanos y chinos en el último tiempo se debió, en gran medida, a una mayor afluencia de hombres, particularmente entre los últimos.

Cuando se trata de migración desde países vecinos es más frecuente la superioridad numérica del componente femenino, como es el caso de la migración colombiana, dominicana, guyanesa e incluso ecuatoriana. Entre los inmigrantes de Argentina, Chile y Perú, el desbalance de género es ampliamente favorable a los hombres, hecho que no se presentaba tan marcado en el momento de mayor afluencia de esta migración.

El arribo de nuevos migrantes durante el último período inter-censal poco ha contenido el envejecimiento de la población inmigrante en su conjunto. Actualmente, uno de cada cuatro inmigrantes internacionales tiene 60 años y más, una relación que apenas 10 años antes se estimaba en 1 de cada 5. La población en edad plena de trabajar (20 a 59 años) representa hoy 65%, 8 puntos porcentuales menos que la participación reportada por el censo 2001. Los inmigrantes originarios de España e Italia son los más envejecidos: más del 70% de los nacionales de esos países son adultos mayores. Entre las corrientes migratorias de data más reciente, como la china y la cubana, más del 80% de su población tiene de 20 a 59 años. Las corrientes migratorias provenientes de los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y de República Dominicana muestran una concentración notable de población en edades activas, 72-76%. La inmigración argentina y la chilena, al igual que las corrientes libanesa y siria, también están envejecidas, aunque dista del nivel que ofrecen los originarios de países europeos.

En Venezuela el perfil educativo de los inmigrantes es relativamente bajo, debido al peso de la inmigración colombiana en cuyo caso solamente 1 de cada 4 alcanza una escolaridad de 10 o más años de estudio (CELADE/CEPAL, 2006). En consonancia también se verifica una participación relativamente reducida de profesionales y técnicos dentro de la fuerza de trabajo inmigrante (13%). La inmigración colombiana nuevamente tiene un alto peso en ese resultado, ya que al discriminar según las principales corrientes migratorias se observa que es bastante alta la proporción de profesionales y técnicos entre los originarios de Estados Unidos, Cuba, Argentina, Chile, España y Perú, mientras que no superan el 10% entre los colombianos, ecuatorianos, dominicanos, guyaneses, portugueses, chinos, sirios y libaneses.
Una fracción importante de los inmigrantes activos aparecen ocupados como directores y gerentes (22%), pero nuevamente hay especificidades entre las diferentes corrientes migratorias. Una cuarta parte de la fuerza de trabajo inmigrante (23%) se concentra en las ocupaciones elementales, y una proporción equivalente (24%) se encuentra ocupada como operarios y artesanos, siendo los originarios de los países andinos, Colombia, Ecuador y Perú, quienes tienen una participación más notable en tales ocupaciones.

En las actividades de comercio, restaurantes y hoteles, un tercio de la fuerza de trabajo inmigrante ha encontrado posibilidades de inserción, aunque en esas actividades han tenido

una mayor cabida los trabajadores chinos (94%), sirios (82%), libaneses (77%) y portugueses (61%). Las actividades de servicios sociales y personales captan, por su parte, el 18% de la fuerza de trabajo inmigrante y un 14% se encuentra en el sector de la industria manufacturera y 12% en las actividades agrícolas.

1.4. Stock de emigrantes y principales destinos

Para mediados de la pasada década, Naciones Unidas estimaba que había cerca de 416 mil nativos y nativas de Venezuela residiendo en el exterior y para el 2015 se calculó en 606 mil el stock de emigrantes (cuadro 2).

Uno de los principales destinos de esa emigración venezolana es Estados Unidos de América. Según el censo 2000 el número de los venezolanos empadronados en ese país * se contabilizó en 107 mil (CEPAL, 2006b: 16). Para el período 2005-2007 la *American Community Survey* (ACS) estimó el stock de emigrantes venezolanos en 158 mil,[325] y en 194 mil para el 2012[326]. Después de esta fecha la misma ACS reporta que el stock de venezolanos está aumentando con mayor celeridad calculándose en 255 mil para el 2015. Esta cifra estaría indicando que en los últimos quince años la presencia de venezolanos y venezolanas en Estados Unidos se incrementó en 139%.

Cuadro 2

Venezuela. Stock de emigrantes por país de destino[1/].
Años: 1995, 2005 y 2015.

País de destino	1995	2005	2015
Estados Unidos	73.081	138.645	197.171
España	38.704	108.707	151.594
Italia	9.261	28.803	48.970
Colombia	35.162	37.137	46.614
Portugal	18.220	23.744	23.404
Canadá	5.582	12.434	19.732
México	2.194	6.526	15.959
Panamá	715	4.592	9.883
Reino Unido	2.182	6.053	9.834
Alemania	2.306	5.874	9.100
Ecuador	3.120	4.357	8.901
Francia	3.358	5.493	6.337
República Dominicana	15.811	11.299	5.417
Haití	2.954	4.007	5.198
Australia	915	1.600	4.895
Total de emigrantes	**239.579**	**415.540**	**606.344**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2015). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).

[325] U.S. Census Bureau. Data Set: 2005-2007 American Community Survey 3-Year Estimates. United States S0201. Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela. http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/index.xhtml.

[326] U.S. Census Bureau, 2012 American Community Survey. Table: ACS_12_1YR_B05006.xls. http://factfinder2.census.gov/. Consultado el 16-06-2014.

[1/] Los 15 países con mayor población originaria de Venezuela.

La información publicada en el *Yearbook of Immigration Statistics* da cuenta que entre 1989 y 2014 cerca de 156 mil venezolanos obtuvieron permiso para residir en forma permanente en los Estados Unidos, pero solamente el 68% de esas admisiones se produjeron entre 2004 y 2014. Una tendencia similar se verifica con relación a la obtención de la nacionalidad de Estados Unidos por parte de ciudadanos nacidos en Venezuela, registrándose que, entre 1991 y 2014, la misma fue otorgada a 78 mil venezolanos, de los cuales casi 58 mil la obtuvieron en el lapso 2004-2014.

España es el segundo de los destinos elegidos con más frecuencia por los emigrantes venezolanos. Ello se debe a ciertas facilidades que están ligadas a las afinidades culturales y a los nexos establecidos a través de los antecedentes de la inmigración española en Venezuela. Según el censo español de 2001 fueron empadronados 67 mil nacidos en Venezuela residiendo en ese país y poco más del 70% tenían la nacionalidad española (CEPAL, 2006a:131; Martínez, 2003). A partir del 2003 entró en vigor la normativa que facilitaba el proceso de reconocimiento de la nacionalidad española a los descendientes de antiguos migrantes españoles en Latinoamérica (Domingo, 2004), una medida que estimuló a algunas personas a recuperar la ciudadanía de origen de sus antepasados inmigrantes y favoreció el aumento de la afluencia de venezolanos en España durante la década 2000. Las estimaciones de Naciones Unidas dan cuenta para el año 2005 de 108 mil venezolanos y venezolanas residiendo en ese país, y diez años más tarde superaban los 151 mil (cuadro 2).

Italia y Portugal, en una medida bastante menor a lo observado respecto a España, también se encuentran entre los principales destinos de la emigración venezolana. Las razones pueden ser las mismas expuestas anteriormente con relación a España. El stock de venezolanos en Italia evoluciona en alza y para el año 2015 se calcula en casi 49 mil, y en 23 mil los venezolanos en Portugal.

Canadá es otro de los países que ha venido acogiendo a los emigrantes venezolanos, cuya cifra se acerca ya a los 20 mil. Una representación menos numerosa pero discretamente creciente tienen los venezolanos en el Reino Unido, Alemania y Francia. Australia, por su parte, comienza a aparecer como otro de los destinos, estimándose que se ha triplicado el stock de venezolanos en ese país en el curso del último decenio.

Entre los países latinoamericanos Colombia ostenta la cifra más alta de venezolanos, cuya presencia observa una tendencia creciente. Por su parte Panamá se ha constituido, a nivel regional, en el segundo destino de preferencia para la emigración venezolana, donde ya se cuenta con una comunidad de casi 10 mil personas. Ecuador es otro de los destinos regionales.

1.5. Perfil socio-demográfico de los emigrantes

La población nativa de Venezuela residiendo en países de América Latina está claramente dominada por las mujeres: en promedio por cada 100 mujeres se contaban 89 hombres. (CEPAL, 2006a: 340, 344). Una relación similar se observa entre la población venezolana en

Estados Unidos según la información proveniente de la ACS (2007-2009).[327] Asimismo, las estadísticas del Padrón Municipal de Habitantes de España daban a conocer, en el año 2012, una amplia prevalencia del componente femenino entre los originarios de Venezuela residentes en ese país, expresada por una relación de masculinidad de 85 por cada 100.[328]
Puede decirse que la emigración desde Venezuela a Estados Unidos y Europa tiende a una mayor feminización, estimándose para el año 2012, en promedio, 81 hombres por cada 100 mujeres (OEA, 2012: 25). Según el Informe del SICREMI 2012 la emigración venezolana está ampliamente concentrada en las edades adultas jóvenes, de 25 a 44 años (54%).

Desde que comienzan a darse señales de un flujo de venezolanos migrando al exterior se ha llamado la atención sobre su calificación. A comienzos de la década 2000, el porcentaje promedio de originarios de Venezuela residentes en países de la OCDE que habían completado la educación universitaria se estimaba en 37%, valor que triplicaba al promedio de América Latina (CEPAL, 2006a:144).

Ese alto nivel de calificación se ha mantenido durante el período 2010-2011, como lo indica el informe del SICREMI, al mostrar que 45% de los emigrantes venezolanos a Estados Unidos y Europa tenía educación universitaria, una proporción que triplica a la registrada por el promedio de los emigrantes de las Américas y duplica a la observada, en promedio, por los nativos en los países de destino (OEA, 2012:29).

En cuanto al perfil ocupacional de la emigración venezolana a Estados Unidos y España, se estima que 88% y 68% de hombres y mujeres, respectivamente, participan en la actividad económica. Ese nivel de actividad es similar al promedio de los emigrantes de las Américas, en el caso de la población masculina, y ligeramente superior en lo que respecta a las mujeres.

1.6. Legislación nacional en materia migratoria

En 1999 entró en vigencia una nueva constitución, que ha representado adelantos importantes en materia de garantías de derechos. Bajo ese nuevo marco legal, se efectuaron avances en la actualización de la legislación migratoria, derogándose los instrumentos legales de la primera mitad del siglo XX, mediante la aprobación, en el 2004, de una nueva *Ley de Extranjería y Migración* a través de la cual se establece el compromiso de Venezuela de cumplir los instrumentos suscritos y ratificados en los diversos escenarios internacionales y procesos de integración de los cuales forma parte (Conferencia Hemisférica sobre Políticas Migratorias, Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, MERCOSUR, UNASUR, entre otras). La *Ley de Extranjería y Migración* de 2004 instituye el marco regulatorio para el ingreso y la permanencia de personas no nacionales, a las cuales esta normativa define como extranjeros, y para el funcionamiento de las instancias de gestión y control en esta materia. La Ley no contempla la otra cara de la moneda del hecho migratorio, que es la emigración de los nacionales y, al respecto, no incluye ningún Título (o Capítulo) referido al Registro de los Venezolanos Residentes en el Exterior y a la protección de sus derechos.

[327] U.S. Census Bureau. Data Set: 2007-2009 American Community Survey 3-Year Estimates. S0201: Selected Population Profile in the United States. Country of Birth: Venezuela. http://factfinder.census.gov/servlet/IPCharIterationServlet?_lang=en&_ts=316688333269
[328] Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es (consultado el 11-06-2014).

Entre otras medidas aplicadas o instrumentos legales adoptados destacan:
- *La Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004,* donde se desarrollan los principios constitucionales concernientes al ejercicio de la ciudadanía y las causales que pueden llevar a su suspensión. En dicha Ley se ratifica la disposición constitucional que garantiza que la nacionalidad venezolana no se pierde al adquirir otra nacionalidad, hecho que otorga una importante oportunidad a los descendientes de los flujos migratorios de las décadas de 1950 y 1970 de añadir la nacionalidad de sus padres o de sus abuelos.
- La *Ley de Refugiados y Refugiadas, Asilados y Asiladas*, en 2001, a través de la cual se reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio como se ha establecido en el *artículo 69* de la *Constitución Nacional*.
- La creación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*, cuyo objetivo es orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección, asistencia y apoyo jurídico a los solicitantes de refugio y a los ya refugiados.
- El *Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y Extranjeras en el Territorio Nacional* de 2004, donde se establecieron los parámetros para la regularización y naturalización de extranjeros que cumplan con los requisitos, así como de aquellos que se encuentran en condición de irregular. En general, parece que los cambios normativos adoptados han traído mayores beneficios a la población extranjera en la medida que se están reconociendo sus derechos facilitando los trámites para la adquisición de la nacionalidad venezolana. Dicho Reglamento establece en su artículo 15 que a quienes se les otorgue la respectiva carta de naturalización se inscribirán en un *Registro de Nacionalizados* que se llevará a tal efecto, sin embargo, no se tiene información sobre el funcionamiento del mismo.
- La creación de un *Registro de Extranjeros,* como lo establece la *Ley de Extranjería y Migración* del año 2004 en su *artículo 21*, cuya fase piloto se adelantó en el 2012 y se abrió ya en forma definitiva a partir del 2014 en el portal del SAIME (www.saime.gob.ve), pero hasta la fecha no se tiene información sobre el volumen de población que ha cumplido con esa exigencia.
- La ratificación de la *Convención sobre los Derechos Humanos del Trabajador Migrante y los de sus Familias* (2014).

Respecto a los acuerdos regionales vale señalar que, en el año 2006, el Presidente Hugo Chávez anunció la salida de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN, la cual se hizo plenamente efectiva en el año 2011. Desde entonces, el interés del Gobierno Nacional se ha centrado en otros espacios de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al cual Venezuela se incorpora en el año 2012 como miembro pleno. Si bien antes de esa fecha el país venía realizando algunos esfuerzos para adecuar sus políticas migratorias a las necesidades actuales, ahora se debe ajustar su marco normativo e institucional para que sintonice con los acuerdos vigentes en el MERCOSUR. A esos efectos, el Estado venezolano debe adherirse formalmente al acuerdo de residencia para extender los beneficios del mismo a sus ciudadanos en todos los países mercosureños. En noviembre de 2014 el Gobierno de Colombia suspendió la emisión de visas MERCOSUR para ciudadanos venezolanos, en respuesta a la acción del gobierno venezolano de escatimar la emisión de permisos de residencia a ciudadanos colombianos, siendo que su ingreso al bloque regional le obliga a hacerlo (Muñoz, 2016).

En la frontera colombo-venezolana, el movimiento migratorio históricamente ha sido más activo y desde 1959 se han suscrito acuerdos, como el *Tratado de Tonchalá,* que intentan regularizar el tránsito de los residentes de ambos países y su permanencia, con el propósito de eliminar las dificultades del tránsito y residencia y fortalecer los vínculos de amistad entre

los dos países. Este tratado tiene un énfasis importante en la regulación de las migraciones laborales.

A raíz del cierre de la frontera con Colombia decretado desde el pasado año por el Gobierno de Venezuela, en razón de las irregularidades presentadas con la extracción de productos básicos regulados hacia territorio colombiano, se vieron vulnerados derechos fundamentales de la población de ambos países que hacen vida en las zonas fronterizas. A los fines de solventar esa situación se establecieron acuerdos entre los gobiernos respectivos para el otorgamiento de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, como documento de identidad que facilite el tránsito frecuente de los venezolanos/as y extranjeros/as que residen en los municipios fronterizos con la República de Colombia.

La *Conferencia Sudamericana de Migraciones* (CSM) es otro de los mecanismos regionales que promueve el diálogo y los acuerdos sobre migraciones bajo el reconocimiento de la importancia que tienen los movimientos migratorios en la región. Desde 1999 a la fecha se han celebrado 14 conferencias. En la novena edición de la CSM fue discutido y aprobado el *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano para las Migraciones*[329], cuya génesis responde a la necesidad de hacer explícita una perspectiva general y compartida de las políticas de migración de la región. Este plan, que incorpora el concepto de Desarrollo Humano a la discusión del tema de la migración, fue suscrito por el Gobierno de Venezuela aunque casi no hay evidencias de un trabajo alineado con los lineamientos, mecanismos y los plazos que dicho plan sugiere.

1.7. Recomendaciones

- Considerando los cambios en la dinámica migratoria en el curso del último decenio, el retraso en la aprobación de los reglamentos pendientes para la instrumentalización del marco legal existente, incluida la mora respecto a la conformación del *Consejo Nacional de Migración* como instancia de coordinación y articulación , se estima pertinente promover la discusión para la actualización de la *Ley de Extranjería y Migración de 2004*, a los fines de incluir en este marco de protección a los venezolanos y venezolanas que han emigrado al exterior. Disponer de un marco normativo e institucional cónsono con las necesidades y requerimientos actuales del país en el ámbito migratorio abriría nuevas posibilidades para el fortalecimiento de la gobernanza migratoria, hecho que significa una mayor apertura al diálogo sobre las políticas migratorias entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, en aras de promover conjuntamente diferentes iniciativas que permitan derivar de los procesos migratorios oportunidades para el desarrollo.

- Se debe instar al gobierno nacional a divulgar más ampliamente los compromisos que suscribe en los espacios de integración y cooperación internacional en materia migratoria y de derechos humanos, cuya implementación muchas veces queda postergada frente a la consideración de otras urgencias. A esos fines se requiere de mayores esfuerzos de seguimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para promover y garantizar los derechos de los inmigrantes y los emigrantes.

[329] Mayor detalle en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSDHM-2010.pdf

- En Venezuela se requiere aprovechar las nuevas plataformas tecnológicas disponibles por los órganos del sector público cuya gestión guarda alguna relación con la materia migratoria, para mejorar la producción oportuna y el libre acceso a las estadísticas en este campo. En este sentido, valdría que se rehabilitaran los espacios de discusión y mesas de trabajo con la participación de organismos gubernamentales, la academia, las organizaciones sociales en el ámbito migratorio y de derechos humanos y los organismos internacionales con capacidades técnicas que pueden contribuir a la generación de un moderno sistema de información migratoria. Asimismo, vale destacar que en el seno de la CSM, el MERCOSUR y en otros foros internacionales se suscriben acuerdos que pueden significar oportunidades de mejora que el gobierno de Venezuela podría aprovechar óptimamente con miras al fortalecimiento de la producción permanente y sistemática de estadísticas migratorias. Estos pasos son necesarios si deseamos potenciar los estudios sobre las dinámicas migratorias, visibilizar la intensidad y características de la inmigración hacia Venezuela y de la emigración de venezolanos hacia otros destinos.

Nexo migración y desarrollo

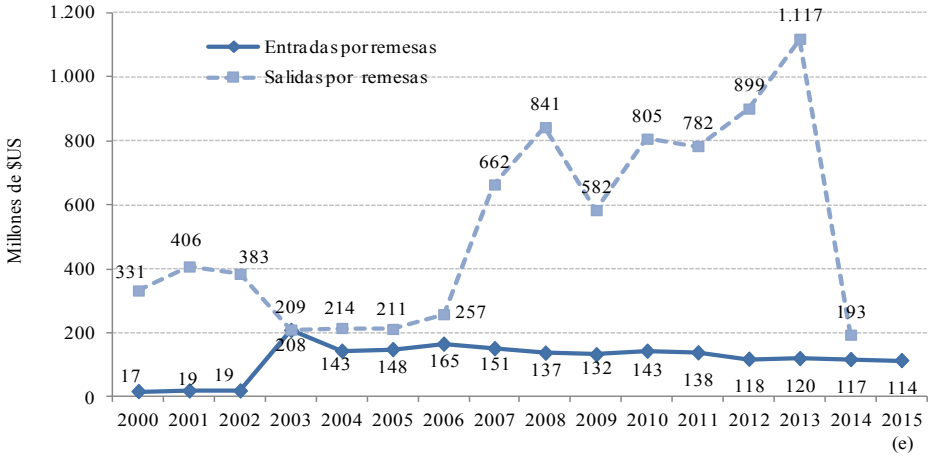
Análisis de las remesas

De acuerdo a la tipología elaborada por la CEPAL Venezuela está ubicada en la categoría de países con muy baja percepción de remesas (CEPAL, 2006a: 181). En efecto, la serie estadística de los últimos quince años estaría indicando que los ingresos por ese concepto se han mantenido en una cifra inferior a los 200 millones de dólares y ha venido disminuyendo, alcanzando en el año 2015 la cantidad de 114 millones de dólares.

Si bien el stock de emigrantes venezolanos sigue creciendo, la evolución de los ingresos por concepto de remesas no muestra la misma tendencia. Ello se explica en alguna medida por las siguientes razones: una fracción importante de los migrantes que dejan el país son personas calificadas, cuyos hogares probablemente dependen menos de la percepción de remesas; los efectos de la crisis económica internacional sobre los niveles de desempleo y la reducción de los ingresos de los migrantes; las comisiones muy elevadas cobradas en Venezuela por esas operaciones; y, una gran divergencia entre la tasa de cambio oficial y la paralela (Solimano, 2003; Munzele y Ratha, 2005). En esas circunstancias, tienden a intensificarse la remisión de dinero a través de mecanismos informales, habiéndose estimado, por ejemplo, que el 70% de las remesas enviadas desde España a Venezuela no utilizan los medios formales, como las empresas que envían remesas o el sistema bancario (Moré, 2009).

Gráfico 1

Venezuela. Volumen de remesas recibidas y enviadas (millones de $US). Años: 2000-2015.



Fuente:http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data. Consultado: 16-09-2016.

Los principales países desde donde se origina el envío de las remesas corresponden con los principales destinos de la emigración venezolana: Estados Unidos y España. Ambos países son justamente los que mostraron en la década 2000 el mayor incremento de los nativos de Venezuela y desde donde se estarían emitiendo casi las dos terceras partes de las remesas recibidas. Los otros países desde donde se generan remesas hacia Venezuela, pero en una medida bastante menor a los anteriores, son Colombia, Portugal, República Dominicana y Ecuador.

Según las estimaciones del Banco Mundial, el monto de las transferencias enviadas desde Venezuela todavía es más importante que el volumen de remesas recibidas, porque el stock de inmigrantes internacionales aún es considerable, pero también hay que tomar en cuenta nuevamente los efectos del sistema de control cambiario.

2.2. La emigración y la pérdida de recursos humanos calificados

Venezuela, aunque no figura entre los países con tasas más altas de emigración, sobresale entre los 30 primeros con las más altas tasas de selectividad (60%), medida como la relación entre el número de emigrantes calificados respecto al stock total de emigrantes (Docquier y Marfouk, 2006). Según un estudio realizado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el porcentaje de los inmigrantes venezolanos de 25 años y más en Estados Unidos con títulos de doctorado (14%) se había mantenido por encima de la media de la población nativa de ese país (9%) y de la población latinoamericana que allí reside (11%) (SELA, 2009). En otra investigación se ha encontrado que los migrantes de Venezuela en los Estados Unidos, junto con los de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, son los que más frecuentemente trabajan en ocupaciones que requieren, en mayor intensidad, del manejo de destrezas analíticas y cognitivas, como las ingenierías, matemática, economía, finanzas, entre otras (Medina y Posso, 2009:19).

La pérdida de recursos humanos calificados que ha venido registrando Venezuela a causa de la emigración ha conllevado a la merma de la comunidad científica y profesional, particularmente en ciertas áreas especializadas como la petrolera, donde un número importante de especialistas vieron cercenado su derecho al trabajo en el país luego del paro petrolero y se movilizaron a otros países, por ejemplo, Colombia, han contribuido al rápido desarrollo del sector (Martínez, 2015:64-65). Igualmente, respecto a las ciencias de la salud, en cuyo caso se contabilizaron, en torno al año 2000, 1.710 médicos, 1.264 profesionales de enfermería, 150 dentistas y 62 farmaceutas. Los principales países que han acogido a esos profesionales son Estados Unidos, en primer lugar, seguido por España y Portugal (Dumont y Zurn, 2007). En el caso específico de España, la Organización Médica Colegial (OMC) ha señalado que entre el 2004 y el 2007 más de 1.200 médicos venezolanos habían formalizado su inscripción colegial en ese país, trámite que implica que ya tienen el título homologado y que están trabajando en territorio español.[330]

La migración de personal de salud, si bien no es un fenómeno novedoso en algunos países en desarrollo, constituye un tema de preocupación relativamente reciente, porque está comprometiendo el funcionamiento de los sistemas de salud en la prestación de servicios. En un trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se buscó conocer cómo los países de la subregión andina están encarando dicha problemática, encontrándose que, en general, la falta de información no permite establecer apropiadamente la magnitud y características de estos flujos y ello se debe a que el tema de la migración calificada en el sector de la salud no está posicionado en la agenda de las políticas públicas (OPS, 2013).

Venezuela no cuenta con programas de retorno o de redes de contacto formal con la población calificada residente en el exterior como se han ejecutado en otros países. Hay algunos antecedentes como el *Programa Vuelta a la Patria* (1997) de la Fundación de Becas Mariscal de Ayacucho (FUNDAYACUCHO) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICIT), el cual se planteó el objetivo de traer a venezolanos connotados radicados en el exterior, mediante agendas de trabajo por un lapso específico. Dicho programa no alcanzó el impacto esperado, debido a fallas en su implementación, y quedó interrumpido hasta su reactivación en el 2008 con otra orientación, concentrándose principalmente en los becarios de tres ciudades (Berlín, Madrid y Paris), con quienes organizaron jornadas de sensibilización para reflexionar sobre diferentes temas, como la ética socialista y la construcción del rol del becario en el proceso socialista venezolano y la vinculación de los emigrados venezolanos con los planes de desarrollo de la nación (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2008; Moreno, 2008).

Otro programa de esa índole, implementado a mediados de la década de 1990, se denominó *Talento Venezolano*, a cargo de la Fundación TALVEN, una organización no gubernamental que contó con el apoyo de la UNESCO hasta 1999. Posteriormente, el programa ha recibido el respaldo de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, la Academia Nacional de Medicina y de otras cinco Academias Nacionales (Kerdel, 2014; Freitez, 2011).
Si bien es cierto que no todos los profesionales emigrados del país se quieren quedar en el lugar de destino, mientras más se prolongue su permanencia allí más se restringen las posibilidades de retorno, porque se integrarán progresivamente a los países que les brinden oportunidades de desarrollo profesional y personal. Según los resultados de una encuesta realizada en el año 2012 a estudiantes venezolanos de universidades de la ciudad de Boston, más del 50% de los entrevistados expresó su aspiración de regresar a Venezuela para

[330] OMC. Gabinete de prensa. *Los médicos venezolanos abocados a la emigración*. Noticias CGCOM. http://www.cgcom/noticias/2008/02/08_02_08venezuela (consultado el 27 de noviembre de 2008).

colaborar con el desarrollo del país, pero esas expectativas varían según el área de formación y la eventualidad de un cambio de gobierno (Lares, 2014).

2.3. Recomendaciones

En Venezuela se requiere la adopción de diferentes mecanismos para conocer cuánta población se ha establecido fuera del territorio nacional y en qué circunstancias se encuentra; vincularse con las comunidades de venezolanos en el exterior y promover actividades que contribuyan a la preservación de sus nexos con el país; y, diseñar estrategias para propiciar intercambios profesionales, participación en proyectos de investigación de interés nacional, entre otras medidas que beneficien al país por los aportes de sus emigrantes. Estas recomendaciones coinciden con las buenas prácticas que han mostrado algunos países latinoamericanos, que han registrado la emigración de sus nacionales y están en sintonía con los planteamientos de organismos internacionales.

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora

Venezuela, cultural e históricamente se ha identificado como una sociedad abierta, receptiva, respetuosa y tolerante a la afluencia de corrientes migratorias de orígenes diversos. No obstante, han surgido organizaciones e instituciones que han brindado apoyo a los inmigrantes, han trabajado en pro de las reivindicaciones sobre sus derechos y generado alguna incidencia sobre las instancias gubernamentales.

Las transformaciones relativamente recientes que ha experimentado el país en el plano político han incidido sobre el accionar de la sociedad civil y su vinculación con las instituciones del Estado, hecho del cual no han escapado las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las temáticas migratorias. En este campo hay un amplio espectro de instancias ligadas al mundo de las organizaciones internacionales, eclesiales, académicas, sociales, asistenciales, entre otras, que han realizado contribuciones importantes a lo largo de su variable existencia; sin embargo, en esta etapa reciente se han debilitado ante la creación de una sociedad civil paralela, como ha ocurrido con buena parte del mapa institucional de Venezuela, para adecuarlo a la implantación de un nuevo proyecto político.

Organizaciones que brindan atención a los migrantes

Las organizaciones de la sociedad civil que se dedican en Venezuela al tema migratorio no son numerosas y buena parte de ellas han concentrado su atención en las poblaciones refugiadas o solicitantes de refugio, en vista de la relevancia que adquirió la problemática de los colombianos movilizados forzosamente a Venezuela, debido a la escalada del conflicto armado en el vecino país, y gracias a su acción se tiene algún conocimiento sobre las deficiencias de las instituciones del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos de la población refugiada o en condiciones similares.

Estas organizaciones son de naturaleza diversa: eclesiales y ecuménicas, no gubernamentales, académicas, internacionales, asociaciones de inmigrantes y de emigrantes. Así se tiene que la Conferencia Episcopal Venezolana (CEV), conjuntamente con *Cáritas de Venezuela*, mantienen alianzas con los Misioneros Scalabrinianos, el Servicio Jesuita de Refugiados,

entre otros, promoviendo espacios de encuentro y participación para el desarrollo de acciones de asesoría legal, asistencia humanitaria, psicológica y apoyo para el emprendimiento económico a las personas migrantes y solicitantes de refugio. Particularmente para la atención de las personas refugiadas se han establecido vínculos con organizaciones nacionales e internacionales, como la OIM, el Consejo Noruego, El *Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos* (CISP), través de su acción de pastoral brinda atención integral de, proporcionando. Cáritas USA, Cáritas Italia, la *Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes Refugiados (HIAS),* el *ACNUR y Amnistía Internacional*.

3.2. Asociaciones de inmigrantes

Las asociaciones sociales de comunidades de extranjeros establecidos en Venezuela en su mayoría datan de los dos períodos en los que se produjo la mayor afluencia de inmigrantes internacionales. Estas asociaciones en general tienen designios comunes: contribuyen a facilitar el asentamiento de los nuevos arribados; buscan desarrollar actividades sociales y fomentar la cultura de sus comunidades de origen; propician el intercambio con la sociedad de acogida; y, prestan auxilio a migrantes que lo requieran. Entre las primeras asociaciones de inmigrantes fundadas en Venezuela se encuentran las de origen español, siendo las primeras el Centro Catalán (1945) y el Centro Vasco de (1949). Más tarde se creó la Hermandad Gallega (1960), el Hogar Canario Venezolano y la Federación Nacional de Centros Canarios, el Centro Asturiano (1970) y la *Fundación Centro Asturiano*. La afluencia masiva de inmigrantes italianos también llevó a la constitución del *Centro Italiano-Venezolano* (1964) y la Federación de Asociaciones Italo-Venezolanas (1983). De la misma forma, la comunidad migratoria originaria de Portugal establecida en Venezuela impulsó la fundación del *Centro Portugués,* el *Centro Social Madeirense* y el *Centro Luso Venezolano* y la comunidad Siria hace lo mismo con el *Centro Árabe Sirio-Venezolano* (1977).

Si bien la corriente migratoria colombiana es, de lejos, la más significativa en términos numéricos, sus asociaciones representativas no han alcanzado una proyección y trayectoria estable similar a la lograda por las comunidades de origen europeo. Ello quizás obedece a su proximidad geográfica y afinidad histórica, cultural y lingüística, las cuales brindan ciertas facilidades para el asentamiento e integración de esta población, y es menos sentida la necesidad de integrar ese tipo de redes. También habría que considerar su perfil socio-laboral. El Gobierno de Colombia, entendiendo que debe velar por sus nacionales más allá de sus fronteras, lleva adelante el *Programa Colombia nos Une,* a través del cual se busca tener contactos con las asociaciones de colombianos en el exterior. En el portal de internet de este Programa, se tiene acceso al directorio de asociaciones de colombianos en Venezuela con la identificación de su objetivo y de las principales actividades que realizan. La mayoría de estas organizaciones no dispone de un sitio web e incluso muchas de ellas no están formalmente constituidas. En general, las asociaciones de colombianos residentes en Venezuela tienen en común la prestación de ayuda social a personas que enfrentan necesidades extremas y a quienes tienen problemas con la regularización de su condición migratoria. Con la finalidad de apoyar el funcionamiento de esas asociaciones, en el año 2009 se creó la *Federación Nacional de Asociaciones Colombia Unida- FEDECOL,* la cual congrega actualmente a una veintena de asociaciones que trabajan en pro de los inmigrantes colombianos que residen en Venezuela. Por su parte, la asociación *Colombianos en Venezuela* es una organización sin fines de lucro que trabaja en pro de la defensa de los derechos de los migrantes colombianos que se encuentran en Venezuela.

La presencia de migrantes originarios de Uruguay impulsó a los nacionales de ese país a crear en el *Centro Uruguayo Venezolano* (1984). Del mismo modo los mexicanos en Venezuela recientemente han constituido la *Comunidad Mexicana en Venezuela* (COMEVEN) (2013), aunque desde 2004 trabajaba de manera informal. La organización *Peruanos en Venezuela* es un medio virtual que ha fungido como mecanismo de obtención de información para los peruanos que residen en el país; *Cubanos en Venezuela* es una red social creada en Facebook (2010) atendiendo las necesidades de comunicación y contacto de la creciente afluencia de cubanos que llegan a Venezuela, en razón del convenio de cooperación establecido entre los dos países.

3.3. Asociaciones de emigrantes

La creciente emigración de venezolanos al exterior del país se está reflejando en la multiplicación de las asociaciones en los países que constituyen los principales destinos. La mayoría de estas asociaciones constituyen espacios de encuentro que buscan el acercamiento de los originarios de Venezuela para compartir y fomentar las tradiciones y para apoyar en los procesos de adaptación y de asentamiento en el nuevo destino. En ciertos casos se están utilizando estas instancias para enviar ayudas a Venezuela. Seguidamente identificaremos algunas de estas asociaciones sin pretender ofrecer una lista exhaustiva: la *Asociación de Venezolanos en la República Argentina (*1983*)*; la *Asociación Catalano-Venezolana* (ASOCAVEN) constituida en 1991 en la ciudad de Barcelona (España); la *Asociación Venezolana Suiza* (1997); la organización *Venezuelan Suncoast Association* (1999) en Florida, Estados Unidos; la asociación *Amitiés Québec-Venezuela* (2000); la asociación *Venezuela Canadian Association of Calgary* (2000); La *Casa de Venezuela* (2004) en el Valle de Delaware, Estados Unidos; la *Asociación de Venezolanos en Valencia* (Venenval); el portal de internet *Venezolanos en La Coruña*; la *Asociación de Venezolanos en Colombia* (Asovenezolanos) y *Venezolanos en Ecuador*. Pero estas asociaciones de emigrantes venezolanos aún son débiles, necesitan congregarse alrededor de figuras como las Federaciones con el propósito de sumar esfuerzos, intercambiar opiniones y propuestas, y trabajar en alianza con las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela, para fortalecer sus demandas y que puedan lograr un mayor impacto frente a los organismos del Estado.

Estado de la convivencia: integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social

Durante las décadas de 1950 y 1970, en las cuales Venezuela recibió afluencia migratoria significativa, si bien la sociedad venezolana en general fue receptiva, no dejaron de registrarse episodios de rechazo por parte de quienes vincularon a ciertos sectores de inmigrantes con el gobierno dictatorial de la década de 1950 o de quienes atribuían a los inmigrantes la responsabilidad por la falta de empleo o las deficiencias en los servicios públicos. Esa imagen negativa de los inmigrantes fue reforzada a través de los medios de comunicación social, desde donde se exageraba notablemente la dimensión de la población nacida en el exterior residente en Venezuela, quedando en el imaginario colectivo la idea de una presencia multimillonaria de extranjeros en el territorio venezolano, especialmente colombianos. Una imagen que no fue fácilmente debatida por la vocería oficial por el escaso manejo de las referencias estadísticas. Posteriormente, aun disponiendo de información reveladora de la pérdida de intensidad de la afluencia migratoria, se continuó magnificando su presencia, porque siguió resultando un recurso político para justificar los niveles de ineficiencia en la implementación de algunas políticas públicas. Recientemente se ha registrado un nuevo

episodio de esta naturaleza con la deportación de ciudadanos colombianos como se verá seguidamente.

Más de la mitad (57%) de los inmigrantes tienen más de 20 años residiendo de modo que la mayor parte de estas comunidades con mayor presencia en el territorio nacional han tenido tiempo para su adaptación e integración a la sociedad venezolana, cuya percepción negativa de los migrantes es, en general, poco frecuente; por el contrario, hay mayores acuerdos sobre las contribuciones que los inmigrantes han realizado en ciertos ámbitos económicos, así como en el enriquecimiento del acervo cultural, como bien ha compilado Rey en su estudio *Huellas de la Inmigración en Venezuela* (Rey, 2011). Por el lado de la emigración de venezolanos hay menos investigación al respecto, pero el trabajo de Páez sobre la diáspora venezolana bien da cuenta de que la mayor parte de esta población muestra un amplio grado de integración en el país de acogida (Páez, 2015:204-209).

Migración irregular o falta de garantías al derecho a la identidad

No obstante que la afluencia migratoria a Venezuela disminuyó en el último tiempo, la población en situación irregular se incrementó debido, en parte, a la acumulación de solicitudes recibidas por el organismo competente (SAIME)[331] las cuales no fueron procesadas oportunamente.[332] Por tal motivo, en el año 2004 se aprobó el *Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y Extranjeras en el Territorio Nacional* y se puso en marcha el proceso respectivo. Es difícil la valoración de este proceso de regularización porque no se cuenta con informes que documenten los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos. La información disponible procede de declaraciones a la prensa suministradas por funcionarios del SAIME quienes revelaron que, durante el período de vigencia de este proceso, "…fueron registrados 798 mil 314 ciudadanos extranjeros, que introdujeron sus documentos, bien sea, para naturalización o regularización. De este total, 357.891 recibieron su carta de naturalización[333]; a 200.485, las autoridades les revisan sus expedientes, mientras a 127.897 les fue regularizada su situación en Venezuela".[334] Asimismo, en abril del 2012 el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz nuevamente se expidió carta de naturalización a 9.241 ciudadanos.

En el curso del año 2015 los medios de comunicación social, tanto en Colombia como en Venezuela, informaron acerca de las deportaciones de ciudadanos de nacionalidad colombiana desde Venezuela que aparentemente se encontraban en situación irregular. Al respecto, se llamó la atención por el incumplimiento del procedimiento administrativo correcto y de la

[331] En el año 2005 se aprobó un proyecto de modernización de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería (ONIDEX), el cual dio como resultado para el año 2009 la creación de una nueva institución denominada SAIME. Para más detalle ver: http://www.saime.gob.ve/historia/

[332] En declaraciones a la Radio Nacional de Venezuela el 5 de Septiembre de 2005, el Coordinador de la Misión Identidad señalaba que a comienzos del año 2004 estaban archivados en la ONIDEX 40.000 expedientes de solicitud de nacionalización. Disponible en: http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997.

[333] En el portal del SAIME están disponibles tres listas de nuevos naturalizados dentro de este proceso de regularización publicadas en las siguientes Gacetas Oficiales: N° 5819 - Resolución 327 del 28/08/2006 (22.772 personas); N° 5819 - Resolución 330 del 28/08/2006 (2.271 personas); N° 5853 del 22/10/2007 (6.487 personas). http://www.saime.gob.ve/gacetas/general_gacetas.php

[334] Coordinador de la Misión Identidad declara a RNV. http://www.rnv.gob.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=22997

eventual violación de los derechos de algunas de las personas deportadas, como el derecho superior del niño, el derecho a la unidad familiar, entre otros (Pérez, 2015)[335].

En respuesta a las informaciones circuladas el Gobierno de Venezuela emitió un comunicado oficial donde expresó su rechazo y, además, señaló que "... entre los años 2012 a 2014, el número de ciudadanos colombianos que se establecieron en nuestro país sin cumplir los procedimientos migratorios de ley, fue de 494.597 personas; siendo la migración anual de la siguiente forma: 160.984 (año 2012); 189.001 (año 2013) y 144.612 (año 2014). Esto prefigura una crisis humanitaria de origen que ha generado un éxodo sin precedentes en la historia de nuestros países"[336].

Solo hasta ese momento la Cancillería venezolana emitió esa declaración denunciando el ingreso de ese volumen extraordinario de colombianos sin cumplir los "procedimientos migratorios de ley". Lamentablemente no se tiene acceso a fuentes estadísticas oficiales que permitan corroborar la veracidad de la información ofrecida.[337] En el clima de esas declaraciones también se hizo alusión a que los beneficios de las misiones sociales alcanzaban a esa voluminosa inmigración colombiana sin discriminación alguna. Ciertamente, a través de diferentes fuentes no se tiene referencia especial de colombianos o colombianas que hayan sido excluidos en el acceso a alguna de las misiones sociales (educativas, de salud, alimentación, entre otras), vulnerándose sus derechos, pero tampoco se tiene información oficial de cuánta población originaria de Colombia, sea que porte la nacionalidad colombiana o venezolana han sido beneficiarios de dichas misiones.

Refugio hacia y desde Venezuela

En la medida que fue escalando el conflicto armado en Colombia y creció la afluencia de personas que se veían forzadas a cruzar la frontera internacional para buscar refugio en Venezuela, el Estado venezolano enfrentaba la necesidad de aplicar y ajustar los contenidos de protección dispuestos, principalmente, en los instrumentos internacionales, por cuanto no se encontraba preparado para garantizar efectivamente el derecho al asilo de estas personas dado que no contaba con la plataforma institucional ni procedimental para otorgar la condición de refugiado en Venezuela. En tales circunstancias, el Gobierno Nacional inicialmente desconoció la condición de refugiados de esas personas provenientes de Colombia y les asignó la denominación de "desplazados en tránsito", término no reconocido en el Derecho Internacional en la materia, el cual sirvió para justificar las deportaciones efectuadas en 1999 (Nava, 2003; Rincón, 2005; Álvarez, 2009). Se buscó entonces superar esos inconvenientes con la aprobación de la LORRAA (2001) y de su respectivo reglamento, y la creación de la *Comisión Nacional para los Refugiados*.

---

[335] Algunos relatos sobre esas deportaciones son recabados en un trabajo periodístico firmado por C. Pérez para la *Revista SIC*.

[336] *Venezuela rechaza manipulación sobre asuntos migratorios con Colombia*. Comunicado del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, del 14 de mayo 2015. Disponible en: http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=41847:2015-05-14-03-30-59&catid=3:comunicados&Itemid=108

[337] En el mismo comunicado se especifica que "En nuestro país conviven más de 5.6 millones de ciudadanos colombianos que acceden sin discriminación o distingo migratorio alguno a los programas y misiones sociales en salud, alimentación, educación y vivienda, que configuran Derechos Humanos fundamentales de nuestro pueblo". Aquí la Cancillería alude a una cifra sobre la población colombiana que se aleja considerablemente de los 722 mil originarios del vecino país empadronados en el censo 2011 según la información reportada por el Instituto Nacional de Estadística en su sitio web www.ine.gob.ve.

De acuerdo a la información reportada por el ACNUR, la cifra de refugiados en Venezuela en el 2008 ascendía a 1.161 personas, pero el volumen de personas en situación similar a refugiado se estimaba en el orden de 200 mil y se contabilizaban en 14.372 las solicitudes de asilo (ACNUR, 2008: 14). Ese bajo índice de solicitudes formales respondía principalmente a tres razones: desconocimiento de la LORRAA y del procedimiento; temor a ser localizado por el agente de persecución; y, excesiva dificultad para trasladarse a los centros de recepción de solicitudes de refugio (ACNUR, 2008:57).

Esta población enfrentaba condiciones laborales difíciles vinculada a "la falta de documentación, que los arroja a un mercado informal y/o sumergido donde priman las actividades económicas menos productivas y, en muchos casos, en condiciones vejatorias de los derechos laborales" (ACNUR, 2008:63). Durante los últimos años la CONARE y ACNUR han trabajado conjuntamente en un plan de gestión para revisar periódicamente los avances y retos para mejorar la protección de los refugiados en Venezuela (PROVEA, 2013:312). La información más reciente da cuenta de 173.600 de refugiados y personas en situación similar a la de los refugiados, cifra que revela una reducción notable respecto al volumen estimado desde el año 2007 (ACNUR, 2015).

Por primera vez, el país ha conocido de un número creciente de solicitudes de asilo o refugio de venezolanos que ocurren dentro de una etapa de institucionalidad democrática, en el ejercicio de la presidencia de Hugo Chávez. En esta ocasión las solicitudes de asilo o refugio son efectuadas no solamente por líderes políticos, sino también por personas que expresaron su insatisfacción con el actual régimen de gobierno, a través de mecanismos reconocidos por el marco legal que rige a la sociedad venezolana.[338]

Los registros de ACNUR también han venido reflejando el incremento de la población venezolana que ha solicitado protección en otros países y se les ha otorgado el status de refugiado o se encuentra en situación similar a refugiado. A partir del 2004, se multiplicó considerablemente el número de venezolanos que han emigrado a otros países y que se encuentran en el status indicado. Para el año 2014 ACNUR cuenta en 8.009 el volumen de venezolanos refugiados o en situación similar a la de refugiados y se eleva a 4.820 el número de solicitantes de asilo que están pendientes.

Uno de los países que ha acogido a un número importante de esa población con necesidad de protección es Estados Unidos. Según estadísticas de la OCDE, para el período 2000-2011 se tiene referencia que 8.184 venezolanos habían solicitado asilo en ese país, 2.449 han sido solicitantes en Canadá y 308 en España.[339]

Conclusiones y Recomendaciones

En Venezuela se han evidenciado cambios en la dinámica migratoria que le están llevando a posicionarse como un país de emigración, aunque todavía acoge en su territorio poco más de un millón de personas nacidas fuera de sus fronteras. La mayor parte de esa inmigración

[338] A consecuencia del paro petrolero en el año 2002, el gobierno hizo despidos masivos de la petrolera estatal PDVSA (casi 20 mil trabajadores). Muchos de los profesionales calificados que figuraban en esa lista de despedidos se vieron inhabilitados para trabajar en cualquier otra empresa estatal o para aquéllas que contratan con el sector público (Freitez, 2011).
[339] http://stats.oecd.org/Index.aspx (consultado el 06-07-2014)

ingresó al país durante la segunda mitad del siglo pasado, y ha tenido una permanencia suficientemente prolongada para dejar su huella en la sociedad venezolana. En su composición predomina ampliamente la población originaria de Colombia, su estructura etaria se viene envejeciendo progresivamente y prevalece el componente femenino, aunque hay variaciones notables entre las corrientes migratorias más representadas, lo mismo se observa respecto al perfil educativo y ocupacional.

Por su parte la emigración de venezolanos y venezolanas se ha dirigido principalmente a Estados Unidos y España, aunque hay otros países de Europa, América Latina y en Australia donde esta población ha incrementado su presencia. Se trata, en general, de una migración calificada tomando en cuenta la significación de la población con educación universitaria o más. Adicionalmente, Venezuela no solo se ha comportado como un país receptor de población refugiada o con necesidad de protección, procedente fundamentalmente de Colombia, sino que también se ha multiplicado el volumen de venezolanos refugiados en otros países.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 en Venezuela se hicieron algunos esfuerzos para actualizar el marco legal en materia migratoria cuyos principales instrumentos databan de la primera mitad del siglo XX, pero todavía hay cierta mora en cuestiones de reglamentación de leyes y en la creación del Consejo Nacional de Migraciones. Además ese marco normativo requiere de una nueva actualización a la luz de las transformaciones más recientes en la dinámica migratoria.

Uno de los pasos necesarios para generar sensibilización en la población y que se reconozca el impacto positivo de las corrientes migratorias sobre el desarrollo nacional estriba en la exigencia de promover la tolerancia y establecer el pleno respeto por las personas migrantes, acciones que deben fundamentarse en la divulgación y reconocimiento de los instrumentos jurídicos internacionales tendientes a la protección de los derechos humanos de los migrantes. El fenómeno de la migración debe enfocarse desde una perspectiva integral y debe abarcar, por ejemplo, la situación de las mujeres migrantes en sus lugares de origen, tránsito y destino, así como el impacto de la migración en las mujeres y las familias, o también entender los problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales que padecen los migrantes, los cuales deben abordarse desde un enfoque de derechos.

En vista de la diversidad de organismos del Estado que tienen incumbencia en materia migratoria, sería de gran utilidad no demorar más la creación del Consejo Nacional de Migraciones previsto en la Ley de Migración y Extranjería de 2004, para que funcione como órgano de coordinación para la formulación e implementación de políticas públicas sobre las migraciones. Asimismo, sería oportuna una nueva revisión del marco legislativo que tome en consideración las materias relacionadas con la emigración de los venezolanos.

En cuanto a la producción y acceso a las estadísticas migratorias el país también requiere de mayores esfuerzos que conduzcan a la generación de un sistema nacional de información migratoria que atienda la diversidad de requerimientos existentes, desde las áreas de la investigación y de las políticas públicas. A tales efectos, valdría rehabilitar los espacios de trabajo y mecanismos de consulta utilizados en otros momentos para convocar a organismos gubernamentales, organizaciones sociales, asociaciones de migrantes y a la academia, a objeto de que aporten sus capacidades técnicas. Es preciso avanzar en la generación sistemática de información oportuna y pertinente para deslastrar el debate y la acción pública relacionada con los procesos migratorios y su impacto sobre el desarrollo del nivel de las especulaciones.

Relacionado con el punto anterior, vale igualmente que se hagan esfuerzos para conocer adecuadamente los efectos que estaría produciendo la emigración de profesionales en ciertas áreas estratégicas para el desarrollo, por ejemplo, en el campo de la salud o en algunas ramas de las ingenierías, a los fines de tomar medidas que ayuden a mitigar su incidencia.

Frente al crecimiento de la emigración de venezolanos y venezolanas harían falta iniciativas, que cuenten con el apoyo del sector público y privado, dirigidas a promover el contacto con la diáspora venezolana en el exterior, que se reconozca la existencia de las asociaciones que congregan a los migrantes venezolanos en los diferentes países de destinos. Que se promueva la creación de un registro de la población venezolana en el exterior para conocer su magnitud, acercarse a sus necesidades, garantizar su protección social y establecer nexos que permitan aprovechar las capacidades y potencialidades de esas comunidades de migrantes e integrarlos al proceso de desarrollo nacional.

Bibliografía

ACNUR/UNHCR, (2015). *Mundo en Guerra Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2014. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y personas apátridas*. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACNUR%20Tendencias%20Globales.pdf (consultado el 14-06-2015).

ACNUR (2009). *Global Trends* annex_v3 external http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/

ACNUR (2008). *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*. http://www.acnur.org.ar/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6953 (consultado el 11-3-2011).

ALVARADO, N. (2004). "Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004)". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. X, N° 2: 25-56.

ÁLVAREZ, R. (2009). "Refugiados entre fronteras: La nueva realidad migratoria colombo-venezolana". *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, vol. 2, n.4, pp.40-65.

ÁLVAREZ, R. (2004). "Dinámica migratoria Colombo-Venezolana: Evolución y perspectiva actual". *Geoenseñanza*, 9 (2):191-202.

CELADE/División de Población CEPAL (2006). *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*. Documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, organizado por la Secretaría General Iberoamericana, Madrid, julio de 2006.

CELAM (2012). *Información sobre la pastoral de la movilidad humana en América Latina y el Caribe. 2011-2012*. Informe Instrumento No.1 de las Conferencias Episcopales. Disponible en http://www.celam.org/Images/img_noticias/doc14fbcef8744d81_23052012_909am.pdf

CEPAL (2014). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL (2006a). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Documento preparado por el CELADE para la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del XXXI período de sesiones de la CEPAL.

CEPAL (2006b), *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, XXXI Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

D'ELIA, Y. y QUIROZ, C. (2010). *Las Misiones Sociales: ¿Una Alternativa para Superar la Pobreza?*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Disponible en: http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoYolandaMisionesPolSocial.pdf

DOCQUIER, F. y MARFOUK, A., 2006. "International migration by education attainment, 1990–2000", en Özden, Ç. y Schiff, M. (Editores), *International migration, remittances and the brain drain*. Ciudad (?), Co-publicación the World Bank-Palgrave Macmillan.

DOMINGO, A. (2004), "Tras la retórica de la hispanidad: La migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión" Trabajo presentado al *I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población* (ALAP), Caxambú-Brasil, 18-20 de Septiembre 2004.

DUMONT, J. C. y ZURN P. (2007) "Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration", in *International Migration Outlook*, SOPEMI, Paris.

ESPAÑA, L. (2015). "Aumento de la pobreza y acciones para su superación" en Freitez, A., González, M. y Zúñiga, G. *Una mirada a la situación social de la población venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI 2014)*, Caracas, UCAB-USB-UCV, pp.23-33.

FREITEZ, A. (2011). "La emigración desde Venezuela durante la última década", en *Temas de Coyuntura* 63, Caracas, IIES-UCAB, pp. 11-38.

GUARDIA, I. (2007). "Fuga de venezolanos durante la revolución bolivariana". *Investigaciones Geográficas* (Esp), N° 44, pp. 187-198. Malavé, J. (1991). "La fuga de talento en Venezuela: Tendencias y perspectivas para su estudio", en E. Garbi (ed.) *La fuga de talento en Venezuela*, Caracas: Ediciones IESA, pp. 27-71.

KERDEL, F. (2014). "Origen y futuro de TALVEN" en Peralta, R., Lares, C. y F. Kerdel, (editores) Diáspora del talento. *Migración y educación en Venezuela: Análisis y propuestas*, Caracas, pp.9-20.

LACRUZ, T. (2006). "Balance sociopolítico: Una ciudadanía social inacabada" en T. Maingón (coordinadora) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Ediciones ILDIS-CENDES-UNFPA, pp. 111-184.

LARES, C. (2014). "Estudiantes venezolanos de Maestría y Doctorado en el extranjero: Intención de regresar a Venezuela y contribuir a la construcción del país que desean", Serie Población y Desarrollo, No. 40, Santiago de Chile, CEPAL en Peralta, R., Lares, C. y F. Kerdel, (editores) Diáspora del talento. *Migración y educación en Venezuela: Análisis y propuestas*, Caracas, pp. 111-126.

MARTÍNEZ, D. (2015). *El proceso migratorio entre Colombia y Venezuela (1989-2014): Principales causas y efectos políticos para la integración entre ambos países*, Tesina de

maestría en Ciencia Política Énfasis en Paz e Intervención. Universidad Católica de Colombia - Universitá Degli Studi Di Solerno (Italia), 96 p..

MARTÍNEZ, J. (2011) (editor). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago de Chile, CEPAL.

MARTÍNEZ, R. (2003). "La reciente inmigración latinoamericana a España", Serie Población y *Desarrollo*, No. 40, Santiago de Chile, CEPAL.

MEDINA, C. y POSSO, Ch. (2009). "Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home". *Borradores de Economía*, N°572.

MORÉ, I. y colaboradores (2009). "Inmigración y remesas informales en España". *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, N° 22.

MORENO, H. (2008). *Becarios en Chile reafirman compromiso educativo con Venezuela como principio liberador*. Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior-Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, Prensa Fundayacucho. Disponible en: http://www.fgma.gov.ve/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=254:becarios-en-chile-reafirman-compromiso-educativo-con-venezuela-como-principio-liberador&catid=17&Itemid=40

MUNZELE, S. y RATHA, D. (editores), 2005. *Las Remesas. Su impacto en el desarrollo y perspectivas futuras*. Publicado originalmente en inglés como: Remittances. Development Impact and Future Prospects, por el Banco Mundial, traducido por Ediciones Mayl.

MUÑOZ, T. (2016). "Políticas migratorias en México y Venezuela: análisis de respuestas gubernamentales disímiles ante procesos de inmigración y emigración internacionales", *Desafíos* 28(2).333-366.

NAVA, B. (2003). "La situación del refugio en Venezuela derechos humanos, estado y condiciones de vida". *Globalización, migración y derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/13922.nava_2003___aportes_andinos_7.pdf

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

PÁEZ, T. (2015). *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid, Catarata.

PROVEA (2010). *Informe Anual 2010.* ***Situación de los Derechos Humanos en Venezuela.*** Disponible en: http://www.derechos.org.ve/proveaweb/wp-content/uploads/2010Asilo-y-Refugio.pdf

REY, J. (2011). *Huellas de la inmigración en Venezuela. Entre la historia general y las historias particulares*, Caracas, Fundación Empresas Polar.

RINCÓN, L. (2005). "La Ley Orgánica Sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.11, n.2, pp. 101-124. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112005000200005&lng=es&nrm=iso.

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009). "La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias

contemporáneas y perspectivas". Documento presentado en la *Reunión Regional La Emigración de Recursos Humanos Calificados desde Países de América Latina y el Caribe*, Caracas, Venezuela 17-18, Junio de 2009. SP/RR-ERHCPALC/Di N° 9-09. http://www.sela.org/attach/258/eventos/2009/RR-Emigraciones/RR-Emigraciones.html

SOLIMANO, A., 2003. *Workers Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*. Paper prepared for the Multilateral Investment Fund-IDB's Conference on Remittances and Development, May 2003, Quito-Ecuador.

LA TRATA DE SERES HUMANOS EN IBEROAMÉRICA.

Reyes Castillo, consultora y colaboradora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM), Universidad Pontificia Comillas.

Introducción General

Según los cálculos realizados por la Organización Internacional para las Migraciones, los beneficios obtenidos de la trata de seres humanos (THB – trafficking of human beings- siglas en inglés), en particular de mujeres y niños, alcanzan entre los 7 y los 10 mil millones de dólares anuales, lo cual implica que, a nivel mundial, la trata de seres humanos es una de las actividades criminales más importantes, solo después del tráfico de armas, y de las drogas. de todo ello El 79% se estima corresponde a trata de seres humanos por motivos de explotación sexual, y dentro de esta modalidad la mayoría de las víctimas serían mujeres y niñas.

La Trata fue definida en 2 de diciembre de 2016 en Ginebra, por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas como *"la esclavitud de nuestros días y como una afrenta global para la humanidad, que necesita de una acción global más fuerte"*.

La Trata de personas es una de las violaciones, más graves de los derechos humanos fundamentales. Ya, en septiembre de 2015, la lucha contra la Trata de Seres Humanos había sido reconocida como uno de los objetivos específicos de la Agenda para un Desarrollo Sostenible 2030 (5, 8, y 16)[340]. El punto 5.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), establecía: se "pide la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas públicas y privadas, incluyendo la trata de personas y sexuales y otros tipos de explotación".

Antes de continuar, es fundamental ocupar unas líneas para evitar, la muy frecuente confusión, entre los conceptos de la "trata de seres humanos" (trafficking, en inglés) y el "tráfico ilegal de personas migrantes" (smuggling of migrants, en inglés).

Para su definición se deberá recurrir a las definiciones recogidas tanto en el Protocolo de Palermo del Consejo de Europa, como al Convenio Varsovia de 2005, así como las definiciones contenidas en la legislación de la Unión Europea (UE). En este caso, enmarcaremos lo expuesto a continuación, en lo que el Protocolo de Palermo[341] define como trata de personas:

> *"captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación*

[340] http://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/targets/lang--es/index.htm. Último acceso 25 de enero 2017.

[341] Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia organizada Transnacional. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), brevemente lo distinguía al describir que, mientras que *"El objetivo de la trata es la explotación de la persona, en cambio el fin del tráfico es la entrada ilegal de migrantes. En el caso de la trata no es indispensable que las víctimas crucen las fronteras para que se configure el hecho delictivo, mientras que éste es un elemento necesario para la comisión del tráfico"*[342].

Si bien, la trata constituye una violación de derechos humanos, el tráfico de personas migrantes es una violación de las leyes migratorias, cuyo objetivo es la entrada ilegal del sujeto a un país del que no es nacional ni residente legal. Por el contrario, en el caso de la trata la víctima puede ser o no nacional del país donde es tratada. Además, el carácter no consentido (coacción, engaño, violencia), junto a la finalidad de explotación en forma de trabajo forzado, explotación sexual o de prácticas análogas a la esclavitud, diferenciaría a la trata frente al tráfico.

A continuación, haremos referencia a la Trata de Personas y de Seres Humanos, y no del Tráfico de migrantes, fenómeno este último que, aunque íntimamente relacionado en muchas ocasiones, define otro supuesto. La clarificación entre ambas, es de suma relevancia, dadas sus posteriores implicaciones, en cuanto a reconocimiento de una realidad, y medidas para hacerlo frente. Esta separación es básica si, se quiere para evitar un protagonismo excesivo de las medidas policiales, y/o de control de fronteras, frente a las destinadas a la protección de derechos humanos de las víctimas de trata. Y así, poder garantizar el diseño de los mecanismos apropiados tanto para la prevención, como protección y asistencia de dichas víctimas.

Sirva esta aproximación, que no pretende ser exhaustiva, para dejar constancia de la gran complejidad y diversidad de temas que pueden ser abordados bajo el termino de Lucha contra la Trata de Seres Humanos. Desde cuestiones conceptuales, su intersección con otros fenómenos, tales como las cuestiones de género, la inmigración, las políticas laborales, el trabajo sexual, y demás. La diversidad de actores implicados, prácticas y políticas, transversalidad de factores a tomar en consideración, o la dimensión global del fenómeno, o su carácter cambiante o en constante evolución, entre otras, cada una de las cuales requiere de un estudio individualizado.

La península Ibérica frente a la lucha contra la trata de seres humanos

Contexto general en la Península Ibérica

Partiendo las premisas previamente introducidas, en esta ocasión trataríamos de presentar cual es la situación actual en la Península Ibérica, donde si bien España y Portugal compartirían

[342] http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/trata-y-trafico-de-personas/. Acceso 2 de febrero de 2017.

algunas similitudes, dada su ubicación geográfica y/o lazos culturales, y evaluación sobre, hasta qué punto desarrollan acciones coordinadas.

Los dos países, comparten su calificación tanto países de origen tránsito, como de destino y recepción de las víctimas de trata. En ambos casos, su proximidad con el Norte de África jugaría un papel decisivo, así como sus especiales relaciones histórico, político y culturales con Latinoamérica, y por supuesto, su carácter de Estados miembro de la UE. Como consecuencia directa de esto último, cualquiera de sus modificaciones político-legislativas, más relevantes introducidas en los últimos años, tanto a nivel nacional, regional o transnacional, deberán analizarse en el marco de las políticas europeas en la materia; o sea, dando respuesta a lo dispuesto, por ejemplo, por la Directiva 2011/36/EU para prevenir y combatir la trata de seres humanos y proteger a sus víctimas[343], así como la estrategia de la UE[344], enfocada a la erradicación de la trata de seres humanos, 2012-2016.

Sin olvidar por supuesto, la dimensión transnacional, del que España y Portugal son sabedores. Como ejemplo, sirva el documento aprobado por unanimidad, por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2016[345], *a propuesta de España,* en el que alerta sobre este fenómeno, así como, sobre la especial vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres y las niñas, en las situaciones de conflicto y terrorismo.

Dada la complejidad del fenómeno en su conjunto, junto con el hecho de que, por ejemplo, España junto con Francia parecería ser, según la Comisión Europea, uno de los países que todavía solo remite datos oficiales sobre casos de explotación sexual, en este artículo nos limitaremos a tratar ciertas cuestiones relevantes, desarrolladas en España y Portugal, en cuanto las víctimas de trata por motivos de explotación sexual, así como, una breve mención a la situación de los menores. En cualquier caso, aprovechar para llamar la atención sobre el hecho de que, por diversas fuentes parecería confirmarse una nueva tendencia, que indicaría una creciente importancia de la trata por motivos de explotación laboral, donde la mayoría de las víctimas registradas serían hombres (71%).

Datos, Rutas y Perfiles[346]

En términos de datos y cifras este fenómeno se traduce en que por ejemplo en la Unión Europea se registraron 15.846 víctimas de trata entre 2013 y 2014, de las que un 76% eran mujeres y un 65% personas ciudadanas de la UE, y al menos el 15% fueron menores de edad[347].

En cuanto al perfil de la víctima en España, según datos del Ministerio del interior español, del 2015, el porcentaje más relevante serían mujeres víctimas de trata por motivos de explotación sexual, de entre 23 y 27 años, y de nacionalidad rumana, y por tanto en situación

[343] "Directiva 2011/36/EU para prevenir y combatir la trata de seres humanos y proteger a sus víctimas, y sustituir la decisión marco del Consejo 2002/629/JHA", Revista oficial de la Unión Europea, Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF
[344] https://ec.europa.eu/anti-trafficking/. Último acceso 19 de diciembre 2016.
[345] http://www.cinu.mx/noticias/la/el-consejo-de-seguridad-exhort/. Último acceso 25 de enero 2017.
[346] http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2015/243516.htm. Último acceso 25 de enero 2017.
[347] Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20160504IPR25764/20160504IPR25764_en.pdf

administrativa de estancia regular en España. Después aparecerían personas originarias de Brasil, Paraguay o Nigeria.

En el caso de Portugal, destaca el mayor número de casos identificados en trata por motivos de explotación laboral, así con el alto porcentaje de nacionales portugueses. Siendo las víctimas originarias, especialmente de países de habla portuguesa como Brasil y/o sus antiguas colonias, aunque también de Europa del Este. Y también sería relevante el hecho del traslado, sobre todo de menores, hacia España.

Tabla 1

Portugal. 2015. Clasificación según diferentes Formas de Trata por explotación:

Laboral		Sexual		Otras Formas	
22 casos	Sectores: Agricultura, Servicio Doméstico, Futbol, Construcción Civil Sexo: 3 mujeres y 19 hombres Nacionalidad: portugueses, brasileños y nigerianos	5 casos	Sexo: mujeres Nacionalidad: Rumana	5 casos	Sexo: Mujeres en su mayoría

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Observatorio sobre la trata de seres humanos (OTSH) 2015.

Mención especial a la Trata de Menores

Estas víctimas de trata, se dedicarían a la mendicidad, el robo inducido, a la prostitución, matrimonios forzados, o a trabajos no remunerados. Muy importante resaltar que, en estos casos, *la existencia o no, del posible consentimiento otorgado por dicho menor, se considera totalmente irrelevante*.

Además de los tratados y demás instrumentos internacionales mencionados previamente, o supuestos como el del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en un Informe 2002 insta a proteger y garantizar los derechos de los niños y niñas[348], en el caso de los menores, habría que tomar en consideración, disposiciones específicas para la protección de la infancia. Haríamos referencia, principalmente, a la Carta Europea de los Derechos del Niño, el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, o la Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil[349], o la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus Protocolos Facultativos.

Al revisar los datos, no deja de llamar la atención lo ya manifestado por UNICEF, según la cual, la trata de niños está en aumento estimándose hasta unos 4.000 niños que son víctimas

[348] Directriz 8 del documento "Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas", presentado por el Consejo Económico y Social como adición al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (E/2002/68/Add.1). ONU, 2002.

[349] http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/109907/directiva-2011-93-ue-del-parlamento-europeo-y-del-consejo-de-13-de-diciembre-de-2011-relativa-a-la#Top0000_00. Último acceso 12 de febrero de 2017.

de la trata infantil[350], llegando a estimarse constituirían, en la actualidad, una tercera parte de todas las víctimas de trata de personas en el mundo.
A nivel de la UE, los menores constituirían cerca de 16% (niñas un 13%, niños un 3%) de víctimas registradas en la trata de los seres humanos[351], y entre ellos, un 65% aproximadamente, serían ciudadanos de la UE. A ello, habría que unir, que según datos de EUROPOL[352] publicados en febrero de 2016, unos 10,000 niños no acompañados habrían desaparecido desde su llegada a la UE en 2015.

Al respecto, el investigador especialista, Mike Dottridge[353] concluía que, parecería que estuviéramos asistiendo a una confusión de términos, en gran parte agravada por el alto número de migrantes que estarían llegando de fuera de la Unión Europea, entre los menores migrantes independientes, los menores no acompañados, y los menores tratados. Aun así, y a pesar de la complejidad, o "mezcla" de realidades, no se puede dejar de obviar la demanda de la UE, para que los niños no dejen de ser registrados a su llegada a las fronteras de la UE y derivados y protegidos dentro de los sistemas de protección del menor.

En cuanto a los perfiles predominantes, por un lado, *en España* hablaríamos en un alto porcentaje de menores de entre 14 y 17 años, provenientes de Europa del Este, y también, aunque en menor número de niñas de origen subsahariano, o después de adolescentes de América Latina. Y algunas fuentes indicarían que mientras, en su mayoría serían víctimas de origen extranjero, empezarían a surgir casos de víctimas nacionales [354]. Por otro, *en Portugal*, sí parecería contar con una trayectoria de análisis, un poco más detallado, respecto a la trata de menores en el país. La mayoría procederían de Brasil y, en menor medida, de países europeos como Ucrania, Moldavia, Rusia, Rumania y/o africanos como Angola, Mozambique y Nigeria, con fines de explotación sexual y laboral, y algunos de estos menores, víctimas de trata, serían además posteriormente, tratadas o traficadas en y hacia otros países europeos[355].

De nuevo, en el contexto de los Estados miembro de la UE, Mike Dottridge, en una de sus últimas intervenciones, especialmente, llamaba la atención sobre la necesidad de mejorar la cooperación e intercambio de información entre los funcionarios responsables de proteger a las menores víctimas de la trata, y las organizaciones no gubernamentales y, otros especialistas que también recopilan información en esta materia, así como, la importancia de hacer un seguimiento de las respuestas que los gobiernos estuvieran desarrollando. Ya que, concluye que, hasta la fecha, las respuestas oficiales ante este fenómeno de la trata de menores, parecieran ser mucho menos transparentes, que las respuestas en torno al mismo tema, pero respecto a las víctimas adultas.

---

[350] Estado Mundial de la Infancia 2016 – Unicef: Disponible en: https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/estado_mundial_de_la_infancia_2016.pdf
[351] Press release. EN. Press Service Directorate for the Media. Director - Spokesperson: Jaume DUCH GUILLOT. Human trafficking: MEPs call on EU member states to protect victims better Plenary sessions [12-05-2016 - 13:24]
[352] Migrant smuggling in the EU February 2016. Disponible en: migrant_smuggling__europol_report_2016.pdf. https://www.europol.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu.+-
[353] DOTTRIDGE, M. Young people's voices on child trafficking: experiences from South Eastern Europe. Florence: UNICEF. Innocenti Research Centre. 2008
[354] "Son niños y niñas, son víctimas. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España". Universidad Pontificia Comillas y UNICEF Comité Español. (5) Cuadernos para el Debate. Disponible en: https://www.unicef.es/publicaciones/son-ninos-y-ninas-son-victimas
[355] la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP) "A pie de calle. Actuaciones con menores víctimas de trata".

Todo lo cual, refuerza la petición mayoritaria contra la invisibilidad de esta realidad, así como por la necesidad de poner en práctica tratamientos y protocolos específicos, en cuanto a su detección, identificación y derivación, así como, de tomar en consideración peticiones concretas como que los hijos víctimas de trata de seres humanos sean considerados también víctimas.

Interconexión de la Trata con los flujos migratorios

En el último informe publicado en diciembre de 2016, por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)[356], sobre Trata de Personas 2016, se insistía en las interconexiones, entre la trata de seres humanos y los flujos migratorios, en muchos de los países de destino. Tanto la presencia durante el proceso migratorio del crimen organizado transnacional en el país de origen, así como, el perfil socioeconómico de las personas migrantes, serían elementos que aumentan el grado de vulnerabilidad de esos migrantes, para convertirse en víctimas de la trata de seres humanos.

Y no es nuevo, ya que ya en junio de 2015, en Lisboa y con ocasión de los actos promovidos bajo la Presidencia Portuguesa de la UE, el Embajador Madina Jarbussynova, entonces representante especial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y coordinador para la lucha contra la trata de seres humanos, expresó su preocupación por el problema de la migración forzada, y con ello, el incremento de personas altamente vulnerables, tornándose blancos fáciles para los traficantes de seres humanos.

Realidad esta, de máxima actualidad, en un contexto complejo de crisis de refugiados, y donde la gestión de los llamados flujos mixtos pareciera prioritaria para los Estados en Europa. Recalcar que, los flujos mixtos, compuestos por refugiados, y solicitantes de asilo, junto con inmigrantes de carácter económico, víctimas de trata, inmigrantes traficados, niños no acompañados o separados. Al momento en que países como España y Portugal debe gestionar dichos flujos, deben siguiendo lo también expresado por el Grupo GRETA[357], no olvidar la importancia de proceder a la identificación de las víctimas de la trata de seres humanos, entre todos ellos, a modo de cumplimiento con sus obligaciones de respeto y protección de los derechos humanos.

Cuestión esta de la identificación y las interrelaciones con otras figuras de protección internacional, que nos lleva a hacer una mención especial respecto asilo y protección internacional en torno a la protección de las víctimas de trata.

La protección internacional de las víctimas de trata.

[356] Informe Global sobre Trata de Personas 2016. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

[357] GRETA - Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa. (CoE Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings).

En el contexto actual de la crisis de los refugiados, cobrarían mayor relevancia las Directrices de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)[358], publicadas expresamente para la trata de seres humanos, así como las relativas a cuestiones de género, o las referidas a la protección de los menores.

El ACNUR, ya habría abordado esta cuestión, previamente para impulsar el que las víctimas de trata puedan llegar a ser beneficiarias de protección internacional. Además de ser consideradas como un grupo social determinado, de interés del ACNUR tanto con objeto de prevenir que personas que pudieran estar bajo su mandato de protección, pudieran terminar convirtiéndose en victimas de trata, como posteriormente, garantizar que puedan ser protegidas, al responder a sus necesidades de protección internacional, y velar por el cumplimiento del principio de no devolución "non-refoulement".

Los supuestos que según el ACNUR, podrían dar lugar al reconocimiento condición de refugiado, serían los casos, en los que se convirtiesen en victimas de trata fuera de su país de origen, y escapando de esa situación buscasen protección internacional en el Estado en el que se encontrasen; también cabría en los casos en los que, aun estando en su país de origen, y escapando, cruzasen a otro Estado, y allí, solicitasen dicha protección internacional, y por último, para aquellas personas que huyen por un temor fundado a ser captadas y convertidas en victimas de trata. En cualquiera de estos casos, el respeto al principio de no devolución aparece, en base al temor a sufrir actos de persecución si son devueltas, y/o a que puedan sufrir el fenómeno de la denominada "Re-trata" (convertirse de nuevo en una potencial víctima de trata), u que al momento de producirse esa devolución puedan verse enfrentadas, a otras formas de daños graves, o que, en los casos en que denuncien o consigan escapar, puedan sufrir represalias contra la víctima o su familia. Además, se considera muy importante, el tener presente el peligro de estigmatización de dichas víctimas, y las consiguientes situaciones de discriminación a las que se verían expuestas.

En España hasta la fecha, solo parecieran haberse reconocido casos aislados[359], si bien la Ley 12/2009 sobre asilo y protección subsidiaria, sí reconoce la persecución por motivos de género (artículos 3 y 7.e), e incluye (artículo 46), a las víctimas de trata como un grupo vulnerable. Sin embargo, en la práctica y hasta la fecha, pareciera limitarse a "redirigir" a dichas potenciales víctimas, a las vías de regularización y asistencia, previstas bajo Ley de Extranjería española (art. 59 bis). Cuestión esta, que ha sido constante objeto de discusión y demanda de modificación por parte del ACNUR y las organizaciones de derechos humanos, que operan en el país.

En el caso de Portugal, pareciera ser una cuestión sin apenas visibilidad. Instituciones como el Consejo Portugués para los Refugiados, pareciera tampoco haberse pronunciado expresamente, a pesar de formar parte de redes europeas como ECRE, que sí se habrían pronunciado al respecto del contexto europeo. Tampoco se pueda decir, que alguna víctima de trata haya sido reconocida como tal, bajo el amparo del Sistema de Asilo y Refugio portugués y, por tanto, tampoco se le haya otorgado un estatuto de protección internacional. Más bien, parecería necesario un análisis detallado de las razones y posible evolución de esta realidad.

---

[358] Directrices sobre persecución por motivos de género, 2002; Directrices sobre aplicación del art 1A.2 a víctimas de la trata y personas en riesgo, 2006; Directrices sobre solicitudes de asilo de niños, 2009: formas específicas de persecución.

[359] http://www.proyectoesperanza.org/%E2%80%9Casilo-y-trata-conectando-derechos-garantizando-proteccion%E2%80%9D/; http://www.abogacia.es/2015/12/07/espana-solo-ha-concedido-asilo-a-6-victimas-de-trata-desde-2009/ Último acceso 25 de enero 2017.

Cooperación entre España y Portugal

A nivel regional, y como se puso de manifiesto especialmente, en el año 2015, con motivo de la Presidencia portuguesa de la UE, la lucha contra la trata y tráfico de seres humanos viene formando parte de la agenda bilateral de cooperación entre España y Portugal, hace varios años, a través de sus Ministerios de Interior[360], como fue el caso, en el marco de la Cumbre Luso Española del mes de junio de ese mismo año. Otro ejemplo, sería la inclusión de esta cuestión, en el marco de la 3ª reunión de la G4[361], en el mes de abril del mismo año, buscando reforzar los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral entre Portugal, España, Francia y Marruecos. En la misma línea, habría que mencionar su inclusión, en el marco de las acciones de cooperación contra el terrorismo y el tráfico de Personas dentro del Proceso de Diálogo 5 + 5 (*5 + 5 Dialogue Process)* y la cooperación del Mediterráneo occidental (Western Mediterranean Cooperation)[362], entre Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez y Libia.

Siguiendo la línea de *las acciones intergubernamentales*, habría que llamar la atención sobre las acciones, pasadas y futuras, dentro de dos procesos de dialogo políticos centrados en el continente africano *sobre cuestiones de migración y movilidad*, y sus rutas migratorias tanto del Occidente como del Oriente. Hablamos, tanto del Proceso de Rabat[363] como del Proceso de Jartum[364], en los cuales tanto España y Portugal, han sido miembros activos e incluso miembros del Comité Director. Y en los que, la lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes está expresamente incluido en el primero, y objetivo principal e inicial del segundo.

Otros supuestos aparecerían*, bajo el "sombrero" de la UE* y sus iniciativas de cara al desarrollo de acciones de cooperación y de modelos de mecanismos de derivación transnacional, donde ambos países también han tenido la oportunidad de trabajar conjuntamente. Cabría señalar especialmente, dos proyectos financiados por la Comisión Europea y gestionados por la Organización Internacional de Migraciones (OIM)[365], para tratar de garantizar un retorno seguro y condiciones de reintegración para las víctimas de trata y reducir el riesgo de volver a ser víctimas de la trata.

Uno de ellos, el proyecto CARE[366], ha contado con la participación formal tanto de Portugal como de España. Fue financiado inicialmente por el Fondo Europeo de retorno, y buscaba implementar un enfoque coordinado e integrado para la prestación de asistencia antes de la salida, después de la llegada, así como, al momento de la reintegración de las víctimas de la trata para el retorno de las víctimas de trata de personas, provenientes de Portugal, Austria, Francia, España y el Reino Unido para establecerse en sus países de origen. Como resultado

---

[360] Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACION%20XVIII%20CUMBRE%20HISPANO-LUSA%20ESP.pdf

[361] http://www.ambafrance-es.org/Reunion-de-ministros-de-Interior. Último acceso 25 de enero 2017.

[362] http://westmediterraneanforum.org/documents/. Último acceso 25 de enero 2017.

[363] http://www.fiiapp.org/tag/el-proceso-de-rabat/. Último acceso 23 de enero 2017.

[364] Disponible en: Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU - Horn of Africa Migration Route Initiative) Rome, 28th November 2014. http://italia2014.eu/media/3785/declaration-of-the-ministerial-conference-of-the-khartoum-process.pdf

[365] https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects-and-funding/transnational-action_en

[366] http://www.spain.iom.int/es/care. Último acceso 16 de diciembre de 2016.

del mismo junto con otro proyecto europeo TACT, un informe conjunto de noviembre de 2015 recoge conclusiones y lecciones aprendidas[367].

Otro de ellos, el proyecto EMPACT - Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Criminales de Europol (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats)[368], que contó con la participación de, Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, España, Finlandia, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Rumania y Suecia, y entre cuyas prioridades (8), estaba la lucha contra la trata de seres humanos.

Fuera de las acciones de los respectivos gobiernos, cabría *resaltar iniciativas privadas*, como el caso del I Encuentro Hispano-Brasileño, que bajo el título de 'El papel del profesional sanitario en la trata de personas", tuvo lugar en Madrid en enero de 2017, gracias a la Fundación para la Cooperación Internacional (FCOMCI), y el Consejo Federal de Medicina de Brasil (CFM). Las jornadas de trabajo concluyeron con la condena a la trata de seres humanos, y su "Declaración de Madrid sobre trata de personas, tráfico de órganos y de menores, adopciones ilegales y el papel de los profesionales sanitario"[369].

Para cerrar este apartado, no podemos dejar de mencionar a las posibles acciones de ambos Estados, España y Portugal, dentro de *la comunidad iberoamericana, en cuyas Cumbres anuales,* el compromiso de lucha contra este fenómeno ha sido ya varias veces reflejado, y reforzado, a través del compromiso formalmente asumido por esta comunidad, respecto a los Objetivos del Milenio y ahora, con respecto a la llamada Agenda 2030. Aunque, cabría preguntarse, ¿Se ha traducido o traducirá en acciones concretas? ¿Qué logros podrían haberse logrado o podría en un futuro? ¿Cuáles serían los desafíos?, o sea, ¿Cuál sería el futuro y potencial de este marco de acciones de cooperación, y de modelos de mecanismos de derivación transnacional?

Marco nacionales legislativos e institucional

El Caso Español[370]

En el caso español destacaríamos tanto el I Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009-2012)[371], como el actual en vigor, II Plan

[367] Enhancing the Safety and Sustainability of the Return and Reintegration of Victims of Trafficking Lessons learnt from the CARE and TACT projects. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/enhancing_the_safety_and_sustainability_of_the_return_and_reintegration_of_vots_0.pdf

[368] EU Policy Cycle – EMPACT. https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact. Último acceso 16 de diciembre de 2016.

[369] Disponible en: http://isanidad.com/wp-content/uploads/2017/01/JORNADA-DE-TRATA-DE-PERSONAS-12-DE-ENERO-DE-2017-definitivo-.pdf

[370] http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/Spain/. Último acceso 16 de diciembre de 2016.

[371] Disponible en: http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/DOC/PlanIntegralTSHconFES_Cst.pdf

Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018)[372].

Hasta la fecha, se reconocen avances muy relevantes, tales como, las últimas modificaciones del Código penal español. Igualmente, a raíz de la última Ley orgánica, se introdujeron modificaciones a los delitos contra la libertad sexual, en respuesta a lo requerido por la transposición de la, anteriormente mencionada, Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil.

En 2014, desde la Secretaria de Estado de Seguridad, y siguiendo lo recogido en el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, se procedió al nombramiento oficial del Ponente Nacional de España sobre la Trata de Seres Humanos[373].

Tabla 2

Disposiciones relevantes en materia de Trata en España.

Disposición	**Puntos relevantes**
Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social[374].	- Supuso la concesión de permisos de trabajo y residencia a las víctimas de trata. - En marzo de 2015, enmienda de esta Ley de Extranjería, por la Disposición Final Primera de la Ley de Seguridad Ciudadana.
Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2011[375]	Incorpora la figura de la víctima de trata de seres humanos, tanto la trata con fines de explotación sexual como la trata con fines de explotación laboral. Le dedica un capítulo específico (CAPÍTULO IV - "Residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de extranjeros víctimas de trata de seres humanos. Art. 140 a 146).
Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de 28 de octubre de 2011[376].	- Sirve de base para establecer mecanismos necesarios para la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Inspección de Trabajo, los órganos judiciales, la Fiscalía y las entidades especializadas que proporcionan protección a las víctimas. - Introduce un procedimiento para la detección, identificación y derivación de

[372] Disponible en: http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/DOC/Plan_Integral_Trata_18_Septiembre2015_2018.pdf
[373] Disponible en: http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/Relator_Trata1.pdf
[374] Disponible en: http://www.boe.es/boe/ dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf
[375] Disponible en: http:// www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A2011-7703-consolidado.pdf
[376] Disponible en: http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/protocoloTrata.pdf

	las potenciales víctimas de trata, y apoya la persecución del delito.
Plan policial contra la Trata 2013[377]	- Introduce novedades tales como: un teléfono gratuito 24 horas -900.10.50.90- y un correo electrónico –trata@policia.es; o una página web dentro del portal de la Policía (www.policia.es/trata). - Pone de relevancia la importancia de la cooperación internacional como herramienta de lucha contra las redes de trata de seres humanos.
Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, de octubre de 2014[378].	Capítulo IV, "Menores extranjeros en situación de riesgo: medidas de prevención de la trata de seres humanos y contra la utilización de menores".
Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo[379].	- En 2010, su Artículo 177 bis introdujo el concepto de trata de seres humanos. - Con su Art. 177 bis. 2 recoge una figura específica cuando se lleva acabo respecto de menores de edad con fines de explotación. - Introduce nuevas formas explotación, como es el caso de lo criminal y los matrimonios forzados, así como, el concepto de confiscación ganancias.
Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana[380].	2 nuevas medidas relevantes: _El Art. 36.11 sobre infracciones graves y _la Disposición Final Primera sobre el régimen especial en Ceuta y Melilla (Preocupación afectar seriamente a la detección e identificación de las víctimas de trata y a aquellas personas con indicios de trata que puedan encontrarse en necesidad de protección internacional).
Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia[381].	-Mayor protección para los menores, en los casos de delitos contra la libertad e indemnidad sexual, trata de seres humanos y explotación de los menores. - Inicio de un Registro Central de Delincuentes Sexuales, que registrará, entre otros, la identidad de los condenados por delitos de trata de seres humanos, o explotación de menores.

[377] https://www.policia.es/prensa/20130417_1.html
[378] Disponible en: https://www.comillas.edu/images/protocolo_MENAS_22_julio_2014.pdf
[379] Disponible en: http://www. boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOEA-2015-3439.pdf
[380] Disponible en: https:// www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/ BOE-A-2015-3442.pdf
[381] Disponible en: http://www.boe.es/boe/ dias/2015/07/23/pdfs/BOE-A-2015-8222.pdf

Sin embargo, y a pesar de todos los avances y el trabajo desarrollado en los últimos 10 años especialmente, sigue existiendo la demanda de una ley integral a nivel estatal, ya que, pareciera imperar una dispersión normativa y una gran diversidad en los conceptos y en las intervenciones y la existencia de disposiciones autonómicas, por lo que dependiendo de donde se encontrasen las víctimas su grado de protección y asistencia variaría también.

A ello habría que añadir, lo reflejado en el informe del Defensor del pueblo, según el cual *"El bajo número de condenas por trata de seres humanos se debe en parte al hecho de que estos casos son perseguidos como otro tipo de delitos, en lugar de perseguirlos como casos de trata de seres humanos"*[382].

Además de la demanda expresada por el grupo GRETA, según la cual, se necesitaría de mayor esfuerzo para luchar contra la demanda de los servicios de las víctimas de trata para explotación sexual, ya que, la alta demanda de servicios sexuales y trabajo baratos pareciera caracterizar la situación en España[383] .

En cuanto a la situación de los menores en España, si bien pareciera haberse introducido importantes mejoras en los últimos años, después de las reformas introducidas en línea con previos compromisos internacionales, todavía habría muchas cuestiones relacionadas con un enfoque más ligado al interés superior del menor, o a la formación de profesionales. De forma que dejase de ser una realidad invisible y se pudiese hacer realidad la identificación y primera atención subsiguiente, y así, poder garantizar su protección a través del desarrollo de protocolos y recursos específicos.

El Contexto Portugués

Portugal adoptó el 06 de junio de 2007, el 1 º Plan de acción nacional contra humanos trata (2007-2010) (I PNCTSH)[384], que puso especialmente el foco, en cuestiones relativas a la prevención, apoyo, inclusión y empoderamiento de las víctimas. Actualmente, implementa su tercer plan de acción nacional para 2014-2017[385] y mantiene una red multisectorial contra la trata, incluyendo un relator nacional, representantes de varias agencias gubernamentales y tres organizaciones no gubernamentales [386].

Este plan se vería complementado por la ratificación por Portugal de los instrumentos internacionales claves, en cuanto a la lucha contra la trata de seres humanos. Y se completaría con la legislación nacional relativa al Servicio de Extranjeros y Fronteras (Legispédia SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) - Ley n.º 29/2012 de 9 de agosto – y Ley n.º

[382] Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-09-Trata-de-seres-humanos-en-Espa%C3%B1a-v%C3%ADctimas-invisibles-ESP-Resumen.pdf

[383] Ya que pareciera que junto con Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, los países bajos, Suiza y el Reino Unido son los países más dirigidos por traficantes de seres humanos por esta razón.

[384] Disponible en: http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/PCM/I_PNCTSH.pdf

[385] Disponible en: https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/06/CIG-IIIPNPCTSH_2014-2017_ENG.pdf; Info detallada: http://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-areas/trafico-de-seres-humanos/. Último acceso 12 de febrero de 2017.

[386] Disponible en: http://www.sef.pt/documentos/35/LEI%2029_2012.pdf; Law nº29/2012 Approves the legal system for entry, stay, exit and removal of foreigners from national territory (in PT)

23/2007[387]), y las legislaciones penales, bajo la competencia de la Dirección General de la Política de Justicia (Leis da Justiça. A Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)).

Las acciones y avances en la materia en este país, vendrían especialmente desde el 2004[388], cuando, entre otro, se desarrolla el proyecto CAIM[389], que posibilita la construcción de una red de instituciones de intervención social que trabajan en temas de trata de seres humanos, así como, el mejorar las habilidades de los participantes estratégicos en la lucha contra la trata de seres humanos, especialmente, los técnicos de salud, los profesionales encargados de las intervenciones psico-sociales, así como, los organismos de la policía criminal (CPC).

Posteriormente, del año 2007 en adelante, cuando se suceden los cambios más significativos. Es en ese año 2007, cuando dentro del Plan para la integración de los inmigrantes[390] se introdujo un capítulo relativo a la trata de seres humanos, así como la definición de la condición de víctima de trata de seres humanos. Dicho Plan, también incluía la creación de un centro de acogida para víctimas de la trata y sus hijos menores de edad (CAP). También se pone en marcha el Observatorio sobre la trata de seres humanos (OTSH)[391], que engloba una red de más de 30 gubernamentales y organismos no gubernamentales, y constituye un sistema de seguimiento, para recoger datos cuantitativos y cualitativos, de diferentes entidades con actividades relacionadas con la trata de seres humanos, para después analizarlos y producir conocimiento sobre el fenómeno.

Con ello, se hizo posible que, desde 2008 se pudiera poner en práctica el llamado modelo de señalización-identificación-integración (sinalização, identificação e assistência a vítimas de Tráfico de Seres Humanos) y la guía de registro único (GUR)[392]. A través de ambos sistemas, se permitía la identificación de las potenciales víctimas de trata, tanto por los órganos de la policía criminal (OCP), como por las organizaciones no gubernamentales. Para ser considerada víctima de trata, la persona deberá "cumplir" con un número suficiente de indicadores para la trata de seres humanos, que justificarían un posterior examen más detallado. Los indicadores de trata recogidos, serían muy similares a los desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Europea.

En 2013 se produjo la modificación del artículo 160 de su Código Penal[393], que incluye las figuras de la adopción ilegal internacional de niños/as y la sustracción de órganos como supuestos de la trata de personas. Se añade a lo recogido en el artículo 159 del mismo código, que prohíbe la esclavitud y prescribe penas de prisión cinco a 15 años, así como, en el artículo 175, que prohíbe la prostitución de niños, con penas de prisión de entre uno y 10 años. Se introdujo igualmente la posibilidad de utilizar bienes y fondos de los traficantes condenados, para financiar la asistencia e indemnización de las víctimas de la trata.[394]

---

[387] Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto - Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

[388] http://www.e-notes-observatory.org/phenomenon/portugal/. Último acceso 12 de febrero de 2017.

[389] http://www.caim.com.pt/main.php?lg=pt. Último acceso 12 de febrero de 2017.

[390] Consejo de Ministros resolución no. 63-A/2007 de 3 de mayo.

[391] http://www.otsh.mai.gov.pt/. (Decree-law no. 229/2008, 27 November). Último acceso 12 de febrero de 2017.

[392] http://www.mvcr.cz/mvcren/article/portugal.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D. Último acceso 12 de febrero de 2017.

[393] Lei n.º 60/2013. D.R. n.º 162, Série I de 2013-08-23. Procede à 30.ª alteração ao Código Penal. Disponible en: https://www.citius.mj.pt/portal/article.aspx?ArticleId=1584

[394] Ley 59/2007

Dentro de los objetivos marcados por el III plan nacional de para la prevención y la lucha contra la Trata de Seres Humanos (2014-2017), se desarrollaron cinco equipos multidisciplinarios especializados (SOS de TSH (EME)), que desarrollan sus actividades a nivel regional, hasta la fecha, en las zonas Norte, Centro, Lisboa, Alantejo y Algarve, y que son gestionados por la A Associação para o Planeamento da Família (APF)[395]. Se prestan servicios de asistencia, seguimiento y remisión de potenciales víctimas de Trata de seres Humanos. Estan compuestas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan directa o indirectamente con víctimas potenciales.

En el 2014, se desarrolló un Sistema de referencia nacional para las víctimas de trata, y una herramienta práctica para la identificación de la víctima (Sistema de Referenciação Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos. Orientações para a Sinalização de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos em Portugal).

En 2016, fue publicado el estudio "Tráfico de personas y proceso penal" (Tráfico de Pessoas e Tramitação Criminal)[396], y en el mes de abril del mismo año, tuvo lugar la presentación formal de la Red Regional de Lisboa para la ayuda y apoyo a las víctimas del (Rede Regional de Lisboa de Apoio e Proteção a Vítimas de TSH) Conclusiones[397].

Con todo ello, y según el informe sobre la Trata de Estados Unidos del 2015[398], parecería que, aunque las autoridades competentes sí habrían intensificado los esfuerzos para identificar a las víctimas de trata laboral, y acciones para responsabilizar a los traficantes de mano de obra, todavía necesitarían reforzar sus acciones para reducir la demanda de mano de obra forzosa. Y aunque, sí pareciera que habría logrado penalizar, a quienes pagan a los menores a cambio de favores sexuales comerciales, en un esfuerzo por reducir la demanda de sexo comercial, muy pocas víctimas de trata sexual todavía habrían sido identificadas en los últimos años.

Otros Actores Nacionales Relevantes

En cada uno de los países que nos ocupa, habría una gran variedad de instituciones involucradas, tanto de las Administraciones Públicas, como de instituciones ligadas a los Ministerios de Justicia, y las ONG y las organizaciones de la Sociedad Civil, claves en las fases de asistencia y seguimiento y refuerzo de los sistemas de protección de ambos países. A pesar de la diversidad que caracteriza sus actividades y agendas, cuestionables también en ocasiones, no puede obviarse el hecho de que, cumplen a una importante misión cuando proporcionan refugio a las víctimas, interactuar e interpretar sus necesidades y aspiraciones, y a veces, son puntos de entrada al sistema legal, mediando la relación de las víctimas con las fuerzas policiales, el poder judicial y otras entidades públicas.

[395] http://www.apf.pt/. Último acceso 10 de febrero de 2017.
[396] Tráfico de pessoas e tramitação criminal/ Marlene Matos e Ângela Maia (coordenação); Mariana Gonçalves e Ricardo Pinto (investigação) ; Eunice Castro Seixas (colaboração). Matos, Marlene Alexandra de, ed. lit.; Maia, Ângela, ed. lit.; Gonçalves, Mariana, investig.; Pinto, Ricardo, investig.; Seixas, Eunice Castro, colab. Lisboa: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2015. Estudos de género. 10
[397] Government's Reply to GRETA's 2nd Questionnaire, published 25 November 2015. Consejo de Europa. http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/portugal. Último acceso 11 de febrero de 2017.
[398] US Department of State. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. 2015 Trafficking in Persons Report. Disponible en: https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf

En España, destacaríamos, entre otros muchos, la Secretaria de Estado de Igualdad (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad), organismo con la competencia formal sobre la lucha contra la trata de seres Humanos. Además de la Unidad de Lucha contra las Redes de Inmigración y Falsificación de Documentos (UCRIF), la figura del Fiscal de Extranjería dentro del poder Judicial, o las organizaciones especializadas como APRAM, Proyecto Esperanza o Accem[399], y, los cuerpos de policía especializados, y/o en frontera, o el Defensor del pueblo. Sin pretender tener un carácter exhaustivo, y a través de un mapa interactivo[400] la ONG Accem ha venido desarrollando, un dibujo bastante completo de los recursos existentes en España distribuidos en función de la comunidad autónoma en la que se ubiquen, o entidad, perfil de la víctima, tipo de recurso, así como de las condiciones requeridas para acceder a los mismos.

En Portugal, la Comisión para la Igualdad de Género, sería la institución con la competencia formal sobre las políticas contra la trata en el país. Y si bien, según un estudio publicado en 2014 por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), bajo el título de Estudio de País – Servicios de Apoyo a las Victimas en la UE (Country study - Victim Support Services in the EU – Portugal)[401], no habría ninguna ONG que se centre exclusivamente en la cuestión de la trata de seres humanos, varías sí trabajarían esta temática, conjunta y transversalmente con otros servicios dirigidos a los grupos vulnerables. Una de las más relevantes, es la Asociación Portuguesa para el apoyo de la víctima (APAV) (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima)[402], que provee apoyo a las víctimas del delito, sus familiares y amigos, con casas de acogida y oficinas, que sirven para ayudar a la identificación y apoyo a las víctimas de la trata de seres humanos. Otros servicios de apoyo y acogida estarían a cargo de la Asociación de planificación familiar[403] y de la organización "Saúde em Português"[404].

De forma semejante al caso español, a través de la Red Española contra la Trata de Personas, que nació en 2005; en Portugal, la red de apoyo y protección de las víctimas de humanos trata de personas (RAPVT)[405], que fue creada en 2013, y actuando a nivel nacional, se centraría más en actividades de sensibilización y colaboración con el gobierno. Reúne a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la trata de seres humanos y habría establecido un eficaz mecanismo de cooperación e intercambio de información para los fines de prevención, protección y reintegración de las víctimas, a través de la creación de sinergias locales y de proximidad, que resultarían en una intervención más eficiente. Así refuerza muy directamente, el trabajo desarrollado por la ya mencionadas previamente, Equipos Multidisciplinares Especializados ((EME) SOS TSH).

Conclusiones y Recomendaciones Finales

- Según el informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la trata de seres humanos, tanto España como Portugal han formalizado mecanismos nacionales de

[399] http://apramp.org/; http://www.proyectoesperanza.org/; www.accem.es. Último acceso 25 de enero 2017.
[400] http://www.accem.es/es/monograficos/trata---_de---_personas/mapa---_centros---_de---_atencion
[401] FRA 2014 Country study - Victim Support Services in the EU – Portugal. Disponible en: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/country-study-victim-support-services-pt.pdf
[402] http://www.apav.pt/apav_v3/index.php/pt/36-apav-ingles/noticias-eng
[403] http://www.apf.pt/. Último acceso 25 de enero 2017.
[404] http://www.saudeportugues.org/. Último acceso 25 de enero 2017.
[405] Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico. RAPvT - OTSH - Governo de Portugal. Disponible en: www.otsh.mai.gov.pt/TSHEmPortugal/.../Documents/RAPVT.pdf

derivación, para facilitar la coordinación de los actores involucrados en la identificación, asistencia, protección y reintegración.

- Con respecto a las víctimas provenientes de Latinoamérica, ya en 2014, UNDOC llamo la atención sobre que su identificación, no se limitaba solo a España y Portugal, ahora ya se están identificando en otros países de la UE.
- Según la conclusión extraída del proyecto CARE[406] "…siguen faltando procedimientos operativos transnacionales para la derivación de victimas de trata (VdT), lo cual pone en peligro la provisión efectiva de protección y asistencia transfronteriza a las VdT…".
- Necesidad de promover el desarrollo de investigaciones sobre la magnitud y alcance de la trata de niños en España y Portugal. Previa recopilación de datos al respecto, que puedan servir de base para desarrollar campañas, así como, y programas de apoyo especializados, coordinados, y adaptados a las necesidades específicas de los niños víctimas de la trata.
- Seguiría siendo de aplicación para ambos Estados la demanda de una búsqueda del equilibrio entre el elemento de persecución del delito y la protección a las víctimas, para que esta última, no se viera afectada.
- Aparece como una recomendación constante la necesidad de trabajar en la línea de la cooperación internacional, así como, promover medidas de prevención, en los países de origen, previas al inicio de un proyecto migratorio, especialmente dirigidas a los grupos más vulnerables.
- Aumentar el apoyo y financiamiento por parte de los Estados, a las actividades de las ONG, a la vez, que se incremente el control sobre su trabajo. En base a el reconocimiento de su papel en la asistencia y protección de las víctimas, como pilar institucional importante.
- Atención en ambos países, al papel que las políticas de austeridad y la crisis económica podrían jugar, al poder provocar, una mayor predisposición social a soportar y tolerar la degradación de las condiciones de trabajo, y muy directamente relacionado entonces propiciar supuestos de trata con fines de explotación laboral.
- La naturaleza cambiante de la trata de personas, así como, los desafíos en la identificación de las víctimas y de la recogida de datos al respecto, se mostrarían como constantes[407].

---

[406] https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/coordinated-approach-reintegration-victims-trafficking-care_en. Coordinated Approach for the Reintegration of Victims of Trafficking (CARE). HOME/2012/RF/CA/1015. Gestionado por la OIM e iniciada en 02/09/2013. Último acceso 23 de noviembre 2016.

[407] http://usedineurope.com/partners/. Último acceso 24 de noviembre 2016.

Bibliografía

Trata de Seres Humanos. Artículo 177 Bis del Código Penal. Observatorio de la Justicia. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. 2 de noviembre de 2016

"Infancias Invisibles. Menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y refugiados en España". Save the Children. Junio 2016. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf

"The Fight Against Trafficking in Human Beings in EU: Promoting Legal Cooperation and Victims´Protection". Comisión Europea ISEC Action Grant, HOME/2010/ISEC/AG/054 30 – CE - 0447227/00 – 35 Scientific Coordinator Boaventura de Sousa Santos. Research Coordinator: Madalena Duarte. National Coordination: Madalena Duarte (Portugal), Karolina Grot (Poland), Lia Pop (Romania), Ernesto Savona (Italy), Anne Weyembergh (Belgium), Carmen Pérez (Spain). http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2016/01/THB_CoopToFight.pdf

"La trata de seres humanos tras la reforma del Código Penal de 2015". Carolina Villacampa Estiarte. Diario La Ley, ISSN 1989-6913, Nº 8554, 2015

Plan Integral De Lucha Contra La Trata De Mujeres Y Niñas Con Fines De Explotación Sexual 2015-2018. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Disponible en: http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan_Integral_Trata_18_Septiembre2015_2018.pdf

"Documento de trabajo Eurostat sobre trata de seres humanos – Edición 2015", Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea. Unión Europea (2015), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

"Informe de Estado sobre la Trata 2015 de Estados Unidos (U.S. State Department's 2015 Trafficking in Persons Report). Julio 2015. https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf

"Fronteras difusas, víctimas invisibles: Aproximación a la trata de seres humanos con fines de explotación laboral en el servicio doméstico en España". Amanda Alexanian, Laura Sales Gutiérrez y Mar Camarasa i Casals. Fundació Surt. Disponible en: http://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/07/Fronteras-difusas-victimas-invisibles_Fundaci%C3%B3-SURT_projecteELAB.pdf

"Regulación n° 516/2014 que establece el Fondo de asilo, migración e integración, enmendando la decisión del Consejo 2008/381/EC y derogando las decisiones No 573/2007/EC y No 575/2007/ EC del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo y la decisión del Consejo 2007/435/EC", Revista oficial de la Unión Europea, Luxemburgo. Unión Europea (2014),Oficina de la Unión Europea. http: //ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/overview/regulation_eu_no_5162014_of_the_european_parliament_and_of_the_council_en.pdf

Informe mundial sobre trata de personas, Viena, UNODC. 2014. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf
Spanish Government on GRETA's report, submitted on 13 September 2013;
Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Portugal. First evaluation round Strasbourg ,12 February 2013

"Study on Post-trafficking Experiences in the Czech Republic, Hungary, Italy and Portugal, Vienna". ICMPD, Italian Department for Equal Opportunities. 2010.

"Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea", Revista oficial de la Unión Europea, Luxemburgo, Unión Europea. Unión Europea (2012), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN

Latinoamérica y el Caribe frente a la lucha contra la trata de seres humanos.

Contexto general

Nos acercamos a esta realidad, en el contexto de las regiones de Centroamérica y el Caribe, la Región Andina, y la del Mercosur, para destacar algunas de las políticas y experiencias nacionales, regionales, intrarregionales o internacionales, desarrolladas en la región, su interrelación con fenómenos como la migraciones internacionales, así como, llamar la atención sobre algunos de los grupos de población afectados, y/o a los que pueden ir dirigidos los instrumentos y medios de lucha, protección y apoyo a las víctimas.

Los Estados miembros de estas regiones, se habrían comprometido formalmente a la lucha contra la trata, a través de varias organizaciones regionales y subregionales, tales como, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)[408], o el MERCOSUR[409], la Comunidad Andina[410], la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)[411], entre otras.

En cuanto a políticas públicas y respuestas institucionales de los Estados nacionales en cuestión, ya en 2013, el III Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas[412], recogía entre sus conclusiones que, pareciera que, *"Prácticamente todos los países latinoamericanos han ratificado el Protocolo de la ONU para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (2000) y han desarrollado medidas para combatir la trata*" (Ver Información detallada sobre Tratados e instrumentos firmados y ratificados por cada uno de los Estados Latinoamericanos. Tabla 1. Pag.17[413]).

Un clamor unánime, en todos los países de las tres regiones, insiste y vuelve siempre, sobre la falta de datos e información estadística, de datos sistematizados a nivel de país o de cada región. Pareciera que, aunque distintas instituciones registran información sobre actos administrativos, prestaciones y servicios otorgados, no resultan suficientes y/o pertinentes para el análisis estadístico. Por tanto, las instituciones estatales, no contarían con la información necesaria para hacer frente a un fenómeno de tal magnitud y complejidad. Falta esta de datos, agravada por la necesidad de una mayor financiación[414], para soportar la

---

[408] http://www.oas.org/csh/spanish/tratapersonas.asp; Acceso 2 de febrero de 2017.
Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2015-2018 (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 diciembre de 2014) RTP-IV/doc.4/14 rev. 1

[409] www.mercosur.int/. Acceso 3 de febrero de 2017.

[410] http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina. Acceso 2 de febrero de 2017.

[411] América Latina y el Caribe. Puntos 41 y 42. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, María Grazia Giammarinaro de 31 de marzo de 2015. Asamblea General de las Naciones Unidas. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/.../A_HRC_29_38_SPA.DOCX. Acceso 2 de febrero de 2017.

[412] Bogotá, 11 de julio de 2013. III Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, "Globalización, Trata y Acceso a la Justicia: Articulación de Diálogos Regionales".

[413] Octubre 2016. Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. Clare Ribando Seelke. Congressional Research Service. 7-5700. www.crs.gov. RL33200.

[414] M Dottridge, 'Editorial: How is the money to combat human trafficking spent?', Anti-Trafficking Review, issue 3, 2014, pp.3—14, www.antitraffickingreview.org. Disponible en: http://gaatw.org/ATR/AntiTraffickingReview_Issue3.2014.Following_the_Money.pdf

existencia de recursos humanos y materiales. A ello, unir lo que parecería una mayor implicación de sectores académicos y de investigación, que pudiera mitigar esta ausencia de datos fidedignos.

Perfiles, rutas y tipos de trata más comunes.

Mientras que los métodos utilizados para la captación de las potenciales víctimas, o las formas de abuso o explotación pueden ser muy diversas, desde la trata con fines de explotación sexual y laboral, esta última, en los sectores textil, minero[415], agrícola, hostelero…, entre otros, parecerían ambas, seguir estando entre las más comunes. Aunque, a diferencia de otros continentes, la trata por *motivos de explotación laboral, estaría reconocida en unos índices mucho más elevados, por encima de un 40% en la mayoría de los países.* La Trata de menores (niñas en su mayor parte), tendría también una gran incidencia, especialmente en la región Centroamericana y el Caribe, y habría sido objeto en los últimos años, de una especial atención. No olvidar que, ya en 2005, la OIM estimaba que "en América Latina, 2 millones de niñ@s y adolescentes son víctimas de explotación sexual comercial o laboral (mendicidad)"[416].

En el caso latinoamericano, la trata en el sector de la minería, merece una mención especial, ya que, por ejemplo, en las minas de oro en Colombia and Perú, se daría un alto porcentaje, de trata por motivos de explotación sexual. La Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2016)), dejaba constancia de que, en el Perú, existe una relación directa entre explotación minera ilegal, explotación sexual y trata de personas, en zonas de frontera con Bolivia y Colombia. Muchas de las víctimas, serían mujeres y menores de edad, que se encontrarían en situaciones de explotación sexual, después de responder a ofertas de empleo en las zonas de minería ilegal[417]. Según el informe de Estado sobre la Trata 2015 de Estados Unidos, tanto hombres, como mujeres y niños, habrían sido identificados, en las zonas mineras de Bolivia, Brasil, Nicaragua y Colombia, en casos de trabajo forzado, en su mayor parte en condiciones de esclavitud.

Aparte de los anteriores, nos encontraríamos con casos de trata por mendicidad infantil y dentro del servicio doméstico, casos de esclavitud o de prácticas análogas a la esclavitud. Además, también aparecen casos, bajo la modalidad de adopciones irregulares (eje. Guatemala), o casos vinculados con la extracción de órganos y tejidos (eje. Honduras). Mencionar igualmente, lo que podría ser objeto de un estudio más detallado, en relación a los casos sufridos por las poblaciones pertenecientes a comunidades indígenas, tanto en Canadá o Estados Unidos, o en el extremo sur, y como se ven expuestas a esta violación de derechos humanos.

Cuando se trata de abordar *los orígenes y causas* ligados a la existencia de este fenómeno en estas regiones, la relación directa con los altos índices de pobreza, desempleo, discriminación, desastres naturales o conflictos armados, en suma, con las poblaciones en situaciones de

---

[415] http://www.reuters.com/article/us-latam-trafficking-mines-idUSKCN0WW21U. Acceso 1 de febrero de 2017.

[416] Trata de personas, especialmente mujeres y niñ@s – Unicef. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/FolletoTrata(final).pdf

[417] El Crimen Organizado y la Minería Ilegal de Oro en América Latina. Abril 2016. Disponible en: http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2016/03/TGIATOC-OC-and-Illegally-Mined-Gold-in-Latin-America-Executive-Summary-Spanish-1745.pdf

extrema vulnerabilidad se repiten de un Estado a otro, así como, los cuestionamientos sobre la posible corrupción de los sistemas judiciales, y de los controles fronterizos[418].

Y para ir a la raíz, se impondría un análisis y actuaciones donde prime una perspectiva de género, dada la especial incidencia entre las mujeres y niñas, que estaría ligado, muy especialmente, a cuestiones estructurales y de dinámicas sociales, de discriminación por género o de culturas patriarcales, y/o a la llamada feminización de las migraciones, a la que haremos referencia más adelante.

Además de las cuestiones de género, el Índice Global de Esclavitud, en 2016[419], ponía de manifiesto, que "…es muy importante que las respuestas nacionales e internacionales a las emergencias humanitarias y migraciones masivas tengan en cuenta los riesgos muy reales de la esclavitud moderna en poblaciones altamente vulnerables, migrantes y refugiados…".

Tabla 1

Elementos destacables de la Trata en Latinoamérica.

	SUDAMERICA	CENTROAMERICA Y EL CARIBE
Perfil de Victima más frecuente	Mujeres 45%	Niñas 46%
forma de explotación más frecuente	Explotación Sexual 57%	Explotación Sexual 57%
Genero de los criminales condenados	Hombres 63%	Hombres 51%
% Ciudadanos entre los criminales	77%	88%
Perfil de los Flujos imperantes	Destino para el tráfico intrarregional. Origen de los flujos de tráfico a otras regiones.	Fundamentalmente flujos internos e intra-regionales
Tendencias emergentes	Países del cono sur como destinos y países andinos como orígenes regionales y transregionales tráfico.	Menores

Fuente: Elaboración propia en base a las informaciones recogidas en el informe de UNDOC 2016[420]

Estas cifras, perfiles y tendencias registradas, recogen casos y situaciones que han podido tener lugar, tanto dentro de las fronteras del país de origen "trata interna", como en el de tránsito o en el destino, dado que el elemento de la transnacionalidad, no necesariamente debe estar presente.

[418] Clare Ribando Seelke, Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean, (Congressional Research Service, 2015). Disponible en: https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf

[419] Índice Global de Esclavitud, publicado por Walk Free Fondation (2016),

[420] 2016. Global Report on Trafficking in Persons 2016. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. Viena. Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

Tabla 2

Perfil de País predominante

	Región	
Perfil que predomina en el país	***América Central y Caribe***	***Sudamérica***
Destino	Panamá Trinidad y Tobago Barbados	Argentina, Chile Uruguay
Origen	Honduras Nicaragua Haití	Paraguay Bolivia Colombia Guyana
Tanto origen, tránsito como transfronterizo	Méjico República Dominicana Guatemala El Salvador	Resto de países Sudamericanos

Fuente: Elaboración propia en base a las informaciones recogidas en el informe de UNDOC 2016

De hecho, según el informe de UNDOC 2016[421], el 92% de los casos recogidos en estas regiones latinoamericanas, serían de trata interna o hubieran tenido lugar en la misma región y países limítrofes, solo el 7% sería en casos donde se comparten fronteras entre los países, o la distancia entre las respectivas fronteras es menos de 3.500km de distancia, con lo que, solo restaría 1% para flujos de "larga distancia"[422].

En Centroamérica y el Caribe, el 56% se dan dentro de las fronteras de los países y el 38% dentro de la subregión transfronteriza, y menos del 5% de las víctimas detectadas provendrían de Sudamérica.

En Sudamérica, el 78% serían casos de trata interna, mayoritariamente en Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, y un 11% para casos de flujos intrarregionales y transfronterizos, en especial, en Bolivia, Ecuador y Paraguay. En esta región, los flujos hacia Europa y Norteamérica, especialmente provendrían de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, en el caso de ser mujeres adultas. Y de Bolivia y Perú, en el caso de los menores de edad.

En cuanto a las rutas, diversas fuentes llaman la atención sobre el hecho de que las mayormente utilizadas en el continente, son similares a las del tráfico de armas o de drogas, ya que, estarían igualmente insertas en las actividades de los grupos criminales armados.

[421] Ídem 14

[422] El informe de UNDOC 2016, define tres categorías de flujos de trata: flujos de corta distancia con víctimas traficadas dentro de las fronteras nacionales o entre países vecinos;
media distancia entre dos países que comparten una frontera o cuando la frontera del país de origen está a menos de 3.500 kilómetros, de la frontera más cercana del país de destino;
y los flujos de larga distancia en la que la frontera del país de origen es más de 3.500 kilómetros, de la frontera más cercana del país de destino.

Migración y Trata

Que el tráfico de migrantes está vinculado a la trata de personas es una constante[423], que el contexto actual de creciente movilidad de personas, a nivel mundial, hace más relevante y clave, a la hora de hacer frente a la trata de personas. Según Naciones Unidas, en América Latina y el Caribe vivirían hacia un 26% de todos los migrantes internacionales, hasta 9 millones de personas, y estaríamos asistiendo a un incremento en la migración intrarregional (migración Sur-Sur).

Los migrantes, al cruzar las fronteras y desear entrar en otro país, en muchas ocasiones, experimentan dificultades, agravadas en muchos de los casos por la irregularidad administrativa al hacerlo, todo lo que, les hace más vulnerables y les lleva a estar expuestos a todo tipo de abusos, durante su viaje en tránsito por otros países, o su estancia en el de "acogida".

Desde la perspectiva de las organizaciones internacionales, por ejemplo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es reconocido como uno de los más grandes proveedores de datos y referencias sobre el estado de la Trata en el mundo, y es también, uno de los actores clave en la región. Trabaja sobre la base de la conexión entre ambas realidades, trata de personas y los contextos migratorios, con la premisa de que la trata de personas debe ser abordada dentro del contexto general de la gestión migratoria. Por otro lado, el ACNUR, también muestra su preocupación permanente por las rutas de tránsito para refugiados y solicitantes de asilo hacia Estados Unidos y Canadá, o sobre el incremento de flujos migratorios en los países del Caribe, dado que, en ambos casos, se podría hablar de migraciones mixtas, donde personas necesitadas de protección internacional viajarían con migrantes económicos (no olvidar que el ACNUR considera la trata de personas como uno de los posibles motivos fundados para recibir la protección de refugiado).

Cuando uno se aproxima a legislaciones, disposiciones, acuerdos, y demás instrumentos jurídico, político y legislativos desarrollado en la región latinoamericana, es una constante, la aparición simultánea, en títulos o referencias a la aparición a la par, de ambos términos, "Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes", lo que denota su interconexión, aunque a veces, se requiriese una diferenciación más clara o por supuesto, instrumentos dirigidos solo al fenómeno de la Trata, ya que, además de la fase de la identificación, donde la conexión con las migraciones es más evidente, las fases de prevención, protección y reintegración posteriores son fundamentales y deberían ser desarrolladas independientemente. Otro ejemplo de su interrelación, sería cuando en ocasiones, se menciona la existencia de leyes integrales de Migraciones, como vehículos o instrumentos idóneos, de cara a poder dotar de recursos y competencias, o a mejorar sistemas de registro de datos o emisión de visas y visados.

Varios países al referirse a la trata, resaltan su carácter de país origen de migrantes que posteriormente se convierten en víctimas de trata. Sería el caso, entre otros, de Guatemala, o el de Haití, que después del terremoto de Haití en 2010, y en un contexto de políticas

[423] Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, sobre derechos humanos y migración en terceros países (2015/2316(INI)).

migratorias favorables a su acogida, especialmente por parte de Ecuador y Brasil[424], habría dado lugar a un flujo de población, relativamente nuevo en la región, donde se habrían reconocido casos de migrantes haitianos, víctimas de trata además de tráfico de migrantes, por ejemplo, al momento de cruzar el territorio peruano, con destino a Brasil.

Otros países, serían reconocidos eminentemente por su carácter de corredores migratorios., Sería el caso de México, en su ruta hacia los Estados Unidos donde se ven "atrapados" centroamericanos y de otras nacionalidades. En cualquier caso, siempre, se manifiesta como un fenómeno presente en las fronteras latinoamericanas, y muy especialmente en Sudamérica, entre los países andinos y otros del Mercosur, como Argentina, Chile, Brasil o Paraguay[425].

A todo ello, habría que unir, un elemento y perspectiva que está cobrando mayor relevancia, o al menos, seguro, mayor visibilidad, y es *lo referente a la feminización de las migraciones*, que, versus cuestiones económicas o laborales, pasaría a poner el foco en cuestiones de género o raza, a la hora de analizar y luchar contra la trata de personas. Y que, por el mayor porcentaje de mujeres y niñas, tanto migrantes como víctimas de trata en Latinoamérica, se presenta como clave, y justificación definitiva para insistir en la presencia constante, de un enfoque de género, en cualquiera de las acciones a desarrollar o formas de intervención.

Cooperación Regional

En 2015 en el marco del Congreso Iberoamericano de la Red sobre Migrantes y Trata de Personas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) [426], los Defensores Andinos de Bolivia, Colombia, de la Ecuador, Perú y Venezuela, aprobaron la *Estrategia Regional Defensorial Andina para la Protección Integral de las Victimas Sobrevivientes de la Trata de Personas 2015-2020*[427]. En el marco de esta estrategia, en abril de 2016 se ha publicado un Informe de diagnóstico, que refleja desde los últimos avances y novedades hasta manifestar las recomendaciones de mejora a todos los niveles en materia de lucha contra la trata.

En cuanto al *Mercosur,* en julio de 2016, se concluyó un documento[428] de gran utilidad, que contendría una relación muy exhaustiva del histórico de políticas, legislaciones e instrumentos ya desarrollados en la región, y que deberían servir como base para intercambiar experiencias y coordinar actuaciones, dando en alguna medida repuesta a la falta de información sistematizada, y que después podría servir para un análisis en profundidad y/o el desarrollo de nuevas medidas (*Ver Apartado V. Cuadro de instrumentos relevados en materia de trata de personas Pag.25 a 33*).

---

[424] Andina Migrante, boletín del Sistema de Información sobre migraciones Andinas, Flacso sede Ecuador, n.19, febrero 2015. Entre el tránsito y el destino: Migración haitiana en la región andina. Iréri Ceja Cárdenas, México. FLACSO Ecuador.

[425] a través del "Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR" y del "Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile".

[426] Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas. http://cumbretratafiobogota2015.defensoria.gov.co/index.html. Acceso 1 de febrero de 2017.

[427] "Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela". Pag.75 a 105. Federación Iberoamericana del Ombudsman. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. www.portalfio.org; www.profio.info. Acceso 2 de febrero de 2017.

[428] Disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/07/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf

En noviembre de 2016, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un informe, bajo el título *"Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*[429], que dedica un capítulo y secciones especiales a la trata de personas.

En diciembre de 2014 el Consejo Permanente de la OEA, firmo la "Declaración De Brasilia". Declaración Interamericana Para Enfrentar La Trata De Personas[430], un Plan de Acción de Brasil y una Hoja de Ruta Común, que prevería acciones hasta el 2018, y que podrá servir de base para una evaluación y diagnóstico posterior.

En cada región, habría numerosos ejemplos de acuerdos bilaterales, como sería el caso de Bolivia con Brasil, Argentina, Perú y Paraguay. O acuerdos entre varios países, normalmente limítrofes, como el acuerdo de 2010 para una unión de lucha contra la trata y tráfico de personas, entre Bolivia, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay, dados los 7.000 km de frontera compartidos entre todos esos países[431]. El objetivo fue crear módulos de control en las zonas fronterizas e intercambiar información resultante. O la Subcomisión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, creada en 2012, dentro del Comité de Integración Fronteriza entre Perú y Chile iniciada[432].

En Centroamérica y el Caribe, destacar la *Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes*[433], integrada por los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, con el objetivo de *"promover la formulación, ejecución, seguimiento, y evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para la prevención del tráfico ilícito y la trata de personas, la atención de las víctimas y la persecución y sanción de los responsables"*. En 2015, se hicieron públicos sus últimos Lineamientos Regionales para el Combate del delito de la Trata de Personas en Centroamérica, desarrollados en el Marco de Acción Regional para el Combate, la Prevención y la Atención de Víctimas de la Trata de Personas en Centroamérica.

En este marco, se han venido desarrollando iniciativas regionales, como la iniciada en enero de 2014, por Icco Cooperación[434] a través del Fondo Holandés de Derechos Humanos para Centroamérica, que junto con el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (Ieepp)[435], ha impulsado acciones de sensibilización, o fortalecimiento de capacidades

---

[429] Disponible en: www.cidh.org. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf

[430] Plan de Trabajo para combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental 2015-2018 (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 diciembre de 2014) RTP-IV/doc.4/14 rev. 1; Declaración Interamericana para Enfrentar la Trata de Personas "Declaración de Brasilia" (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 5 diciembre de 2014) RTP-IV/doc.5/14 rev. 1. http://www.oas.org/csh/spanish/tratapersonas.asp. Acceso 2 de febrero de 2017.

[431] Fortalecimiento de la Cooperación En Seguridad Entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Hacia una Comunidad en Seguridad. 2015. Http://Www.Kas.De/Wf/Doc/Kas_44169-1522-4-30.Pdf?160210200222. Acceso 4 de febrero de 2017.

[432] http://www.difrol.gob.cl/peru/comite-de-integracion-y-desarrollo-fronterizo-chile-peru.html. Acceso 2 de febrero de 2017.

[433] Creada mediante Decreto Ejecutivo Nº 32824-G, del 16 de noviembre del 2005 y fortalecida mediante Decreto Ejecutivo Nº 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE, del 3 de enero del 2008.

[434] iccoca.org/. Acceso 4 de febrero de 2017.

[435] www.ieepp.org. Acceso 4 de febrero de 2017.

institucionales, y formación, dentro del programa "Fortaleciendo sinergias para prevenir la Trata de Personas en Centroamérica".

Otros supuestos, también se definirían como *cooperación regional, aunque habrían contado o habrían sido promovidos desde España,* dadas las especiales relaciones político culturales existentes con el continente. Tal sería el caso del programa "Mercosur libre de trata de mujeres"[436], financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para ser implementado en Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguay y Paraguay, el marco de acciones de fortalecimiento institucional y de una perspectiva de género en el Mercosur.

En esa misma línea, desde 2010, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)[437], con la participación de Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador, España, México, Paraguay, Perú, puso en marcha el Programa Iberoamericano de Acceso a la Justicia (COMJIB), que buscaría "promover un mayor acceso a la justicia en Iberoamérica, especialmente de los grupos más vulnerables, a través de un fortalecimiento de las políticas públicas de los gobiernos de la región". Entre esos grupos más vulnerables, estarían especialmente las víctimas de violencia de género y de trata y tráfico de seres humanos. Comentar al respecto la limitación en cuanto a su referencia a las mujeres y no otros perfiles de víctimas de trata, como los menores, los hombres, indígenas, o demás; o el hecho de que, habría muchos otros países latinoamericanos, que sería de interés el que pudieran llegar a adherirse.

Ante todos estos ejemplos, cabría resaltar el que parece ser común denominador a la mayor parte de ellos, y es su perspectiva de seguridad y herramienta diseñada para la lucha contra el crimen organizado, dentro del cual, la trata de personas estaría enmarcada, y que, si bien, describe y prevé acciones necesarias, no deja de ser muy limitada en cuanto a lucha contra la trata, cuando es un fenómeno que requiere de una visión integral, donde todas sus fases se vean reflejadas, y por tanto, acuerdos regionales de cooperación en materia de los sistemas de justicia, de campañas de sensibilización de la población y prevención, o protección jurídica y social posterior de las víctimas, serían indispensables.

Cooperación Internacional

La cooperación internacional sigue siendo reconocido como un actor importante, dado el carácter global y transnacional de la trata, además del hecho de que, es clave en materia de aporte de recursos financieros como de asistencia técnica, tanto para las instituciones de los Estados, como para organizaciones de la sociedad civil y la academia.
Algunos ejemplos significativos de cooperación internacional, habrían surgido a instancia de las instituciones europeas que, en julio de 2016, a través de la Unión Europea (UE), insistía en la necesidad de que, se pusiera un mayor énfasis en la dimensión exterior de la estrategia

[436] http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6960/11/innova.front/mercosur-libre-de-trata-de-mujeres
[437] Aprobado en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Mar del Plata, 3 y 4 de diciembre de 2010). http://segib.org/programa/programa-iberoamericano-de-acceso-a-la-justicia/. www.comjib.org
Acceso 2 de febrero de 2017.

europea contra la trata, a través de la consecución de partenariados con gobiernes de terceros países, agentes privados, y organizaciones de la sociedad civil[438].

En enero 2016, la Unión Europea (UE) y la oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) lanzaron, la acción Global para prevenir y la dirección de tráfico de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Global Action to Prevent and Address Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants en inglés), que junto con la OIM y UNICEF[439] y su Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia pretender desarrollar acciones hasta el 2019[440].

Aunque, la UE ya lleva varios años apostando por programas en la región, como sería el caso de programa MIgration EU eXpertise (MIEUX)[441], para apoyar el desarrollo de capacidades para la gobernanza de la migración de los gobiernos de distintos continentes, a través de la movilización de expertos, formaciones, seminarios y demás actividades. Actualmente se encontraría en una tercera fase (MIEUX III (2016-2019)), y desarrolla, entre otros, un programa específico contra la trata de seres humanos, en Perú, desde abril de 2013. Previamente en Latinoamérica, y dentro del mismo programa, se habían llevado a cabo otras iniciativas relacionadas, tales como, la llevada a cabo, entre noviembre de 2011 y 2014, en Argentina y Brasil para el desarrollo de un Sistema Integral Regional de Información sobre la Trata de Seres Humanos; o en Colombia, entre octubre del 2010 y julio del 2011, sobre Seguridad Documental y la Trata de seres humanos, y en el Mercosur entre abril de 2011 y Diciembre de 2011, para desarrollar un enfoque transversal en la gestión de fronteras y la trata de personas.

Si se presta atención, a cuestiones presupuestarias, y a las líneas de financiación, asignadas por la Comisión Europea en torno a esta temática, para acciones fuera de la Unión Europea, pareciera haberse focalizado, en aquellas dirigidas al retorno de las víctimas de trata a sus países de origen, buscando que suceda dentro de un proceso seguro, sostenible y en aras de la reintegración de esas personas[442]. Aunque también estaría apoyando acciones dirigidas proteger y promover los derechos de los migrantes vulnerables y las víctimas de la trata de seres humanos, a través del *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDHH)* [443], a través del cual, en 2014, fueron asignados 11.5 millones de euros,

---

[438] Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2016, sobre la lucha contra la trata de seres humanos en las relaciones exteriores de la Unión (2015/2340(INI)). http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0300+0+DOC+PDF+V0//ES. Acceso 1 de febrero de 2017.

[439] http://www.un.org/youthenvoy/es/2013/09/unicef-fondo-de-las-naciones-unidas-para-la-infancia/. Acceso 3 de febrero de 2017.

[440] Se desarrolla en 25 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Rusia, San Martín, Uruguay y Venezuela. https://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2016/N2016-098/. Acceso 31 de enero de 2017.

[441] Fue lanzado en 2009 y es una iniciativa conjunta de la EU-ICMPD fortalecimiento de las capacidades de gobernanza de la migración de los gobiernos en África, Asia, Oriente Medio y América Latina por movilizar expertos de los Estados miembros y otros países. http://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/multi-thematic-programmes/mieux-iii/latin-america/#c7385. Acceso 31 de enero de 2017.

[442] Call for proposals on the Actions addressing Trafficking in Human Beings, in particular the integration and the safe and sustainable return of victims of trafficking in human beings (HOME/2015/AMIF/AG/THBX) https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/calls/2015/thbx_en. Acceso 1 de febrero de 2017.

[443] The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) multiannual indicative programme 2014-2017. Disponible en: http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/eidhr-mip-2014-2017_en.pdf. Instrumento enmarcado dentro del Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia de 2015-2019, así como en la Guía sobre derechos humanos adoptada por la UE de 2017.

para acciones globales a favor de organizaciones de la sociedad civil, y en 2015 contó con un presupuesto de 5 millones para acciones directamente ligadas a la lucha contra la trata[444]. En 2016 contó con un total de 41,2 millones de euros, asignados para Latinoamérica, un 12, 22% del total de los 337,2 millones, y entre dicha asignación sí se contemplaban ciertas acciones ligada a la lucha contra la trata. *Quizá sería una cuestión donde Estados y otras organizaciones de la sociedad civil en cada uno de los países, podrían dirigir acciones de lobby y advocacy, y así, poder incidir en una aplicación más ajustada a las necesidades.*

En cuanto al papel y acciones desarrolladas y financiación asignada, por los Estados Unidos, para incidir en el desarrollo y actuaciones de esta realidad en Latinoamérica, es absolutamente clave, al menos, hasta la fecha. Empezando por la relevancia que sus informes anuales sobre la situación de la trata en el mundo, a través de los cuales, se decide en que ranking se encuentran unos u otros países latinoamericanos. Esa clasificación se basa en el nivel en que sus gobiernos desarrollan o no, actuaciones para enfrentar la trata de personas, serían los llamados "Tier 1" (el mejor), "Tier 2", y "Tier 3" (el peor). Esta clasificación, tendrá implicaciones, no solo en relación, por ejemplo, con dotaciones presupuestarias, establecidas por el Congreso de los Estados unidos, sino también para otras acciones de cooperación internacional o regional que, en muchas ocasiones, toman esta calificación como referencia. Igualmente, se supone que entre las competencias y funciones del Congreso norteamericano, estaría la de hacer un seguimiento de tendencias de trata de personas la región y supervisar programas anti-trata financiado por EE.UU. Puede llegar a incluir partidas para un país determinado, como sería el caso de Guatemala (5 millones US$) en 2016; o decidir que la ayuda a ciertos países queda retenida hasta que ese mismos Congreso, decida que las acciones anti-trata de un país vuelvan a ser suficientemente relevantes (eje. Salvador, Guatemala y Honduras en 2016). También habría que tomar en consideración, su papel de control de la frontera con México, y los acuerdos firmados entre ambos países, en temas de seguridad, y sus implicaciones dado el carácter de corredor migratorio de México, al que antes hacíamos referencia.

Más allá de las acciones de la UE y/o de los Estados Unidos, o de otros países externos al continente, habría que tomar en consideración las operaciones policiales transfronterizas, como la de INTERCOPS - SPARTACUS III, coordinada por la Oficina Regional de INTERPOL para América del Sur[445], dirigidas a la lucha contra las redes de delincuentes que habría detrás de la trata de personas. Se centró inicialmente en tres de los aeropuertos internacionales con más tráfico de América del Sur y que se consideran núcleos de actuación para las redes de trata de personas: Ministro Pistarini/Buenos Aires (Argentina), Guarulhos/São Paulo (Brasil) y El Dorado/Bogotá (Colombia).

Organizaciones de la Sociedad Civil

Con una perspectiva global hablar de la existencia de La Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW)[446] y su Red de Latinoamérica y el Caribe (REDLAC). Red de organizaciones de la sociedad civil que nace en 2006, para dar una respuesta conjunta

http://eeas.europa.eu/delegations/council_europe/more_info/eu_human_rights_guidelines/index_en.htm. Acceso 4 de febrero de 2017.

[444] Convocatoria general de propuestas de 2016. Referencia: EuropeAid/152550/DH/ACT/Multi

[445] https://www.interpol.int/es/Pa%C3%ADses-miembros/Am%C3%A9ricas. Acceso 3 de febrero de 2017.

[446] http://www.gaatw.org/. Acceso 3 de febrero de 2017.

latinoamericana y caribeña a esta situación, con la participación de 18 organizaciones de la región, junto con el Secretariado Internacional de GAATW. Actualmente la GAATW-REDLAC está integrado por 11 organizaciones de Argentina (1), Brasil (2), Colombia (4), Guatemala (1), Honduras (1), Perú (1) y Ecuador (1). Y *publica un boletín con información periódica en castellano, recogiendo acciones, y novedades en la región de gran utilidad.*

Además de organizaciones nacionales de la sociedad civil, especialmente activas en cada uno de los países latinoamericanos, como podrían ser, entre otras muchas, Corporación Espacios de Mujer en Colombia, cuya fundadora Betty Pedraza, fue fueron reconocida en 2015, por el Departamento de Estado de Estados Unidos, como persona destacable en la lucha contra la trata de seres humanos en el mundo. Igualmente destacables serían, la Fundación Esperanza en Ecuador, CHAME en Brasil y CHS-Alternativo en Perú[447], y muchas, muchas más, en relación a las cuales, mercería un análisis detallado o al menos, un proceso de identificación, de aquellas buenas prácticas que pudieran ser más significativas, y así extrapolables para dar respuesta a similares problemáticas.

Una especial consideración debería darse al apoyo de iniciativas tales como, *el Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas (ObservaLAtrata)*, creado en 2010, y que se define como un espacio independiente de articulación de diversos actores[448] y donde la academia podría jugar un papel relevante, además de que las ONG pudieran dar visibilidad a su conocimiento de este fenómeno "a pie de calle".

A su vez, destacar organizaciones de la sociedad civil con carácter internacional, que específicamente actúan sobre la trata y los menores en Latinoamérica. Dos ejemplos destacables serian, por un lado, ECPAT[449], que desde 2003, ostenta el Estatus Consultivo Especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, y que se define como una red internacional de ONG dedicada exclusivamente a la lucha contra la Explotación Sexual Comercial De Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA), en 77 países. Por otro, programas específicos, como sería, Stepping Stones (2013- 2015)[450], promovido por organizaciones holandesas de desarrollo ICCO Cooperation y Aids Fonds, para desarrollar el proyecto "Construyendo puentes de lucha contra la explotación sexual comercial y Trata de niñas, niños y adolescentes", que habría servido para aportar muy valiosos, trabajos de evaluación, investigación, mapeo y recogida de datos, respecto a los países de Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú en Sudamérica, con la colaboración de una red de organizaciones de base, trabajadores sexuales y organizaciones de jóvenes.

Todas ellas, confluirían en la iniciativa llevada a cabo desde el 2008, cada año, del Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, con el objeto de "Contribuir con propuestas integrales desde la sociedad civil, recuperando experiencias de los países de América Latina y El Caribe, orientadas a desarrollar acciones concertadas y articuladas con el Estado frente a la trata y tráfi

---

[447] www.espaciosdemujer.org; http://www.tipheroes.org/the-heroes/?country=1425&region=&view= ; fundacionesesperanza.org; www.chame.org.br; http://www.chsalternativo.org/; http://tratadepersonasenelperu.blogspot.com.es/. Acceso 3 de febrero de 2017.

[448] http://www.observalatrata.com/. Acceso 3 de febrero de 2017

[449] http://resources.ecpat.net/ypp_global/index.php?option=com_content&view=category&id=40&layout=blog&Itemid=67. Acceso 1 de febrero de 2017.

[450] http://www.iccosudamerica.org/ss. Acceso 1 de febrero de 2017.

co de personas”[451].

Recomendaciones y Conclusiones

La ausencia de datos sobre de denuncia y registro de víctimas de trata, y de un mayor número de estudios de investigación, contribuye a mantener la invisibilidad de muchas de las víctimas o a que, las propias autoridades no las consideran como trata, lo que dificulta la elaboración y adopción de políticas públicas y planes de intervención.

- 0“…Un fuerte enfoque en una migración segura, y bien gestionada, ya sea en tiempos de paz o de conflicto, debe convertirse en una piedra angular de las respuestas integrales nacionales e internacionales a la esclavitud moderna.[452]
- Se pone en evidencia que, después de la gran labor de desarrollo de un marco jurídico político, tanto a niveles nacionales como regionales, en los últimos años, sí habría conllevado, al menos, un aumento de denuncias, y de un conocimiento más certero sobre la realidad, los desafíos y pasos a seguir.
- A nivel de resultados, de prevención, identificación, protocolos de actuación y hojas de ruta, garantías de protección, justicia y reparación a las víctimas, los logros siguen siendo mínimos.[453]
- Se requiere mayor compromiso y acción en materia de prevención, y coordinación institucional en materia de persecución del delito, instrumentos que prioricen protección de las víctimas, y una articulación y respuesta directa a los casos detectados, de forma que se pueda garantizar, entre otras prestaciones, alojamientos especializados, o servicios integrales de asistencia y protección para la reintegración de las víctimas. La inclusión en los códigos penales del tipo de la trata, o el desarrollo de sistemas judiciales, que permitan rebajar el estándar de prueba en este tipo de delitos, o que las victimas que retornan voluntariamente al país, se vean protegidas adecuadamente, y así, en ambos casos, se eviten situaciones de re-victimización.
- Se requieren acciones integrales de lucha contra la discriminación, estigmatización de las víctimas y de terminar con su invisibilidad. El enfoque de género como elemento permanentemente presente.
- Necesidad de una mayor transparencia y existencia de dotaciones presupuestarias específicas para abordar el fenómeno, que incluyan, partidas para el apoyo y reconocimiento a la labor de visibilización, protección e integración, que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, donde un compromiso más alto de las universidades e institutos de investigación, podría suponer un aporte clave.

---

[451] Memoria IV CONGRESO LATINOAMERICANO SOBRE TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS “TEJIENDO REDES, VOCES Y MIRADAS PARA DECIDIR Y ACTUAR”. Web: http:investigacionsocial.umsa.bo. La Paz, Bolivia – 2016

[452] Distress Migration and Modern Slavery FIONA DAVID Executive Director of Global Research, Walk Free Foundation. http://assets.globalslaveryindex.org/downloads/Distress%20Migration%20%20and%20Modern%20Slavery%20%5BFiona%20David%5D.pdf

[453] Bogotá, 11 de julio de 2013. III Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, “Globalización, Trata y Acceso a la Justicia: Articulación de Diálogos Regionales”. https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Julio/III_CONGRESO_LATINOAMERICANO_SOBRE_TRATA_Y_TRAFICO_DE_PERSONAS_FINAL.pdf

Bibliografía

2016. "Global Report on Trafficking in Persons 2016". Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. Viena. Naciones Unidas.

Octubre 2016. "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean". Clare Ribando Seelke. Congressional Research Service. 7-5700. www.crs.gov. RL33200.
Julio 2016. "Relevamiento de instrumentos MERCOSUR en materia de trata de personas Informe IPPDH. Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados y Víctimas de Trata de Personas en el MERCOSUR". Informe IPPDH. http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/07/Instrumentos_Mercosur_trata_de_personas.pdf

Abril 2016. "Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela". Federación Iberoamericana del Ombudsman. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. www.portalfio.org; www.profio.info

2016. "Regional Analysis. The Americas". The Global Slavery Index. http://www.globalslaveryindex.org/region/the-americas/
Julio 2015. "Informe de Estado sobre la Trata 2015 de Estados Unidos (U.S. State Department's 2015 Trafficking in Persons Report). https://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf

2015. Estudio Comparativo Procesos de Políticas, Planes y Leyes Nacionales Sobre Violencia Sexual Comercial y Trata De Niñas, Niños y Adolescentes en Cinco Países de Sudamérica. http://coolradiohd.com/. PROGRAMA STEPPING STONES. http://iccosudamerica.org/uploads/pss-final-estudios-pais-politicas-publicas-vsc-y-trata-17062015-2.pdf

Octubre 2014. Diagnóstico de Buenas Prácticas e Instrumentos Jurídicos en América Latina. Corporación Espacios de Mujer. Financiado por la Agencia de cooperación de Holanda Mensen met een Missie.

Issue 3 September 2014. Anti-Trafficking Review Special Issue Following the Money: Spending On Anti-Trafficking.

2014. Bravo, Gerardo. Análisis comparado de los ordenamientos jurídicos del delito de trata de personas en Centroamérica / Gerardo Bravo. -- 1a ed. -- Managua: Ieepp, -180 p.: il . http://www.ieepp.org/wp-content/uploads/downloads/2014/08/WebIeeppInformeTrata2208141655.pdf

2013. Violencia y trata de personas en Centroamérica - AECID El Salvador. http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2013/07/EstudioViolencia.pdf

2013. https://iecah.org/index.php/articulos/2263-la-trata-de-personas-situacion-y-perspectivas-en-america-latina

LAS MIGRACIONES EN LAS FRONTERAS IBEROAMERICANAS.

Joaquín Eguren (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo (OBIMID).

Nuestro propósito, en este apartado, es avanzar en el conocimiento de lo que sucede con las migraciones en las fronteras del espacio iberoamericano, realizando una mirada de conjunto y si cabe más integral.

Este capítulo resume las conclusiones principales de la publicación "Los movimientos migratorios en las fronteras iberoamericanas" en el que se analiza lo que sucede en más de 27 mil kilómetros de espacios fronterizos. Para ello, tomamos como referencia aquellas fronteras y países que están viviendo un intenso flujo migratorio dentro del espacio iberoamericano: la frontera sur de España-Norte de África, la triple frontera andina Chile-Perú-Bolivia, la frontera Norte México-EE.UU., la frontera Sur México-Centroamérica, las fronteras Venezuela-Colombia-Ecuador, las fronteras de Brasil, la frontera Haití-República Dominicana y la frontera Paraguay-Argentina. Todas estas fronteras recorren al menos 21 países: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Guayana Francesa, Haití, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Descripción de la frontera territorial.

Destacan en general en los estudios de las fronteras aquí citadas que ellas son frutos de procesos de delimitación en torno a la figura del Estado nación. Estos procesos han llevado su tiempo tanto que algunas de ellas tienen menos de un siglo de haber sido formuladas. Lo cual avala la afirmación de Lord Curzon (1907), hace más de un siglo, del gran desafío que suponía para los estados definir y acordar las fronteras.

En muchos de los casos aquí estudiados se observa que la historia colonial ha marcado los procesos de delimitación territorial como así también los procesos independentistas de hace dos siglos.

Otro aspecto importante es que, si bien las fronteras han sido delimitadas con carácter nacional, es decir, por los propios estados y de acuerdo a la idea de estado-nación, en las fronteras iberoamericanas encontramos 3 situaciones diferentes:

1. La externalización de las fronteras: es el caso de Estados Unidos sobre México y Centroamérica y de España sobre Marruecos y países subsaharianos dentro de la política de la Unión Europea.
2. La administración y manejo de las fronteras dentro de una dinámica de integración regional como es el caso de la Triple frontera andina (chileno-peruana y boliviana), la de Brasil con sus fronteras y la de Paraguay con Argentina al pertenecer al MERCOSUR.

3. La dinámica nacionalista o nacional metodológica propia de República Dominicana con Haití y de Colombia con sus países vecinos, Ecuador y Venezuela, que no es mucho menor en los países anteriormente citados incluyendo a México con Centroamérica.

Sin embargo, hay que incidir que estas 3 dinámicas viven una tensión constante con la metodología nacionalista o nacionalismo imperante en cada sociedad. Y que los vaivenes sobre la definición y administración de las fronteras son frutos muchas veces de esta dinámica. Por ejemplo, en algún estado está presente la pretensión nacionalista que se refleja en la idea de que esta nación es para los nacionales lo cual ha llevado a legislar en contra de las personas de origen extranjero. E incluso detrás de la idea de externalización sobrevive una perspectiva nacionalista expulsora.

Otro aspecto relevante es que si bien la delimitación de las fronteras en el siglo XIX y XX estaba determinada por motivos políticos nacionales en las últimas décadas son las migraciones las que intervienen como un elemento relativamente nuevo y crítico.

Por otra parte, a veces las naciones utilizan sus poblaciones promoviendo su desplazamiento a través de las fronteras para ir extendiendo su territorio, especialmente las poblaciones fronterizas, o como el curioso caso, referido en el capítulo de la triple frontera andina (Chile-Perú-Bolivia), de extensión de la frontera chilena moviendo los hitos que separan las fronteras posteriormente al terremoto de 2001 de Tacna para ganar territorio a Perú.

También está la estrategia de algunos gobernantes que manejan el argumento de que los migrantes constituyen un peligro para su estabilidad. En el caso particular del Conosur y de otros países suramericanos éste responde a la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional. Quiere decir que a menudo los gobernantes utilizan a los inmigrantes como arma arrojadiza en el plano de la política exterior.

El cierre de fronteras por los países ricos conlleva también la transformación de países de tránsito en países de recepción.

Las dificultades de entrada a España en los últimos años han convertido a un país de tránsito como es Marruecos en un país de destino para algunas comunidades migrantes, por lo menos durante varios años. Previamente a la entrada de España a la Unión Europea éste era un país de tránsito de marroquíes y argelinos especialmente que iban con destino a Francia y a otros países miembros de la Comunidad Económica Europea en aquél entonces. Posteriormente muchos vieron frustradas sus expectativas por lo que se asentaban aquí.

Junto a Marruecos México también está viendo cómo se va rediseñando su papel como país emisor en país receptor. Quizás no tanto porque ambos países atraigan económicamente sino porque las políticas de control de las fronteras vuelven inaccesibles la entrada a países como España y Estados Unidos.

De momento otro país que tiene el status de país de tránsito en Iberoamérica como puede ser Perú, con migrantes colombianos y haitianos que quieren entrar a Chile y a Brasil pueda en el futuro convertirse en receptor de migración.

Procesos de integración económica a través de las fronteras.

Los migrantes participan también de los procesos de integración económica de zonas comunes entre países. Son los casos de la Triple frontera andina donde la economía de la zona se mantiene en parte gracias a los migrantes que cruzan diaria o periódicamente las fronteras y particularmente la frontera entre Paraguay y Argentina dándose una gran dependencia de paraguayos de la economía de este último país. En el caso de las fronteras brasileñas existe una retroalimentación especialmente con Venezuela.

Pero es importante señalar que en las fronteras se lleva a cabo una economía informal que afecta en general a toda la estructura económica de la zona. Basta ver lo que sucede en la triple frontera andina, aunque difícil como siempre de cuantificar teniendo además unas características un tanto especiales. Allí parece ser que la oferta y la demanda en el mercado laboral tienden a veces a coincidir en el recurso a este tipo de economía. Los sectores donde suele concentrarse son en la de agricultura y el comercio. El mercado laboral tiene alta segmentación propias del modelo neoliberal imperante en Chile, tiene un carácter flexible y temporal de ciertas labores y porque la ley que rige para las migraciones impide que las empresas puedan tener un porcentaje de trabajadores migrantes superior al 15%. Por su parte, algunos inmigrantes, especialmente transfronterizos, prefieren trabajar informalmente para que no se les descuente cotizaciones.

Por su parte en la frontera colombo-ecuatoriana existen altos niveles de informalidad económica, correspondiente a la alta contratación de personal de manera verbal. Con una característica original y es que la seguridad social se presta en su gran mayoría en los países de residencia y no en el lugar del trabajo, concentrándose mayoritariamente en los sistemas subsidiados, llegando a casi el 50% del total de trabajadores (Ministerio de Trabajo, 2014), lo que representa evasiones y elusiones de los sistemas de seguridad social en ambos países.

Resulta un caso emblemático de "transfronterización o transnacionalismo" no solamente económico la existencia de las denominadas ciudades gemelas en el caso brasileño y que resulta ser muy llamativo entre Paraguay y Argentina ya que suponen espacios social y económico y territorios compartidos superando las restricciones de carácter nacional. De esta manera suceden situaciones, por ejemplo, en el que las mujeres paraguayas van a dar a luz al lado argentino obteniendo sus hijos la nacionalidad de dicho país o que recurran a los servicios asistencias en aquél país, así como que los argentinos de buen nivel económico vayan a Paraguay para servicios de sanitarios especializados. O también los paraguayos con doble nacionalidad participen en los procesos eleccionarios a ambos lados de la frontera.

Migraciones fronterizas y redes sociales transnacionales.

Este es un aspecto poco estudiado pero que aquí aparece a modo de la punta del iceberg. Precisamente el capítulo acerca de la frontera colombo-venezolana señala que según algunos estudios se constata que el 93% del total de personas que cruzan la frontera, manifiestan tener familiares en el país donde trabajan. De la misma manera la funcionalidad de las redes sociales de origen paraguayo del lado argentino. Lo cual tiene sin duda relaciones entre la práctica de migración fronteriza y las denominadas redes de migración familiar, ampliando los lazos sociales y culturales que se constituyen en esta zona. Esta podría ser una hipótesis a trabajar en futuros trabajos sobre las fronteras. Es decir, la importancia de

estas redes y cómo funcionan. Porque, aunque no esté especialmente resaltado se indica que en la frontera centroamericana existe una población marcadamente "maya" con pautas culturales y sociales comunes o lo mismo en la triple frontera andina por la tradicional presencia de la población aymara y la frontera paraguayo-argentina con una raigambre social y étnica tradicionalmente guaraní.

La regulación legal actual sobre los flujos migratorios en las fronteras.

Debemos subrayar que cuando estamos hablando de la migración en las fronteras estamos centrándonos fundamentalmente en aquellas personas que migran de manera irregular, es decir que ingresan a un país sin autorización de éste para residir o pasar una estancia en él.

Aquí hay que señalar que la legislación migratoria en los países de las fronteras que hablamos están reformulando las políticas migratorias actuales mediante nueva legislación. Así Chile elabora su ley actual, Perú acaba de aprobar una durante ese año de 2015. Colombia elaboró recientemente (ver lo que dice Andrés) Estados Unidos lleva bastante tiempo discutiendo admitir a más de 11 millones de personas en situación irregular. En República Dominicana aprobó la suya en el año 2004 y recientemente ha comenzado a aplicar cambios importantes con un proceso de regularización y otro de naturalización, especialmente de haitianos. Ecuador también ha reformado su legislación recientemente. Guatemala acaba de aprobar una propuesta de Ley de Migración por parte de la Comisión de Migración del Congreso de la República de Guatemala, el 18 de diciembre de 2014 y México aprobó en el año 2011 una nueva ley.

Cabe preguntarse en qué tipos de fronteras se está legislando en los países iberoamericanos. La abrumadora mayoría lo está haciendo en las fronteras terrestres y marítimas porque parece ser el desafío mayor actualmente frente al control bastante exitoso de los migrantes en los aeropuertos.

En general parece existir legislación especial dedicada a la migración en los distintos países que aquí atendemos. Hay un aspecto que destaca, salvo algunas diferencias, y es el del control de las fronteras. En general parece haber un consenso común en afirmar que, en general, se desarrollan políticas restrictivas a la entrada de inmigrantes, especialmente aquellos que ingresan o pretenden ingresar de manera irregular en los territorios. Y que estas políticas están condicionadas por el propósito de fortalecer la seguridad nacional.

Es destacable también como la doctrina de la Seguridad Nacional aplicada en los años setenta y ochenta especialmente en el Conosur ejerció una influencia muy fuerte y que fue ejecutada por varias dictaduras que deliberadamente actuaban conjuntamente en dichos países reprimiendo a poblaciones que vivían en las fronteras. Y lo preocupante es que todavía quedan restos de aquella Doctrina nefasta en algunas fronteras como puede ser las de Brasil o la paraguayo-argentina.

En este sentido, es importante anotar que las políticas de acuerdos y tratados desarrollados por los países en materia de política migratoria, no han dado respuesta efectiva a las necesidades de la población en lo que a zona de frontera se refiere. Las poblaciones siguen en condiciones de vulnerabilidad, y cada vez más los tratados y acuerdos parecen quedar en el terreno de lo político.

Un aspecto que se concentra en dos fronteras, la hispano-marroquí y el colombo-venezolano, es el que se refiere a los refugiados y solicitantes de asilo. En esta última los solicitantes de refugio procedían de distintos sitios de Colombia y estaba centradas las peticiones en el año 2006. En la medida que el proceso de paz en Colombia se haga más efectivo es predecible que las solicitudes de refugio disminuyan, si es que no han desaparecido ya.

Sin embargo, el caso más dramático es el de los solicitantes de refugio y asilo sirios en la frontera sur de España donde han sufrido grandes restricciones en el acceso a territorio español y los que han logrado pasar la frontera se encuentran hacinados en los centros de internamiento de extranjeros. En las últimas décadas España ha sido, por otra parte, refractaria a conceder ambos derechos. Se supone que con la nueva política que está llevando a cabo la Unión Europea en la recepción de los sirios que huyen de la guerra se abrirá un poco más las puertas a dichas concesiones.

Descripción de las características socio-demográficas de los flujos migratorios.

Si bien el propósito del trabajo era aportar información sobre las características socio-demográficas de los flujos migratorios en las fronteras en Iberoamérica hemos llegado a la conclusión que los datos aportados no permiten hacen una lectura general. En parte se debe a que no todas las fronteras cuentan con datos de este tenor como se observa en la descripción que se hace aquí y, por otra parte, porque no parece existir unas mediciones standard que pudieran aplicarse en todas las fronteras con un cierto grado de fiabilidad.

A pesar de ello, podemos reseñar ciertas tendencias generales tales como que los migrantes que se mueven en torno a las fronteras en Iberoamérica son gente joven, que estarían entre los 20 y 45 años y mayoritariamente hombres. Sobre el nivel de estudios es difícil especificar ya que cada frontera tiene unos perfiles mayoritarios diferentes, aun así podría señalarse que la tendencia sería de estudios medios-bajos. En este sentido los flujos migratorios en sí mismos no revelan una homogeneidad educativa ni tampoco sobre la situación civil.

Por otra parte, existe una tendencia creciente de la participación de la mujer en estos flujos migratorios en torno a las fronteras así también como la presencia de menores con edades comprendidas entre los 14 y 18 años. La situación de estos últimos supone un desafío para las administraciones que gestionan las migraciones debido a la vulnerabilidad de estos menores. Muchas veces ellos no vienen acompañados ni por sus padres ni tutores.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la red familiar y el papel que juega ésta incluso, en algunos casos, a ambos lados de la frontera. Evidentemente contar con una red familiar como en los casos de los colombianos emigrados a Venezuela donde el 93% del total de las personas que cruzan la frontera tienen familiares en aquél país y de los paraguayos en Argentina.

Descripción de los aspectos y situaciones de mayor vulnerabilidad e indefensión que sufren los inmigrantes.

A continuación, se describen situaciones de vulnerabilidad que sufren los inmigrantes muchas veces en el cruce de las fronteras destacando los distintos tipos de vulneración de sus derechos.

Situaciones de vulnerabilidad de mujeres y niños.

Conviene destacar las situaciones de vulnerabilidad que están sufriendo especialmente mujeres y niños que se encuentran desprotegidos en general en las fronteras en Iberoamérica.

Las mujeres y los niños viven entre dos peligros que les acechan: uno es el tratamiento a veces inhumano e irrespetuoso de las fuerzas de seguridad de las fronteras y el otro es la actuación de las redes ilegales de narcotraficantes y trata que las utilizan para su propio beneficio económico o de abuso sexual.

En la frontera México-Centroamérica el informe de Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- de 2013 revela que un dato importante es que el 96,02% de personas afectadas por delitos contra su integridad, es mayor de 15 años. Quiere decir, que sin contar con el 4% restante que son menores de 15 años que seguramente sufren situaciones de violencia, dentro de ese 96% debe de haber un número importante de adolescentes entre 15 y 18 años. Así también se constata la fuerte violencia contra las mujeres, en especial en cuanto a "las violaciones, las cuales se preparan desde su salida de los países de origen (inyectándose anti-conceptivos) hasta cuando son víctimas del acoso y la violación por agentes estatales y por perpetradores de secuestro; así como son víctimas de diversos delitos conexos de trata con fines de explotación sexual.

Un fenómeno que va adquiriendo cada vez más importancia numérica a nivel mundial y también en Iberoamérica es la migración de menores, la mayoría no acompañados. El hecho reciente, pero de gran calado, por las grandes repercusiones mediáticas que produjo en el año 2014, fue el movimiento de menores emigrados hacia Estados Unidos procedentes fundamentalmente de Centroamérica. En esa misma línea, pero con otras características y no menos grave es el desplazamiento de los menores subsaharianos que arriban a la frontera marroquí-hispana, o los menores haitianos que cruzan la frontera hacia República Dominicana.

En relación al caso de los menores centroamericanos la población más afectada ha sido la niñez y adolescencia migrante, ya que se informa que fueron casi 22.000 niños, niñas y adolescentes migrantes detenidos en México de enero a noviembre del 2014. Siendo una mayoría los menores procedentes de Honduras, seguidos guatemaltecos y salvadoreños.

Sin embargo, en la triple frontera andina y en la frontera dominicana-haitiana la situación de la mujer y de los niños es compleja y heterogénea precisamente por las características de estas fronteras donde los migrantes no están siempre en tránsito, sino que tienden a asentarse en éstas. Por esa razón, existen situaciones de trata humana, de acoso sexual, de violencia intrafamiliar que a menudo se traslada desde sus países de origen con ellos y que ellas sufren a

un lado u otro de la frontera y también situaciones de menores en trabajos forzados que no pueden asistir a las escuelas. Y dramática es la denuncia que se hace sobre lo que sucede con adolescentes indígenas en la franja de las fronteras brasileñas (especialmente con los países de Mercosur) con serios indicios de ser utilizadas para el tráfico de órganos.

Las deportaciones

Este también es un problema recurrente y que está presente en las distintas fronteras. Muchas de las veces los casos de deportaciones están en una línea muy fina entre la legalidad y la ilegalidad en las acciones que llevan los estados en la devolución de los migrantes. Una de las situaciones más criticadas recientemente y que surge en la frontera hispano-marroquí es la denominada "devoluciones en caliente" muy protestadas por la sociedad civil española, especialmente por la Iglesia Católica y ONG.

En general se constata que los migrantes son deportados en condiciones muchas veces deplorables y en las mínimas condiciones humanas. Así, en la frontera sur de México (con Centroamérica) se corrobora que existe un incremento en las deportaciones y "además se sostiene que incluso se está deportando a adolescentes madres vía terrestre en horario nocturno, infligiendo así las medidas que establecen que dichos traslados deben ser por vía aérea. Además, están deportando a niños y adolescentes por vía terrestre a toda hora". Sucede lo mismo en las lindes entre República Dominicana y Haití. Aunque el estado dominicano ha ido implementado leyes y mecanismos que respeten los derechos de los inmigrantes se comprueba que finalizado el proceso de regularización en 2015 se han vuelto a incrementar el número de las deportaciones tanto en la frontera como los que son detenidos en otros lugares del territorio dominicano. Preocupa especialmente las deportaciones de menores haitianos no acompañados que han sido deportados desde República Dominicana y como señala la OIM no figuran en las estadísticas oficiales.

Arbitrariedades cometidas por las fuerzas de seguridad en las fronteras.

Existe una panoplia de medidas arbitrarias cometidas por las fuerzas de seguridad que van desde el impedimento del ingreso de inmigrantes hasta las detenciones, expulsiones, deportaciones y malos tratos físicos hacia las personas migrantes. En las acciones de rechazo al ingreso de inmigrantes a un país suele estar, a menudo subyacente, según criterios o estereotipos, la discriminación racial. Es el caso de los afro descendientes colombianos que pretenden cruzar de Perú a Chile.

A su vez las detenciones arbitrarias de migrantes por parte de las fuerzas de seguridad en las fronteras suele ser una práctica bastante habitual. Así lo comprueban en general los distintos capítulos de este libro. Sin duda sobresalen las medidas recientes aplicadas por España de las llamadas "devoluciones en caliente" que se ha pretendido cubrir con un cierto manto de legalidad con la aprobación del Parlamento español. Dichas medidas han sido recurridas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Pero también es una práctica recurrente en México con los inmigrantes que provienen de Centroamérica. Paradójicamente también los mejicanos o sus hijos retornados a través de las deportaciones llevadas a cabo por los Estados Unidos sufren triplemente medidas arbitrarias. Primero, por ser considerados "migrantes" dada su situación irregular en su propio país. Ellos son víctimas de las policías locales y de los funcionarios públicos, quienes los extorsionan y realizan constantes redadas para "limpiar de migrantes" las zonas

fronterizas. Segundo, porque son víctimas del crimen organizado ya sea porque caen en la trata, el tráfico o el reclutamiento por parte de éste. Y, tercero, porque sufren la estigmatización social debido a la represión ejercida por las fuerzas policiales locales las cuales son aprobadas por las propias comunidades locales fronterizas. Aducen que ellos crean situaciones de inseguridad en sus comunidades locales.

Es evidente que cada frontera tiene sus características propias según este apartado por lo depende de la situación política del país. En el caso de Colombia y, en particular con la frontera venezolana, se constata el proceso de la creciente militarización en la vida social de dicha frontera. Las causas se deben al proceso de desmovilización y reintegración de los diferentes actores armados, que se está llevando a cabo por el gobierno colombiano. Lo cual ha generado en algunos casos el escalamiento de la violencia armada en las zonas de frontera. Esto está generando situaciones de inseguridad para los inmigrantes.

Ahora bien, hay que señalar que existe una constante en la práctica de las detenciones arbitrarias y es la que suele estar unida a la deportación.

Muertes de migrantes en manos de traficantes y fuerzas de seguridad.

Probablemente los territorios más peligrosos y con menos garantías del respeto de los derechos humanos, especialmente sobre la propia vida y seguridad, para los migrantes sean la frontera norte de México con Estados Unidos de América y la frontera sur de México con Centroamérica. Esto se debe particularmente a la acción delictiva de organizaciones trasnacionales del crimen organizado tanto en ambas fronteras como en el territorio mejicano. Estas organizaciones constituyen uno de los principales responsables de la violencia y criminalidad que afecta a la población migrante, cosa que anteriormente era atribuible a la delincuencia común y agentes estatales. Estas prácticas delictivas constantes en sus distintas formas tales como robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones no parece estar presente, al menos en el grado que allí ha alcanzado, en otras fronteras.

A diferencia de México y Centroamérica, la frontera sur de España con Marruecos presenta otro tipo de falta de respeto de los derechos humanos. En efecto, aquí lo que emerge es la violencia por parte de las Fuerzas Armadas marroquíes que ejercen sobre los migrantes, en la faceta incluso de represión, para impedir la llegada a la misma "línea divisoria" entre Marruecos y España. Por su parte, las fuerzas de seguridad españolas, en general, intentan respetar el marco legal de los derechos humanos, aunque haya que resaltar una acción desmesurada en la represión de un grupo de migrantes que intentaron atravesar la valla en febrero de 2015, hecho en el cual murieron 15 personas.

Solamente queda por reseñar un tipo de situaciones que está consignado en una de las fronteras aquí estudiada y es, la triple frontera andina (Perú, Chile y Bolivia). Se refiere a los riesgos que se producen en el cruce en esta triple frontera cuando los inmigrantes atraviesan pasos no habilitados donde pueden estar localizadas minas antipersonales. Ha sucedido algún caso de personas que han sufrido amputaciones por esta razón.

ANÁLISIS COMPARATIVO Y TRANSVERSAL DEL INFORME.

Introducción

Este apartado tiene como propósito hacer un análisis comparativo y transversal de la información aportada a lo largo de este informe. Ha de observarse que si bien se ha seguido un esquema previo los informes por país tienen distintos acentos, no solamente debido a la diversidad de la aportación de los redactores, sino también a las diferencias en el tratamiento de las migraciones en cada país. Además, se tratará particularmente el tema de la trata de personas humanas dada la importancia del mismo.

La primera observación de tipo metodológico que hemos de hacer es que, si bien presentaremos un análisis comparativo general, a veces los aspectos regionales y subregionales serán tratados de manera más particular debido a las características geográficas, poblacionales y especialmente de integración regional de América Latina ya que ésta se conforma por subregiones, indudablemente también a nivel económico, político y jurídico.

En este sentido están presentes las siguientes subregiones, aunque no necesariamente tratadas de manera específica, Centroamérica con México, el Caribe, la Zona andina, el Mercosur y la península Ibérica. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a menudo, esta división que hacemos aquí no es tan clara dado que muchas veces las divisiones territoriales, políticas y económicas no son tan definidas. Por otra parte, debemos resaltar que la subregión que está afectada más seriamente actualmente por el fenómeno de la migración y del desarrollo es Centroamérica.

En general se contempla que en la constitución de los países latinoamericanos hace doscientos años y posteriormente hasta las primeras décadas del siglo XX la migración fue un factor fundamental en la creación de estos estados. Muchos de los países atrajeron a la inmigración desde una perspectiva selectiva privilegiando el ingreso de europeos. Lo interesante es que éstos junto con los criollos fueron creando unas sociedades que no existían, aunque con la exclusión de sectores de su propia sociedad como eran los indígenas y afroamericanos. Sobre esa base se constituyeron las sociedades latinoamericanas en su inicio a las que luego se fueron incorporando otros flujos migratorios a finales del siglo XIX y principios del XX de otros países de Centroeuropa, Europa del Este, de Asia, especialmente Japón y China.

Parece observarse que a partir de la década de los 70 y especialmente en la última década se ha fortalecido la dinámica de la migración en el espacio iberoamericano y especialmente a nivel intrarregional de América Latina. Si bien hay países como Argentina en los que se constata que la migración intrarregional se hace presente a partir de la década de los años 50. Aunque parece claro que, en los últimos doscientos años ha habido una dinámica unidireccional, especialmente en la primera etapa de la migración europea y española particularmente hacia América Latina y el Caribe, posteriormente y especialmente en la década de los 90 y veinte años ulteriores se ha revertido la dirección de la migración, yendo de América Latina y el Caribe hacia Europa, especialmente España. Sin embargo, sobresale

que en muchos países latinoamericanos la migración hacia EE.UU. ha sido un flujo muy destacado probablemente a partir de los años 60-70. Aunque la emigración mexicana hacia Estados Unidos tiene un recorrido histórico de más larga data. Sobresale en una primera etapa la migración de los países centroamericanos y caribeños hacia EE.UU. fundamentalmente por su cercanía geográfica, dependencia económica y hasta política, posteriormente y, a veces al mismo tiempo, se fue incrementando el flujo migratorio de Sudamérica hacia el país norteamericano. En los años 90, quizás antes, la movilización de algunos países caribeños y sudamericanos que, en un principio fue incipiente hacia España y Portugal, se fue luego consolidando.

En los últimos años se han acrecentado los flujos migratorios intrarregionales en Latinoamérica, en parte debido a las recientes políticas restrictivas de países del norte como Noruega, España, Canadá, Francia y Estados Unidos, que han restringido el ingreso de inmigrantes ejerciendo un fuerte control en las políticas migratorias, aplicando criterios de selección a la hora de otorgar visas.

Socio demografía de la inmigración

En general se contempla que la gente que ha emigrado en las distintas direcciones geográficas es relativamente joven. Las estadísticas manejan la cohorte entre 18 y 64 años para referirse al conjunto de la migración, pero está claro que la mayoría en el momento de emigrar, se encuentra entre los 20 y 35 años. Aquí sobresale la situación de dos grupos de edad que están en los extremos de la escala etaria. Uno es el referido a los niños y jóvenes nacidos en sus países de origen y emigrados junto a los nacidos en los países receptores, a los que se les suele llamar segunda generación de inmigrantes. Este grupo y el de los mayores de 65 años apenas son citados en este informe. Puede ser que al centrarse en el vínculo entre migración y desarrollo el análisis se focalice en aquellos migrantes que están en edad del mercado laboral respondiendo precisamente al interés mayor de éstos de trabajar en el extranjero. No obstante, hay que señalar la importancia de ambos grupos en cuanto a sus derechos como a los procesos de integración en los respectivos países de acogida. En este sentido las líneas que habría que trabajar serían: el apoyo a las generaciones jóvenes para su integración a todos los niveles en los países receptores y respecto a los mayores de 65 años garantizar unos mínimos de calidad de vida a medida que van envejeciendo. Es particularmente interesante la denominada comunidad argentina en Paraguay donde los menores de 15 años, constituyen tres de cada diez, y son descendientes de paraguayos emigrantes y retornados con hijos nacidos durante su estadía en Argentina, o aquellos paraguayos que viven en dicha frontera y que pasan al otro lado a dar a luz y así sus hijos adquieren la nacionalidad argentina.

En cuanto a la distribución por sexo la migración femenina ha ido creciendo notoriamente en las últimas tres décadas. Sin duda responde a varios factores tales como la tardía incorporación de la mujer en el mercado laboral, los yacimientos o nichos laborales en los países receptores que demandan trabajos de servicios muchas veces en el hogar…, los procesos de asertividad de la mujer en el hogar, la existencia de un número importante de mujeres solas con hijos, … Además, en este sentido, han existido tres procesos migratorios distintos: el que digamos sería tradicional que consistiría en que los que comienzan la aventura migratoria son los hombres y luego se unen la consorte y los hijos. Este ha sido el patrón migratorio tradicional hacia Estados Unidos de América. Así ha comenzado la emigración ecuatoriana, peruana, y de Centroamérica y el Caribe.

El segundo es el proceso que comienza con la migración de la mujer y que luego trae a su marido, hijos y a veces a sus progenitores. Éste ha estado muy presente en la migración hacia España y Portugal, especialmente en la primera época migratoria.

Y el tercer tipo de proceso es el que comparte la pareja que emigra conjuntamente. Suele ser bastante común en el caso de los argentinos y uruguayos…[454]

El tercer aspecto demográfico significativo es el nivel de formación de los que han emigrado. En general los capítulos que abordan este tema suelen coincidir en que los inmigrantes suelen tener un nivel educativo medio mayor que el de la población del país receptor. Y algún informe también indica que los emigrantes tienen un nivel mayor también que los de sus coetáneos en su país de origen. En algunos casos sobresalen más como es el caso de los emigrantes argentinos y uruguayos. De todas maneras, no se puede concluir, porque tampoco parecen existir estudios, que muestre una coincidencia entre el nivel de formación y los puestos de trabajo que se ofrecen en los países receptores. Lo que parece ser cierto es que la tendencia es que, a pesar de su nivel de formación, normalmente mayor que el de los nacionales del país de recepción, los inmigrantes acceden a puestos y sectores de trabajo más bajos, que no coinciden con la formación que traen. Este aspecto es muy importante de reseñar y que habría que llevar a cabo políticas de integración en el mercado laboral que posibiliten no desaprovechar el nivel educativo y formativo de los migrantes.

Derecho del voto de los migrantes

El derecho del voto de los inmigrantes

El tema de los derechos civiles y políticos de los migrantes todavía está en ciernes. Algunos países lo estipulan en sus leyes y otros no. En particular el derecho al voto a elecciones nacionales para elegir a los gobernantes de país o a nivel menor raramente está contemplado en dichas legislaciones. De hecho, en este informe sobresalen Argentina, Bolivia, España y Uruguay que abordan dicho derecho pero que no necesariamente está incorporado a la legislación nacional, léase Código o Tribunal o Censo Electoral, o si es así no se traduce prácticamente en los hechos. Es el caso de Argentina que no está recogido en el Código electoral, pero si se permite el voto en 24 jurisdicciones provinciales y municipales, pero no a nivel nacional. Y además no pueden ser votados. En Bolivia se les permite participar en elecciones municipales y en España se ha utilizado la vía de los acuerdos bilaterales para conceder dicho derecho a los migrantes de determinados países. En Uruguay los migrantes pueden votar en las elecciones tanto nacionales como departamentales (provinciales) siempre y cuando hayan adquirido la ciudadanía legal. En la misma línea Costa Rica permite dicho derecho una vez los inmigrantes tengan la ciudadanía legal después de 10 años y pueden ser también elegibles para diputados o presidente y vicepresidente.

El derecho al voto de los emigrantes

Sin embargo, donde los estados han hecho más esfuerzos para conceder el derecho al sufragio ha sido respecto a sus propios ciudadanos emigrados a la hora de contar con ellos en las

[454]Uruguay: Es interesante destacar también como predomina la presencia femenina entre los inmigrantes de la región y la masculina entre los procedentes de países desarrollados (Censo, 2011).

elecciones nacionales. Conviene consignar que el desarrollo de este derecho es bastante reciente. Y en general son las recientes leyes sobre migración que, en las que varios países han ido aprobando e implementando, acogen este derecho.

Los países que reconocen este derecho a sus emigrantes son Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Portugal, España, Ecuador, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Costa Rica y México.

Pero hay algunos países que no proporcionan tal derecho. Estos países son Uruguay (que ha sido rechazado en plebiscito), Chile, Brasil, Guatemala, Venezuela y Nicaragua.

Ahora bien, salvo algún caso en general, no se desarrollan los detalles en que se lleva a cabo este derecho y bajo qué fórmulas, sea por correo postal, por votación en el consulado o embajada, etc.

Análisis de los flujos migratorios y su inserción en las sociedades de acogida. Cobertura legal

Un tema importante es el de las estadísticas sobre la inmigración. En general los institutos nacionales de estadística con ese nombre u otro registran algunos datos sobre los inmigrantes o extranjeros. Esos son los datos que suelen utilizar los investigadores. Sin embargo, existe una preocupación generalizada y manifestada por la demanda de mejorar la calidad de las estadísticas y en su caso que se lleven a cabo dichas averiguaciones porque a veces no las tienen o no las proporcionan. Además, tampoco existe un sistema de reunión de datos de los distintos países no solamente a nivel de subregiones sino también del espacio iberoamericano. En esta misma línea los datos que utilizan las administraciones nacionales sobre los emigrados suelen ser incompletos y de baja calidad.

Salvo España que tiene el instrumento denominado Padrón Municipal de Habitantes por el que se centraliza y actualiza constantemente toda la información de los habitantes desde el Instituto Nacional de Estadística, los demás países recurren al Censo que suele llevarse a cabo cada diez años.

Varios países aglutinan la información estadística sobre inmigración a través de la Dirección General de Migración o Institutos Nacionales de Migración. Suele ocurrir que dichas unidades administrativas están bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior o Gobernación, según sea el caso. Pero no siempre está actualizada dicha información. A menudo dichos registros no incluyen a los inmigrantes que están en situación irregular.

Situación de la inmigración irregular

Se constata una disparidad de situaciones: hay países que han desarrollado medidas políticas de regularización de los inmigrantes irregulares como puede ser Argentina, España, Portugal, República Dominicana, Panamá y Costa Rica o que tienen una legislación bastante abierta como Ecuador que facilita el asentamiento legal de la inmigración y otros que tienen todavía una legislación antigua y, en general, restringida en la admisión de inmigrantes como Chile, Paraguay y Brasil.

Hay varios países que presentan un alto número de inmigrantes irregulares como es el caso de Perú con más de la mitad de irregularidad, Honduras tiene entre 1,500 a 2,000 personas que entran de forma irregular a Honduras cada año. Costa Rica indica que la inmigración irregular ha crecido en los últimos tres años debido a que algunos flujos migratorios usan su territorio como país de tránsito.

Deportaciones

El caso de las deportaciones desde Estados Unidos afecta especialmente a Centroamérica y República Dominicana. Las estadísticas señalan, por ejemplo, que las deportaciones por parte de Honduras han alcanzado un promedio de 400 personas anuales. Las deportaciones desde Estados Unidos llegaron a 38,342 en el 2013 y 36,409 en el 2014; sin embargo, para el año 2015, hubo una reducción de alrededor de un 40%, de eventos de deportación con 19, 336. Por la tendencia mostrada, se espera que para el año 2016, estas cifras superen las del año anterior.

El tema de las deportaciones desde Estados Unidos ha adquirido una transcendencia mediática y probablemente real con la administración Trump. Si bien hay que destacar que en la anterior administración de Obama el número de deportaciones se había incrementado notoriamente. Pero es un tema que preocupa especialmente a las distintas instituciones y a los migrantes en particular en Iberoamérica dado que un porcentaje muy grande podrían estar afectados en el futuro inmediato por dicha política.

Legislación migratoria.

Se concluye que en las dos últimas décadas la mayoría de los países del espacio iberoamericano han hecho esfuerzos para renovar las leyes migratorias adaptándolas a la carta de los derechos humanos. En este sentido, Argentina, España, Portugal, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Honduras, México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Venezuela.

Mientras otros países están promoviendo dichos cambios y adaptaciones de la legislación en migraciones como son los casos de Brasil, Chile, Paraguay... cuyos proyectos de ley están en las instancias parlamentarias. Algunos países lo han hecho con una preocupación importante por contar con la ciudadanía y la sociedad civil y para ellos instrumentaron modelos más participativos como Brasil, Argentina, Ecuador. Por su parte Cuba no participa de momento de este movimiento reformador de las leyes migratorias.

Este movimiento de reforma de la legislación migratoria supone un importante esfuerzo de adecuarse a las leyes y convenios internacionales de respeto a los derechos de los migrantes.
En Centroamérica llama la atención que solamente el informe de El Salvador hace referencia al Marco Centroamericano mientras que en Cuba se denuncia la dependencia de razones estratégico políticas.

Un aspecto que sobresale en los países del Cono Sur, aunque no en todos, hoy pertenecientes al Mercosur, es la presencia e influencia de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional en la legislación pasada y que todavía permanece en aquella que no se ha modificado aún. Ésta predominó en los años finales de la década de los sesenta y especialmente en los 70 y 80

hasta la recuperación de la democracia tras las duras dictaduras militares de aquella época. Sobresale esto en los casos de Brasil, Chile y Paraguay en gran medida por el retraso en adaptar la legislación a las democracias actuales. Especialmente es relevante que en la legislación prevalezca sobre la migración medidas desde la desconfianza y rechazo hacia los extranjeros y afectando también a las restricciones y cierre de las fronteras como se verá además en el capítulo de las migraciones en las fronteras.

Aspectos destacados en Centroamérica, México y el Caribe:

Relativo a la migración internacional fue aprobado en el año 2006 un acuerdo en el que se establece un convenio a nivel de países (Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá). De esa manera se configuró el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que es el marco institucional del actual proceso de la integración regional de Centroamérica. Fruto del SICA se creó una visa única centroamericana, la que permite a la persona circular libremente o movilizarse entre los países que la suscriben dicho acuerdo se le llama CA-4.

Se constata en esta amplia región la existencia de un «corredor migratorio» que, con origen en los países centroamericanos, México, Cuba y República Dominicana, tiene un objetivo claro y definido en los Estados Unidos como horizonte y objetivo final.

Existe coincidencia en la valoración de México como un país de una relevancia estratégica decisiva en este «corredor migratorio» por varias razones: a) los acuerdos en materia de defensa entre EEUU y México para el control migratorio, hasta poder afirmar que se ha desplazado más al sur la frontera con los EEUU afectando ya a la frontera mexica-guatemalteca; b) la progresiva militarización de la frontera para aumentar la presión en el control de la migración irregular; c) el aumento de las deportaciones desde 2010 a los países de origen; d) la existencia de grupos organizados de trata de personas y menores en la pretendida ayuda a los migrantes para llegar a su destino (Honduras).

Por estas razones, los informes coinciden en señalar la especial relevancia del factor geográfico en esta región por tratarse, en muchas ocasiones, de países estratégicamente ubicados como nexo de comunicación como son los casos de Cuba y México.

Esto proporciona a la situación económico-política en EEUU una relevancia muy significativa que permite hablar a la migración en esta región «como dependiente», en la medida en que estos factores condicionan los cauces y flujos en el resto de países.

En el espacio iberoamericano debemos señalar que es especialmente en Centroamérica y República Dominicana donde se señala la relación con los fenómenos naturales y atmosféricos como una de las causas más llamativas para la emigración. En particular en los últimos años sobresalen entre estos fenómenos el Huracán Mitch en El Salvador, Honduras y Nicaragua); los terremotos en el caso de. El Salvador, Ecuador y Haití, el Huracán Otto en Costa Rica… En general existe una escasa referencia a las causas de crisis medioambiental como causa de la migración. Solamente las leyes migratorias de Ecuador y Bolivia reconocen la migración por razones medioambientales.

Otra de las principales razones guarda relación con los conflictos armados como ha sido el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras especialmente en la década de los 80 y posteriores del siglo XX.

Las comunidades de migrantes tienen una presencia muy significativa en EEUU en parte por los inmigrantes, propiamente dichos; y por las segundas generaciones. Las cifras revelan que respecto a la primera generación de inmigrantes, unos 37 millones en el caso de México, en torno a 1,5 millones son guatemaltecos y 1,2 millones de hondureños. Respecto a las segundas generaciones de los 2 millones de cubanos, un 43% son nacidos allí.

Los informes se centran en la migración internacional sin un análisis suficientemente detallado del éxodo rural al mundo urbano que solo es mencionado en algunos como es el caso del informe de Guatemala. Este es un aspecto muy importante que ha pasado relativamente desapercibido en el análisis de este informe. Porque efectivamente a menudo el éxodo rural hacia las ciudades resulta ser el inicio del movimiento migratorio internacional o comparte dicha dinámica.

Al igual que en el resto del espacio iberoamericano se observa un crecimiento significativo de la migración en estos países a partir de la segunda mitad del siglo XX (70 y 90). Así sucede en Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua.

Es destacable que gran parte del volumen de los emigrantes lo hacen en el marco de la pobreza que en algunos países resulta ser muy alto como son los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

Comunidad Andina (CAN).

La CAN (Comunidad Andina) mediante la Decisión 545 "Instrumento Andino de Migración Laboral" se permite la libre circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia. Por esta razón, los resultados son recogidos por el Sistema Virtual del Trabajador Migrante Andino (SIVITMA) sobre los trabajadores provenientes de los países andinos. En el caso de Perú en el 2014 dicho sistema registró 1.806 trabajadores migrantes andinos, el 65.6% provenientes de Colombia, 21.8% de Ecuador y 12.6% de Bolivia. Siendo los sectores de trabajo con mayor representación el inmobiliario (25.3%) y construcción

MERCOSUR:

El MERCOSUR ha ido dando avances importantes en los últimos años estableciéndose una política común de la migración proporcionando una serie de derechos a los inmigrantes asentados en los países de este mercado que facilitan la movilidad laboral y residencial. Al respecto es muy importante el establecimiento de una tarjeta que permite a los inmigrantes residir y trabajar en otro país fuera del de su origen. Además, el criterio de *nacionalidad* (Art. 23 inc. L) permite a los nacionales de los Estados del MERCOSUR y Asociados solicitar la residencia en uno de los países miembros de dicho mercado con la sola acreditación de su origen, siendo autorizados a permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples, y derecho a obtener la residencia permanente a partir del cumplimiento de los dos años.

En el proceso subregional del MERCOSUR, Argentina fue junto con Brasil autora de la iniciativa del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte y Asociados que, si bien en principio se robusteció en los países originalmente miembros del MERCOSUR, por posteriores adhesiones rige hoy en 9 de los 12 Estados suramericanos. El Acuerdo establece un único criterio para la obtención de la residencia en los territorios del MERCOSUR ampliado: quien la solicite debe ser original de uno de los Estados Parte o Asociados que lo componen. Asimismo, fija requisitos y operatorias comunes *en todos los países* para tramitar el ingreso y la residencia, que se otorgará por dos años, siendo que una vez cumplidos el período puede ser renovado o bien la residencia puede ser transformada en permanente. También consagra la igualdad de derechos civiles, económicos y culturales, (Art.9); el principio de reunión familiar (Art.9.2); el derecho de los hijos de los inmigrantes a tener un nombre y una nacionalidad; el derecho a la educación y la salud aún en caso de encontrarse en situación migratoria irregular. Se incorporó también la admisión por *razones humanitarias*, aplicable a extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la autoridad de aplicación un tratamiento especial.

Economía informal

En general en los países estudiados existe una economía informal en mayor o menor grado que incorpora a inmigrantes en situación regular como irregular. Esta situación hace perder derechos sociales y laborales a las personas inmigrantes.

Tradicionalmente los trabajadores inmigrantes, se han empleado en determinadas ramas de actividad, la construcción para los varones, el servicio doméstico para las mujeres, y el comercio y la industria de confección de indumentaria y calzado para ambos sexos. Que precisamente, son las ramas de actividad que mayor nivel de informalidad presentan.

La cuestión del tratamiento del género.

El informe intenta atender especialmente la situación de las mujeres migrantes. Sin embargo, no es tema especialmente referido durante el mismo, aunque algunos casos particulares lo abordan como es el caso de Bolivia. Por ejemplo, en las leyes de migraciones de Bolivia y Ecuador sobresale el uso del enfoque de género el cual ha incorporado en dichas legislaciones.

En este sentido hay que seguir trabajando más desde un enfoque de género que estudie transversalmente la situación de la mujer en el ámbito de la migración y el destacado papel que juega en el desarrollo de los países.

Donde sobresale la atención a la situación de la mujer es en el apartado de la trata de personas humanas y en el de las migraciones en las fronteras iberoamericanas. Sin duda ha habido fundamentalmente en el primer tema, el de la trata, avances importantes en la legislación para proteger a la mujer. Sin embargo, en la práctica todavía falta mucho por hacer y que de los postulados de la legislación se traduzca en claras políticas de defensa de la misma.

Retorno

La crisis económica internacional que ha afectado especialmente a España y, en menor medida a EE. UU., ha motivado que un porcentaje de emigrantes de los países sudamericanos haya retornado a su país de origen. Otros se han dirigido a otros países europeos o iberoamericanos, al menos mientras dura la crisis.

En general la legislación migratoria de los países iberoamericanos ha atendido recientemente a la situación de los retornados y se han implementado ciertas políticas de atención de los países a donde regresan. Las medidas adoptadas suelen coincidir en facilitar el retorno de sus compatriotas promoviendo que éstos puedan llevar consigo utilitarios, herramientas, recibir exenciones fiscales… A veces se han facilitado ayudas económicas y sociales para la reincorporación a la sociedad de origen. Sin embargo, los migrantes retornados suelen echar de menos ayudas específicas para la reinserción en el mercado laboral. Normalmente se descansa en que los retornados busquen el empleo individualmente pero no se implementan políticas de inclusión laboral que fueran compartidas por el Estado y las empresas privadas.

Particularmente sobresale la ayuda que España, como país receptor, proporcionó a aquellos que retornaban a su país de origen a través de determinados programas llevados a cabo por instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales facilitando los pasajes o billetes de vuelta. Resultó novedosa la medida de apoyo a aquellos que habían cotizado a la Seguridad Social española al haber estado trabajando unos años y a los que se posibilitaba el pago del Seguro de Paro o Desempleo en dos veces.

La representación porcentual de inmigrantes y emigrantes.

A continuación, proporcionamos una visión de la representación porcentual de la inmigración y de la emigración referida tanto al país receptor, el caso de inmigración, como al país emisor en el caso de la emigración. Debemos de tener en cuenta especialmente que los datos no son homogéneos dado que los organismos oficiales de estadística de los distintos países no tienen un protocolo homogéneo de registro de los datos ni tampoco coinciden dichos datos en la misma fecha de registro.

Porcentaje de inmigración en cada país.

Tomando en cuenta la apreciación anterior podemos señalar, a modo indicativo, que la representación de la inmigración en los países iberoamericanos se encuentra entre el rango de 0,34 (Perú) y el 9% (Costa Rica).

Tabla 1

País	Porcentaje de inmigración
Argentina	4,5
Bolivia	1,19
Brasil	0,4
Chile	2,3
Costa Rica	9
Ecuador	1,2
España	9,9

Guatemala	0,5
México	0,85
Nicaragua	0,6
Paraguay	3,4
Perú	0,34
República Dominicana	5
Uruguay	2,4
Venezuela	4,2

Elaboración propia

Porcentaje de Emigración

Un dato destacado es que los países en general tienen un mayor porcentaje de población emigrante que inmigrante. Por otro lado, existe un mayor rango de distribución entre los países con mayor y con menor emigración. Así Brasil se mueve en un rango entre 1% y 4% que sería el de menor porcentaje si tomamos en cuenta el guarismo menor, seguido de Venezuela, por el contrario El Salvador tendría el mayor porcentaje de emigración llegando a 40%, lo cual es una cifra muy grande, porque casi la mitad de la población habría emigrado.

Tabla 2

País	Porcentaje de emigración
Argentina	2,4
Bolivia	5,59
Brasil	1 a 4%
Cuba	19,4
Costa Rica	2,9-5
Ecuador	10
El Salvador	40%
España	5,5
Guatemala	6,73
México	9,44
Nicaragua	10,4
Perú	8,84
República Dominicana	12,4
Uruguay	16
Venezuela	2,2

Elaboración propia

En consecuencia, se observa que, en general, los países iberoamericanos presentan un mayor porcentaje de población emigrada que de población inmigrada.

Ha de destacarse los nuevos procesos migratorios que se están produciendo particularmente en los últimos 5 años y que por su diversidad y vulnerabilidad ha de atenderse especialmente. Estos son aquellos movimientos migratorios procedentes de Haití, de África subsahariana y Asia.

Por otra parte, la migración irregular convierte a algunos países en países de tránsito como es el caso de Costa Rica donde se estima en más de 30 mil entre cubanos, haitianos y otras nacionalidades africanas y asiáticas, así como un aumento considerable de solicitudes de protección internacional de El Salvador y de Venezuela. En México singularmente destaca por esta situación.

MIGRACIONES Y DESARROLLO

En el II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) realizado en San Salvador (2010), cuyo propósito general fue "disponer de una lectura común sobre los impactos principales de la crisis en el ámbito de migración y desarrollo, con la finalidad de definir programas/proyectos prioritarios, tendentes a mitigar sus efectos en Iberoamérica", sobresalía evidentemente la preocupación de la influencia de la crisis económica en EEUU y especialmente en Europa. En especial se abordaba el tema de las remesas monetarias debido al decrecimiento de la emigración procedente de Colombia, Perú, Bolivia, Argentina..., y también porque la crisis económica estaba reduciendo sensiblemente sus montos anuales.

Sin embargo, se constata que desde hace un par de años, al menos, la crisis económica a nivel internacional se ha ido suavizando y en algunos casos revirtiéndose y, por lo tanto, empieza a constatarse en general el crecimiento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos de América y Europa. Sin embargo, parece haberse mantenido durante la época de crisis económica la migración intrarregional en América Latina, particularmente hacia Argentina, Chile, Brasil.… Esta migración Sur-Sur ha ido adquiriendo importancia paulatinamente.

Todos los informes centran su atención en las remesas como dinámica económica de especial relevancia para la descripción de la vinculación de la migración y el desarrollo. No obstante, parece no haberse acuñado una definición de ambos factores de manera consensuada según se desprende de los informes.

Sobre el flujo de remesas parece observarse que ha habido una clara tendencia hacia la disminución en todos los países debido a la crisis económica de 2008. Dicha tendencia negativa ha abarcado prácticamente cinco o seis años del 2008 al 2013- 2014 pero revirtiéndose claramente la tendencia a partir de 2015 en el que empezó a recuperarse.

Las remesas tienen un fuerte impacto en algunos países centroamericanos en los que pueden llegar a superar el 15% del PIB, como es el caso de El Salvador y Honduras; ser recibidas por un quinto de las familias en El Salvador; y suponer una variación de hasta el 8% en la mitigación de la pobreza en El Salvador y 5,8% en Honduras.

También un dato interesante es el hecho del vínculo de las remesas con las regiones del país de origen. Por ejemplo, en. Brasil algunas regiones sufren casi macroeconómicamente las crisis económicas internacionales cuando bajan las remesas y en Colombia se detecta que para el departamento del Valle del Cauca las remesas inciden en gran medida en la economía local.

Por otro lado, las remesas influyen especialmente en la economía doméstica de las familias en lo que respecta al consumo, dedicando gran parte de ella a la alimentación, educación y salud.

No está demostrado que efectivamente las remesas se inviertan en general en sectores económicos de producción salvo la construcción debido al interés de los emigrantes en construir sus casas en el país de origen.

Se señala la relevancia de las «remesas colectivas» como cauce de solidaridad de los migrantes en la diáspora con las sociedades receptoras como es el caso de El Salvador. Sin embargo, falta mucho por avanzar en el conocimiento de su existencia, de los mecanismos usados, de la descripción de sus participantes de qué actividades se apoyan grupalmente y de las posibilidades reales en el futuro.

Se constata que las divisas a menudo no se transfieren por cauces regulados sino por informales en un gran porcentaje tales son los casos de Venezuela y Cuba. En el caso de Honduras no son despreciables las cuantías obtenidas por medio de comisiones, por encima incluso del 3%. El envío informal de las divisas dificulta enormemente la estimación de las cantidades enviadas a nivel nacional y regional.

En la línea de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030) y de lo indicado en los Foros de Migración y Desarrollo anteriores se constata que todavía queda bastante por hacer a la hora de bajar los precios de las transferencias de las remesas económicas.

En general hay coincidencia en la necesidad de poner en valor y estudiar las denominadas remesas sociales o no económicas entre las que se incluye la formación, el desarrollo tecnológico, la socialización, los aspectos culturales, etc. Los informes, especialmente los de Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador y en menor grado en España coinciden en la valoración de las "remesas sociales", en las que la formación, los conocimientos, los valores, e innovaciones producen transferencias tecnológicas, políticas, ideológicas, actitudinales y de consumo en las sociedades receptoras y de origen. Sin embargo, se subraya la insuficiente información que hay sobre las mismas y la necesidad de estudiarlas.

La política denominada de codesarrollo, que estuvo muy presente en la agenda de las Migraciones y el Desarrollo en la década anterior, como así aparece reflejada en el II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, pasa más desapercibida en este informe. Salvo en casos como Ecuador y Perú, El Salvador y Nicaragua donde los proyectos realizados han sido auspiciados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Puede interpretarse que la crisis económica ha frenado en gran medida las ayudas económicas e institucionales que había recibido anteriormente. En este sentido ha de destacarse que la notoria disminución de la ayuda de la Cooperación Española al desarrollo ha influido negativamente en el codesarrollo. Sin embargo, la valoración que se hace de los proyectos desarrollados dentro del marco de codesarrollo suele ser positiva. En este sentido habrá que poner especial interés en buscar seguir profundizando en esta herramienta.

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora.

La importancia de las diásporas es desigual según bloques regionales. El Caribe, Centroamérica y Comunidad Andina cuentan generalmente con diásporas con mucho peso no así en el Mercosur y en la península ibérica. De la misma manera la implementación de políticas hacia las diásporas es más intensa en la península ibérica, algún país de Mercosur y la CAN, y lo es en menor medida en el Caribe y Centroamérica, salvo excepciones.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Existen dos tipos de diásporas en el entorno del MERCOSUR. Por un lado, diásporas con volumen relativamente importante por su relación con el país de origen. En este caso están las diásporas de Paraguay, Uruguay y Venezuela. Las tres diásporas tienen un fuerte movimiento asociativo. Por otro lado, las diásporas argentina, brasileña y chilena no son voluminosas. Otra cosa distinta es la política que estos estados han desarrollado para atender a su población emigrante. En este sentido Uruguay y Argentina han desarrollado políticas de apoyo al retorno y de vinculación con sus diásporas. En particular ambos países han implementado programas de vinculación estatal con su emigración altamente cualificada. Venezuela está sufriendo actualmente una importante emigración, pero parece que el Estado por las circunstancias actuales no está atendiéndola. Tampoco ni Chile ni Paraguay presentan el diseño de una política destinada a su diáspora.

Comunidad Andina (CAN)

En el caso de las diásporas de los países andinos se constata disparidad de tratamiento a nivel estatal de sus comunidades de emigrantes en el extranjero. En efecto, hay países que han trabajado más este tema debido quizás a la mayor trayectoria temporal de la emigración como puede ser Perú, a la intensidad en poco tiempo de esa emigración como es el caso de Ecuador, y al tema de la violencia como es el caso de Colombia que ha influido en la tarea de crear una estrategia estatal de atención a sus diásporas. Finalmente estaría el caso de Chile que no tiene una fuerte emigración razón por la cual, y por otras razones de tipo cultural y formativo, no cuenta con una diáspora relevante.

Centroamérica

En Centroamérica se identifican dos tipos de actividades: la propia actividad desarrollada por las diásporas y su relación con la sociedad civil del país de origen y la estrategia política de tipo estatal para apoyar a su diáspora.

En el primer sentido se indica que si bien no hay quizás suficiente información sobre las mismas hay muchos elementos que permiten conocer su dinámica. Se identifican distintas estrategias de actuación por parte de las diásporas: por un lado, la defensa y desarrollo de los emigrantes en los países donde están radicados. Por otro, la promoción de aspectos relativos a la cultura o al desarrollo social. Los elementos cultural y étnico son muy importantes para aglutinar y motivar a los emigrantes en el extranjero. Tiene que ver mucho con su identidad nacional que traen de origen. Muchas veces reproducen dinámicas que traen con ellos y otras veces incorporan nuevos aspectos del país de origen.

El Caribe

Los países del Caribe tales como Cuba y República Dominicana tienen importantes diásporas en el exterior fundamentalmente radicadas en Estados Unidos de América. Por esa razón han

ido creando lazos muy consolidados entre sus diásporas y las sociedades civiles de origen. En este sentido en ambos países los emigrantes están alimentados por un elemento identitario que les hace mantener una fuerte conciencia colectiva en Estados Unidos y en otros países como es España en el caso de los dominicanos. Han creado fuertes lazos de unión gracias a los medios de transporte como es el avión y también la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación. Especialmente estas últimas les posibilita estar comunicados prácticamente de manera diaria. Aunque destaquemos este hecho en estas diásporas extendemos esta consideración a los distintos países aquí estudiados.

Península Ibérica

Los países de la península ibérica tienen diásporas importantes en el extranjero (España tiene el 5,5% aproximadamente en el extranjero además de una trayectoria significativa a la hora de elaborar políticas de vinculación. En general estas diásporas mantienen una actividad asociativa importante. La preocupación de estos estados ha sido atender a esta población intentando que las diásporas mantengan un nivel de vinculación estable. Para ello han creado entidades que promuevan la actividad y el vínculo tales como el Consejo de la Diáspora portuguesa o Consejos de Residentes Españoles. Estos últimos tiene como cometido el ser órganos de representación de los españoles en el extranjero.

ESTADO DE LA CONVIVENCIA: INTEGRACIÓN, DISCRIMINACIÓN, RACISMO, XENOFOBIA, COHESIÓN SOCIAL

Respecto a la elaboración de políticas públicas destinadas a atender la discriminación, el racismo y la xenofobia se observan diferencias importantes entre los países y subregiones. Hay países que han desarrollado estas políticas con mayor interés y posibilidades como pueden ser los de la península ibérica, algunos del Mercosur, especialmente Argentina y Uruguay. Y también algún país andino. Por otra parte, depende del grado de la fortaleza institucional de cada país. Por eso existe mayor debilidad para llevar a cabo estas políticas los países centroamericanos y del Caribe. No cabe duda que países como Cuba, México y El Salvador están enormemente afectados por la situación de sus diásporas lo que les hace desatender la realidad de la inmigración en sus respectivos países.

Por otra parte, las actitudes discriminatorias y xenófobas no distinguen entre países. De alguna manera está presente ya sea de manera latente o manifiesta. Parece ser que algunas subregiones o bloques políticos subregionales carecen de estas políticas de manera comunitaria tales como el Caribe, donde las políticas de los dos países no tienen ninguna conexión, o Centroamérica que está preocupada por el tránsito de sus migrantes con gran vulnerabilidad. La península ibérica debe mucho a la Unión Europea en los esfuerzos por implementar políticas adecuadas en este sentido.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

En el MERCOSUR se constata en general un bajo nivel de discriminación, racismo y xenofobia hacia los inmigrantes. Sin embargo, se detectan algunas situaciones de rechazo o

imposición de trabas al acceso a los servicios socio sanitario y educativo en países como Argentina. Aparece también la desconfianza hacia los inmigrantes asociado al carácter de minoría étnica y social de la que participan también algunos sectores de la sociedad autóctona. Esta actitud discriminatoria muchas veces no se hace manifiesta, pero está latente y con riesgo de aparecer subrepticiamente. De todas maneras, como los porcentajes de población inmigrante son pequeños pasan muchas veces desapercibidos o al menos no incomodan a la mayoría de la sociedad. Estos países cuentan con poblaciones inmigrantes desde hace muchas décadas que se han integrado totalmente a la sociedad receptora y han reconfigurado la sociedad sin ninguna dificultad. Las tensiones pueden surgir ahora por el carácter étnico y cultural diferente de los nuevos grupos de inmigrantes que provienen de zonas vecinas e incluso del mismo continente.
Es de destacar cierto desigual tratamiento por parte de los estados a estas cuestiones y en la implementación de políticas preventivas y de persecución del delito. En este sentido, salvo algún caso particular como es el de Uruguay, falta aún legislación adecuada que atienda a las situaciones de discriminación, racismo y xenofobia.

Comunidad Andina (CAN)

La Comunidad Andina presenta situaciones dispares de discriminación, racismo y xenofobia y también de diseño de políticas que atiendan estas problemáticas. Colombia está muy preocupada por superar el período de violencia política y de atención a sus emigrantes y Bolivia al tener muy poca inmigración y bastante emigración es un tema que está ausente tanto política como socialmente.

Es en Ecuador y Perú donde se ha constatado la existencia de síntomas de discriminación. Especialmente se constata cierto rechazo a aquellos inmigrantes que proceden de zonas vecinas. Hay que tener en cuenta que dada las relaciones históricas entre los países a veces los síntomas de rechazo proceden de posturas nacionalistas hacia sus vecinos. Algunos sectores de la población autóctona los perciben como competidores en el mercado laboral y temen perder su trabajo o acceso a él. Además, en ambos países existe cierta discriminación fundamentalmente institucional poniendo trabas al acceso a la sanidad y educación.

Pero se constata que la sociedad receptora tiene una actitud ambivalente hacia los inmigrantes reconociendo su aportación económica, pero al mismo tiempo tienen miedo de su presencia.

Centroamérica

Centroamérica presenta una situación muy dispar en el tratamiento político de la discriminación, racismo y xenofobia. En los países con muy baja presencia inmigrante tales como Nicaragua y El Salvador estos temas están ausentes. Sin embargo, sobresale en Costa Rica tanto a nivel social como político. La razón fundamental es la importante presencia de inmigrantes con un 9%. Particularmente preocupa los síntomas de discriminación hacia los inmigrantes nicaragüenses debido a que es el grupo de origen extranjero más importante. Además, se incide más en la tarea que tienen los medios de comunicación respecto a la inmigración que tienden a crear estereotipos negativos. Costa Rica está desarrollando políticas para atender estas situaciones y se están llevando a cabo estudios de gran valor. Tanto Costa Rica como Panamá coinciden en el esfuerzo de regularizar a los inmigrantes y en el primer caso también en la naturalización. Por su parte, México muy afectado por las situaciones de

población en tránsito procedente de Centroamérica y otros países tiene que desarrollar una política respecto a estas problemáticas. La atención a su diáspora en Estados Unidos le ha demandado muchos esfuerzos.

El Caribe

Cuba se preocupa por su voluminosa diáspora y el fortalecimiento de sus vínculos con ella. En este sentido se han implementado políticas para los emigrantes. Por esa razón no existe mayor atención a la inmigración extranjera. Por lo tanto, el tema de la discriminación y racismo está ausente. No es el caso de República Dominicana que está haciendo un esfuerzo importante para regularizar especialmente a la población inmigrante de origen haitiano. Existe hacia este colectivo un rechazo muy fuerte que tiene una larga tradición. No es así hacia otros extranjeros porque, a pesar de tener estos componentes fenotípicos diferentes a la mayoría de la sociedad, son muy bien recibidos. La República dominicana tiene que hacer esfuerzos muy importantes institucionalmente para diseñar políticas preventivas hacia la discriminación, el racismo y la xenofobia especialmente hacia las personas de origen haitiano.

Península Ibérica

En estos temas la península ibérica no puede entenderse sin su pertenencia a la Unión Europea. Su política está claramente influida por el diseño que ésta ha hecho sobre la atención a la discriminación, racismo y xenofobia. Ambos países han diseñado y desarrollado políticas dirigidas a evitar la discriminación, el racismo y la xenofobia. Ambos países han recibido bastante población inmigrante, especialmente España, pero los índices sobre estas problemáticas no son importantes. En general, si bien existe preocupación por parte de la población autóctona respecto a perder el puesto laboral o dificultad de encontrarlo debido a la presencia de esa población, predominan actitudes más bien acogedoras. Aquí se distinguen entre los bienes materiales y los bienes de índole simbólica. Los autóctonos son más receptivos a estas últimas. Se sienten capaces de compartir tiempo y espacio en los ámbitos religiosos, culturales, educativos y de ocio y tiempo libre. Estos estados han desarrollado políticas para prevenir y perseguir delitos racistas y xenófobos. Preocupa los mensajes que transmiten los medios de comunicación que tienden a crear estereotipos negativos sobre los inmigrantes.

RECOMENDACIONES

Estas recomendaciones son fruto de la aportación de organizaciones internacionales[455] consultadas así como de las propuestas que han ido surgiendo de los distintos capítulos de este Informe.

Se destaca el hecho de que las migraciones continúan impregnando la historia Iberoamericana, marcándola hacia la construcción de factores de desarrollo en un futuro. No cabe duda que los pueblos iberoamericanos se han enriquecido a lo largo de la historia gracias a los aportes culturales, científicos, económicos, académicos, políticos y sociales de los migrantes.

Flujos Migratorios y su inserción en las sociedades de acogida

-Reconocer a la Migración Internacional como una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, los análisis reconocen que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada por parte de los Estados.

- Los niveles de discriminación sufrida por la inmigración irregular preocupan a todas las organizaciones. Se destaca el alto porcentaje de personas migrantes que se han sentido discriminadas. La tendencia actual en la evolución de las políticas migratorias se orienta hacia el aumento sostenido de la selectividad, dejando de lado a las personas con menos nivel educativo y generando un sesgo social. Se hace un llamamiento a poner énfasis en esta situación, abriendo el mercado de trabajo de manera igualitaria.

- La legislación Nacional debe dar una respuesta clara sobre el reconocimiento de las personas que transitan por su país sin documentación, sin descuidar los derechos humanos.

- Gestionar los flujos migratorios exige contar con información rigurosa y datos estadísticos que permitan elaborar políticas públicas nacionales y regionales. A estos efectos sobresale la dificultad de contar datos estadísticos veraces y actuales. Las dificultades actuales se centran en:
1) el desfase (no actualización) de los mismos ya que se hace según el Censo, pero dicho instrumento estadístico normalmente se actualiza cada 10 años. En este sentido, podría ser útil incorporar otra herramienta muy positiva, pero de escasa aplicación en Europa y en América Latina, no así en España, que es el Padrón Municipal que puede actualizarse periódicamente al menos anualmente.
2) Armonización de las bases de datos y los criterios usados a nivel iberoamericano. Para ello sería preciso obtener un modelo estándar que permita reunir a nivel iberoamericano datos homogéneos sobre la migración, así como sobre otras poblaciones.

- Revisión de las políticas públicas, Políticas sectoriales, Modelos de gestión, Regulaciones para el desarrollo en materia de trabajo y migración.

[455] Las instituciones consultadas han sido: AECID, BID, CELADE, CEPAL, OEI y OIT.

- Los informes confirman la hipótesis de flujos que se vertebran en torno a un eje que vehicula las migraciones con un horizonte definido en los Estados Unidos. Recomendación: Elaborar un informe y un plan estratégico de carácter preventivo para paliar, en la medida de lo posible los efectos del nuevo escenario de política internacional y medidas migratorias en la región.

- Los informes no contemplan los movimientos perceptibles, en el ámbito político, a nivel internacional, que configuran una hipótesis de trabajo que contempla la regresión a estructuras políticas «westfalianas» con un renovado protagonismo del elemento nacional, de la relevancia de las fronteras y del control de estas. Teniendo en cuenta que el informe se ha llevado a cabo fundamentalmente durante el año 2016 no incorpora la variable de la presidencia Trump en Estados Unidos de América. Es importante tenerla en cuenta a partir de ahora por cuanto se están traduciendo en políticas proteccionistas, con rasgos discriminadores…
Recomendación: Trabajar sobre las tendencias en la evolución de las dinámicas políticas con objeto de poder establecer medidas de corte preventivo.

- Se constata que los marcos regionales a nivel político, jurídico y social van adquiriendo gran relevancia en la gobernanza de la migración debido a la existencia de modelos subregionales, a saber, norteamericanos, centroamericanos, caribeños, sudamericanos e ibéricos. En este sentido convendría establecer un mínimo común de las políticas en el espacio iberoamericano que sean coincidentes.

Nexo Migración y Desarrollo

- Se detecta una falta de claridad en la concepción del concepto de desarrollo y su vinculación con la migración. Esto responde a la insuficiencia de conocimiento sobre el nexo de la migración con el desarrollo. Los estudios existentes son parciales y de carácter zonal. Además, muy centrados en la repercusión de las remesas económicas en las comunidades rurales o de carácter étnico. Pero existe una ausencia de investigación de mayor calado, incluso macroeconómicamente, salvo datos sobre el monto de las remesas económicas hacia los países de origen.

Recomendación: Es necesario un proceso de reflexión sobre el concepto de desarrollo que sea más amplio que el meramente económico y unificar la perspectiva para entender todos los factores en juego en la categoría.

- Necesidad de diseñar y promover un marco normativo e institucional que permita una mejor gobernanza global de la migración internacional y su vínculo con el desarrollo teniendo en cuenta la necesidad de la adopción de enfoques interinstitucionales más coherentes, integrales y mejor coordinados.

- Es necesario seguir ahondando en el tema de la migración desde la realidad transversal y transnacional. La falta de desarrollo, respeto a Derechos Humanos, pobreza, desastres naturales, inestabilidad política, búsqueda de mejores condiciones de vida, inequidad en la distribución de la riqueza y la falta de oportunidades para el desarrollo humano, son las causas que la provocan. Atajar esos problemas mediante la Cooperación Internacional es uno de los ejes fundamentales para la contribución al Desarrollo sostenible. Para ello proponemos una revisión en los Planes de Cooperación y una evaluación del funcionamiento de los mismos.

- Las remesas económicas siguen siendo de gran importancia para el desarrollo de los países emisores de trabajadores. En este sentido resulta de especial relevancia en el estudio y comprensión de su incidencia en los movimientos migratorios. El informe sugiere la disparidad de cauces y estrategias en estos procesos. También el gran porcentaje de las cantidades que son gestionadas de manera irregular. Recomendación: elaborar un estudio sobre las cuantías, el volumen y las características de estas remesas para su evaluación y análisis.

- Conviene desarrollar más la inclusión financiera de los inmigrantes como un factor importante a tener en cuenta.

- Se recomienda seguir abaratando los costes de las remesas económicas de los inmigrantes trabajando en conjunto con los bancos y empresas de envío de remesas.

- Los datos de incremento en el PIB de los países receptores de remesas se han incrementado incluso en tiempos de crisis. Innovar las características de los productos financieros, poniendo especial énfasis en las herramientas que ayudan a las personas a superar los sesgos de comportamiento económico.

- La influencia de la migración en la sociedad del conocimiento es un valor positivo a tener en cuenta al que le falta reconocimiento. Tanto en las sociedades receptoras como en las sociedades emisoras.

- El retorno debe ser asimilado por las sociedades receptoras como una oportunidad de aprendizaje.

- El concepto de «remesas sociales» permite referirse a la transferencia de conocimientos, de aprendizajes sociales y tecnológicos que se incorporan a la formación y desarrollo de los migrantes. Recomendación: estudiar con detalle los elementos constitutivos de estas remesas para sugerir políticas en los países receptores que puedan contribuir a aumentar el beneficio de estas remesas.

- El concepto de «remesas colectivas» hace referencia a la cuantía de divisas que colectivos en la diáspora realizan hacia el país de origen. Existen muy pocos datos para conocer la situación real del impacto y del volumen económico. Recomendación: elaborar un estudio sobre este particular que permita evaluar la cuantía, estudiar el fenómeno y localizar las claves que permitan potenciar la relación entre los grupos en la diáspora y las sociedades de origen.

- Se recomienda la ratificación por parte de todos los países Iberoamericanos del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y profundizar en la aplicación del mismo.

Aspectos sociales: asociacionismo, diáspora

- Las redes de inmigrantes, las asociaciones y sus miembros forman una parte fundamental del entramado inclusivo. Debe apoyarse y favorecer este aspecto por parte de las Instituciones gubernamentales, ya que ayuda en la estabilización de las personas que inmigran.

- Buscar vías de disminución de la discriminación que existe en cada país en contra de los trabajadores extranjeros para que se genere conciencia en favor de la multiculturalidad y se eliminen los estigmas sociales.

- En muchas ocasiones no hay un registro de las asociaciones en la «diáspora», lo que dificulta el contacto de los migrantes con ellas, así como la transferencia de información y experiencias entre ellas. Recomendación: elaborar un estudio y un catálogo de estas asociaciones para favorecer su conocimiento.

Estado de la Convivencia: Integración, discriminación, racismo, xenofobia, cohesión social.

- En general, no se contempla de manera sustancial las dinámicas de integración de los colectivos minoritarios en la sociedad, las dificultades surgidas y las herramientas que han logrado desarrollar la cohesión entre ellos. Recomendación: Desarrollar una dinámica de trabajo que permita una reflexión orientada a la construcción de un modelo «iberoamericano de integración».

- No se ofrecen datos suficientemente detallados sobre asociacionismo, siendo éste uno de los elementos fundamentales para asegurar la recepción de los migrantes, comprender las direcciones de sus flujos y herramienta imprescindible para los procesos de inserción y defensa de sus derechos. Recomendación: elaborar un estudio sobre la realidad asociativa entre los migrantes, con claves comunes a los distintos países, con objeto de reconocer las claves que dinamizan este comportamiento y sugerir medidas que sean extrapolables a otros contextos.

- Garantizar la participación de los migrantes en las instancias de participación de la sociedad civil y del servicio público.

- Fortalecer los servicios de mediadores culturales, en cuanto a difusión de dinámicas de sensibilización y de interculturalidad para el encuentro con la diferencia. En especial en los espacios sociales de acogida y recepción de Instituciones.

- Sensibilizar, capacitar y cualificar de maneta continuada a los gestores profesionales que actúan con los servicios relacionados con la inmigración y la atención directa a migrantes y refugiados.

- Favorecer los procesos de inclusión de las personas migrantes en los países Iberoamericanos, no generando programas separados para su apoyo, sino incluyéndolos en los programas ciudadanos.

- Valorar la inmigración a raíz del respeto de los Derechos Humanos. Ahondar en la profesionalización de los agentes gubernamentales en cuanto a su enfoque de Derechos Humanos. El lenguaje de los Derechos humanos no debe ser una etiqueta sino un modo de reconocimiento continuado de la dignidad humana a través de la permanencia de la justicia social. Velar por el cuidado y la protección de los menores migrantes no acompañados.

- Promoción de acción conjunta de protección de las personas migrantes más allá de las fronteras.

- Reducción de los obstáculos para que las personas puedan solicitar asilo o el estatus de refugiado cuando exista una razón justificada.

- En general se observa que las segundas generaciones en relación con los procesos migratorios es un tema muy poco abordado en las políticas nacionales migratorias. No se ofrecen datos sobre las perspectivas de integración y futuro. Recomendación: Abrir un proceso de trabajo para el análisis de la situación de las segundas generaciones, las claves que permitan entender su evolución y comportamiento y la posibilidad de hacer sugerencias de carácter preventivo.

Otros aspectos

- Los informes no contemplan el estudio desde una perspectiva suficientemente articulada de refugiados. Esta es una dinámica creciente en el panorama internacional que requiere un análisis para su comprensión. Tiene una perspectiva muy interesante en el fomento de acuerdos bilaterales que favorezcan el establecimiento de cauces y procesos adecuados. Recomendación: Llevar a cabo una cumbre sobre el tema de refugiados en Latinoamérica que dé lugar a un proceso de negociaciones políticas para la regulación de estos flujos.

- El aspecto medioambiental y ecológico aparece de manera muy tangencial y solo en algunos informes, siendo este un parámetro en continuo crecimiento en el ámbito migratorio. Recomendación: Elaborar un plan de observación, seguimiento y medidas preventivas para paliar los posibles efectos del fenómeno sobre los flujos migratorios.

- Los informes denotan una ausencia en el enfoque desde la perspectiva de la agenda 2030 sobre los objetivos del desarrollo sostenible de la ONU. Recomendación: Elaborar un plan estratégico de actuación empleando como ítems las 17 metas de manera que se impulse el conocimiento de esta corriente y la clasificación ayude a unificar criterios para un diagnóstico más homogéneo.

Recomendaciones para la Trata de Seres Humanos en Iberoamérica.

- La naturaleza cambiante de la trata de personas, así como, los desafíos en la identificación de las víctimas y de la recogida de datos al respecto, se mostrarían como constantes.

- La falta de datos, información estadística y sistematizada a nivel de país o de región, *no resultan suficientes y/o pertinentes y* contribuye a mantener la invisibilidad de muchas de las víctimas, lo que dificulta la elaboración y adopción de políticas públicas y planes de intervención, así como, dotaciones presupuestarias ajustadas.

- Interés por un compromiso más alto de las universidades e institutos de investigación, especialmente en el contexto Latinoamericano, para mitigar esta ausencia de datos fidedignos, que puedan servir de base para desarrollar campañas, y programas de

apoyo especializados, coordinados, y adaptados a las necesidades específicas de las víctimas de la trata.

- Necesidad de una búsqueda del equilibrio entre el elemento de persecución del delito y la protección a las víctimas, para que esta última, no se viera afectada.

- Gran labor desarrollada en los últimos años, en cuanto a marco jurídico político, tanto a niveles nacionales como regionales. Pero a nivel de resultados, de prevención, identificación, protocolos de actuación y hojas de ruta, garantías de protección, justicia y reparación a las víctimas, los logros siguen siendo mínimos.

- Necesidad de un mayor compromiso y acción en materia de prevención, y coordinación institucional en materia de persecución del delito, instrumentos que prioricen la protección de las víctimas, formalización mecanismos nacionales de derivación, para facilitar la coordinación de los actores involucrados, y garantizar servicios integrales de asistencia, protección y reintegración.

- La inclusión en los códigos penales del tipo de la trata, o el desarrollo de sistemas judiciales, que permitan rebajar el estándar de prueba en este tipo de delitos, y así, en ambos casos, se eviten situaciones de re-victimización.

- Reconocimiento y apoyo a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y ONG, en base al reconocimiento de su papel en la asistencia y protección de las víctimas, como pilar institucional importante.

- Necesidad de trabajar en la línea de la cooperación internacional, así como, en la promoción de medidas de prevención, en los países de origen, especialmente dirigidas a los grupos más vulnerables.

- Reforzar los operativos transnacionales, para la derivación de las víctimas de trata, para una provisión efectiva de protección y asistencia transfronteriza, o que las víctimas que retornan voluntariamente, se vean protegidas adecuadamente.

- Necesidad de acciones integrales de lucha contra la discriminación y estigmatización de las víctimas con un enfoque de género.

RECOMENDACIONES SOBRE LAS MIGRACIONES EN LAS FRONTERAS EN IBEROAMÉRICA

En el presente apartado no retomaremos específicamente el conjunto de recomendaciones consignadas por los distintos autores. Lo que pretendemos es llamar la atención sobre algunos aspectos generales comunes en que suelen coincidir dichas recomendaciones.

En la base de las recomendaciones que se proponen está presente que éstas no son medidas que deban promulgarse por los estados nacionales, sino que o son binacionales, de negociación bilateral, o que responden a políticas regionales o que deben tomarse a nivel internacional. Por otra parte, intentan ser respuestas a situaciones específicas que están moduladas por el perfil que tiene cada frontera. En este sentido podríamos hablar de distintos tipos de frontera sin ánimo de crear aquí una clasificación general.

En primer lugar, detectamos la existencia de un tipo de frontera transcontinental debido a que dos continentes están afectados y la migración es capaz de recorrer ambos continentes. Éste es el caso de la frontera hispano-marroquí debido a que afecta al continente africano y al europeo y por eso mismo las poblaciones que se movilizan recorren gran parte de África e incluso vienen desde Asia y Medio Oriente llegando a Europa. Además de la frontera física territorial existe entre ambos estados un mar que le proporciona otras especificidades a la hora de la gestión migratoria.

Existe otro tipo de frontera que denominaríamos bi-regional porque afecta a dos regiones territorialmente bastante comunicadas como pueden ser la región centroamericana y la región norteamericana con un país que hace de colchón como es México.

La tercera se refiere a la que podríamos definir como la frontera intrarregional como son la triple frontera andina de Perú, Chile y Bolivia y las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador o las múltiples fronteras de Brasil que tiene con diez países.

Por último, nos referimos a las fronteras bi-nacionales como las de República Dominicana con Haití y Paraguay con Argentina.

Esta tipología basada en el aspecto geográfico-territorial más que político nos lleva a pensar que ineludiblemente el tema geográfico-territorial conforma e influye también en el diseño de la gestión política migratoria. Y también creemos que de alguna manera ejerce su influencia a la hora de proponer medidas y recomendaciones para una gestión más justa y respetuosa en cuanto a los derechos humanos de los migrantes.

Ahora bien, por otro lado, tenemos que tener en cuenta el peso que ejercen los factores geopolíticos y geoestratégicos en la configuración de las políticas migratorias y en particular en lo que se refiere a las fronteras. Porque el peso geopolítico de Estados Unidos y de la Unión Europea se traduce luego en la elaboración de políticas migratorias que condiciona mucho la de los países, especialmente aquellos en desarrollo. No en vano los autores de los países que están bajo la égida de ambas potencias hacen mención a las políticas que éstos diseñan y la presión que ejercen sobre los países menos fuertes.

Quizás, a la hora de diseñar y aplicar las políticas migratorias las otras dos fronteras, la triple frontera andina y la de Colombia-Venezuela-Ecuador, no sufren el mismo nivel de presión que las dos primeras, pero su situación geopolítica está más condicionada por otras

instituciones regionales, como es el caso de las políticas de MERCOSUR que influye en la triple frontera andina, las de Brasil y las Paraguay con Argentina.

Debemos también tener en cuenta la influencia de los factores étnicos y culturales que, a veces, se ha descuidado y que de manera permanente está presente en varias de las fronteras aquí estudiadas. El hecho de las divisiones y delimitaciones territoriales posteriores a la existencia de pueblos presentes de antiguo en un territorio más amplio no es desdeñable. Y en este sentido es revelador cómo la identidad étnica y cultural y las relaciones permanentes de un mismo pueblo interpretan de manera diferente y en consecuencia así actúan en el manejo cotidiano de las fronteras superando esas delimitaciones territoriales y políticas.

De esta manera consideramos que las políticas migratorias en lo que afecta a las fronteras en Iberoamérica están afectadas por el cruce de los tres aspectos: el geográfico-territorial, el geopolítico-geoestratégico y el étnico-cultural.

Las recomendaciones que se hacen a lo largo del texto podrían dividirse en 4 líneas principales.

Recomendaciones para mejorar la seguridad y la defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes en las fronteras.

En general los autores coinciden en que se debe superar la concepción que reina en las políticas de la gestión de fronteras centradas en la seguridad de los estados. Esta consideración influye en las distintas propuestas dado que proponen ir más allá y poner en el centro al migrante como persona humana y no tanto al supuesto peligro que imaginan los gestores de ciertas políticas estatales. Antes que a la seguridad del estado apuestan por defender al migrante porque es la parte débil.

Sin lugar a dudas en todas las consideraciones de mejora está presente la Declaración Universal de los Derechos Humanos a la que pretenden “aterrizar” en la reflexión sobre las migraciones en las fronteras.

Respecto a medidas referidas a los refugiados y asilo se concentran fundamentalmente en la frontera hispano-marroquí y en las fronteras de Colombia con Venezuela y Ecuador. Parece ser que en las otras fronteras no es un tema que sea atendido ni considerado por las autoridades competentes posiblemente porque o no llegan o son muy poquitos casos que lleguen de personas que vengan huyendo de otros países por las distintas causas que se engloba en la figura internacionalmente reconocida del refugio y del asilo. Aunque este tema no está muy presente conviene llamar la atención de los últimos desplazamientos de migrantes con características de refugiados procedentes de África y Asia que están llegando a algunas fronteras como la de México-Estados Unidos.

Las recomendaciones aquí se concentran en hacer más seguras las fronteras evitando medidas arbitrarias tales como las denominadas “devoluciones calientes” en el caso de la frontera de España con Marruecos, detenciones sin ninguna garantía jurídica que se suceden en ambas fronteras de México, norte y sur, y parece ser en menor escala en la triple frontera andina y en la de República Dominicana y Haití. Hay menos referencias a este tema en las fronteras de Colombia, Venezuela y Ecuador. Sin embargo, aquí se hace referencia a las consecuencias aún latentes del conflicto interno colombiano que crea inseguridad en las fronteras y más

recientemente a las medidas arbitrarias tomadas por Venezuela con la expulsión de colombianos residentes en este país.

Se proponen también apoyo a las organizaciones sociales y humanitarias que trabajan en las fronteras, así como también mejorar las condiciones de los centros actualmente existentes de acogida temporal de inmigrantes y refugiados, especialmente en la frontera hispano-marroquí pero también en otras fronteras tales como la norteamericana (México- Estados Unidos de América), la frontera mejicana-centroamericana y la dominicana-haitiana.

Propuestas de mejoras en la atención a los migrantes que viven en las fronteras.

Proporcionar documentación a los migrantes en tránsito que les habilite a cruzar las fronteras y en esa línea crear un tipo de contrato de trabajo en frontera que favorezca la movilidad transfronteriza con niveles de seguridad jurídica y que evite caer a estos trabajadores migrantes en las redes de trata.

Posibilitar una capacitación de migrantes a nivel laboral y social para que puedan incorporarse mejor a la sociedad receptora.

También habría que implementar medidas que posibiliten el alojamiento de manera temporal en buenas condiciones, atención psicosocial, etc.

Parece ser que en general la perspectiva de actuación con respecto a los migrantes es generalmente individual. Es decir, se aborda su situación solamente como la de un individuo aislado, pero habría que hacer hincapié en que la migración suele obedecer muy a menudo a un proyecto familiar que se gesta en los países de origen. En este sentido hay que atender a las necesidades familiares.

Sugerencias para el manejo de los derechos de los migrantes en tránsito.

Se recomienda dar información a los inmigrantes que se encuentran en la frontera tanto de los derechos en tránsito que se les puede proporcionar como también a dónde acudir. Medidas contundentes para perseguir a los grupos de crimen organizado, así como también a las redes de tráfico de personas y de trata. Tarea ésta que exige cada vez más la implicación no solamente regional sino de las instituciones internacionales.

Es también muy relevante la propuesta de crear Observatorios de los Derechos Humanos en las fronteras donde se atienda especialmente a la defensa de los derechos de los migrantes y de los refugiados y solicitantes de asilo. Estos observatorios deberían atender temas y situaciones más específicas de acuerdo al contexto en que se sitúen.

Existe una petición general de que los estados respeten los acuerdos existentes sobre los migrantes en las fronteras y evitar la aplicación arbitraria de las medidas procedentes de dichos acuerdos.

Finalmente, cabe destacar la necesidad de que los países resuelvan diplomáticamente los conflictos y tensiones políticas referidas a la delimitación de las fronteras para que no influya negativamente en las poblaciones que viven en las fronteras ni a los migrantes que intentan

transitar ya sea cotidianamente de un lado a otro de la línea fronteriza como aquellos que intentan asentarse no solo temporalmente en la otra sociedad. Además, debe incrementarse el nivel de colaboración de los países para atender a esta población migratoria para que no esté al albur de los acontecimientos y tensiones cotidianas.