



DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA EN LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA



Edgar Gutiérrez



© Instituto Nacional Demócrata (NDI) Para Asuntos Internacionales (NDI)
Programa Regional de NDI para Centroamérica

5a Avenida 5-55 zona 14, Guatemala C.A. Edificio Europlaza 8vo Nivel, Oficina 803 PBX

+502 23853771 +502 23853342

Página Web: <https://ndicentroamerica.org>

Facebook: <https://www.facebook.com/ndicentroamerica>

Twitter: <https://twitter.com/ndicentroameric>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/ndicentroamerica/>

Instagram: <https://www.instagram.com/ndicentroamerica/>

Eduardo Núñez Vargas
Director Programa Regional de NDI para Centroamérica

Edgar Gutiérrez
Edición

Miranda Ruíz
Diagramación

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente y se informe a la institución.

El estudio *Desafíos de la Gobernanza Migratoria en los Países del Norte de Centroamérica* ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).

Los puntos de vista/opiniones expresados son responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los de PADF, el Instituto Nacional Demócrata, USAID o el Gobierno de los Estados Unidos.

Ciudad de Guatemala, República de Guatemala
Octubre, 2020

ÍNDICE

RESUMEN	5	EL CICLO MIGRATORIO EN EL NORTE DE CENTROAMÉRICA	45
INTRODUCCIÓN	6	Salida del hogar	45
		Tránsito hacia el lugar previsto	45
CONTEXTO DE LAS MIGRACIONES RECIENTES	9	Inserción en el destino	46
		Retorno, forzoso o voluntario	46
DINÁMICAS MIGRATORIAS EN LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA	12	FACTORES DE VULNERABILIDAD EN EL CICLO MIGRATORIO	47
Perfil de los migrantes	13	La condición migratoria	48
Actuales motivos para migrar	16	Organización familiar y roles de género	48
Demanda laboral en Estados Unidos	21	Dimensión territorial	48
		Inserción laboral	49
EL “BONO MIGRATORIO”	24	Tránsito	49
Bono demográfico	24	Desconocimiento de cultura e idioma	49
Impacto de las remesas	25	Retorno	49
POLÍTICAS MIGRATORIAS DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO	27	DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA	51
Política migratoria de Estados Unidos	28	MIGRACIONES EN TIEMPOS DEL COVID-19	55
Política migratoria de México	30	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
Impactos de las políticas migratorias	32	Conclusiones	63
Migrantes irregulares sin condición ciudadana	35	Recomendaciones	67
MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES DE ORIGEN	37	BIBLIOGRAFÍA	71



RESUMEN

Las dinámicas migratorias abrumadoramente irregulares en el corredor geográfico que constituyen los países del norte de Centroamérica, México y Estados Unidos, carecen de gobernanza. Esa condición abre paso a contextos problemáticos, como fuertes tensiones políticas entre y dentro de los países, la exacerbación de las manifestaciones de xenofobia, el apareamiento de reiteradas crisis humanitarias en las fronteras México-Estados Unidos, además de la vulneración de derechos de las poblaciones en movilidad, incluyendo las crecientes amenazas contra su integridad física y psicológica. La carencia de un marco de entendimiento político y jurídico entre estos países dificulta abordar de manera adecuada las etapas del ciclo migratorio, es decir, la posibilidad de abrir un círculo virtuoso de crecimiento económico, reducción de desigualdades sociales y “polinización” cultural entre las naciones.

Aunque estas migraciones son multicausales, los mercados laborales transnacionales tienen enorme peso. La economía de Estados Unidos requiere ingente fuerza laboral con el perfil de los migrantes centroamericanos, en actividades agrícolas, construcción y servicios básicos. En los países del norte de Centroamérica, por otro lado, no se está generando la cantidad de empleos decentes que demanda la Población Económicamente Activa. Así, implícitamente, está ocurriendo una transacción de “bono migratorio”: Centroamérica “exporta” su bono demográfico y a cambio recibe remesas que alivian la condición de pobreza de millones de hogares, a la vez que mitiga los desequilibrios macroeconómicos.

Las perspectivas post Covid-19, aunque en el muy corto plazo está poblado de incertidumbres y despierta pesimismo en diversos sectores, ofrece, sin embargo, la oportunidad de promover estrategias de integración en Mesoamérica que pueden incluir grandes obras de interconexión y generar cadenas de valor en diversas actividades y regiones, incorporando a los territorios más deprimidos y los expulsores de población. Esas oportunidades se desaprovecharían sin un marco de entendimiento entre los países que incorpore decididamente la cuestión migratoria como un componente central.

Ahora bien, en un escenario de inercia los factores de expulsión migratoria tenderán a agudizarse por los impactos de la pandemia sobre el crecimiento económico, la pérdida masiva de empleos formales y la condición de “nuevos” pobres y en extrema pobreza que padecerían alrededor de 2.4 millones de habitantes de los tres países del norte de Centroamérica.



Las perspectivas post Covid-19 ofrece la oportunidad de promover estrategias de integración con los territorios más deprimidos y los expulsores de población.



INTRODUCCIÓN

Los últimos seis años han sido problemáticos en materia de migraciones en los países del norte de Centroamérica, México y Estados Unidos.

Los flujos de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños buscando seguridad económica y física en Estados Unidos, aumentaron significativamente, adquiriendo un lugar incómodo en el debate político de estos países.

En agosto de 2014 el presidente Barak Obama declaró una crisis humanitaria en varios Estados del sur de Estados Unidos, donde estaban retenidos 68,541 niños migrantes no acompañados, el 75% de los cuales provenían de El Salvador, Guatemala y Honduras. Dos años más tarde, el debate electoral en Estados Unidos colocó el tema de las políticas migratorias en un lugar controvertido. La rispidez política entre los países y las emociones contrarias que se despiertan entre las sociedades de los países en tránsito y de destino, son indicadores de que la migración se convirtió en una preocupación creciente.

El argumento central que discute el presente estudio, es que las dinámicas migratorias en los países del norte de Centroamérica se han vuelto extremadamente problemáticas debido a la ausencia de gobernanza del ciclo migratorio. Trabajamos sobre dos hipótesis: la primera es que la intensificación de las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos obedece a factores de expulsión en la subregión (como desempleo y violencia criminal) y de atracción en el país de destino (oferta de trabajo, mejores salarios y seguridad física). Este es un rasgo distintivo importante de los flujos migratorios en relación a los desplazamientos de refugiados en África subsahariana, Siria, Venezuela o Nicaragua, que ocurren en contextos de emergencias políticas, hacia países que no siempre tienen las posibilidades de atender y absorber volúmenes considerables de población extranjera.

Reconocer un potencial beneficio mutuo de la migración centroamericana hacia Estados Unidos, da una base para introducir en el diálogo político entre las naciones la edificación de un sistema de gobernanza de las migraciones en esta región. Por eso, la segunda hipótesis se formula en términos

de que la ausencia de tal sistema de gobernanza de las migraciones profundiza los problemas políticos entre y dentro de los países, y los sacrificios y riesgos de los migrantes, además que refuerza el círculo vicioso de la desigualdad social y la pobreza en los países de origen. La migración, en sí misma, no es la respuesta del desarrollo que las sociedades centroamericanas aspiran, pero podría contribuir a generar un círculo virtuoso de crecimiento económico, reducción de las desigualdades sociales y enriquecimiento cultural, si se inscribe en un sistema de gobernanza acordado entre los países.

Es pertinente aclarar en este momento el uso del concepto de gobernanza en el estudio. Como sabemos, no existe una sola definición de gobernanza. El término ha evolucionado desde el siglo XV y su uso académico y empírico tomó fuerza al final de la Guerra Fría en los análisis del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Gobernanza viene del latín *gubernare*, que significa pilotear (manejar) una nave y se refiere también a conducir los asuntos públicos. Alude a lo que es y a lo que debería de ser.

El debate actual sobre gobernanza contempla las dos caras de la moneda: por un lado, la crisis manifiesta y fuera de control de un fenómeno sociopolítico y económico, como las migraciones irregulares transnacionales, y, por otro, la necesidad de generar herramientas políticas y diplomáticas para repensar ese fenómeno asumiendo su conducción desde los Estados nacionales - con la participación de las sociedades- mediante métodos democráticos que permiten alcanzar acuerdos, los cuales deben dar paso a nuevas políticas públicas y reformas normativas e institucionales, locales y regionales.

La gobernanza de las migraciones debe poner al centro la protección y desarrollo de la persona humana, que es, a la vez, el punto generador del círculo virtuoso de la gobernanza global, considerando al menos cuatro dimensiones:

a) Las instituciones nacionales, regionales y globales.

b) La gestión de los sectores públicos y privados.

c) La propia gobernanza de las comunidades de origen, tránsito, recepción y retorno de los migrantes.

d) La gobernanza en circunstancias específicas, como puede ser una amenaza amplia de seguridad (maras y crimen organizado), un fenómeno natural (terremotos, tormentas y pandemias), impactos del cambio climático o debacles económico financieras.

En este trabajo no se pretende formular lineamientos para un sistema de gobernanza de las migraciones de los países del norte de Centroamérica, pero sí poner sobre la mesa dos premisas para la discusión:

a) Las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos generan beneficios mutuos a sus sociedades y economías, los cuales no están suficientemente reconocidos en el polarizado debate ideológico y político, y

b) La ausencia de un sistema de gobernanza está incrementando los costos humanos, sociales, económicos y políticos de la migración, y coloca una carga insostenible sobre la subregión, debilitando su viabilidad como Estados nacionales.

Por eso, la recomendación central a los gobiernos, parlamentos, instituciones civiles y a todos quienes inciden en la confección de las agendas de debate y políticas públicas, es promover ese sistema dinámico de gobernanza de las migraciones, iniciando, en el caso de Centroamérica, por armonizar normas, políticas e instituciones en materia migratoria; continuando con la formulación de estrategias de desarrollo regional que procuren la integración de los países y la incorporación plena, especialmente, de las áreas de expulsión poblacional, y propiciando un diálogo político para la gobernanza, cuyas pautas están acordadas en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular promovido por las Naciones Unidas desde el 2018.

El texto se ha organizado en once capítulos, incluyendo la introducción. Primero se ofrece un contexto muy general de las migraciones en el mundo actual, muchas provocadas por guerras civiles y represiones en masa de regímenes dictatoriales, y otras



silenciosas, que son consecuencia de la debilidad de los aparatos productivos y la alta exposición al cambio climático.

El segundo capítulo proporciona información sobre causas de las migraciones centroamericanas y las condiciones atractivas de oferta de empleo y salarios en Estados Unidos para estos migrantes. El tercero discute la propuesta de “bono migratorio”, una suerte de transacción implícita de “exportación” de bono demográfico a cambio del retorno de las significativas remesas a los hogares en los países de origen y estabilidad de las cuentas macroeconómicas.

El capítulo cuarto describe rasgos generales de las políticas migratorias de Estados Unidos y México, crecientemente restrictivas, y el manejo de los eventos más recientes, como las caravanas de migrantes y las deportaciones masivas, incluyendo la política de “fronteras verticales”.

El capítulo quinto complementa el anterior al poner en la balanza las incipientes normas e instituciones migratorias centroamericanas que, básicamente, dejan en evidencia la ausencia de políticas y políticas coordinadas.

Los capítulos seis, siete y ocho abordan la segunda hipótesis de este trabajo, acerca del ciclo migratorio, los factores de vulnerabilidad que representa para los migrantes, y los desafíos de construir un sistema dinámico de gobernanza migratorio.

El capítulo diez es un post scriptum que abordan los escenarios tras el apareamiento de la pandemia del Covid-19, y sus impactos adversos en la institucionalidad de los países centroamericanos, el crecimiento económico, el empleo, la desigualdad social, la pobreza y, en general, en el tejido de esas sociedades.

Por último, el capítulo once propone un conjunto de conclusiones y recomendaciones de carácter general.

CONTEXTO DE LAS MIGRACIONES RECIENTES

Históricamente la migración ha estimulado el crecimiento económico y conectado distintas sociedades (Guterres, 2018).

El mundo vive ahora una nueva explosión de migraciones que muchos países no han sabido gestionar, convirtiendo el actual “bono migratorio”⁽¹⁾ en fuente de tensiones políticas, despertando la sospecha y hostilidad contra personas que viajan arriesgando su vida para contribuir al mantenimiento de sus familias en sus lugares de origen, y que a la vez aportan con su trabajo digno riqueza material y cultural a las comunidades donde se asientan.

En muchas sociedades receptoras ha crecido el rechazo a los migrantes, lo que se ha traducido en la emergencia de fuerzas políticas radicales con representación creciente en los parlamentos, gobiernos federales, estatales y locales.

Las migraciones son consecuencia de la pobreza y la falta de oportunidades en los países de origen, las guerras y la violencia no convencional (crimen organizado, pandillas juveniles),⁽²⁾ notables cambios demográficos,⁽³⁾ fenómenos naturales y el cambio climático.⁽⁴⁾

Buena parte de los países de destino y tránsito reacciona reforzando fronteras y emitiendo normas cada vez más restrictivas. Al encarar las migraciones como un problema de seguridad, amenaza a la soberanía nacional y fuente de inestabilidad política, económica y social, se ha estimulado en las sociedades receptoras actitudes xenófobas que elevan la popularidad de líderes y fuerzas políticas extremistas portadoras de discursos de fobia hacia migrantes.

¿A dónde van a parar los ingresos de los migrantes?



Este clima de hostilidad contrasta con la necesidad de las economías desarrolladas de recuperar su dinamismo y contrarrestar el envejecimiento de sus poblaciones. Está documentado que en varios países de la Unión Europea la incorporación de migrantes en los mercados laborales impulsó en torno al 3% el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante durante la década 1995-2005. En el mismo sentido, como sostiene la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la migración puede ser fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible. El 85% de los ingresos de los migrantes se quedan en los países receptores, mientras que las remesas representan más de 450,000 millones de dólares, monto que triplica la asistencia oficial para el desarrollo, contribuye a aliviar la pobreza, elevar el consumo y multiplica las pequeñas inversiones en los países de origen.

El debate de fondo, pero menos mediático, no se concentra en migrantes



sí o migrantes no, sino cuántos y con qué perfiles. Los países receptores promueven una política migratoria selectiva para suplir los déficits de mano de obra en ciertas actividades; por ejemplo, Estados Unidos requiere trabajadores especialmente en actividades agrícolas. Otros países necesitan además suavizar las pronunciadas curvas de envejecimiento de su población. Sin embargo, las abrumadoras cifras de desplazamientos humanos y el debate público que generan, apabullan la intención de una migración selectiva. Eso se debe en gran medida a que las causas de las migraciones están desatendidas o fuera de control.

El perfil de los migrantes se ha diversificado.

Es mayor la proporción de mujeres que migran, la presencia de comunidades indígenas es cada vez más significativa y más numerosa la de adolescentes y niños no acompañados. A la vez, las migraciones de personas con alto grado de calificación que terminan su especialización y encuentran oportunidades laborales, aunque sea insignificante en comparación con el resto de migrantes, también ha crecido considerablemente. Este tipo de migración tiene graves efectos para la gestión del desarrollo, la innovación y el fortalecimiento de las instituciones y la cohesión social, así como el impulso cultural en los países de origen. Tal paradoja amplifica el círculo vicioso de las migraciones irregulares. (5)

La dirección de los flujos migratorios en América Latina ha variado notablemente en los últimos años. A la ruta de migración Sur-Norte, que sigue siendo predominante, en particular en los países del norte de Centroamérica, se agregan en los últimos años los desplazamientos entre los países de la región, así como las migraciones desde África y Asia. En Brasil y Argentina, en mayor proporción,

pero también en Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Ecuador, es creciente la presencia de migrantes venezolanos (6), dominicanos, cubanos y haitianos, así como africanos y asiáticos. Pero también bolivianos, peruanos (7) y bolivianos migran temporalmente a Argentina por razones de empleo.

Frente a estos fenómenos de desplazamiento humano masivo los países están reaccionando sin un marco de políticas coordinadas ni globales. En América Latina los flujos migratorios son anárquicos, a pesar de los esfuerzos de restricciones de los últimos años. La ausencia de políticas migratorias de largo aliento agudiza las debilidades institucionales de los Estados frágiles. Todo apunta a que la pérdida de control o, en todo caso, la mala gestión de las migraciones agudizará las crisis en los países de origen y aumentará las tensiones sociales y políticas en los países receptores y de tránsito.

De ahí que en septiembre de 2016 los países miembros de las Naciones Unidas decidieron abordar la problemática con un enfoque integral. La Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes establece las bases de un pacto mundial para una migración “segura, regular y ordenada”. Las negociaciones de los principios, enfoques, objetivos y mecanismos rendirán frutos a mediano plazo y aunque por ahora no se prevé que el instrumento en construcción sea vinculante, se trata del esfuerzo más importante de creación de un sistema de gobernanza basado en la coordinación, la cooperación y protección de los migrantes.

Argumentando que el pacto “podría socavar su soberanía para aplicar sus propias leyes migratorias”, el gobierno de Estados Unidos anunció, en diciembre de 2017, su retiro del proceso de negociaciones antes de que estas dieran comienzo. **El retiro de uno de los países receptores más importante resta vigor a la iniciativa, pero el proceso no se detuvo.**



1 Sugerimos este término para expresar las ventajas mutuas que obtienen las sociedades (emisoras) que aún gozan del bono demográfico, pero no tienen la capacidad de integrar social y económicamente a sus jóvenes, y las sociedades (receptoras) que justamente demandan ese perfil de inmigrantes. Así, los migrantes establecen un vínculo que ofrece equilibrio socioeconómico entre países de origen y países de destino.

2 El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) estimó en su informe anual Tendencias Globales (junio 2020) que a finales de 2019 un número sin precedentes de 79.5 millones se habían reubicado a otras áreas de sus propios países. De los 33.8 millones restantes que huyeron fuera de sus países, 4.2 millones esperaban el resultado de sus solicitudes de asilo y 29.6 millones eran refugiados. En relación a 2018, cuando las personas desplazadas eran 70.8 millones, dos factores incidieron en el aumento. El primero fue de los desplazamientos en Siria (nueve años de conflicto, 13.2 millones de refugiados, solicitantes de asilo y desplazamientos internos), la República Democrática del Congo, el Sahel y Yemen. El segundo fue una mejor identificación de la situación de los venezolanos fuera de su país, muchos de los cuales no están legalmente registrados como refugiados o solicitantes de asilo.

3 China e India, los países más poblados, experimentan una rápida transición demográfica que los estancará; sin embargo, en África la población pasará de 1,200 millones en la actualidad a 4,000 millones en 2100, que representará el 40% de la población mundial. En el África subsahariana al crecimiento demográfico se suma el hambre por la desertificación de los territorios.

4 Las Naciones Unidas prevé que en 2050 habrá más de 200 millones de “desplazados climáticos”, de los cuales alrededor del 80% serán mujeres.

5 Se entiende por migración irregular aquella que se produce al margen de las leyes, regulaciones y tratados internacionales de los que forman parte los países de origen, tránsito y destino.

6 De acuerdo a la Organización Internacional de Migraciones (OIM), de los 2 millones de venezolanos que abandonaron su país, la mitad fue hacia Sudamérica; más del 60% está en Colombia, Chile, Argentina y Ecuador. Para países pequeños como Uruguay, las 3,000 residencias legales que se otorgan cada año modifica al menos temporalmente su estructura poblacional. La pandemia del Covid-19, sin embargo, comenzó a revertir, al menos temporalmente, estas tendencias, de venezolanos en Colombia y Nicaraguenses en Costa Rica, pero también de Centroamericanos en Estados Unidos (como se verá en el capítulo 11), igual que en varios países de Europa que han recibido migrantes sirios y de varios países africanos.

7 Alrededor de 300,000 peruanos se han instalado en Chile.

DINÁMICAS MIGRATORIAS EN LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA

En las últimas cuatro décadas los países del norte de Centroamérica han atravesado tres momentos migratorios:

- a) En la década de 1980, migraciones por violencia política en el contexto de las guerras civiles y la represión militar.
- b) En la década de 1990, durante el periodo de postconflicto y de aplicación de programas de ajuste estructural, cuando de manera creciente los aparatos productivos fueron perdiendo capacidad de reproducción de la fuerza laboral, y
- c) Del 2000 a la fecha, migraciones por causas múltiples, entre las que destacan la poca capacidad del sistema económico para elevar la productividad, la aspiración de las personas de mejorar su calidad de vida y reunificar sus familias, y la violencia criminal provocada por las pandillas y la delincuencia organizada, así como la violencia intrafamiliar.

Por otro lado, la economía de Estados Unidos demanda un tipo de migración para actividades agrícolas, construcción y servicios que encajan con el perfil de los migrantes centroamericanos.

Durante estos tres momentos, la población inmigrante en Estados Unidos creció de 200 mil en 1980 a alrededor de 3.5 millones a finales de la segunda década del 2000 (BID, 2019).⁽⁸⁾ De los 40.25 millones de migrantes latinoamericanos, cerca del 10% provienen de los tres países del norte de Centroamérica.

8 La dificultad para establecer el volumen real de los flujos migratorios es que más de la mitad es migración irregular. Una encuesta de hogares realizada por el BID en 2017 y publicada en diciembre de 2019, estima que más de la mitad de los migrantes de los países del norte de Centroamérica se encontraban en situación irregular: 760 mil salvadoreños, 600 mil guatemaltecos y 400 mil hondureños. El 36% de la población proveniente de los tres países residía en alguna en una de las tres áreas metropolitanas seleccionadas para el estudio, Los Ángeles, Nueva York y Washington, DC. La OIM, por otro lado, estima en 5 millones el número de migrantes centroamericanos.

PERFIL DE LOS MIGRANTES

La mayoría de las personas migrantes de ingreso reciente que provienen de El Salvador, Guatemala y Honduras son jóvenes (un 86.8% tienen menos de 40 años); el 47% tiene hijos y el 54% de éstos vive en sus países de origen, bajo la custodia de alguno de los padres o abuelos. En el caso de la migración de la madre, se ha observado un incremento de las actitudes de riesgo de los hijos menores de edad. La presencia de hijos en el país de origen, sumada a la disminución de la migración circular, ha incrementado presión por la reunificación familiar.

Predominan los hombres (el índice de masculinidad es de 126) y se registra una alta incidencia de población indígena. El 15% de los migrantes se considera perteneciente a un pueblo o cultura indígena, y la proporción se eleva al 33% entre los guatemaltecos (BID, 2019).

Los migrantes centroamericanos de la última década tienen bajos niveles educativos en comparación con otros migrantes, pero altos en comparación con su país de origen. (Por lo general, los no migrantes carecen de escolaridad o no han completado la escuela primaria). Entre 1990 y 2000, sólo 3 de cada 10 inmigrantes en Estados Unidos contaban con al menos estudios secundarios completos, en comparación con casi la mitad de los migrantes que arribaron una década después. Un 56.5% posee educación secundaria completa o un grado mayor de escolaridad y un 21.5% cursaron hasta la educación primaria completa.

La mayoría trabaja y la tasa de actividad es del 75% entre los de ingreso reciente al país. Hay diferencias de género: la tasa de actividad de las mujeres es del 60.6%, mientras que la de los hombres asciende al 86.4%, considerando en ambos casos a las personas que ingresaron a Estados Unidos después de 2010.

Las Tablas 1 y 2 ofrecen un perfil específico de los migrantes por país deportados entre 2010 y 2015, y el Esquema 1 clasifica las características de la niñez migrante que se deduce de la encuesta del BID ya citada. Aunque existen diferencias en la construcción metodológica de los estudios, las tablas corroboran la encuesta del BID respecto de las tendencias observadas en la última década: crece la proporción de años de escolaridad de los migrantes y el aumento de la tasa de participación de las mujeres.

Sexo



Edad (años)



Nivel de Escolaridad



Tasa de actividad



Esquema 1 Principales características de la niñez migrante centroamericana



Fuente: Elaboración propia en base a BID, encuesta diciembre 2019.

Tabla 1
Países del norte de Centroamérica: Características de las personas migrantes que fueron devueltas desde México y Estados Unidos (Años 2010-2015)

Indicador	Migrantes de El Salvador devueltos por:		Migrantes de Guatemala devueltos por:		Migrantes de Honduras devueltos por:	
	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos	México	Estados Unidos
Edad promedio	28.6	28.8	27.8	28	27	28
<i>(en porcentajes)</i>						
Hombre	71.6	85.3	78.2	88.9	86	91
Mujer	24.8	14.7	21.8	11.1	14	9
Habla Inglés	7	20.9	3.6	22	0.1	23.5
Estudiante	0.1	0.4	0.6	0.5	0.2	0.8
Ama de casa	0.6	0.1	1.4	0.4	0.4	0.2
Pensionado	-	0.1	-	-	-	-
Vive solo	11.4	15.8	1.7	16.8	13	12
Principal sostén de la familia	28.2	26.5	34.7	47.5	43.1	26.2
Nivel de estudios						
Ninguno	4	3.3	7.1	5.9	9.4	0.6
Primaria	22.7	22.2	59	47.1	54.4	28
Básica o secundaria	32.1	38	22.1	24.7	25.6	32.5
Bach, magisterio, técnico u otro	37.1	39.1	11.6	19.9	8.8	36
Universidad o más	4.1	4.6	0.3	2.4	1.8	2.9
Razones para migrar						
Primera opción						
Falta de empleo o crisis económica	59.6	62.5	52.2	57.5	46.3	71.6
Ingresos muy bajos y/o malas condiciones de trabajo	13.5	11.5	37.5	37.8	47.9	24
Motivos familiares	6.1	9	0.4	3.4	1.4	2.1
Violencia o inseguridad en su lugar de origen	19.5	16.8	0.2	1	4.2	2.2
Segunda opción						
Falta de empleo o crisis económica	12.3	10.7	3	2.5	3.2	6.1
Ingresos muy bajos y/o malas condiciones de trabajo	3.3	2.6	5.1	2	8.1	14.4
Motivos familiares	3.7	3.8	0.1	0.8	0.1	2.4
Violencia o inseguridad en su lugar de origen	14.6	11.2	-	0.3	1.9	5.9
Sólo dio una opción						
Trabajó 30 días antes del inicio de este viaje	20.4	21.9	13.7	37.2	76.3	41.5
No trabajó	12.3	19.1	36.9	6.4	14.6	17.2
Había trabajo pero pagaban poco	-	-	17.2	0.5	-	0.4
Tiene trabajo en Mex o EU	0.3	1.5	3.8	-	-	0.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, Consejo Nacional de Población, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social, Encuesta sobre Migraciones en la Frontera Sur de México (en línea): <http://www.colef.mx/emif>.

Tabla 2
Estados Unidos: Características de las personas inmigrantes del norte de Centroamérica (Años 2010-2015)

Indicador	Total acumulado a 2015		Flujo reciente, 2010-2015	
	El Salvador, Guatemala y Honduras		El Salvador, Guatemala y Honduras	
	Miles de personas	%	Miles de personas	%
Distribución por sexo				
Ambos sexos	2,951	100	455	100
Hombres	1,575	53.4	254	55.8
Mujeres	1,376	46.6	201	44.2
Índice de masculinidad	114		126	
Distribución por edad				
Total	2,951	100	455	100
0-19 años	231	7.8	126	27.7
20-39 años	1,391	47.1	269	58.1
40-59 años	1,033	35	47	10.3
60 años y más	295	10	13	2.9
Distribución por nivel de escolaridad				
Total población 16 años o más	2,795	100	354	100
Hasta primaria completa	822	27.9	98	21.5
Secundaria incompleta	693	23.5	8	2.3
Secundaria completa	681	23.1	78	17.1
Secundaria completa y má	599	20.3	71	15.6
Tasa de actividad				
Hombres (%)		91.8		86.4
Mujeres (%)		69.5		60.6

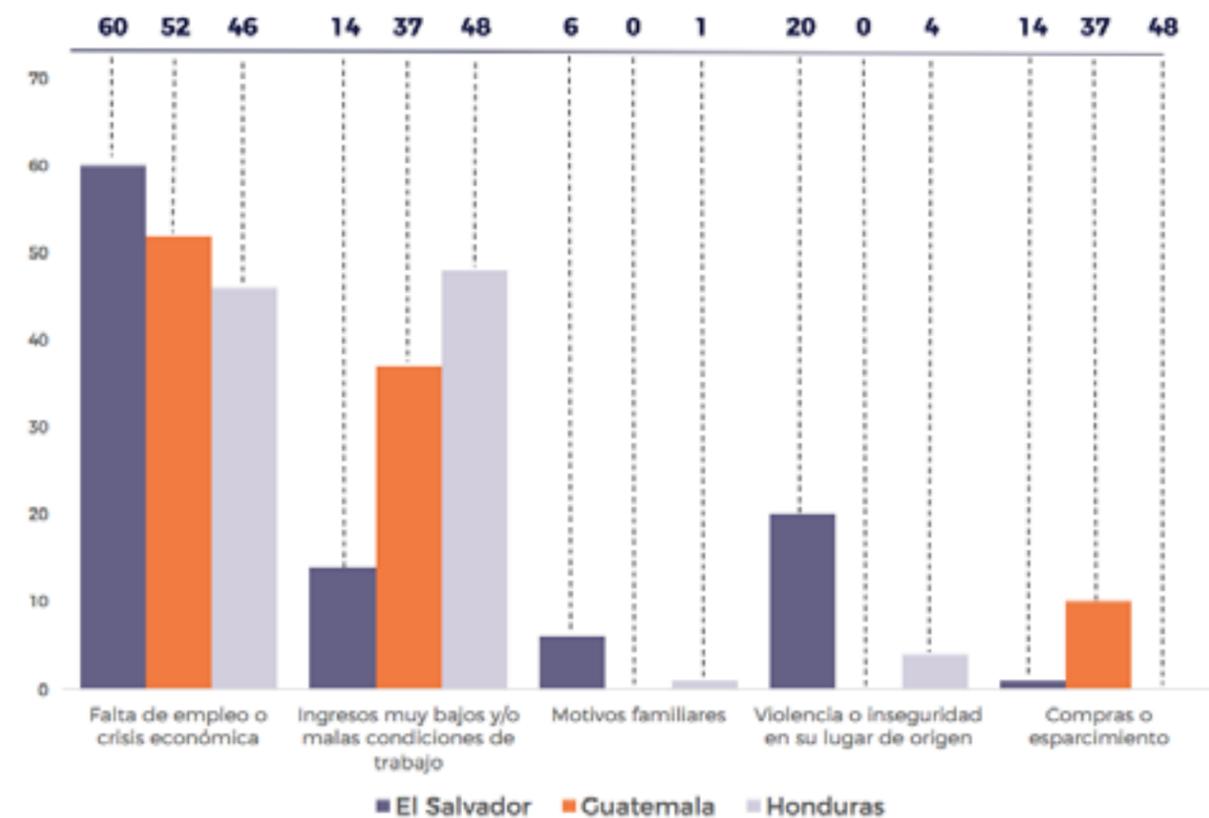
Fuente: CEPAL, sobre la base de El Colegio de la Frontera Norte de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, Consejo Nacional de Población, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social, Encuesta sobre Migraciones en la Frontera Sur de México (en línea): <http://www.colef.mx/emif>.

ACTUALES MOTIVOS PARA MIGRAR

En las dos últimas décadas las migraciones desde los países del norte de Centroamérica hacia Estados Unidos –destino del casi 90% de los migrantes de la subregión- han registrado una curva ascendente con impactos contradictorios. Decisiones adoptadas en los microcosmos de las sociedades, motivadas por la búsqueda de mejoría de las condiciones de vida o forzadas por diversos factores de inseguridad, han adquirido dimensiones problemáticas frente a las cuales las capacidades estatales para garantizar derechos han quedado rezagadas.

Entre las causas principales de los actuales flujos migratorios se identifican, además, la lenta transición demográfica entre los sectores de menores ingresos y mínima protección social, que son los que básicamente buscan mejores condiciones de vida;(9) la baja inversión social (Tabla 3); el explosivo proceso de urbanización irregular y una configuración socio- territorial y urbano-rural desordenada y carente de servicios básicos; el deterioro ambiental, acelerado por el cambio climático y los fenómenos naturales; la debilidad, insuficiencia y desarticulación de las redes de apoyo y de los sistemas de protección social y la explosión de la violencia provocada por las maras y pandillas juveniles, que han proliferado en los últimos años, mostrando modos de organización más complejas y con conexiones transnacionales y con el crimen organizado (Gráficos 1 al 4). (10)

Gráfico 1
Países del norte del Centroamérica: motivos para migrar declarados por los migrantes devueltos por las autoridades estadounidenses (en %)



Fuente: BID, encuesta diciembre 2019.

Tabla 3 Países del norte de Centroamérica: Gasto social del gobierno central por funciones, 2018 (En % del PIB, dólares de 2018 y %)

País	Gasto social				Distribución del gasto social por funciones, 2018 (en %)						
	En porcentajes		En dólares		Protección social	Educación	Salud	Vivienda y servicios comunitarios	Recreación, cultura y religión	Protección del medio ambiente	Total
	2017	2018	2017	2018							
El Salvador	10	9	347	320	20.9	41.8	26	9.8	0.9	0.5	100
Guatemala	6.9	7	222	228	18.2	42.3	15.3	18.9	2.4	2.9	100
Honduras	8.5	8	192	185	5.5	61.9	29.9	1	1.6	1.6	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios de Finanzas Públicas de El Salvador, Guatemala y Honduras.

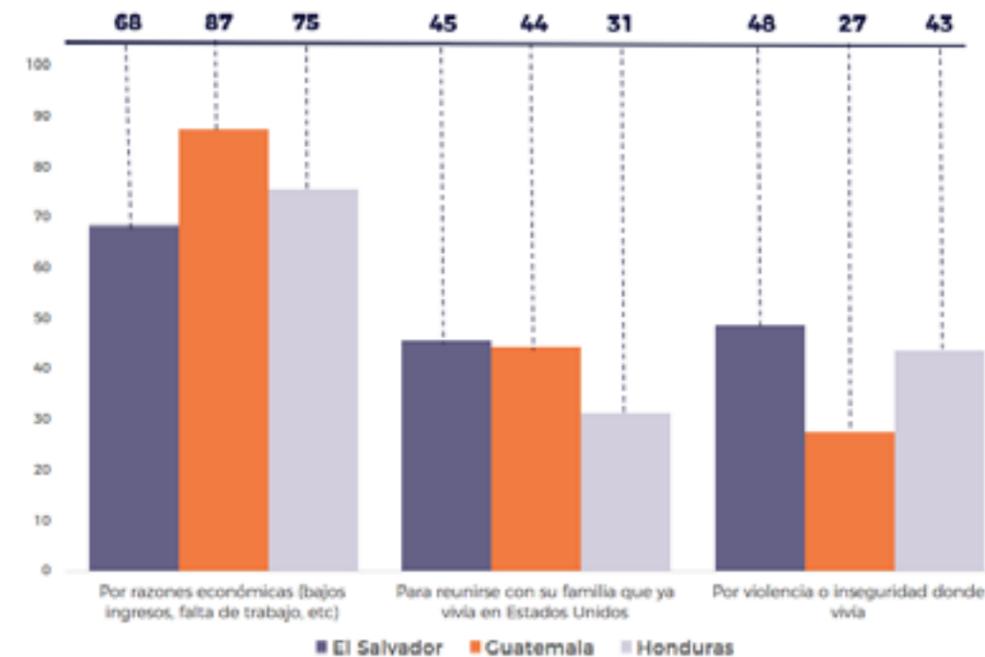


Gráfico 2
Países del norte de Centroamérica: Las dos principales razones para Emigrar a Estados Unidos por primera vez (en %)

Fuente: BID, encuesta diciembre 2019.

Gráfico 3
Países del norte de Centroamérica: Razones específicas para migrar (en %)

Fuente: BID, encuesta diciembre 2019.

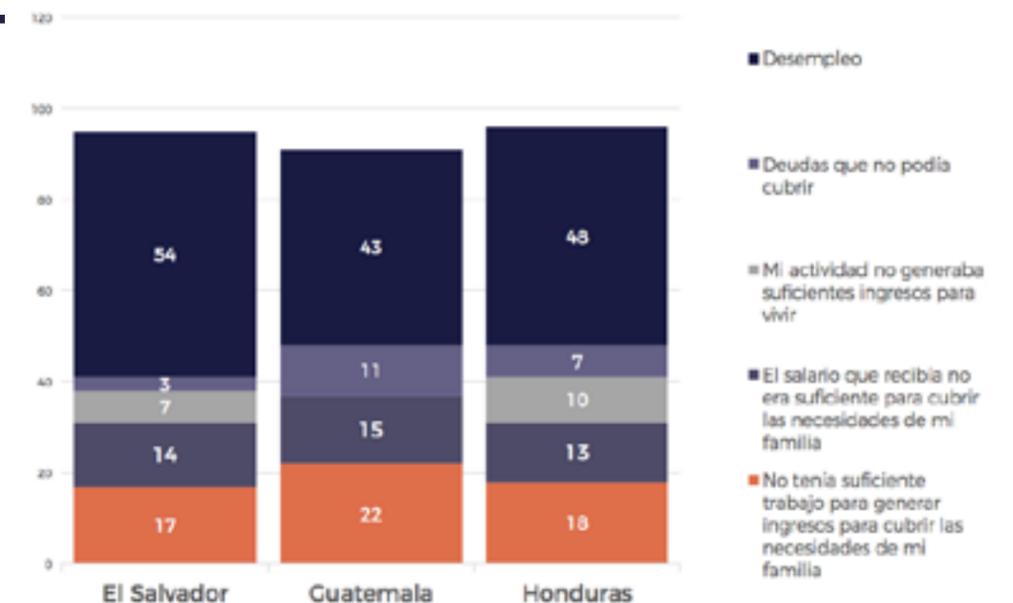
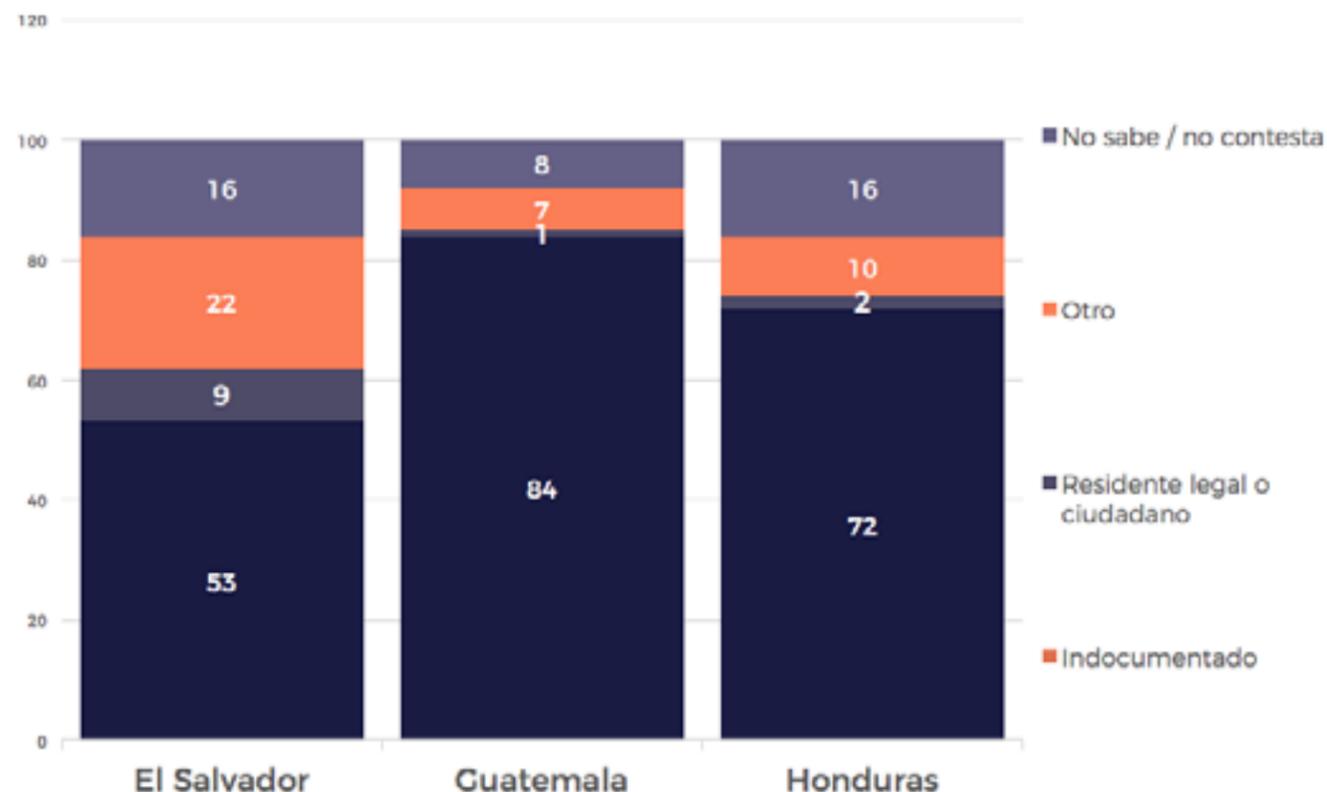


Gráfico 4
Países del norte del Centroamérica: Estatus migratorio al ingresar por primera vez a Estados Unidos



Fuente: Fuente: BID, encuesta diciembre 2019.

Aunque modestamente, las economías de la subregión han seguido creciendo durante las dos últimas décadas, pero la productividad y el empleo permanecen estancados. Cada año alcanzan la edad de trabajar cerca de 700,000 jóvenes. Si bien no todos desean o necesitan trabajar en ese momento de su ciclo de vida, una parte de ellos busca un empleo, y existe la expectativa de que en algún momento la mayoría de ellos demande trabajo. Por otro lado, cada año, unas 120,000 personas alcanzan la edad de la jubilación, por lo que para lograr la inclusión laboral que demanda la demografía actual se requeriría la creación anual neta de cerca de 580 mil empleos, y esta no está teniendo lugar (CEPAL, 2019).

En consecuencia, la tasa de desempleo abierto, antes de la pandemia del Covid-19 entre las personas jóvenes en El Salvador es del 16% entre los hombres y del 15.1% entre las mujeres; en Honduras, del 9.5% entre los hombres y el 15.6% entre las mujeres, y en Guatemala, cercana al 8% para ambos sexos. Debe tomarse en cuenta que la tasa de desempleo abierto solo capta una parte del problema. Muchas personas jóvenes han dejado de buscar empleo por no contar con la educación requerida para el puesto, tras sufrir algún tipo de discriminación o al no haber trabajo disponible en su lugar de residencia. Los solicitantes de empleo desalentados ascienden a 205,000 personas en el conjunto de los países del norte de Centroamérica; la mitad de ellos son jóvenes de 15 a 24 años, y dos terceras partes son mujeres. El déficit de empleos que existe en los países del norte de Centroamérica, sumado a la considerable demanda de fuerza de trabajo de la economía estadounidense, representa una de las causas estructurales más importantes de la migración en la subregión. En El Salvador, Guatemala y Honduras más de dos terceras partes de las personas que buscan empleo se ven obligadas a recurrir a la economía informal o a la migración (CEPAL, 2019).

Desde el enfoque del Índice de Desarrollo Humano, los países de la subregión han retrocedido en los últimos cinco años. Medidos entre 189 países, El Salvador cayó de la posición 115 a la 124, Guatemala del lugar 125 al 126 y Honduras del 129 al 132. La media de escolaridad se estancó, al igual que el ingreso por habitante; a la vez, las condiciones de desigualdad social empeoraron, lo cual se asocia directamente con uno de los factores que impulsa la migración. Los datos comparativos más recientes que ofrece el PNUD se resumen en el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 (Tabla 4).

Tabla 4
Países del norte de Centroamérica: Índice de Desarrollo Humano y componentes seleccionados

País	Posición IDH (Entre 189 países)	Esperanza vida al nacer en años	Promedio de escolaridad en niños	Índice nacional bruto por habitante	Proporción ingreso total en manos del	
					40% más pobre	10% más rico
El Salvador	115	72.6	6.5	42.4	17.4	29.1
Guatemala	125	72.1	5.6	52.4	13.1	38.0
Honduras	129	73.8	5.5	57.4	11.0	37.7

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, Diciembre 2016.

Más allá, el modelo económico adoptado a partir de la década de 1990 muestra claros signos de agotamiento, lo cual se expresa en el modesto crecimiento del PIB, la falta de empleo (11) y su precarización, bajos ingresos, incluso por debajo del salario mínimo establecido legalmente y, en general, condiciones de trabajo poco cómodas e inseguras.

En promedio, en los países del norte de Centroamérica el 70% de la población económica activa forma parte de la llamada economía informal, (12) un verdadero “ejército de reserva” laboral (sobre todo agricultura y comercio), que se caracteriza por una baja productividad, conformando un círculo vicioso de pobreza. (13) Estas son poblaciones subempleadas, pues sus ocupaciones son inestables y los ingresos que perciben están por debajo del precios de la canasta básica, a pesar de que el tiempo invertido promedia jornadas laborales de 12 horas diarias. Este es un mercado que, además, absorbe apreciable fuerza de trabajo de mujeres y niños en condiciones desventajosas (en el caso de las mujeres y niñas, las remuneraciones están un 20% en promedio por debajo de los hombres y los niños), de acuerdo a las cifras de los centros de estadísticas. Esto explica, en parte, los altos niveles de pobreza (alrededor del 50% de la población total), que afecta más seriamente a las mujeres y niños, a las poblaciones rurales e indígenas.

El deterioro de la agricultura familiar, expuesta a una desventajosa competencia internacional, el notable decaimiento de las grandes plantaciones que estacionalmente atraían mano de obra, adicional al abandono de las políticas públicas y el deterioro ambiental (fertilidad de suelos, contaminación de aguas y pérdida de masa boscosa), estimulan también corrientes migratorias internas, provocando un rápido y desordenado crecimiento de los centros urbanos. A pesar del fuerte peso de la ruralidad en Guatemala, en los últimos 20 años los tres países se volvieron principalmente urbanos (El Salvador será dentro de pocos años el país más densamente poblado y el más urbano de América Latina), amplificando la marginalidad social.

Las economías centroamericanas han adoptado el perfil de exportadoras de mano de obra e importadoras de bienes de consumo, en detrimento de la producción y una creciente inseguridad alimentaria. A lo anterior hay que sumar la sostenida apreciación de las monedas (en el caso de Guatemala y Honduras), estimulada por los considerables flujos de remesas y la liquidez que también generan actividades ilícitas como el narcotráfico.

A la segregación socio-espacial en las ciudades, se agrega el hacinamiento residencial, el deterioro de los escasos espacios y servicios públicos, y el contraste creciente entre el consumo privado y el público, así como entre zonas residenciales y asentamientos marginales. No es casual que la conflictividad social, el deterioro del tejido social y la convivencia, así como el aumento de las actividades delictivas encuentren un espacio propicio en ese tipo de urbanización (Tabla 5).

Países del norte de Centroamérica: Nivel de vulnerabilidad climática en los años 2010 y 2030

País	2010	2030
El Salvador	Severo	Agudo
Guatemala	Moderado	Alto
Honduras	Severo	Agudo

Fuente: CEPAL, CAC, Comisca, SIECA y otros.

Tabla 5
Países del norte de Centroamérica: Desajustes sociales, según canal de incidencias sobre la criminalidad

El semillero	Las ocasiones	El contexto
Familias en tensión	Urbanización desorganizada	Desigualdad social y pobreza
Abundancia de jóvenes marginalizados	Abundancia de armas	Políticas de seguridad de “mano dura”
Juventud sin futuro	Drogas ilícitas y licor	Cultura de violencia, consumo y degradación de valores

Fuente: Elaboración propia en base a talleres en Centroamérica convocados por PNUD.

9 De acuerdo a la encuesta del BID (2019), solo el 24% de los migrantes tenía cobertura de seguridad social en su trabajo en su lugar de origen, cifra que variaba entre el 34% para El Salvador y el 7% para el caso de Guatemala. El 53% de los hondureños, el 49% de los guatemaltecos, y el 29% de los salvadoreños vivían con menos de 5.50 dólares por día. El 51% de los migrantes recientes estaba empleado en su país de origen antes de migrar, aunque con un alto grado de informalidad laboral.

10 La región es escenario de otros tipos de migración. Los contextos de violencia, doméstica, social o por un conflicto armado, han motivado la migración por razones diferentes a las laborales y económicas. Niños, niñas y adolescentes (acompañados y no acompañados) y jóvenes, como también mujeres que son víctimas de violencia y abusos en el ámbito público y privado, protagonizan esta desesperada e involuntaria motivación para migrar. México y los países del norte de Centroamérica han sido escenario frecuente de estos fenómenos y está vinculada a nuevos patrones, como la migración de menores no acompañados.

11 Apenas un 20% de los jóvenes que anualmente se incorporan al mercado laboral logran insertarse en actividades formales.

12 Es previsible que esa proporción aumente al 80% promedio en los 3 países a finales de 2010, como impacto directo de la pandemia del Covid-19 (véase capítulo 10).

13 En los países del norte de Centroamérica sólo el 3% de la fuerza de trabajo está ocupada en sectores de alta productividad, cifra que contrasta con México y América Latina, en donde el 7.6% y 8.4% de la fuerza de trabajo se emplea en actividades de alta productividad, aunque ambos casos están muy lejos del 20.7% que se da en Estados Unidos (CEPALSTAT, 2018)

DEMANDA LABORAL EN ESTADOS UNIDOS

El tipo de crecimiento económico de los países del norte de Centroamérica no ha permitido crear suficientes puestos de trabajo, y los puestos existentes son precarios, ofrecen sueldos bajos y condiciones laborales deficientes. En contraste, Estados Unidos demanda mano de obra correspondiente a la calificación de los centroamericanos y ofrece salarios muy por encima de los estándares locales. Respecto a la demanda de fuerza laboral migrante, el déficit es apreciable: por cada trabajador estadounidense en actividades agrícolas, se requieren cinco agricultores. El 70% de ese déficit es cubierto por migrantes latinos. (13) Más de la mitad de ellos son migrantes recientes y el resto residentes o segunda generación (Gráfico 5). El trabajo doméstico es otra de las ocupaciones que está creciendo rápidamente en Estados Unidos. (14)

La magnitud del déficit de mano de obra se puede estimar como la diferencia entre el volumen de la población económicamente activa nacida en Estados Unidos que provee la dinámica demográfica (no latinos), y el volumen de puestos de trabajo (ocupación efectiva) derivada de la dinámica económica. En base a esa relación se estima que entre el 2000 y el 2015, la población económicamente activa nativa no latina creció en apenas 1.9 millones de trabajadores, mientras que la economía generó en ese mismo período 13.1 millones de nuevos puestos de trabajo (Gráfico 6). La diferencia corresponde al déficit estructural de mano de obra, esto es, la cantidad de trabajadores que requiere “importar” la economía estadounidense para mantener su nivel de actividad económica y productiva. Es relevante comprobar que el 38% de ese déficit es cubierto por inmigrantes latinoamericanos, de los cuales los mexicanos y centroamericanos aportan más del 80% (Canales y Rojas, 2018).

Gráfico 5
Estados Unidos: Cobertura del déficit de la fuerza de trabajo (en porcentajes)

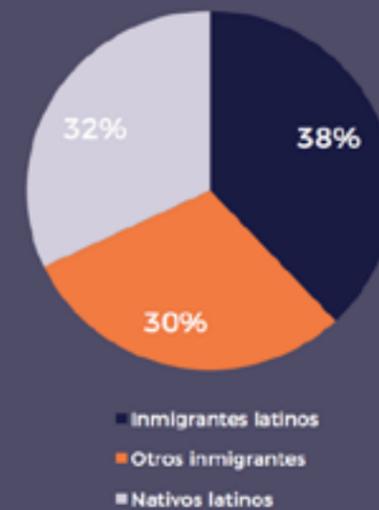


Gráfico 6
Estados Unidos: Déficit de la fuerza de trabajo, 2000-2015 (en millones de personas)



Fuente: Sobre la base de Oficina del Censo de Estados Unidos, Current Population Survey (CPS), Suitland (base de datos en línea) <https://thedataweb.rm.census.gov/ftp/html?#>

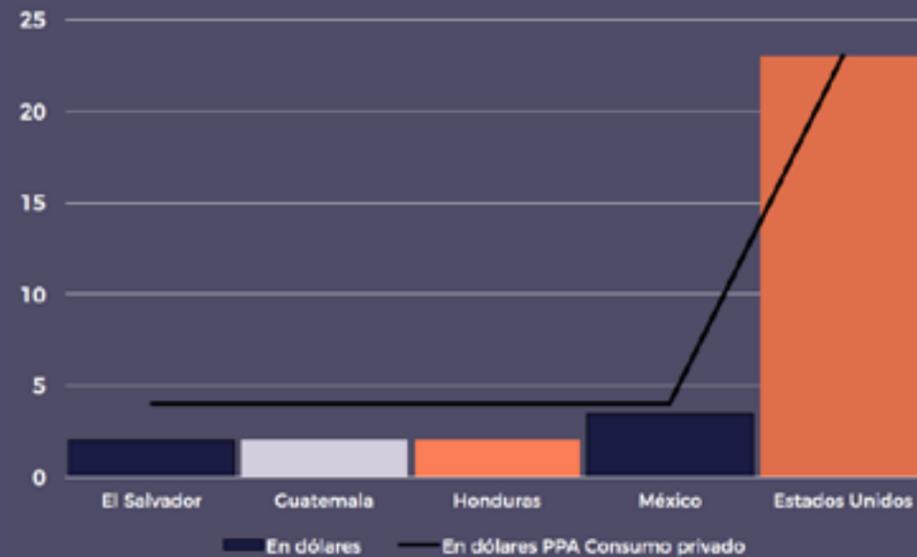
Por otro lado, es central observar la brecha salarial. En promedio, lo que un centroamericano percibe en sus países como paga nominal por hora es diez veces superior en Estados Unidos (Gráfico 7). Aunque la distancia se reduce cuando se comparan los salarios mínimos en los países del norte de Centroamérica y Estados Unidos (Gráfico 8).

Aun así, las condiciones siguen siendo ventajosas para los centroamericanos migrantes (Gráfico 7). Debe considerarse que el trabajo formal en la subregión no llega a incorporar el 25% de la población económicamente activa, pues la mayoría de trabajadores, como se comentó arriba, permanece subempleada en la economía informal. En el país receptor la situación es enteramente distinta; además, según las encuestas de los ministerios de Trabajo en los países de origen, **en siete de cada**

diez puestos de ocupación se incumple la norma del salario mínimo.

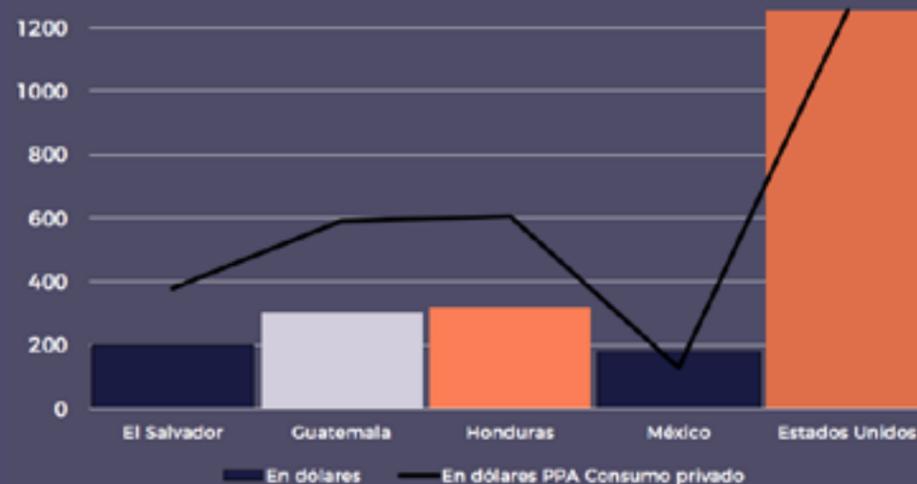
Algunas estimaciones sugieren que dos terceras partes del crecimiento experimentado por Estados Unidos entre 2011 y 2018, es directamente atribuible a la inmigración (Goldin, 2018). Para la OIM (2019), el grado en que los migrantes pueden contribuir al desarrollo está directamente relacionado con su posibilidad y capacidad de acceder a servicios, integrarse en la sociedad y mantenerse conectados con sus comunidades de origen. Ahora bien, en Estados Unidos los indicadores de empleo decente son desfavorables para los migrantes centroamericanos, comparados con migrantes mexicanos y de otros países, y más notables aún en relación con los trabajadores nativos (Gráfico 9).

Gráfico 7
Países del norte de Centroamérica: comparación del ingreso nominal medio por hora de los asalariados en México y Estados Unidos, 2014
(En dólares y dólares en paridad del poder adquisitivo PPA)



Fuente: Sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT) ILOSTAT (base de datos en línea) www.ilo.org, www.datos.bancomundial.org

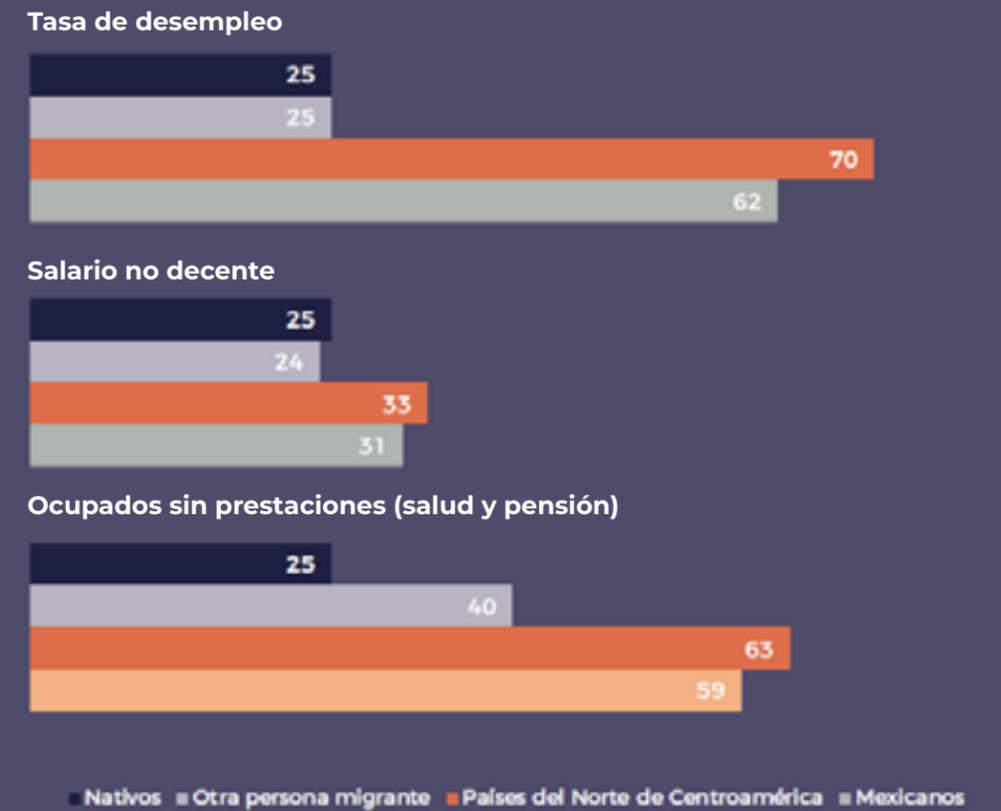
Gráfico 8
Países del norte de Centroamérica: comparación del salario mínimo mensual con México y Estados Unidos 2013
(En dólares y dólares en paridad del poder adquisitivo PPA)



Fuente: Sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT) ILOSTAT (base de datos en línea) www.ilo.org, www.datos.bancomundial.org

Gráfico 9
Estados Unidos: Indicadores de empleo decente, según orden migratorio
(En porcentajes)

Fuente: CEPAL, 2018.



14 Los resultados de una encuesta realizada a trabajadores domésticos remunerados en 14 áreas metropolitanas de ese país mostraron que se trataba de una ocupación desempeñada casi exclusivamente por mujeres (97%) y con una altísima prevalencia de migrantes: un 78% de los trabajadores domésticos remunerados había nacido en el extranjero. El 60% de las personas encuestadas se identificaban como latinas, el 23% como blancas, el 9% como negras y el 9% como asiáticas. El 47% de las personas trabajadoras migrantes se encontraba en situación migratoria irregular y, por lo tanto, en peligro de ser deportadas. El 41% del personal doméstico entrevistado hablaba muy mal o no hablaba inglés y el 39% no había alcanzado a completar la escuela secundaria. La encuesta mostró, además, que los latinos percibían salarios menores, y los indocumentados, aún más bajos. Estos últimos enfrentaban peores condiciones laborales y con escasa capacidad de negociación. Aceptaban muchas veces realizar tareas no incluidas en el acuerdo laboral sin recibir compensación monetaria y la mayoría no disfrutaba ningún tipo de beneficio social. Los trabajadores residentes en el domicilio de su empleador experimentaban mayores niveles de vulnerabilidad y abuso, y una gran parte debía trabajar jornadas más largas que las pactadas e interrumpir sus pausas de descanso sin cobrar las horas extra trabajadas (L. Burnham y N. Theodore, 2012).

EL “BONO MIGRATORIO”

En la dinámica migratoria lo que está ocurriendo implícitamente es una transacción entre países de origen y de destino.



BONO DEMOGRÁFICO

En el capítulo que aborda el Contexto de las migraciones recientes se sugirió el término “bono migratorio”, para expresar las ventajas mutuas que obtienen las sociedades emisoras que aún gozan del bono demográfico, pero no tienen la capacidad de integrar social y económicamente a sus jóvenes, y las sociedades receptoras que justamente demandan un determinado perfil de inmigrantes.

Así, los migrantes establecen un vínculo que ofrece equilibrio socioeconómico entre países de origen y países de destino. En la dinámica migratoria lo que está ocurriendo implícitamente es una transacción entre países de origen y de destino. Los países de origen trasladan buena parte de su bono demográfico y a cambio reciben remesas que alivian la pobreza en millones de hogares y, además, estabilizan sus cuentas nacionales. El flujo migratorio acumulado representa el 30% de la población en edad productiva de salvadoreños, el 8% de guatemaltecos y el 10% de hondureños (BID, 2019).

Entre 1950 y 1975 se produjo en los países del norte de Centroamérica un alto crecimiento demográfico debido a la reducción de la tasa de mortalidad. Su población se incrementó a una tasa promedio anual del 2.8%. Cuando una población crece a ese ritmo se duplica cada 25 años. Así, el número de habitantes de los tres países pasó de 6.9 millones en 1950 a 13.7 millones en 1975. Si bien posteriormente la tasa de crecimiento se redujo como resultado de la disminución de la fecundidad, en 2020 su población está alcanzando poco más de 34 millones de habitantes.

En el período de alto crecimiento poblacional, el reto de la política pública fue atender a la creciente población infantil, principalmente en materia de educación primaria y salud. La transición demográfica ha generado en estos países el denominado bono demográfico, que implica una menor transferencia de recursos del grupo etario económicamente activo al no activo (los menores de 15 años y mayores de 65 años), pero también genera una fuerte necesidad de crear empleos. En 1970 la proporción de población menor de 15 años representaba el 45.6% de la población total en El Salvador, el 45.8% en Guatemala y el 47.4% en Honduras. Como consecuencia del cambio demográfico, su peso ha disminuido en 2020 al 26.5% en El Salvador, el 33.3% en Guatemala y el 30.5% en Honduras. En 2020 la población de 15 a 49 años representa el 52.6% en El Salvador, el 53.5% en Guatemala y el 55.1% en Honduras.

A partir de la primera década del 2000 se abrió una ventana de oportunidad demográfica que perdurará hasta el 2040. En todo este periodo, el crecimiento de la población en edades activas superará considerablemente el crecimiento de la población en edades inactivas. A partir de entonces la relación empezará a invertirse, aunque tardará aún varias décadas para volver al nivel que tenía antes de iniciar este ciclo de bono demográfico.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en todos los casos la exportación del bono demográfico de Centroamérica es muy superior al promedio latinoamericano. En Honduras y Guatemala la emigración representa alrededor del 16% del bono demográfico, cifra que duplica el promedio latinoamericano. En El Salvador la proporción se eleva al 36%. En todos los casos los países enfrentan dificultades para retener su bono demográfico y beneficiarse de éste. Por el contrario, Estados Unidos se ve ampliamente favorecido por esta migración que representa una virtual importación del bono demográfico generado en Centroamérica.

IMPACTO DE LAS REMESAS

En 2019 las remesas internacionales hacia la subregión superaron los 21.5 mil millones de dólares, equivalente a más de una quinta parte de las remesas totales de América Latina y el Caribe. Representaron el 18% del PIB de El Salvador, el 17% del PIB de Honduras y el 13.8% del PIB de Guatemala (Tabla 6), frente a menos del 2% en el caso del resto del hemisferio y menos del 1% a nivel global.

Las remesas se han convertido en un componente clave de la actividad económica de los países del norte de Centroamérica, representando el 19% del PIB subregional, y alrededor del 90% de las exportaciones y casi la mitad de las importaciones (Tabla 7). Son cifras tan significativas que cierran las brechas de balanza de pagos en los países de la subregión, dándoles estabilidad macroeconómica.

El 54% de los migrantes recientes envían remesas a sus países de origen. En términos *per cápita*, El Salvador mantiene las remesas más altas (839 dólares), seguido de Guatemala (550 dólares). A pesar de que Honduras tiene las remesas *per cápita* más bajas de la subregión, éstas son casi cuatro veces más altas que el promedio del hemisferio. Sin las remesas, la tasa de pobreza en los tres países aumentaría un 2% y más específicamente en los hogares que reciben ese dinero la tasa de pobreza se incrementaría en casi 13 puntos porcentuales en El Salvador, 18 puntos en Guatemala y 14 puntos en Honduras (Tabla 8). Ese mayor impacto en los hogares guatemaltecos se explica porque el 70% de los migrantes envía remesas a sus familiares, frente al 50% promedio de hondureños y salvadoreños (BID, 2019).

El monto de las remesas cubre, en promedio en los tres países, el 80% del costo de la canasta básica ampliada de una familia, y facilita el acceso a la canasta básica alimentaria. Por otro lado, más del 50% de los migrantes guatemaltecos reporta tener ahorros, en comparación con un 46% de los salvadoreños y un 43% de hondureños. Sólo un 2% de los migrantes guatemaltecos indica haber comprado una casa en Estados Unidos, en comparación con un 7% y un 8% de hondureños y salvadoreños, respectivamente. En el caso de los guatemaltecos, sus inversiones están concentradas en el lugar de origen (BID, 2019).



Sólo un 36% de los migrantes guatemaltecos mantiene sus ahorros en Estados Unidos, mientras que, en el caso de los migrantes salvadoreños y hondureños, los porcentajes ascienden a 83% y 58% respectivamente.



Por otro lado, solo un 36% de los migrantes guatemaltecos mantienen sus ahorros en Estados Unidos, mientras que en el caso de los migrantes salvadoreños y hondureños, asciende a 83% y 58% respectivamente. Un 28% de los guatemaltecos indica que ha comprado una vivienda o que la está construyendo en el lugar de origen, en comparación con el 18% de hondureños y el 13% de salvadoreños (BID, 2019).

A pesar de esos impactos positivos, la debilidad estructural de las economías receptoras seguirá provocando migraciones en los próximos años, y no podrán generar las condiciones para potenciar los efectos multiplicadores de las remesas ni su eventual uso como fondo de inversión productiva. Las remesas, en realidad son, como se ve, un fondo salarial, o sea, la forma en que los migrantes envían parte de sus salarios a sus familias y comunidades. En otras palabras, la remesa equivale al salario del migrante en su propio país empleado formalmente (Puentes et al, 2010 y Canales, 2008).

Eso significa que no son un complemento del ingreso de los hogares, sino un componente central del presupuesto familiar, sin el cual la vida diaria de esos hogares se vería gravemente afectada.

En conclusión, el problema de estos países no es cómo impulsar el potencial productivo de las remesas, sino cómo transformar su base económica para impulsar un sostenido y sustentable de desarrollo. El alivio que ofrecen las remesas a los hogares pobres, es una oportunidad para reformar las economías.

Tabla 7
Países del norte de Centroamérica:
Indicadores representativos del peso
relativo de las remesas, año 2019

País	PIB	Exportaciones	Importaciones
El Salvador	21.0	118.4	51.4
Guatemala	13.8	92.6	53.9
Honduras	22.0	61.5	42.6

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de los bancos centrales.

Tabla 6
Países del norte de Centroamérica: Evolución de las remesas, años 2015-2019

País	2015	2016	2017	2018	2019	Estructura (en %) 2019
En millones de dólares						
El Salvador	4,257	4,544	4,985	5,391	5,650	21.0
Guatemala	6,285	7,160	8,192	9,288	10,508	13.8
Honduras	3,650	3,847	4,305	4,760	5,349	22.0

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de los bancos centrales.

Tabla 8
Países del norte de Centroamérica: Tasa de pobreza con y sin remesas, para la población total y para los hogares receptores de remesas (en %)

País	Tasa de pobreza para la población total			Tasa de pobreza en hogares con remesas		
	Total	Sin remesas	Diferencia	Total	Sin remesas	Diferencia
El Salvador	37.8	39.9	2.1	41.5	54.1	12.6
Guatemala	50.5	52.0	1.5	39.5	57.2	17.7
Honduras	53.1	55.5	2.4	39.5	53.3	13.8

Fuente: BID, 2019.

POLÍTICAS MIGRATORIAS DE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

Los flujos migratorios desde los países del norte de Centroamérica están altamente condicionados por los marcos de las políticas migratorias de México, principal país de tránsito - y segundo de destino - y sobre todo de Estados Unidos, principal país de destino.

En Estados Unidos, desde la campaña electoral de 2016 y en lo que va de la gestión del presidente Donald Trump, el tema se ha convertido en el centro del debate político, en el cual los países de la subregión han entrado a escena, pues constituyen el mayor número de migrantes de los últimos años.

Aunque los impactos de la pandemia en la economía y la salud han eclipsado otros temas, en la campaña electoral del 2020, el tema migratorio seguirá en el debate polarizado de la sociedad estadounidense. Por su parte, México transitó en menos de un año, entre 2019 y 2020, de una política de puertas abiertas a los migrantes de las caravanas, a otra restrictiva de militarización de la frontera sur.



LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS

Si bien el presente estudio pone mayor énfasis en el análisis de la migración desde la perspectiva de Centroamérica, resulta necesario hacer referencia al papel que México y Estados Unidos juegan en los flujos migratorios, no sólo por ser el principal tránsito y principal país de destino, respectivamente, sino porque sus políticas, activas o pasivas, son determinantes para entender el ciclo migratorio centroamericano. No se presenta un análisis exhaustivo, sino una identificación de las principales características de sus políticas en los últimos años, que son relevantes para la comprensión del fenómeno en su dinámica actual y en su eventual proyección futura.

El marco de la política migratoria vigente fue establecido en la reforma de 1987 y conllevó la readecuación de la arquitectura institucional y la regularización de alrededor de 3 millones de migrantes. Los procesos de reforma reflejan las dinámicas internas de Estados Unidos y la propia agenda de la Casa Blanca, que ha sido relevante en las administraciones de Barak Obama y Donald Trump. Se trata de dos enfoques en apariencia muy distintos, pero que ofrecen los mismos resultados en términos de deportaciones masivas de migrantes, que es el objetivo común, dada la preeminencia del enfoque de seguridad sobre el enfoque de desarrollo y derechos humanos - incluso sobre el análisis de empleo inmigrante y costo/beneficio en diversas actividades económicas - a la hora de abordar la cuestión migratoria.

Por eso, el énfasis de la política migratoria ha estado centrado en la contención de los flujos migratorios, inicialmente en la frontera sur estadounidense, posteriormente en México y, en menor medida, en los países de origen. De ello deviene que las deportaciones se constituyan en la principal herramienta de respuesta, tanto desde la perspectiva del control como de la disuasión de flujos migratorios irregulares, aunque solo constituyan una manera de administrar uno de los eslabones del ciclo de migración y no representen un abordaje comprehensivo ni sostenible de la migración irregular centroamericana, para - en alianza con los países expulsores - actuar sobre el primer eslabón del ciclo migratorio, que consiste en contribuir al desarrollo local, que es donde se localizan las fuentes de la expulsión de poblaciones. Tampoco la política incorpora de manera robusta acciones para garantizar la reinserción en los países de origen una vez que los migrantes son deportados. Este tendría que ser el último eslabón del ciclo, a fin de contener nuevos intentos de migración irregular.

Las diferencias sustantivas entre las últimas dos administraciones radican en la estrategia y el discurso político. El gobierno de Obama propuso regularizar a los migrantes ya internados en territorio estadounidense y que laboraban bajo un régimen informal, a la vez que reforzó la frontera sur, aumentó los controles y las deportaciones para disuadir la llegada de nuevos migrantes. El gobierno de Trump se propuso expulsar a los migrantes - ya ingresados - , y con medidas más fuertes y restrictivas contenerlos al sur de la frontera, involucrando a los países de origen y tránsito, como México y Guatemala, principalmente, a fin de contener los flujos migratorios.

Así, a partir de 2019, México se convirtió en la práctica, en “tercer país seguro” al haber documentado alrededor de 15,000 migrantes centroamericanos que viajaban en caravanas, pretendiendo cruzar la frontera de Estados Unidos.

Posteriormente México se negó a formalizar esa forma de cooperación y ofreció como alternativa la militarización de la frontera sur, desplazando unos 6,000 efectivos. En la misma dirección, en julio de 2019 Guatemala suscribió un convenio denominado “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Guatemala relativo a la Cooperación Respecto al Examen de Solicitudes de Protección”, un convenio marco que, para muchos observadores, constituye un acuerdo de “tercer país seguro” a fin de recibir a los hondureños y salvadoreños deportados de manera exprés mientras las autoridades estadounidenses examinan las solicitudes de asilo, lo cual puede tener un plazo desde tres meses hasta tres años. Posterior a este acuerdo, El Salvador y Honduras aceptaron un convenio similar. Un año después, sin embargo, estos acuerdos bilaterales fueron declarados nulos por el sistema judicial de Estados Unidos.

“ El énfasis de la política migratoria se ha centrado en la contención de los flujos migratorios. ”

La ausencia de una política bipartidista sobre la materia durante las administraciones de Obama y Trump, obligó a la Casa Blanca a sostener su agenda migratoria por medio de memorándum, documentos de orientación, declaraciones políticas, reglamentaciones y asignación de recursos de emergencia que, aunque son disposiciones temporales, en el corto plazo han tenido el efecto de modificar sustancialmente las instituciones de seguridad fronteriza y de inmigración de la administración federal. Es poco probable que esta agenda adquiera categoría de reforma de ley, por lo menos durante el 2020 y, por tanto, que se le asignen fondos de la Cámara de Representantes, al menos mientras no se recupere el consenso bipartidista.

Los enfoques de la política migratoria estadounidense han fluctuado desde inicios del siglo XX entre seguridad nacional y diversidad cultural. Hasta 2016 las medidas de política, sean restrictivas o expansivas, se correlacionan con esos enfoques, aunque básicamente, aparte del estilo de aplicación y del discurso público de los líderes políticos, no hubo mayor variación entre administraciones republicanas y demócratas pasadas. Ha operado, sin embargo, como variable independiente, el aumento de leyes estatales, de enfoque restrictivo, impulsadas por sectores conservadores que, aunque han sido impugnadas en los tribunales federales, retardando su entrada en vigencia, comparten el enfoque de conculcar derechos de la comunidad migrante, a la vez que reflejan el temor y recelo de sectores significativos de la población en varias regiones frente a los migrantes.

Los distintos enfoques de política migratoria han conservado objetivos como asegurar las fronteras, mejorar el sistema de inmigración, identificar a los migrantes irregulares y trabajar con los países de origen y tránsito de migrantes, a fin de contribuir a la mejor gestión de los flujos migratorios. Ese trabajo conjunto con los países del Sur, expresado, por ejemplo, en el “Plan Alianza para la Prosperidad de los países del triángulo norte de Centroamérica” -diseñado durante el gobierno del presidente Obama- y, más recientemente, en “América Crece”, nuevo instrumento de cooperación diseñado por la administración Trump, en la práctica han perdido el énfasis en la dimensión preventiva, particularmente a partir de la decisión, en 2019, de recortar los fondos de cooperación para el desarrollo en los países del norte de Centroamérica, que se ejecutaban a través de programas de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y distintas secciones del Departamento de Estado, como de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) y de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo (DRL).

Si bien esta suspensión ha sido levantada, el proceso para “reabrir” la cooperación enfrenta desafíos de gestión política y administrativa, a la vez que es interpelada a ser reorientada, a partir de abril de 2020, en el marco de la emergencia de la pandemia del Covid-19.

En resumen, y sin pretender ser exhaustivos, los lineamientos de la agenda del presidente Trump incluyen:

- La creación de un fondo fiduciario permanente para la frontera, que se financiará con “las tasas y ganancias” generadas en las propias fronteras. Con esos fondos se ha propuesto concluir el perímetro del muro en zonas prioritarias pendientes, básicamente en Texas (Mapa).
- Cambios en el sistema de concesión de residencias permanentes, sin reducir su número (en 2017 se otorgaron a 1.1 millones de migrantes de todo el mundo).
- Clausura de la “lotería de visados para la diversidad”, creado en 1990 y que asignaba aleatoriamente hasta 50,000 visas anuales a ciudadanos de países con bajas tasas de migración, que beneficiaban especialmente a africanos.
- Reducción de peticiones de asilo, pues, de acuerdo al criterio del Presidente, se basan en argumentos “frívolos”. Los solicitantes de asilo deben esperar en México o bien volver a sus países de origen mientras se resuelve su caso. (15)
- Política de “tolerancia cero” que consiste en perseguir a cualquier persona que cruza la frontera sin documentación o que es descubierta viviendo en Estados Unidos, lo cual ofreció la cobertura para las controversiales separaciones de miles de niños migrantes de sus padres.
- Clausura del programa de Acción Diferida para los llegados a la Infancia (DACA), que había sido aprobado durante la administración Obama.

15 Este concepto es lo que se denomina la “frontera vertical” que convierte a México y Guatemala en espacios de contención de flujos migratorios. Una situación similar se observa en Europa con la externalización de la frontera Schengen hacia Marruecos y otros países del norte de África.

LA POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO

La política migratoria de México expresa una tensión parecida a la política migratoria de Estados Unidos del último siglo. Por un lado, velar por la atención de los derechos de las personas que transitan por su territorio, en atención a los preceptos de la Constitución mexicana y a las convenciones internacionales aprobadas sobre la materia; además, es un trato que México ha reclamado para sus propios migrantes en Estados Unidos. Por otro lado, priorizar los intereses de seguridad nacional endureciendo los controles migratorios. Esta dimensión de la política está en parte condicionada por las relaciones bilaterales con Estados Unidos, que incluyen intercambios comerciales, la dependencia energética de México y el diálogo político.

México identifica varios flujos de movilidad y migración internacional: emigración, migración de retorno, migración circular, movimientos trasfronterizos, inmigración, extranjeros y naturalizados, migración de tránsito, asilo y, a partir de los masivos flujos de guatemaltecos en la década de 1980, refugiados, mediante un protocolo firmado con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). A cada una de estas categorías corresponden perfiles distintos de migrantes que se modifican según el contexto político y económico que atraviese México.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, la política migratoria mexicana enfatizó la restricción de entradas y el refuerzo de los controles fronterizos, aunque en el siglo XX se aplicó una política de apertura selectiva, particularmente a exiliados políticos de la guerra civil española, de la II Guerra Mundial y de los regímenes autoritarios de Centro y Sudamérica en las décadas de 1970 y 1980. Pero la política general siguió siendo restrictiva, y ha sido durante la última década que se registra una serie de cambios importantes.

A partir de 2008 se detuvo la criminalización de migrantes irregulares, y el otorgamiento de protección a los migrantes por parte de organizaciones civiles y familias pasó de ser un delito penado con prisión, a ser considerado una falta administrativa del migrante. En 2011 entraron en vigor la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley de Migración, y se introdujo en la Constitución una reforma que refuerza la observancia de los derechos humanos. En 2014 comenzó a operar el Programa Especial de Migración y se publicó la Ley General de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescente. En general, se introdujeron normas que reconocen los derechos económicos, sociales y culturales para migrantes permanentes y en tránsito, y se iniciaron esfuerzos de armonización de normas federales y estatales en materia migratoria.

No obstante, y contrario a la orientación de esa arquitectura normativa, en años más recientes, México ha impulsado programas restrictivos para intentar detener la migración indocumentada en sus dos fronteras, aunque con mayor dureza en la frontera sur. Se trata de estrategias conjuntas con Estados Unidos y Canadá, en el marco de negociaciones para incorporar migrantes mexicanos en los mercados laborales de los dos países del norte.

La migración de tránsito ha estado expuesta a la violación de los derechos de las personas que se desplazan, elevando su vulnerabilidad ante los grupos criminales. Esto, a pesar de haber implementado varios instrumentos de protección, como el Plan Sur en 2001; el Acuerdo para la Creación del Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (GASEF) entre México y Guatemala en 2002, y el Programa Frontera Sur en 2014. La tendencia reciente apunta hacia el alza de persecución de migrantes irregulares, con afectación de su derecho al debido proceso. Por otro lado, el clima de rechazo a los migrantes está provocando divisiones en la sociedad mexicana, expandiéndose su criminalización y discriminación.

“

En 2011 entraron en vigor leyes que reforzaron la observancia de los derechos humanos.

”

La intensificación de las caravanas de migrantes de los países del norte de Centroamérica, que se observó entre septiembre de 2018 y abril de 2019, expusieron la dualidad de la política migratoria de México, desde la transición entre la presidencia de Enrique Peña Nieto a la de Andrés Manuel López Obrador. Ambos gobiernos decidieron poner en marcha una política de puertas abiertas entregando tarjetas temporales de un año por razones humanitarias, a fin de que los migrantes ya documentados continuaran su marcha hacia la frontera con Estados Unidos e incluso que, mientras lograban su ingreso, pudieran incorporarse al mercado laboral en el país de tránsito. Hasta febrero de 2019 se habían entregado más de 15,000 tarjetas.

Muro fronterizo entre Estados Unidos y México

Existen 1.046 km de valla que separan a ambos países.



Ante la imposibilidad de internarse en Estados Unidos, la población migrante en México se incrementó de manera súbita. En consecuencia, comenzó a subir la presión política interna para contener la política de apertura, mientras Estados Unidos reclamaba a México el cierre de sus fronteras. El gobierno de López Obrador decidió dar marcha atrás a su política de apertura. No solo eso, las presiones estadounidenses hicieron recaer los costos sobre México. Obligó a que mientras se aprobaban las solicitudes de asilo los migrantes irregulares fueran remitidos a México. Estados Unidos además estipuló que mientras se haya gestionado un proceso de regularización por asilo, el migrante debe permanecer en el país donde se gestionó.

La dualidad evidente entre la narrativa y la acción del gobierno del presidente López Obrador, incorporó en 2019 un nuevo instrumento: el Plan de Desarrollo Integral, orientado a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en el sur de México y en los países del norte de Centroamérica, buscando reducir o absorber parte de los flujos migratorios irregulares a través de México hacia Estados Unidos. El plan, diseñado por la CEPAL, nace sobre un concepto adecuado: reconocer el derecho al desarrollo de las personas en su lugar de origen e incluye tanto inversiones públicas y privadas mexicanas, como alianzas con sectores productivos centroamericanos y la expectativa de inversión y cooperación estadounidense. No obstante que su lanzamiento tuvo buena aceptación, por ahora se encuentra limitado a algunos programas de cooperación bilateral de México con Centroamérica, y supeditado al abordaje de seguridad que está centrado en la contención de los flujos migratorios por parte de la Guardia Nacional.

IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Los principales elementos del cambio de política se resumen así:

i) fortalecimiento de las fronteras sur de México y Estados Unidos, con el aumento de la presencia de personal militar y de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza;

ii) cambio en las políticas de tratamiento de las unidades familiares;

iii) reanudación de la construcción de barreras físicas en la frontera entre Estados Unidos y México, y

iv) aplicación de la política de “tolerancia cero” a los migrantes.

Como parte de esta política, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) realizó una serie de operaciones para separar a las familias cuando los padres fueron remitidos para su enjuiciamiento; sin embargo, esas acciones se interrumpieron en junio de 2018 con una orden ejecutiva presidencial. Adicionalmente, en las políticas internas de Estados Unidos se dejaron sin efecto las guías sobre las prioridades para el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas y se introdujeron mejoras en la verificación electrónica para corroborar si los nuevos empleados tienen autorización de trabajo, buscando una mayor colaboración con los gobiernos locales para la detención de migrantes irregulares.

Este conjunto de medidas, adicionales a los ajustes ya descritos referentes a México, tiene impactos diversos sobre las migraciones centroamericanas. Destacan los siguientes:

- **Reducción de la migración circular**, aquella que describe el fenómeno según el cual, en el transcurso de una década, el migrante atraviesa la frontera del país de destino al menos tres veces, con una estadía en alguno de los países de tránsito de por lo menos un año.

- **Reducción global de las remesas**. Según estimaciones de Abuelafia (2018), las remesas hacia los países del norte de Centroamérica podrían disminuir hasta un 7% como resultado del endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, lo cual incrementará la presión sobre las economías locales, también golpeadas por la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.

- **Establecimiento de un nuevo marco de acuerdos bilaterales en materia de asilo, tras el arribo de tres caravanas de migrantes**. (16) Como ya fue anotado, el gobierno de Estados Unidos promovió en 2019 la firma del Acuerdo de Cooperación de Asilo con los presidentes Nayib Bukele (El Salvador), Jimmy Morales (Guatemala) y Juan Orlando Hernández (Honduras), con la idea de dar respuesta a “una crisis humanitaria y de seguridad en curso en la frontera suroeste debido a niveles históricos de migración irregular y tráfico humano”. El propósito fue “permitir a las personas migrantes pedir protección en la región”, es decir, fuera del territorio estadounidense. (17) El número de migrantes que solicitaron asilo en el año fiscal 2019 y que estaban detenidos en Estados Unidos y México, sobrepasaba el millón. Según el ACNUR, en 2018 se recibieron en México 29,000 solicitudes de asilo y el número aumentó a 59,000 en 2019. En años recientes, el perfil de las personas que solicitan asilo en México ha cambiado de hombres solos a familias completas, mujeres, y niños, niñas y adolescentes no acompañados. En las caravanas de migrantes de octubre de 2019, más del 80% declaró haber tenido un trabajo remunerado en su país de origen (Gráfico 10), pero el precario ingreso y el asedio de las maras (extorsiones) volvían su vida insoportable.

- **Aumento de las deportaciones y retornos, debido a los crecientes controles y regulaciones**. En 2019, por ejemplo, fueron deportados 108,000 hondureños, cifra que representa un notable incremento en comparación con los 75,000 en 2018, patrón que se replica para El Salvador y Guatemala. Entre enero y octubre de 2019, retornaron 217,981 centroamericanos, un 32% más que el año anterior. Según la Oficina para Latinoamérica en Washington (WOLA), las deportaciones desde Estados Unidos se incrementaron en un 21% y desde México en un 42%. Durante 2019 México detuvo como promedio mensual 31,416 migrantes, el número más elevado desde 2001. Entre octubre y diciembre de 2019, 20,000 hondureños y 25,000 guatemaltecos fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.

- **“Racialización” de las migraciones**. El endurecimiento de las políticas migratorias ha ido acompañado de procesos de “racialización” del migrante, esto es, la clasificación de los grupos humanos en términos raciales y la intensificación de la xenofobia contra grupos étnico-raciales diferentes o frente a personas desconocidas de rasgos latinos y de otras regiones. Este supuesto temor a los que son diferentes termina generando actos de discriminación basados en prejuicios (históricos, religiosos, culturales y nacionales) que llevan a quien los reproduce a justificar las prácticas de segregación y discriminación. De esta manera una de las formas más comunes de rechazo puede asociar xenofobia y racismo hacia el migrante (o el extranjero) y sumar otros factores de discriminación, como la condición social, el género, la edad u otros atributos (Kundnani, 2001).

- **Aumento de la exposición a redes criminales**. El “blindaje” de las fronteras sur de México y Estados Unidos ha obligado a los migrantes irregulares a buscar otras rutas, por lo general más riesgosas, con fuerte presencia de organizaciones criminales, convirtiéndolos en presas de las redes de tráfico ilícito (Esquema 2). El Reporte Global de Tráfico Ilícito de Personas Migrantes, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2018), señala que el flujo de migrantes en la frontera entre México y Estados Unidos involucra a más de 800,000 migrantes traficados, lo cual genera un ingreso anual de alrededor de 4 billones de dólares para los traficantes de migrantes.

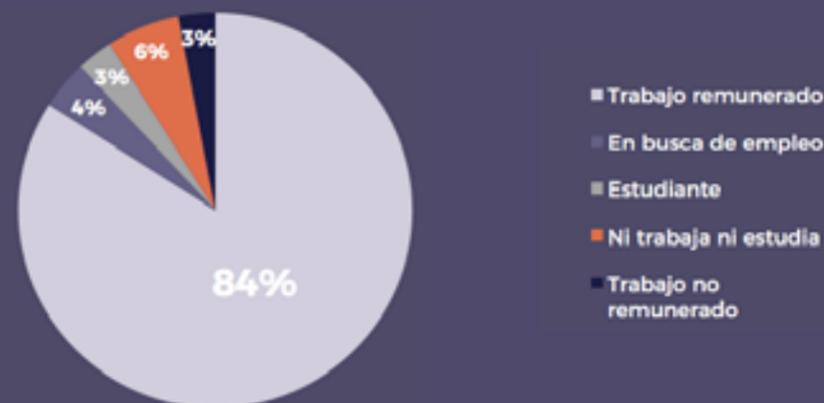
Esquema 2
Modalidades de la trata de personas



Fuente: UNODC, 2018.

MIGRANTES IRREGULARES SIN CONDICIÓN CIUDADANA

Gráfico 10
Países del norte de Centroamérica: Ocupaciones de las personas migrantes provenientes de las Caravanas de Migrantes, octubre 2019 (en %)



Fuente: BID, encuesta diciembre 2019.

16 La primera de estas caravanas se organizó el 13 de octubre de 2018 y estuvo integrada principalmente por 1,000 hondureños. Una semana después salió, también desde Honduras, la segunda caravana, esta vez nutrida de salvadoreños y guatemaltecos y en menor número de migrantes extra-regionales. La tercera caravana, integrada por unas 3,000 personas, salió a mediados de enero de 2020, pero las autoridades mexicanas impidieron su paso y la mayoría fueron retornados. Nueve meses después, el senador demócrata Robert Menéndez publicó el informe ¿DHS Fuera de control? Un operativo en el extranjero, infracciones y mentiras, en el que denuncia que, en los operativos de contención de la tercera caravana, llevados a cabo en Guatemala, participaron agentes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, violando las leyes de este país y de Estados Unidos, malversando incluso recursos del Departamento de Estado.

17 Además, se enfocarían en combatir el accionar de los traficantes de personas ("coyotes").

Dos rasgos característicos de las migraciones centroamericanas son, por un lado, su racionalidad económica, y, por otro lado, la vulnerabilidad de los migrantes irregulares. (18) En efecto, los migrantes por lo general encuentran mejores ingresos y calidad de vida en el país de destino, pero, a la vez, mientras permanecen despojados de su condición ciudadana siguen siendo vulnerables a violaciones laborales, abusos físicos, segregación social y discriminación étnica. Hay que agregar que la migración irregular de los centroamericanos no es una elección, es el recurso al que se acude cuando se les han cerrado las vías legales. **Esa condición coloca en grave riesgo a las personas y socava la legitimidad de los gobiernos.**

La migración centroamericana ocurre en el corredor geográfico que ahora constituye Centroamérica con Estados Unidos, donde los países juegan roles como países de origen, tránsito y destino. No son categorías cerradas, pues los países de origen suelen ser también de tránsito, y los países de tránsito pueden convertirse en destinos.

Las naciones involucradas en los ciclos migratorios no fueron sorprendidas por los permanentes y crecientes desplazamientos humanos durante las dos últimas décadas, pero tampoco se prepararon para gestionarlos. Los países de origen registraron los beneficios de las remesas en el consumo agregado y en el balance de las cuentas externas, aunque, por lo general, se desentendieron de la vulneración de derechos de los migrantes y los daños en el tejido social derivados de las rupturas familiares.

Los países de tránsito fueron en general permisivos al paso de migrantes e indiferentes a las violaciones de sus derechos humanos por parte de sus fuerzas de seguridad. A partir de los ataques terroristas del 2001, la crisis económica del 2008 y las políticas migratorias restrictivas reforzadas desde 2016, se ha dificultado el ingreso e inserción de los migrantes en el país de destino, también aumentaron las deportaciones y la problemática migratoria se ha abordado enfáticamente desde el campo de la seguridad.

La escala sin precedentes de desplazamientos humanos irregulares, el desorden en el que ocurren y las desgarradoras tragedias humanas que encierran, desafían la institucionalidad de los países de origen, tránsito y destino, así como de la comunidad internacional.



Además, interpelan la condición del sistema político y socioeconómico que se ha edificado en la región, después de haber superado los conflictos bélicos de la década de 1980, justamente amparados en los pilares universales de democracia y libre mercado. Por otro lado, demandan la aplicación supervisada de acuerdos migratorios intergubernamentales, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptada en diciembre de 2018 en Marruecos (Tabla 9).

Tal y como se aborda en los capítulos 7, 8 y 9 del presente estudio, el desafío de los países de origen y de tránsito es gestionar las cuatro fases del ciclo migratorio a fin de ganar gobernanza: en la primera fase del ciclo migratorio, los países deberán enfocarse en atender las causas y motivaciones de la migración; en la segunda, tendrán que desplegarse esfuerzos conjuntos para mitigar los riesgos y amenazas a la seguridad e integridad de los migrantes durante los desplazamientos; en la tercera fase, los países de origen deben velar porque las condiciones de inserción económica y social en el país de destino no violenten los derechos de sus ciudadanos, y en la cuarta fase, la del retorno, sea voluntario o forzoso, debe estimularse, en los casos correspondientes, el capital social del migrante retornado en su propio beneficio, el de su familia y comunidad.

En el caso de los retornados forzosos, es imperativo reforzar los factores de inclusión social y económica mediante incentivos crediticios, asistencia técnica y conocimiento de mercados.

Así, pues, la gobernanza del ciclo migratorio implica para los países del norte de Centroamérica desafíos de política internacional, actualización y creación de normas e instituciones pertinentes. Adicionalmente, se debe colocar en el centro del debate público la necesidad de fortalecer la gobernanza interna reformando los sistemas político y económico, la prestación de servicios sociales y de seguridad, entre otros, pues su disfuncionalidad es la raíz de la migración irregular masiva.

18 La migración en tránsito es una característica distintiva de los procesos migratorios en los países del norte de Centroamérica. Si bien no existen cifras oficiales del número de migrantes de estos países que transitan por México rumbo a Estados Unidos, se ha estimado que en 2015 fueron alrededor de 417,000 personas, de las que solo el 19% culminaron con éxito su travesía y lograron llegar a Estados Unidos (Canales y Rojas, 2018). Estos migrantes se exponen a diversos grados de vulnerabilidad y riesgos en el camino: un 14% fue objeto de asaltos o robos, un 10.2% sufrió frío extremo, un 8.4% padeció la falta de alimentos y un 1.6% corrió el riesgo de ahogarse en un río o un canal.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

El marco normativo e institucional del tema migratorio está integrado por convenciones y pactos internacionales de común aceptación e instrumentos regionales en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), así como normas e instituciones nacionales, que han venido evolucionado recientemente.

Tabla 9
Clasificación preliminar de los objetivos del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Información y cooperación	Acceso a protección social y servicios	Regularización	Soberanía y seguridad de migrantes	Inclusión Social
1) Recopilar y usar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica	4) Velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada	2) Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen	8) Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos	16) Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social
3) Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración	14) Mejorar la protección, asistencia y cooperación consular a lo largo de todo el ciclo migratorio.	5) Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular	9) Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.	17) Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
23) Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular	15) Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos	6) Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente	10) Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional	18) Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
	20) Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras, económicas y fomentar inclusión financiera de los migrantes	7) Abordar y reducir las vulnerabilidades de la migración	11) Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.	19) Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en los países
	22) Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas	12) Aumentar la certidumbre y previsibilidad de procedimientos migratorios para la verificación de antecedentes, evaluación y derivación.	13) Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas	21) Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.

Fuente: Elaboración propia en base al Pacto Mundial de la ONU

Dentro de las primeras, por ejemplo, en el marco de las Naciones Unidas, los países del norte de Centroamérica han aprobado los más importantes instrumentos legales sobre migración y derechos laborales, notablemente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Tabla 10); dentro de las segundas, el SICA ha venido impulsando la formulación de un Plan de Acción Integral sobre Migraciones (PAIM), que incluye un amplio elenco de medidas normativas, institucionales y de política, que debe ser consensuado por los países miembros, y dentro de las terceras, los países se han dotado una serie de leyes y una arquitectura institucional con el propósito de acompañar y proteger a los migrantes durante el ciclo migratorio. Éstas son herramientas relativamente recientes, diseñadas en las dinámicas de reacción frente al número de personas que abandonan sus países, están de tránsito o se convierten en destinos (Tabla 11).

Tabla 10
Países del Norte de Centroamérica: Ratificación por país de los principales instrumentos legales sobre migración y derechos humanos

Instrumentos legales	Guatemala	Honduras	El Salvador
Convenio sobre los trabajadores migrantes (núm. 97)	1952	-	-
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (núm. 45/158 ONU)	2003	2005	2003
Convenio sobre el trabajo forzoso (núm. 29)	1986	1957	1995
Convenio sobre política social (núm. 117)	1989	-	-
Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo) (núm. 19)	1961	-	-
Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) (núm. 118)	1963	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a las normativas vigentes hasta finales de febrero 2020 en los 3 países del norte de Centroamérica.

Tabla 11
Principales instrumentos jurídicos del SICA en temas migratorios

Año de aprobación	Título	Relación con migración regional
1993	Convenio CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)	Objetivo: eliminar obstáculos a la libre movilidad de personas y de capitales
2003	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	Artículo 24. Las partes se comprometen a adoptar posición y estrategias conjuntas para la defensa legítima de sus respectivos connacionales en el exterior, frente a medidas tendientes a la repatriación o expulsión de sus connacionales emigrantes
2002	Mecanismo para el Funcionamiento de las Oficinas Consulares de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el Estado de Veracruz, México	Objetivo: Establecer un mecanismo para el Funcionamiento de las Oficinas Consulares de los países del Sistema de la Integración Centroamericana del Estado de Veracruz, México, con el objetivo de estrechar los vínculos políticos, comerciales, económicos, culturales y para la protección de los nacionales centroamericanos que circulan en territorio mexicano.
2005	Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)	Visa única en estos países para turistas, inversionistas, por negocios, salud, en tránsito, por motivos oficiales o para participar en actividades científicas, humanitarias, religiosas, artísticas, deportivas y de espectáculos públicos.
2008	Declaración de la XXXII y XXXIII Reuniones Ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	En ambas Declaraciones se insruye desarrollar las bases de la Alianza Regional para la Protección del Migrante Centroamericano.
2013	Política Educativa Centroamericana 2013-2030	Acción estratégica No. 10: Establecer políticas expresas y coordinadas entre los países para garantizar el derecho a la educación de la población migrante centroamericana en aspectos tales como: certificación, acreditación, homologación y /o equiparación.
2014	XLIII Reunión ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA	Artículos 9 y 10 sobre puestos fronterizos y crisis humanitaria de flujo de menores no acompañados.
2012-2015	Resoluciones del PARLACEN NO. RAP-0001-1238-2012, RAP-0001-0245-2013, RAP-0003-258-2014, RAP-0008-266-2015	Se acuerda tener posición unificada en tema migratorio ante gobierno de los Estados Unidos, que incluya una política integral de atención a migrantes centroamericanos y apoyo a sus familias en países del SICA
2015	Propuesta de Política Migratoria Regional Integral	Objetivo: consolidar un modelo migratorio regional que asegure la gobernanza de forma integral, ágil, segura y respetuosa de los Derechos Humanos de los flujos migratorios intraregionales y extraregionales efectivo, en el marco del SICA

Fuente: Elaboración propia en base a las normativas vigentes hasta finales de febrero 2020 en los 3 países del norte de Centroamérica.

A pesar de la existencia de este marco normativo multinivel, se puede afirmar que los flujos migratorios se han dejado al azar en los tres países. En tal sentido, no se han implementado políticas de prevención mediante programas de desarrollo en las comunidades; no se ha organizado el primer eslabón del ciclo migratorio, que consiste en el desplazamiento hacia las ciudades intermedias y capitales; no se ha establecido un sistema de acompañamiento de los migrantes, y el cuidado para la preservación de sus derechos ha sido deficiente, en parte por la debilidad institucional y, en parte, por la poca iniciativa de estos países para generar marcos de coordinación y cooperación entre sí, y con México y Estados Unidos.

Desde una perspectiva comparada, en términos generales, la arquitectura estatal con más experiencia es la de El Salvador, dada la creación más temprana (2004) en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de un Viceministerio para salvadoreños en el exterior, con un enfoque de derechos humanos y desarrollo. Mientras tanto, en Guatemala y Honduras las respuestas estatales tienen un marco de objetivos, instituciones responsables y funciones razonablemente bien diseñado, pero aún se encuentran en fase de organización, con un grado de implementación incipiente y bajos recursos asignados. Veamos con un poco más detalle la situación normativa e institucional de estos países.

El Salvador, desde la perspectiva institucional, cuenta con un diseño razonablemente robusto, conformado por dos órganos: el Viceministerio de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, creado en 2004, con un enfoque prioritario de protección de la integridad física de los migrantes, y, a partir de 2011, cuando la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia, se integró el Consejo Nacional para la Atención y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, encargándosele el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección y desarrollo. El Consejo, además, tiene el mandato de coordinar con la sociedad civil organizada (incluyendo empresarios), con organismos internacionales y gobiernos locales, y conduce su trabajo a través de planes quinquenales de desarrollo, de los cuales el último correspondió al período 2014-2019.

Desde la perspectiva normativa, la batería legal, además de la ley de 2011 ya citada, incluye la Ley Especial de Migración y Extranjería, aprobada en abril de 2019, en el marco de un largo y notable esfuerzo de consenso multipartidario. Ambas dimensiones, normas e instituciones, se expresan a través de un conjunto de políticas y programas puestos en marcha a partir de 2015, que incluyen, por ejemplo, el establecimiento de oficinas de atención a migrantes y sus familias, así como la implementación de proyectos municipales orientados a prevenir, dar seguimiento a la migración primaria (hacia los principales centros urbanos en El Salvador) y secundaria (migración irregular hacia México y Estados Unidos), además de ocuparse de la reinserción en sus comunidades, aunque sus logros hasta ahora no son significativos. En 2019 se creó la carrera migratoria con el objetivo de profesionalizar a empleados y funcionarios permanentes.

En **Guatemala** las migraciones fueron reguladas a partir de 1954, aplicándose a extranjeros en tránsito y residentes temporales y nacionalizados; los roles institucionales de rectoría corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Gobernación. Con la adhesión, desde mediados de la década de 1960, a prácticamente todos los convenios y tratados internacionales en la materia, Guatemala camina sobre una dualidad contrastante: adopta los instrumentos internacionales, pero su aplicación interna es lenta e insuficiente. En términos de evolución normativa, es hasta 1998 que se aprobó la Ley de Migración y su reglamento, complementada por la Ley de Nacionalidades y su reglamento en 2006, que compromete al Estado a recibir y proteger refugiados. La noción de migrantes se incorpora en la Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante (Conamigua) en 2007, aunque el principal salto cualitativo se registra en 2016, con la aprobación del Código de Migración, la reforma más comprehensiva al marco regulatorio e institucional, que introduce un equilibrio de enfoque entre derechos humanos y seguridad, y busca atender las dinámicas propias de las nuevas realidades migratorias regionales.

La arquitectura institucional para cumplir y hacer cumplir estas normas no se fortaleció con la disciplina esperada, y continúa en proceso de construcción. Conamigua está en manos de diez empleados que atienden, en una sola oficina instalada en la capital guatemalteca, la compleja realidad de los y las migrantes. La nueva institucionalidad diseñada en 2016, crea el sistema migratorio nacional, integrado por tres instancias: la Autoridad Migratoria Nacional, órgano de coordinación interinstitucional responsable de diseñar y coordinar la política en la materia, que incluye instancias de la sociedad civil y asociaciones representantes de los migrantes, y es dirigido por el Vicepresidente de la República; el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), responsable de ejecutar la política, y Conamigua. Este sistema está en proceso de construcción, particularmente en lo referente a la reconversión de la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación en el IGM, incluyendo el establecimiento de la carrera profesional de sus empleados. De igual manera, la formulación de la política está todavía pendiente de aprobación formal.

En **Honduras** la evolución y transformación normativa e institucional ha ido rezagada en relación a El Salvador y Guatemala. No obstante, en 2014 se emitió la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familias, de la cual se deriva la Dirección de Protección al Hondureño Migrante, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual funge como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Protección al Migrante, instancia de coordinación interinstitucional responsable de atender las necesidades y proteger los derechos de las y los migrantes. Mediante esta ley, el Estado se obliga a implementar políticas y programas de protección a los migrantes, independientemente de si su condición migratoria es irregular o regular. Taxativamente, la norma establece que “el Estado de Honduras promoverá una política integral para el retorno de los hondureños en el exterior y (para) lograr su reinserción social y laboral”.

Adicionalmente, la Ley contempla la creación del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño, que se financia con el diferencial en las operaciones de compra y venta de divisas que maneja el Banco Central, el cual debe alcanzar un monto no menor a los 5 millones de dólares.

Complementariamente, para los migrantes retornados se creó, desde 2015, el Euro-Labor, que es un programa financiado por la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y administrado por el gobierno de Honduras, cuyo propósito es ofrecer empleo a los retornados para las primeras etapas de su reinserción en las comunidades de origen y, a la vez, prevenir la migración de la próxima generación de hondureños mediante oportunidades de educación.

A partir de septiembre de 2011 están en marcha otros programas, como el “Catracho seguro”, que busca ofrecer asistencia médica y mantener prestaciones por desempleo y jubilación para todos los migrantes, y el “Bachillerato en línea para migrantes”.

Como se puede observar, más allá del grado de desarrollo que el marco normativo e institucional va adquiriendo en cada país, se delinear tres tendencias:

I. Se están desplegando un esfuerzo de modernización normativa e institucional en los tres países, habiendo mayor avance en El Salvador y Guatemala, dada la aprobación de nuevas leyes o códigos de migración, que dibujan una nueva institucionalidad, multinivel y multiactor. Se tiende a la creación de sistemas interinstitucionales, que buscan integrar capacidades para atender las múltiples dimensiones de la realidad migratoria, a la vez que se estimula la creación de instituciones especializadas de carácter ejecutivo.

II. Se aprecia una brecha entre la adopción de normas internacionales, la modernización de normas internas e instituciones, y la aplicación efectiva de esas normas y el funcionamiento eficiente de las instituciones creadas, de viejo o nuevo cuño. La brecha, en términos de aplicación de las leyes y eficiencia institucional, si bien es un rasgo característico en buena parte de los ámbitos de política pública de estos países, resulta particularmente crítica en relación con grupos poblacionales que sufren múltiples vulnerabilidades y amenazas, como es el caso de los migrantes irregulares. Esa brecha hace que buenas leyes tengan efectos modestos y que instituciones, bien diseñadas en el papel, carezcan de densidad organizativa y presupuesto suficiente para cumplir sus mandatos.

III. Si bien buena parte de la nueva normativa busca equilibrar las preocupaciones de seguridad con las de derechos humanos y desarrollo, la prevalencia del enfoque de seguridad en el plano regional, y en el diálogo con México y Estados Unidos, condiciona el avance de abordajes integrales, y de políticas e iniciativas que incorporan la mirada desde el desarrollo. Dicho de otro modo, la agenda de seguridad regional que involucra a los países de la subregión, y de seguridad interior del gobierno de Estados Unidos, enmarcan una implementación desequilibrada de las políticas migratorias de los países del norte de Centroamérica, aún en su actual carácter incipiente.

Si a esto se agrega que un marco regional en formación y todavía débil –como el Programa de Atención Integral a las Migraciones del SICA – y un debilitamiento de los instrumentos internacionales en la materia, es claro que la política migratoria que en realidad se aplica en la subregión es aquella que se deriva, en buena medida, de las relaciones bilaterales de estos países con Estados Unidos y México.



EL CICLO MIGRATORIO EN EL NORTE DE CENTROAMÉRICA

Las corrientes migratorias observadas en la región, son multicausales (Martínez Pizarro et al., 2016)

L Las corrientes migratorias observadas en la subregión durante las dos últimas décadas son multicausales (Martínez Pizarro et al., 2016) y son de carácter estructural, como el subempleo y la violencia. Las personas deciden migrar porque están expuestas a riesgos económicos y amenazas a su integridad, y porque carecen de redes de protección social o estas son precarias. La desigualdad social configura el contexto condicionante en el que se suele tomar la decisión de migrar, buscando mejores condiciones de trabajo e ingresos y calidad de vida.

Pero, por lo general, es en los contextos primarios en los que la migración resulta una salida de los jóvenes ante el inmovilismo social de sus familias y comunidades, para la procuración de un capital mínimo que sustente un nuevo proyecto de formación familiar. A veces, el desplazamiento suele ser también un recurso para disolver tensiones y conflictos intrafamiliares o intracomunitarios. Además, inciden contextos de emergencia, como las pérdidas de vivienda, cosechas, negocios y otros bienes a causa de fenómenos naturales, o de ataques inminentes de pandillas y de otros grupos criminales. En estos casos la primera opción de desplazamiento suele ocurrir dentro del país de origen (migración primaria).

Aunque sea de manera breve, cabe agregar una variedad de migraciones que tienen distintos significados para la vida de los migrantes y sus familias, como para las políticas públicas. Por ejemplo, hay migraciones con propósitos de residencia a largo plazo, sea para colonizar tierras o por ofertas de contratos laborales estables. Las migraciones estacionales de trabajadores del campo, sea en regiones del mismo país o en las vecindades fronterizas, que conforman un ciclo predecible y recurrente.

Sin importar el tipo de migración (permanente o estacional, por razones de trabajo o educación), en diversa escala siempre hay desafíos de protección e inclusión de los migrantes.

Como se anotó en el capítulo sobre Políticas migratorias de Estados Unidos y México, en la sección que trata sobre migrantes irregulares sin condición ciudadana, el ciclo migratorio comprende cuatro etapas, a saber:

- a) la salida del hogar
- b) el tránsito hacia el lugar previsto
- c) la inserción social y económica en el lugar de destino
- d) el retorno, sea voluntario o forzoso

Las cuatro etapas del ciclo suelen cumplirse, aunque a veces el proyecto de migrar no alcanza el propósito de inserción en el lugar de destino, pues, ante las adversidades, las personas se ven obligadas a permanecer en distintos lugares de las rutas de tránsito desplegando estrategias de supervivencia.

LA SALIDA DEL HOGAR

El ciclo migratorio irregular empieza con la decisión premeditada del desplazamiento individual, o en grupo, consanguíneo o de afinidad. Esa decisión conlleva una estrategia de financiamiento que involucra a familiares y amigos, incluso puede implicar endeudamiento con instancias formales o informales. Es un proyecto que, si es individual, en el mediano plazo vislumbra la reunificación familiar, sea en el lugar de origen, al retorno, o en el punto de destino, si la inserción social y económica es exitosa. En cualquier caso, la meta del migrante y su familia es crear un fondo de ahorro, con la aspiración a adquirir activos y acceso a la educación de los hijos.

El plan migratorio prevé medios de transporte, alojamiento y la contratación de guías (“coyotes” o “polleros”) y tramitadores fronterizos a lo largo del recorrido, así como la preparación del lugar de destino mediante contactos de confianza que faciliten la inserción social y laboral. Por lo general, el vínculo permanente del migrante con su familia y comunidad es a través de las remesas, que representan muchas veces el equivalente a su propio aporte salarial a la economía familiar, aunque migrar abre la expectativa de mejorar en el corto plazo ese aporte, lo cual parece poco viable en el país de origen.

Ahora bien, en contextos de emergencia, el ciclo comienza por una decisión imprevista y forzada para la supervivencia familiar y, por tanto, ocurre en condiciones sumamente precarias.

TRÁNSITO HACIA LUGAR PREVISTO

Se trata de poner en marcha el plan del desplazamiento. Es el tránsito hacia el lugar de destino. En principio, los tiempos y riesgos de los migrantes irregulares dependen de las distancias, rutas y transportes. Pero en los últimos años resulta determinante la atmósfera que han generado las políticas migratorias restrictivas de los países de tránsito y destino.

En contextos dominados por políticas migratorias restrictivas, los riesgos aumentan considerablemente, los tiempos se extienden mucho más allá de lo previsto y es más frecuente que el migrante sea presa de los entornos criminales. Es probable, además, que para sobrevivir deba insertarse económica y socialmente de manera temporal, o bien decida retornar ante la imposibilidad de auto sostenerse, o porque sea deportado al país de origen. La frustración del desplazamiento en esta segunda etapa suele por lo general abrir el ciclo migratorio una y hasta más veces (migración circular incompleta).

INSERCIÓN LABORAL Y SOCIAL

Cuando se logra arribar al lugar de destino se abre la etapa de asentamiento e inserción social y económica que puede llevar a la inclusión y estabilidad laboral y residencial. Las condiciones y tiempos están sujetos a diversos factores. Sobre algunos el migrante puede ejercer cierto grado de dominio; por ejemplo, mediante el despliegue de sus destrezas y disciplina laboral, la construcción y ampliación de redes de apoyo, y la buena administración de sus ingresos, con salarios dentro de rangos competitivos, condiciones de trabajo adecuadas y contratos formales.

Los factores fuera del alcance de su voluntad se desprenden de la prevalencia de las políticas migratorias en el lugar de destino, los dispositivos de control y persecución de migrantes irregulares, el clima social prevaleciente (hospitalario, indiferente, xenóforo), de los sistemas de protección social y del ritmo de crecimiento de la economía.

RETORNO

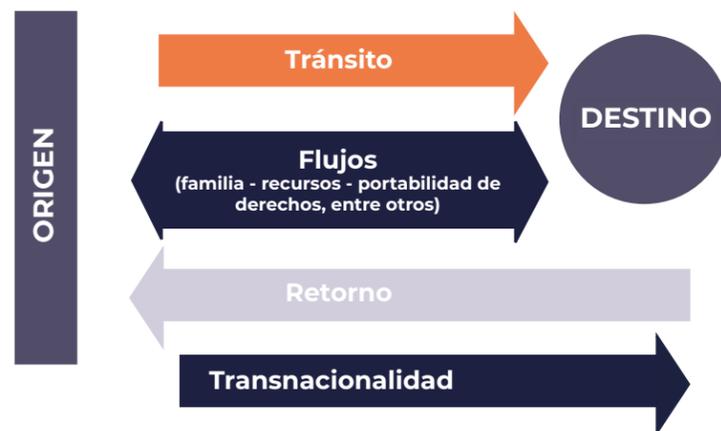
De manera voluntaria o forzada, la probabilidad de retorno al lugar de origen abre otros riesgos y posibilidades. Si el migrante alcanzó un aceptable grado de inclusión en el lugar de destino, es muy probable que, una vez reunificada su familia, aspire a la residencia permanente. Otro escenario es que solo alcance la inserción, es decir, la coexistencia social y posibilidades de sostenibilidad económica, pero sin empatía cultural en el entorno y sin reunificación familiar. En tal caso, habrá previsto la formación de ahorros o adquisición de activos en el lugar de origen para reinsertarse desde una posición más ventajosa en relación a la primera etapa del ciclo, cuando salió de su comunidad. Las ventajas del retorno estarían dadas por la nueva posición económica, las competencias laborales adquiridas, el conocimiento de otras culturas, idiomas y sistemas de organización productiva.

El retorno forzado al lugar de origen suele ser imprevisto y muy probablemente ocurre cuando el migrante lleva poco tiempo en el lugar de destino, lo cual ha limitado la posibilidad de ahorro o inversión en su lugar de origen. En tal caso el ciclo se cierra con frustración y el retorno al lugar de origen ocurre en condiciones más desventajosas que cuando emprendió la primera etapa del ciclo.

El ciclo migratorio supone el flujo transnacional de personas con vínculos familiares y comunitarios, así como también de recursos monetarios y en especie. La intensidad y persistencia de esos flujos depende del éxito del proceso de inserción en el lugar de acogida y del tiempo de la estadía. Típicamente, el envío de remesas al lugar de origen constituye la expresión de vínculos familiares permanentes (Esquema 3).

Si bien los procesos de reagrupación familiar en el lugar de destino o en el lugar de origen (cuando hay un retorno voluntario o no) puede ser un desenlace, la disolución del núcleo familiar es otra probabilidad, sobre todo tras largos periodos de separación y distanciamiento. La reorganización de las labores de cuidado en las familias de migrantes supone una redistribución de roles. Si el flujo de remesas es insuficiente o se ha roto, la mujer asume un doble rol, como generadora de ingresos y cuidado de los hijos menores de edad. Cuando ambos padres han migrado, los hijos dependientes quedan a cargo de los abuelos u otros familiares y quedan más expuestos a riesgos de seguridad (militancia, voluntaria o involuntaria en pandillas) o inmovilidad social (ninis, niños, adolescentes y jóvenes que ni estudian ni trabajan, ya representan 1 de cada cinco, comprendidos entre los 18 y 30 años de edad). (19)

Esquema 3 Ciclo migratorio y el vínculo con lugares de origen



Fuente: elaboración propia en base a Maldonado V. et al., 2018

19 Las migraciones desestructuraron familias y la incorporación masiva de fuerza laboral femenina, en condiciones precarias y de ausencia de redes públicas de apoyo y de familia extendida, empujaron a grandes contingentes de niños/as a las calles. Más del 40% de los hogares está desfragmentado y aumentan los cabezas de familia de la tercera edad, el hacinamiento en las viviendas, la violencia intrafamiliar y el embarazo precoz de niñas.

FACTORES DE VULNERABILIDAD EN EL CICLO MIGRATORIO

Cada una de las cuatro etapas, particularmente de la migración irregular que representa la mayoría de los casos, supone la exposición de la persona ante amenazas y riesgos que violentan sus derechos. Por otro lado, los migrantes, solos o acompañados, poseen un conjunto de características sociodemográficas, tales como la edad, el sexo, el nivel educativo, la pertenencia étnico-racial o la condición familiar, entre otros.

- La condición migratoria

- Organización familiar y roles de género

- Dimensión territorial

- Inserción laboral

- Tránsito

- Desconocimiento de cultura e idioma

- Retorno

LA CONDICIÓN MIGRATORIA

Se deriva de las condiciones del migrante y su familia en el lugar de origen que pueden determinar dos tipos de ciclo migratorio: la del migrante regular (que incluye asilados y personas insertas en el lugar de destino que adquieren la regularización) y la del migrante irregular. De antemano quien inicia el ciclo migratorio en una situación regular le supone contar con credenciales ciudadanas (“tener los papeles en regla”) en los países de tránsito y, una vez en el lugar de destino, aspirar a la residencia, empleo decente, libre movilidad y el ejercicio de derechos, es decir, mejor posición de acceso a bienestar y seguridad. Una condición irregular o indocumentada equivale a la pérdida de una identidad jurídica, lo cual impone restricciones en el acceso a un empleo decente, la protección social y el goce de sus derechos. Plantea durante todo el ciclo la pérdida del estatus de ciudadano lo cual se traduce en vulnerabilidad estructural.

DIMENSIÓN TERRITORIAL

Las regiones bloqueadas en su desarrollo tienden a expulsar más población. El territorio es uno de los factores que mejor explica la disparidad de resultados en ingresos, oportunidades, acceso a servicios, bienestar y goce de derecho. Para el análisis de la migración no da lo mismo nacer en uno u otro lugar. La localidad de origen es un factor importante de la trayectoria migratoria de una persona, familia o comunidad y de la propensión a permanecer, o mudarse dentro o fuera del país. Por otro lado, el territorio hace portador al migrante de simbolismos culturales y ancestrales que también son significativos en el momento de la inserción en los lugares de destino, particularmente apoyándose en redes sociales de identidad. Así como el territorio juega un papel en la decisión de salir, también es relevante para mantener los vínculos con el lugar de origen y al momento de considerar el retorno.

ORGANIZACIÓN FAMILIAR Y ROLES DE GÉNERO

Sigue desmontándose el modelo de familia que situaba al hombre como único proveedor y a la mujer como encargada de las labores domésticas y del cuidado de los hijos. Las familias que tienen como cabeza a una mujer se han incrementado considerablemente; en los países del norte de Centroamérica constituyen en torno al 40% de los hogares, una tendencia que las migraciones durante estas décadas han pronunciado. Por otro lado, el promedio de hijos se ha reducido. La transición demográfica ha sido rápida. Las mujeres se han consolidado en el mundo del trabajo extra doméstico y están presentes cada vez más en los flujos migratorios, sea como cónyuge acompañante, cuidadora o la travesía como proyecto propio. Esto implica un modelo de familia transnacional y que enfrenta el desafío de equilibrar ingresos y cuidado de menores. En el caso de las mujeres y niñas migrantes es imperativo considerar las vulnerabilidades de género, en particular las que las configura como víctimas de violencia y discriminación.

INSERCIÓN LABORAL

El primer desafío del migrante irregular al insertarse en la comunidad de destino es acceder a un empleo decente. De entrada, su estatus migratorio le lanza al mercado informal donde por lo regular es víctima de explotación, trabajos inseguros y mal remunerados. De ahí que su lucha permanente será constituir los mecanismos para ingresar al mercado formal, a fin de protegerse de eventos inesperados como el desempleo, enfermedades o accidentes y acceder a pensiones y jubilaciones. El trabajo formal otorga derechos a los migrantes en el lugar de destino. Significa que la identidad jurídica es una fuente relevante de vulnerabilidad.

TRÁNSITO

Es la fase del ciclo migratorio con mayores riesgos para el migrante irregular, incluso desde que se deja el lugar de origen. Su gravedad depende en gran medida de las condiciones individuales ya descritas, la configuración de las rutas, las instituciones en los países de tránsito, los riesgos criminales y la actitud de las poblaciones residentes a lo largo de la ruta. Sea que el migrante viaje solo o acompañado, factores de vulnerabilidad como edad, género, pertenencia étnica y estatus socioeconómico, son también determinantes en el tránsito y en el lugar de destino. La vulnerabilidad, en primer lugar, es a la integridad física, pero se puede extender a violaciones de todo tipo de derechos humanos. Los niños y las mujeres son vulnerables al maltrato psicológico y físico, y al abuso sexual. La situación de los niños no acompañados es particularmente crítica.

RETORNO

La migración de retorno se volvió relevante desde 2001, con la intensificación de las deportaciones. El retorno voluntario o forzoso es una etapa constitutiva del proyecto migratorio para la gran mayoría de personas. El retorno forzado acrecienta las vulnerabilidades del migrante y tras los Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA) ya no se puede considerar solo como regreso al país de origen. Por lo general se distinguen tres tipos de programas: a) Retorno asistido (asistencia financiera e información a migrantes en situación de vulnerabilidad); b) Programas frente al retorno forzado (reposición de derechos) y c) Los orientados al retorno circular (recuperación de capital humano con nuevas calificaciones) (Martínez, 2014). Las vulnerabilidades del migrante retornado se asocian, entre otras, a la probabilidad de conseguir empleo, las relaciones familiares y personales, los efectos en contextos indígenas rurales y la adaptación a comunidades que han sufrido transformaciones de diversa índole.

DESCONOCIMIENTO DE CULTURA E IDIOMA

Contactar por primera vez con una cultura diferente y no conocer su idioma, es otro factor de inseguridad que se potencia porque no hay políticas de atención a migrantes en tránsito y en lugares de destino, solo iniciativas civiles y religiosas muy importantes pero de limitado alcance. Por eso el rol de las redes familiares y comunitarias constituye una fuente vital de apoyo y protección informal. La migración tiene un costo social para personas, familias y comunidades, en el sentido de que “el desarraigo, las presiones por la aculturación, el choque de culturas y la construcción de nuevos hábitos e identidades personales y colectivas implican un proceso difícil que si bien puede resultar enriquecedor no está exento de conflictos y pérdidas” (Briceño Álvarez, 2010). Otro riesgo de no poseer “papeles” es enfrentar problemas legales, multas y a veces la deportación, no siempre en condiciones de buen trato.

20 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo define como “el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social” (Citado por Espinoza, 2003)

DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA

Las fricciones entre países de origen, tránsito y destino ocurren debido al restringido espacio para desarrollar un diálogo político.

Como se anotó, los flujos masivos de migración irregular han causado tensiones entre y dentro de los países de origen, tránsito y destino, debido, entre otras razones, a disposiciones unilaterales (levantamiento de muros, militarización de fronteras) y, más recientemente, amenazas de castigos comerciales, suspensión de asistencia para el desarrollo y cargas tributarias al envío de remesas. Esas fricciones presionan el ya restringido espacio para desarrollar un diálogo político entre y dentro de los países involucrados. Han entrado en contradicción dos enfoques para contener los flujos migratorios. La visión restrictiva enfatiza en medidas de fuerza, con la expectativa de lograr resultados de contención a corto plazo. Distinto es el enfoque expansivo que reconoce las causas estructurales del problema y propone tratarlas mediante el impulso de planes de desarrollo en los países, regiones y comunidades de origen, **reconociendo que los resultados comenzarán a observarse en el mediano plazo.**

Una de las más recientes iniciativas, el “Plan Alianza para la Prosperidad de los países del Triángulo Norte de Centroamérica”, elaborado por los gobiernos con la colaboración del BID, tras la crisis humanitaria de niños no acompañados en agosto de 2014, sugería un presupuesto

de 20,000 millones de dólares a ejecutar en cinco años, desarrollando acciones en varios campos, como la formación de capital humano, el estímulo de las economías, la seguridad ciudadana y el fortalecimiento institucional, que incluía independencia de jueces y lucha contra la corrupción. El Plan ha dado paso bajo la actual administración estadounidense a una nueva iniciativa conocida como “América Crece”, que enfatiza mucho más las acciones de vinculación con el sector privado, para generar inversión, generación de empleo y desarrollo económico en los países de origen. Los progresos han sido afectados por la emergencia sanitaria que se declaró en la región, a partir de marzo de 2020.

Posteriormente, en octubre de 2018, los gobernantes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México firmaron la “Declaración Política” en la que urgieron a la formulación de un Plan Desarrollo Integral (PDI, 2019), que fue encargado a la CEPAL. El propósito del PDI es promover “acciones que generen desarrollo y oportunidades a nivel local a fin de contribuir a la prevención de la migración irregular y, al mismo tiempo, atacar sus causas”. Hasta mediados de 2020 el PDI es un documento borrador que sigue bajo consulta con los gobiernos y oficinas del Sistema de Naciones Unidas, así como con las agencias gubernamentales de los cuatro países involucrados.

La carencia de concertación política, la baja definición e implementación de planes de desarrollo dejó vacíos en la gobernanza de las migraciones que han acarreado sacrificios humanos y daños en el tejido social. Los gobiernos de la subregión han reaccionado tardíamente frente a una crisis de desplazamiento humano riesgoso, el cual se incrementó aceleradamente en los últimos seis años. Por tanto, su tratamiento demanda una atención en varias direcciones, definiendo objetivos estratégicos y metas de corto y mediano plazo. Debe cambiar necesariamente el marco de políticas que propiciaron la crisis, por un nuevo estilo de desarrollo (PDI, 2019), que es básicamente una tarea de los actores nacionales.

Entre tanto, los gobiernos, con el apoyo de la sociedad civil y los empresarios, deben involucrarse plenamente, pues cuentan con ciertas capacidades para emprender proyectos intermedios que a dinamizar el mercado del empleo, elevar la productividad, mejorar los ingresos familiares y contribuyan recobrar las zonas rurales como espacios dignos de convivencia, con crecimiento, acceso a los servicios esenciales y recuperación del medio ambiente.



Es previsible que el período post Covid-19 refuerce ciertas condiciones propicias para emprender obras necesarias para la reconstitución de las economías locales e integrar los territorios nacionales.



Es previsible que el período post Covid-19 refuerce ciertas condiciones propicias que requerían todos los planes, como la integración subregional, para emprender obras de infraestructura de gran alcance y reducir los costos de la energía con el propósito de contribuir tanto a la integración de los países, como a la mejor integración de los territorios nacionales, apuntando a una reconstitución de las economías locales que aseguren la alimentación básica de la población y revertan los daños al medio ambiente (calidad de suelos, recuperación de la masa boscosa y rescate de cuencas hidrográficas, entre otros). Bajo esa perspectiva resultaría ventajoso trabajar en los territorios más abandonados y promover oportunidades de acceso a salud, educación y empleo para sectores de población propensos a la migración irregular, y, a la vez, formular políticas específicas para el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen el sector de mayor peso en la creación de empleos (Esquema 4).

Una estrategia de gobernanza del ciclo migratorio permitiría proponer nuevos criterios e indicadores que contribuyan a priorizar las inversiones que tengan más impacto en la creación de empleos, generación de ingresos, reducción de vulnerabilidades, atención a poblaciones marginadas, mejorar las condiciones de inclusión económica e introducir criterios de competitividad en las áreas rurales, programas de reducción de la pobreza, etcétera. Es decir, no sólo trabajar en base a los criterios tradicionales de contribución al PIB, generación de divisas e incremento de la recaudación tributaria, entre otros. Si estos criterios no se articulan con la identificación y priorización de las inversiones, estratégicamente, para generar empleo formal y elevar la productividad agrícola, poco éxito tendrá la estrategia en sus objetivos de manejo de los flujos migratorios.

En un nivel intermedio de operaciones, los gobiernos de los países del norte de Centroamérica podrían ganar legitimidad local e internacional mediante una gestión transparente de los procesos administrativos (inversiones, adquisiciones y contrataciones), que contribuirían al fortalecimiento de las instituciones nacionales y de los mecanismos de coordinación entre los países, generando ahorros que podrían emplearse en la cofinanciación de diversos proyectos.



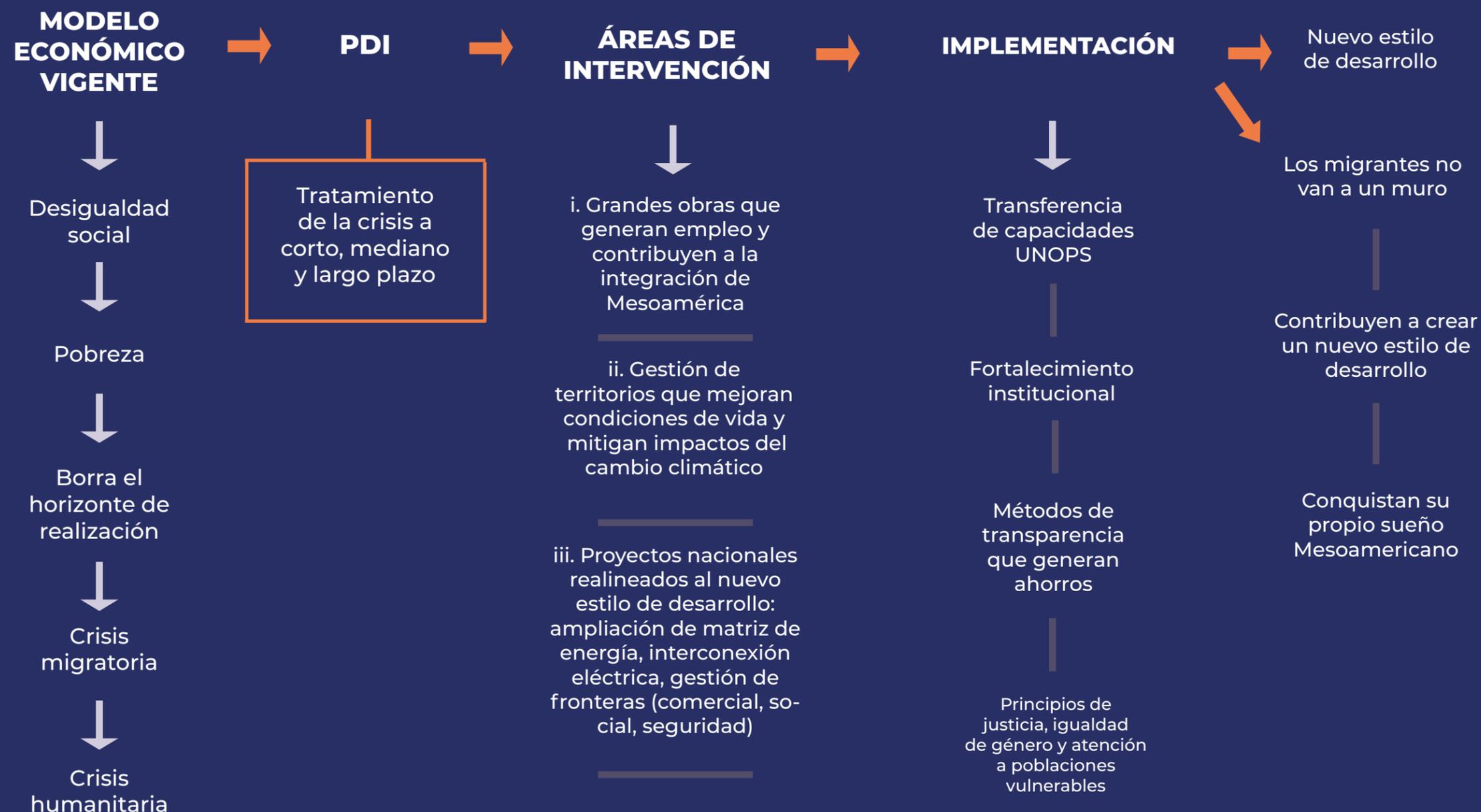
A menor desigualdad social y pobreza, mayor capacidad de mitigación de los impactos de un contexto inseguro (en los términos de seguridad humana), asumiendo que un miembro del núcleo familiar debe arriesgarse a migrar para proveer los ingresos a la familia para acceder a la canasta básica ampliada, que el mercado laboral local le niega, además de las oportunidades de generar activos suficientes para emprendimientos en el país de origen.

Sin embargo, la agudización de la crisis económica y de seguridad provoca que el migrante no sea sólo del cabeza de hogar, sino también el conyugue y, crecientemente, los núcleos familiares. Por otro lado, las expectativas de reunificación familiar, aunadas a los factores de expulsión de los países de origen orillan a la migración de niños sin acompañantes mayores, exponiéndolos a las peores formas de trabajo infantil.

En el plano inmediato tendrán que atenderse emergencias para salvar vidas y mitigar el sufrimiento de las personas, extender las redes de protección social, sobre todo a los más vulnerables. Esto implica un manejo de las crisis humanitarias, pero, sobre todo, reclama la configuración de un marco político entre los gobiernos que les permita asumir la responsabilidad compartida y diferenciada del ciclo de las migraciones irregulares.

Entre los retos más persistentes destacan la necesidad de un compromiso y una estrategia de largo plazo de los países de origen, tránsito y destino, que incluyen la articulación de los componentes de cada campo de las políticas, mandatos, prioridades y visiones; además, la orientación y calidad del recurso humano con que se cuenta cada país para innovar; las capacidades institucionales para el fomento de la innovación; la vinculación entre el sector académico y el sector productivo, y la importancia del uso de información como base para la toma de decisiones y la mejora de las políticas públicas.

Esquema 4 El círculo virtuoso de la migración



Fuente: Elaboración propia.

MIGRACIONES EN TIEMPOS DEL COVID-19 (POST-SCRIPTUM)

La propagación hacia las Américas de la pandemia del Covid-19 y las disposiciones gubernamentales de cierre de fronteras en los países del norte de Centroamérica, desde mediados de marzo de 2020, alteró súbitamente, durante al menos los siguientes tres meses, las dinámicas migratorias en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos. Aunque todavía en abril hubo migrantes centroamericanos y otros provenientes de Sudamérica, el Caribe y África, intentando cruzar las fronteras en la subregión y México, el flujo migratorio disminuyó notablemente a partir de mayo y hasta se revirtió.

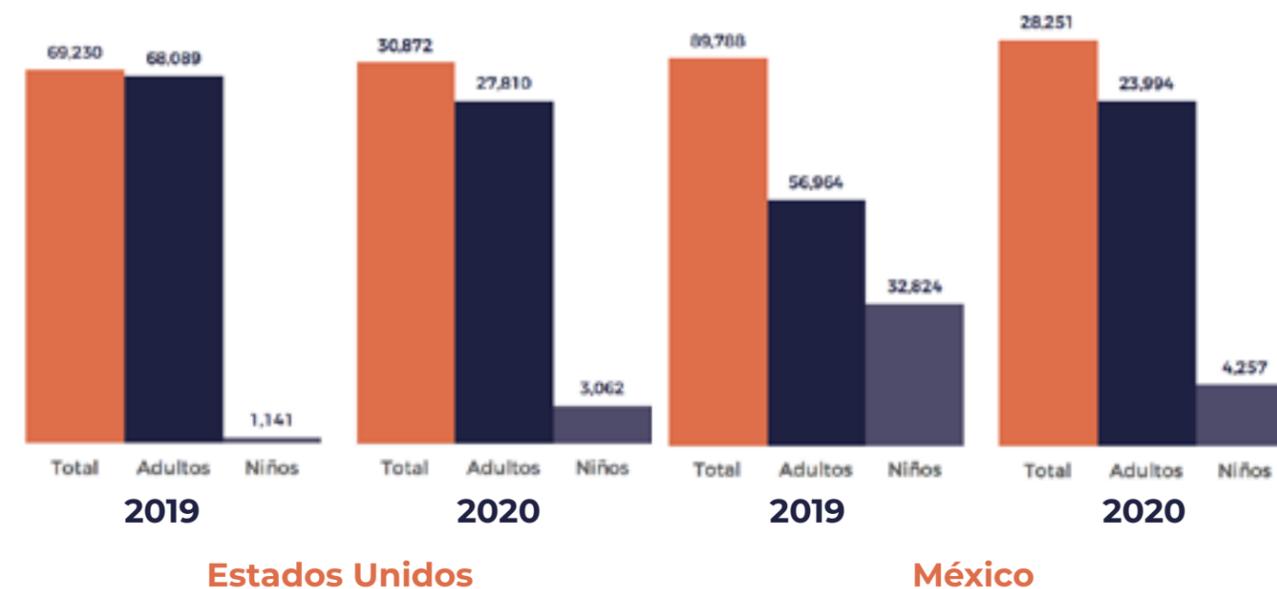
Muchos centroamericanos que habían tomado la decisión de marcharse y tenían prevista la logística, suspendieron sus planes. Migrantes en tránsito o recién llegados a sus lugares de destino, que no alcanzaron la inserción social en comunidades ahora confinadas y temerosas de contagios, o que no encontraron cabida en mercados de trabajo severamente constreñidos y dominados por la incertidumbre, decidieron retornar. Algunos se presentaron voluntariamente ante las autoridades migratorias de Estados Unidos y México para ser deportados; otros regresaron por sus propios medios a sus lugares de origen, donde no siempre fueron bien recibidos, pues eran considerados como agentes de contagios de la enfermedad, degradándose así la última etapa de la gobernanza del ciclo migratorio.

Congruente con la baja dinámica migratoria, el volumen de deportados desde Estados Unidos y México a los países del norte de Centroamérica bajó en un 62.8% (de 159,018 a 59,123) entre enero y julio de 2020, en relación al mismo

periodo de 2019 (USAID, 2020). El 52% fueron deportados de Estados Unidos, el 47.5% de México y el 0.5% restante de otros países. Estados Unidos retornó un 40.8% menos de personas adultas, pero casi triplicó la deportación de niños no acompañados. México deportó un 42% menos de adultos, pero apenas 1 por cada 7.5 niños en comparación con el año precedente (Gráfico 11). La explicación del aumento de niños retornados estaría relacionada con la aplicación en Estados Unidos de la Ley 1944, que le concede al presidente impedir que los extranjeros entren al país a fin de eludir la grave amenaza de una enfermedad peligrosa. Según The New York Times (22/05/20), los niños migrantes no acompañados serían quienes menos recursos tienen a la mano para enfrentar la aplicación de la normativa.

A pesar de que las fronteras centroamericanas continuaron cerradas, en julio se reportó que migrantes centroamericanos irregulares comenzaron a acumularse de nuevo en lugares como Ciudad Tecún Umán, en San Marcos, Guatemala, de amplia afluencia de paso fronterizo irregular. En octubre, otra caravana proveniente de Honduras fue detenida y revertida en gran medida por el gobierno de Guatemala, y las acciones provocaron rispidez en las relaciones entre ambos países. Por otro lado, varios datos refuerzan la previsión de que, con la progresiva reapertura de las economías y de las fronteras terrestres –y en el periodo post pandemia- podrían registrarse repuntes de las corrientes migratorias irregulares, debido a que la crisis sanitaria y sus impactos en las sociedades, las economías y la seguridad de estos países, van a potenciar los factores de expulsión.

Gráfico 11
Migrantes adultos y niños no acompañados de los países del norte de Centroamérica retornados desde Estados Unidos a México (enero-julio de 2019 y 2020)



Fuente: Elaboración propia en base a USAID, citado por OIM (2020).



El flujo migratorio disminuyó notablemente a partir de mayo y hasta se revirtió.



21 Los tres gobiernos del norte de Centroamérica establecieron tempranamente, a mediados de marzo, medidas de control migratorio. El Salvador organizó 90 “centros de cumplimiento” (cuarentena) para todos los que ingresaron al país antes del cierre de los puertos terrestres y aéreos. Guatemala, donde las autoridades afirmaron que el 20% de los contagios de Covid-19 eran deportados, estableció centros de monitoreo de los retornados y solicitó al gobierno de Estados Unidos aplicar pruebas de contagio a los migrantes deportados. Honduras estableció al menos cuatro centros de aislamiento para migrantes deportados y retornados. Aun así, la porosidad de las fronteras impidió el total control de los retornados y los centros de atención de emergencias, como en Quetzaltenango, Guatemala, resultaron insuficientes, además de que operaron precariamente por falta de insumos médicos y personal especializado.

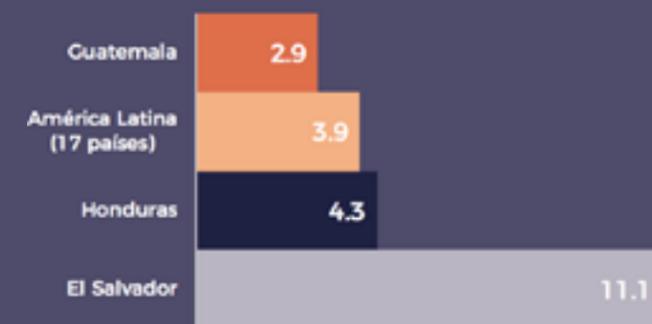
GOBERNANZA DE LA CRISIS DEL COVID-19

Los tres países del norte de Centroamérica reaccionaron oportunamente ante los primeros indicios de propagación de la enfermedad, en las primeras semanas de marzo de 2020. Cerraron sus fronteras y establecieron limitaciones de movilidad de personas, y de las actividades económicas no esenciales; las escuelas y el transporte público quedaron suspendidos. Las disposiciones de Guatemala fueron relativas en comparación con El Salvador y Honduras, donde el confinamiento fue más estricto. También los gobiernos se alistaron para instituir la gobernanza de la crisis bajo la figura de los presidentes de la República, a quienes los Congresos nacionales cedieron poderes extraordinarios, propios de condiciones de guerra o “calamidad”, a la vez que aprobaron presupuestos apreciables (deuda y colocación de valores) para enfrentar la amenaza del Covid-19. El esfuerzo fiscal (22) no tiene precedentes en el último siglo en la subregión. El gobierno de El Salvador dispone del margen más amplio de ejecución de recursos en América Latina: 11% del PIB, que se compara con el 3.9% promedio del hemisferio (Gráfico 12).

Los débiles y fragmentados sistemas de salud nacionales fueron reforzados con nuevas instalaciones y personal exclusivo para atender a las personas infectadas en condiciones de riesgo. El gobierno de El Salvador programó la reconstrucción y mejoramiento de 30 hospitales de la red nacional y ocho unidades para tratamientos respiratorios intensivos. En Guatemala se abrieron cinco hospitales temporales y se previó la construcción de 14 hospitales entre 2020 y 2021. El gobierno de Honduras decidió comprar en el exterior siete hospitales móviles que se instalaron en varias regiones del país en julio y agosto, y acondicionó lugares públicos en San Pedro Sula, el principal foco de contagios. Aun así, los hospitales e instalaciones de emergencia colapsaron en los tres países durante los períodos pico de contagios, dada la precariedad estructural del sistema sanitario, que es más agudo en Guatemala y Honduras (Tabla 12).

A pesar de disponer de recursos y facultades especiales para ejecutar las adquisiciones de manera directa, sin necesidad de licitaciones públicas, las instituciones en los tres países fallaron en dotar oportunamente a los hospitales y personal médico de medicamentos, insumos y equipo de protección. En Guatemala, donde los retrasos de abastecimiento e incluso de pago salarial del personal contratado de emergencia, fueron particularmente agudos, el gobierno,

Gráfico 12
Países del Norte de Centroamérica: Esfuerzo fiscal de las medidas anunciadas para enfrentar la pandemia del Covid-19 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2020.

que había asumido en enero de 2020, responsabilizó a “viejas estructuras de corrupción” enraizadas en el Ministerio de Salud y otras instituciones.

Los notables esfuerzos fiscales se orientaron en los tres países hacia subsidios masivos para la compra de alimentos y adquisición de medicamentos, en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, garantizar la cobertura de servicios básicos (agua, electricidad) y, ante la ausencia de seguros de desempleo, aliviar la pérdida de ingresos de las familias cesantes. Además, se destinaron fondos, como créditos blandos, para capitalizar a pequeñas y medianas empresas. Todas las disposiciones tenían sentido, tanto en la lógica de una emergencia humanitaria, como en la lógica de sostener la demanda del mercado y que la producción de bienes y servicios no se deprimiera todavía más. Sin embargo, el nivel de la ejecución y la calidad de gasto, en general, fue baja.

Aunque con diferencias, los tres países resintieron su precaria institucionalidad. En primer lugar, hubo dificultades para identificar quiénes eran y dónde vivían las personas más vulnerables y que requerían asistencia con prioridad. El rezago en la producción de estadísticas oficiales y la discontinuidad de los programas de transferencias condicionadas de la década anterior, conspiraron contra el buen diseño de los programas de emergencia. En segundo lugar, quedó de manifiesto que la baja densidad estatal en los territorios nacionales dificultaba que los gobiernos centrales asistieran con eficacia a las poblaciones. Los gobiernos, entonces, se apoyaron en las autoridades municipales, cuyas capacidades técnicas y logísticas son notoriamente desiguales y, en promedio, precarias. De ahí que la identificación de personas beneficiadas se señaló como sesgada y con fines de clientelismo político. Estudios independientes en los tres países acerca de la eficiencia de los programas de emergencia, han concluido que la ayuda llegó tarde y muchas veces a quienes no la necesitaban. (23)

Algo parecido ocurrió con la aplicación de los programas de crédito blando para las pequeñas empresas y los fideicomisos de apoyo a la producción. (24) Las instituciones financieras del Estado, que podrían operar como banca de desarrollo ante la emergencia, son prácticamente inexistentes y aquellas que aún operan no tienen la autoridad normativa ni la organización necesaria para ejecutar eficazmente los fondos. Por eso, en general, la capacidad de los Estados para reaccionar ante la crisis fue débil y tardía. La capacidad de endeudamiento público entró a áreas de riesgo, incluso en Guatemala, donde la relación deuda/PIB no es alta como en El Salvador y Honduras, aunque su umbral fiscal sigue siendo bajo.

Durante décadas estos países adquirieron más deuda de la que podían ejecutar, pero el resultado no fue neutro, pues debieron pagar comisiones, aunque no usaran el dinero. Esta vez, a pesar de la emergencia, no parece que será diferente.

En resumen, la pandemia del Covid-19 puso en evidencia la precariedad institucional de los tres países del norte de Centroamérica y, aunque en general, hubo concertación política entre los poderes del Estado sobre en qué dirección reaccionar, la baja ejecución de los programas de asistencia y el hecho de que las autoridades constriñeran la comunicación pública, más el déficit de acuerdos con la sociedad civil organizada, erosionaron de manera acelerada la gobernabilidad democrática y la aprobación pública de los tres presidentes, más acentuadamente en Guatemala (Mitofsky, julio 2020). Aunque universidades y centros de pensamiento, así como líderes de opinión, advirtieron que la crisis del Covid-19 abría una oportunidad de reformas del Estado, en particular en los servicios esenciales, como salud, educación e infraestructura, además del sistemas de compras y profesionalización del servicio público, así como en el estilo de crecimiento económico y modelos de negocios, ninguno de los tres gobiernos, ni las asambleas legislativas, asumieron centralmente esa agenda.

Tabla 12
Países del Norte de Centroamérica:
Indicadores seleccionados del sistema de salud

	El Salvador	Guatemala	Honduras	América Latina
Gasto general del gobierno en salud por habitante (US\$)	180.08	93.17	78.55	1,080.10
Gasto general del gobierno en relación al PIB (US\$)	4.61	2.08	3.15	3.60
Médicos por cada 1,000 habitantes	1.83	0.35	0.74	1.80
Camas hospitalarias por cada 1,000 habitantes	1.30	0.60	0.70	1.90

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y OPS, 2019.

22 La CEPAL (2020) calcula el esfuerzo fiscal con base en las medidas de gasto (asignaciones y gastos extraordinarios), alivio tributario (ingresos no percibidos) y liquidez (préstamos del gobierno al sector privado, capitalización de fondos financieros públicos). No incluye garantías estatales de crédito.

23 Son las conclusiones a las que arriban, por ejemplo: Montenegro, S. et. al (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. Guatemala: julio. No. 1; Paraíso Desigual et. al (2020). Primer informe: Monitoreo participativo del Bono Familia. Paraíso Desigual, Pacto Ciudadano y Oxfam. Guatemala: julio.; Fusades (2020). Algunos de los gastos efectuados por el gobierno en el marco de la pandemia del Covid-19 hasta abril de 2020. DEC, No. 93. El Salvador: mayo. Instituto Universitario de Opinión Pública (2020) Sondeo de opinión sobre el primer año del gobierno del presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de Covid-19 por partes de las autoridades. El Salvador: UCA, Boletín de Prensa. Año XXXIV. No. 4. y FOSDEH (2020) Análisis y propuestas del FOSDEH frente a la crisis del coronavirus. Segunda parte. Honduras: Fondo Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras.

24 Hasta 2019, la relación deuda/PIB en Guatemala es del 24%, en Honduras 46% y en El Salvador 48%; sin embargo, la carga tributaria de Guatemala es apenas 10%, en El Salvador 18.2% y en Honduras 18.6%, que se compara con el 23.1% promedio de América Latina y el Caribe. El seguro que Guatemala juega con el valor de la deuda es el volumen de sus reservas monetarias internacionales, las mayores en la región.

REFUERZO DE LOS FACTORES DE EXPULSIÓN MIGRATORIA

Los impactos socioeconómicos de la pandemia son notables y dado que es un fenómeno global repercute en todos los campos. Los escenarios de pérdidas de empleos formales, por ejemplo, son críticos. Si la recuperación económica ocurre en la forma de una “V” (caída y recuperación, rápidas), en los tres países del norte de Centroamérica se perderían no menos del 8% de los puestos de trabajo. En cambio, si el comportamiento de la economía se asemeja a una “J” invertida (caída y recuperación de mediano plazo y no vigorosa), los empleos perdidos serían equivalentes casi al 15%. El peor escenario es la ruta en “L”, o sea, una recesión prolongada, que anularía más de una quinta parte de los empleos registrados antes de la pandemia (Tabla 13).

Escenarios aún más dramáticos (Icefi, 2020), con las premisas de una caída del turismo en 33%, de las remesas familiares en 20% y de las exportaciones en 20%, más una contracción del PIB subregional del 4% y del 8% de la recaudación tributaria, impactarían en la pérdida de 216,165 empleos en El Salvador; 550,060 en Guatemala y 261,328 en Honduras. Cual sea el escenario, sin embargo, estará acompañado del patrón sombra “K” que ha acompañado a estos países estructuralmente: mejoramiento de los quintiles de población de ingresos más elevados y caída relativa de los quintiles de menores ingresos.

Los escenarios están sujetos a variables, a veces, independientes, como la capacidad de recuperación de los socios comerciales de estos países, los ajustes que sufrirá probablemente el proceso de globalización y las cadenas de suministros en la post pandemia, cambios en la geopolítica del crimen organizado, reformas de la política migratoria de Estados Unidos y otros. Pero también estarán influidos por decisiones internas en los países, como las de abrir o no concertaciones nacionales para producir reformas normativas e institucionales en el Estado, incluyendo el fortalecimiento del Estado de derecho, e introducir cambios en el estilo de crecimiento económico y promover modelos de negocios que profundicen los mercados locales y regionales.

Tabla 13
Países del Norte de Centroamérica:
Escenarios de pérdidas de empleos formales

País	PEA (en millones)	
	Formal	Informal
El Salvador	0.80	2.00
Guatemala	1.30	5.60
Honduras	0.60	3.20

País	(en porcentajes)		
	Crisis “V”	Crisis “J”	Crisis “L”
El Salvador	-8.60	-15.50	-23.90
Guatemala	-7.50	-13.60	-21.10
Honduras	-7.90	-13.90	-21.10

Fuente: BID, 2020.

Los escenarios están sujetos a variables, a veces, independientes, como la capacidad de recuperación de los socios comerciales de estos países, los ajustes que sufrirá probablemente el proceso de globalización y las cadenas de suministros en la post pandemia, cambios en la geopolítica del crimen organizado, reformas de la política migratoria de Estados Unidos y otros. Pero también estarán influidos por decisiones internas en los países, como las de abrir o no concertaciones nacionales para producir reformas normativas e institucionales en el Estado, incluyendo el fortalecimiento del Estado de derecho, e introducir cambios en el estilo de crecimiento económico y promover modelos de negocios que profundicen los mercados locales y regionales.

La pérdida de empleo formal desencadenará muy probablemente dos dinámicas:

I. Incremento del subempleo, es decir, del trabajo informal, que en el mejor de los escenarios sería del 8% promedio en los tres países; y

II. Potenciación de los factores de expulsión, si al desempleo se suman factores de inseguridad ciudadana, aumento de la conflictividad social y violencia doméstica y, además, pérdida de la gobernabilidad democrática. Las proyecciones de la CEPAL apuntan a que la pandemia dejará a los tres países del norte de Centroamérica con más de 2.4 millones de personas en condición de pobreza y pobreza extrema: 1.3 millones serán “nuevos pobres”, que descienden de las clases medias bajas, y 1.1 millones de pobres estarán en condiciones de extrema pobreza, es decir, de no obtener los ingresos suficientes para acceder a la canasta básica alimentaria. Paradójicamente, El Salvador, el país de la subregión con mejor institucionalidad relativa para enfrentar los impactos de la crisis sanitaria, tiene, proporcionalmente, en el escenario de la CEPAL, los peores resultados en términos de caída del nivel de vida de la población (Tabla 14).

Tabla 14
Países del norte de Centroamérica: Escenario de caída de ascensor social precipitado por el Covid-19

País	“Nuevos” pobres	“Nuevos” Extrema pobreza	TOTAL
El Salvador	435,400	302,000	797,300
Guatemala	450,000	435,000	885,000
Honduras	390,600	325,500	716,100

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 2020.

Desde un enfoque de gobernabilidad democrática y migraciones irregulares en la subregión, el dato sobre “nuevos pobres” es significativo. Por un lado, pareciera ser el sector más propenso a movilizaciones y protestas callejeras (Latinobarómetro, 2020), pues previsiblemente va a resistir de manera pública el descenso de su calidad de vida.

Por otro lado, representa un capital humano con capacidades y destrezas que serán demandadas por actividades esenciales en Estados Unidos en el periodo de la post pandemia. El escenario de incremento de la extrema pobreza va a deprimir varias regiones en el norte de Centroamérica, agudizando la desnutrición infantil (Tabla 15) y fortaleciendo la “gobernabilidad alternativa”, que ofrece en varias regiones, especialmente en Guatemala y Honduras, el crimen organizado. En Guatemala se estima que 3.5 millones de personas no tendrán los ingresos suficientes para procurar su alimentación.

Las instituciones especializadas han proyectado caídas severas de la economía. El promedio de baja del PIB en América Latina, estimado en agosto de 2020, era del 9%, aunque todas fuentes coinciden en que, excepto El Salvador, las bajas en la subregión serán menos severas (Tabla 16). El Salvador, con relativas mayores capacidades institucionales, parece mostrar una exposición macroeconómica más alta, a pesar de que un indicador de corto plazo para medir el comportamiento de la economía (el Índice Mensual de la Actividad Económica, IMAE), señala que es Honduras el país más golpeado (caída del 9.4%, que se compara con El Salvador, -7.2%, y Guatemala -4.1%).

La caída promedio de las remesas, durante este periodo (Tabla 17), ha sido ligeramente mayor en El Salvador (4.7%) que en Honduras (3.1%) y, en cambio, en Guatemala resultó levemente positivo (2%), cuestionando las proyecciones que estimaban al inicio de la pandemia una caída promedio del 20% al concluir el 2020. La explicación, en parte, tiene que ver con la ocupación de los migrantes en actividades económicas esenciales en sus lugares de destino.

Tabla 15
Países del norte de Centroamérica: Desnutrición infantil en niños menores de 5 años

País	%	Número de niños
El Salvador	13.6	79,000
Guatemala	46.5	927,000
Honduras	22.6	220,000

Fuente: FAO, 2018.

Tabla 16
Países del norte de Centroamérica: Escenarios de evolución del PIB en 2020

País	Bancos Centrales	FMI	Banco Mundial	CEPAL
El Salvador	2.5	-5.4	-4.3	-8.6
Guatemala	3.6	-2.0	-1.8	-4.1
Honduras	3.5	-2.4	-2.3	-6.1

Fuente: Bancos Centrales (enero 2020), FMI (abril 2020), BM (abril 2020), CEPAL (julio 2020)

Los escenarios que abrió la emergencia global de la pandemia del Covid-19, tienden a reforzar los factores de expulsión poblacional desde los países del norte de Centroamérica y reafirman la tesis de trabajar desde los gobiernos y las sociedades que forman parte del corredor migratorio en un acuerdo de gobernanza de las migraciones irregulares, aunque en los tiempos de la emergencia los países han mantenido la conducta del auto encierro, baja cooperación bilateral y ha resultado escasa capacidad de respuesta de los sistemas multilaterales.

Tabla 17
Países de Centroamérica: Flujo de las remesas familiares
(enero-julio 2020, en millones US\$)

País	2019	2020	Diferencia
El Salvador	3,227.2	3,076.5	-150.9
Guatemala	5,874.7	5,859.0	84.3
Honduras	2,619.0	2,499.0	-120.0

Fuente: Elaboración propia en base a los bancos centrales de El Salvador, Guatemala y Honduras.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- a Las migraciones deben ocurrir a partir de decisiones voluntarias e informadas y bajo marcos formales que le den rango de regulares. Para ello, se requiere ampliar la mirada para comprenderlas desde las lógicas políticas, económicas y de seguridad, y no solo como una amenaza sino como una oportunidad para el desarrollo para los migrantes, sus familias y sus lugares de origen, pero que también hacen contribuciones relevantes para los lugares de destino. Las restricciones políticas de documentación para las migraciones, por parte de las autoridades en algunos de los países receptores, son parte de los factores que en algunos casos contribuyen a incrementar las migraciones irregulares, con efectos notables en términos de un aumento de los riesgos de seguridad para los migrantes, viniendo a sumarse a los factores de expulsión de carácter endógeno en los países de origen, referidos a la precarización de las condiciones de vida de las poblaciones y la inseguridad, que convierten las migraciones en una imperiosa necesidad de supervivencia

- b La crisis migratoria que enfrentan los países del norte de Centroamérica no es un fenómeno exclusivo de la zona. En el mundo se vive una explosión de migraciones provocadas por guerras civiles en Asia, así como por la pobreza creciente y los impactos adversos del cambio climático, en particular, en África. Igual que en el hemisferio occidental, las políticas migratorias de los países receptores de la Unión Europea son cada vez más restrictivas en la medida, además, en que fuerzas xenófobas aumentan su influencia política. En América del Sur también se observa una dinámica inusual, registrando migraciones desde los países andinos y caribeños, de Asia y África. La diáspora de venezolanos es particularmente grave. Frente a esta situación, 193 países miembros de las Naciones Unidas comenzaron las negociaciones para constituir un marco global de gobernanza de las migraciones, en las cuales Estados Unidos ha retraído su participación.

c Las migraciones de centroamericanos tienen una base multicausal, que incluye:

1. El factor reunificación familiar: dado que se incrementan los “ninis”, los encargados de su cuidado pierden autoridad y se refuerzan las tendencias del consumo y el incremento de riesgos y amenazas para niños y jóvenes en los lugares de origen;
2. El factor inseguridad física, derivado de la proliferación de pandillas juveniles y organizaciones del crimen organizado, convirtiéndose este en un factor principal de expulsión de poblaciones particularmente en la última década, lo que se expresa en un notable incremento de peticiones de asilo en el país de destino;
3. El factor socioeconómico, dentro del cual podemos identificar cinco subfactores:
 - Altas tasas de crecimiento demográfico, particularmente entre poblaciones de menor ingreso económico y baja escolaridad, que han provocado un aumento de la población en edad de trabajar;
 - Insuficiente creación de trabajo formal e incremento de ocupaciones informales de baja productividad e ingresos, con la consecuente precarización del empleo (en términos de ingresos, condiciones de trabajo e inestabilidad laboral);
 - Demanda creciente de mano de obra en Estados Unidos, principalmente en sectores agrícolas, servicios básicos y construcción, que viene acompañado del atractivo de notables diferencias salariales entre los países expulsores y receptores, así como las condiciones de empleo y otras ventajas en los lugares de destino;
 - La calidad de vida que pueden encontrar las familias migrantes, incluyendo mejores oportunidades de educación y salud, contrasta con los riesgos y amenazas de los niños hijos de migrantes en los países de origen, y
 - La depresión de las economías locales y el abandono en que permanecen las comunidades, en particular en las zonas rurales y los crecientes cinturones de miseria en las zonas urbanas, donde la desigualdad social resulta abismal, empuja los flujos de desplazamiento interno, o migración primaria, de las áreas rurales hacia los centros urbanos. (25) Dado que la migración primaria no resuelve las necesidades de la población, por lo general, abre paso a la migración secundaria, más riesgosa e incierta, hacia los países del norte. Dado que la migración primaria no resuelve las necesidades de la población, por lo general, abre paso a la migración secundaria, más riesgosa e incierta, hacia los países del norte.

d Las limitaciones que impuso el modelo económico adoptado a partir de la década de 1990, privilegió la estabilidad macroeconómica que, en aras de reducir el déficit fiscal, impuso una amplia privatización de activos y empresas públicas, muchas veces desventajosa en términos tributarios, lo cual redujo la capacidad del Estado de prestar servicios básicos y ofrecer oportunidades a las poblaciones más pobres, sobre todo en las zonas rurales; al mismo tiempo se contrajo progresivamente el acceso a la asistencia técnica de los pequeños agricultores y fueron desmanteladas las redes de atención primaria de la salud pública en el campo. Asimismo, la política financiera desatendió el medio rural y sacrificó el acceso extensivo al crédito productivo. El manejo de la política cambiaria perdió su capacidad de estimular las exportaciones y ha limitado el potencial rendimiento de las remesas familiares.

e Los impactos de ese modelo económico han repercutido en la precarización del empleo, la erosión de los ingresos familiares y de otros factores analizados, lo cual ha contribuido a la generación de un ciclo migratorio pernicioso, pues los desplazamientos masivos internos fracasan por la deficiente capacidad de las ciudades de generar empleo, servicios sociales y seguridad. Ante la falta de oportunidades en los centros urbanos, los migrantes escapan hacia el exterior, a pesar de los riesgos y amenazas a su integridad física durante la travesía, que se ha incrementado notablemente en los últimos años.

f Los inquietantes índices de desigualdad y pobreza tienen, por otro lado, un costo para la legitimidad de las democracias. La clausura de los enfrentamientos armados en la subregión y la adopción de las agendas de paz y reconciliación, fueron condiciones necesarias, mas no suficientes, para procurar el desarrollo de los países.

g Debe analizarse si la demanda de empleo, sin altos requisitos de capacitación o especialización, en los países de destino, puede actuar como un incentivo no deseado para el desborde migratorio irregular.

h La situación ha llegado a conformar cuadros de crisis humanitaria en Estados del sur de Estados Unidos, tensionando algunas veces las relaciones entre los países involucrados en el origen, tránsito y destino de los migrantes, debido a disposiciones unilaterales (levantamiento de muros, militarización de fronteras). El restringido espacio para desarrollar un diálogo político articulado ha impedido la construcción y aplicación de políticas de desarrollo armonizadas, carencia que deja un vacío en la gobernanza de las migraciones, acarreado sacrificios humanos y daños en el tejido social.

i Las políticas migratorias de Estados Unidos y México han tendido en los últimos años a crecientes medidas restrictivas, incluyendo el reforzamiento de las fronteras, la suspensión de una serie de garantías para los migrantes, incluyendo la posibilidad de permanencia de los niños y adolescentes, y deportaciones masivas, incluso de migrantes irregulares que llevaban años viviendo en esos países.

j México, dotado de una robusta legislación migratoria expansiva ha tenido una posición pendular durante el último año. El gobierno de Manuel Andrés López Obrador promovió inicialmente una política de puertas abiertas en beneficio de los migrantes de los países del norte de Centroamérica, que se puso en práctica frente a las caravanas. Esa actitud cambió en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos y por presiones internas, que hicieron recaer la carga sobre México, volviéndolo en la práctica un “tercer país seguro”. Para librarse de esa carga, las autoridades reforzaron el control de la frontera sur y movilizaron tropas de la guardia nacional (integrada básicamente por mandos militares).

k Frente a esta crisis migratoria, los países del norte de Centroamérica han reaccionado tardíamente, pues la mayoría de las leyes emitidas no han sido debidamente implementadas; además, su debilidad institucional impide que las normas, coordinaciones interinstitucionales, políticas y programas tengan incidencia efectiva en las condiciones de seguridad de los migrantes, así como en el nivel de vida de los retornados que, por lo regular, vuelven pertinazmente a intentar migrar irregularmente.

RECOMENDACIONES

l El principal desafío de los cinco países que constituyen el corredor geográfico de origen, tránsito y destino de los migrantes, es abordar la dinámica desde una perspectiva de gobernanza, para lo cual se requiere trabajar de manera sistémica y coordinada sobre las 4 etapas del ciclo migratorio (salida, tránsito, inserción y retorno), y abordar los factores de vulnerabilidad, en particular la organización familiar y los roles de género, la dimensión territorial de la población que decide migrar, la inseguridad en las rutas de tránsito, la inserción laboral en el lugar de destino y las condiciones del retorno, sobre todo cuando éste es forzado.

m Crear un sistema de gobernanza de las migraciones irregulares implica traducir en políticas, estrategias y planes conjuntos la mitigación de las causas (relacionadas con factores estructurales de los países de origen, como la desigualdad social y la violencia endémica); protocolos y verificaciones para la protección de los migrantes en las rutas de tránsito; acuerdos a nivel estatal en los lugares de destino para la mejor inserción laboral y social, previendo instancias de protección; y disposiciones amparadas en el derecho internacional en los casos de retornos forzados y la reinserción asistida de los migrantes en sus comunidades de origen o alternas.

n Las políticas migratorias restrictivas se han agudizado en los últimos años y están reduciendo los flujos de movilidad de los centroamericanos, aunque han generado una crisis humanitaria en la frontera norte de México. En cualquier caso, la represión de la dinámica migratoria agrava las condiciones económicas y de seguridad en los países del norte de Centroamérica. La pandemia del Covid-19 ha generado un escenario en el que todos estos problemas se profundizan debido a la recesión económica en todos los países y la pérdida significativa de empleos e inversiones. Esta nueva realidad desafía y vuelve ineludible el diseño y aplicación de planes de gobernanza de la migración, acompañadas de estrategias de integración subregional que resulten más viables en los próximos años, dado el previsible el desmontaje de las largas y complejas cadenas de producción y servicios que la globalización estimuló en las últimas décadas.

25 A medida que las extensas plantaciones de caña de azúcar, entre otras, pierden dinamismo y parecen caer en una crisis estructural, la demanda de fuerza laboral, aunque sea temporal, decae irremediablemente. Una crisis semejante se experimentó en las grandes fincas de café a inicios de 2000, provocando una enorme masa de desempleados en las zonas rurales de los tres países centroamericanos.

a Debe cambiar necesariamente el marco de políticas que propiciaron la crisis, por un nuevo estilo de desarrollo, como lo indica el Plan de Desarrollo Integral que sirve de referencia para los países del norte de Centroamérica y México. Los gobiernos nacionales, con el respaldo de la comunidad internacional, aún poseen ciertas capacidades para emprender proyectos intermedios que contribuyan a dinamizar el mercado del empleo, elevar la productividad, mejorar los ingresos familiares y recuperar el campo como un espacio digno, con crecimiento, acceso a los servicios y recuperación del espacio de derecho.

b Las condiciones críticas de los migrantes irregulares, particularmente en los países de tránsito y al intentar cruzar la frontera con Estados Unidos, demanda de los países del norte de Centroamérica, así como de México, como país de tránsito (y también de destino) y Estados Unidos (como principal país de destino), un diálogo político que establezca el marco para la gobernanza de las migraciones. De ese marco se debe derivar el diseño, coordinación, movilización de fondos e implementación de planes de desarrollo integrados, que incorporen objetivos estratégicos y metas de corto y mediano plazo.

c Entre los programas y acciones de una estrategia de gobernanza pueden incluirse obras de infraestructura de gran alcance, como carreteras, vías ferroviarias y construcciones masivas en países de tránsito, a fin de generar empleos temporales decentes que estimulen el retorno de los migrantes a sus lugares de origen. A la vez, estas inversiones deben contribuir a dinamizar las economías nacionales, disminuyendo costos de operaciones, por ejemplo, a través de la interconexión de energía, facilidades de comercio con los países de la subregión, movilidad laboral y otras iniciativas que contribuyan a la integración de Mesoamérica que permite diversificar las fuentes de ingreso de las poblaciones.

d Para la reinserción exitosa de los migrantes retornados, es condición sine qua non reconstruir las economías locales que aseguren la alimentación básica de la población, la prestación de servicios básicos de salud, educación e infraestructura, la mitigación de los impactos del cambio climático, la promoción de oportunidades, la generación de fuentes de empleo permanentes mejorando la productividad, y remuneraciones dignas.

e Mención aparte merecen las políticas, programas y proyectos que contribuyan a revertir los daños al medio ambiente (calidad de suelos, recuperación de la masa boscosa, gestión de cuencas hidrográficas, entre otros). Es preciso llegar a los espacios territoriales más abandonados y promover un aprovechamiento inclusivo de los sectores de población en riesgo migratorio. Es necesario, asimismo, formular políticas específicas para el sector de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) que constituyen el sector de mayor peso en la creación de empleos.

f En el plano inmediato deberán atenderse las emergencias para salvar vidas y mitigar el sufrimiento de las personas, extender las redes de protección social, con prioridad en los más vulnerables. Eso implica un enfoque de manejo de crisis humanitaria, pero, sobre todo, demanda generar un marco político entre los gobiernos que les permita asumir responsabilidades compartidas y diferenciadas del ciclo de las migraciones. Ahora mismo el ciclo se acrecienta con las deportaciones masivas.

g Los programas y proyectos no deben concentrarse en los migrantes y retornados, pues abriría una brecha socioeconómica que dañaría el tejido social comunitario y empujaría nuevas corrientes migratorias.

h Es indispensable que los países de origen de los migrantes trabajen normas pertinentes para la atención de la emergencia migratoria y fortalezcan sus instituciones y las herramientas específicas de intervención, lo que incluye evaluar la legislación, introducir correctivos y establecer mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades. Es preciso, además, que los marcos regulatorios de los países del norte de Centroamérica estén armonizados y hagan valer sus propósitos de dar seguridad y procurar el bienestar de los migrantes mediante acciones concertadas con los países de tránsito y recepción a fin de mitigar los riesgos y erradicar las amenazas.

i Los Congresos nacionales de los países del norte de Centroamérica deben apoyarse en la institucionalidad de la integración regional (como la Secretaría de Integración Centroamericana, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia) para generar una legislación migratoria armonizada que produzca instituciones y políticas capaces de gestionar las etapas del ciclo migratorio a fin de mitigar los factores más críticos de vulnerabilidad de la población.

j La crisis derivada de la emergencia sanitaria por el Covid-19 puede ser una oportunidad para que los países del norte de Centroamérica reformen sus sistemas de salud, educación e infraestructura, revisen su estilo de desarrollo y modelos de negocios, potenciando las ventajas competitivas de cada una de las economías. Especial atención merece la formalización del empleo y la supervisión estricta para el cumplimiento de las normas salariales en cada país, que se ha identificado como la principal causa de las migraciones irregulares. Para convertir la crisis en oportunidad, estimular el crecimiento económico y generar desarrollo, los gobiernos, los partidos políticos, las fuerzas sociales y empresariales, deben desplegar esfuerzos nacionales de concertación para establecer y dar estabilidad a las reformas.

k La comunidad internacional más directamente ligada a las dinámicas y problemáticas migratorias tendrían que contribuir a los esfuerzos nacionales en Centroamérica contribuyendo a un configurar el marco de la gobernanza que incluya, en el corto plazo, la ampliación sustantiva de visas de trabajo, y a mediano plazo el fortalecimiento de las instituciones públicas y del Estado de Derecho en estos países, así como respaldo financiero a los planes de desarrollo nacionales y regionales.

BIBLIOGRAFÍA

Arévalo, M. (2019). Estudio regional sobre la migración irregular en los países del norte de Centroamérica. Capítulo Guatemala. Insumo para el estudio regional del NDI Centroamérica (Borrador).

Bárcena, A. (2019). Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL. Presentación del Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras y México. ONU: Ciudad de México.

BID (2020). ¿Cómo impactará la Covid-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. BID, abril de 2020: Washington, D.C.

BID (2019). Tras los pasos del migrante. Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras. BID, diciembre de 2019: Washington, D.C.

Canales Cerón, A. y M. L. Rojas (2017). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Serie Población y Desarrollo 124. CEPAL/ONU/OIM: Santiago de Chile.
CEPAL (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe especial Covid-19 número 5. CEPAL, julio de 2020: Santiago de Chile.

CEPAL (2020). Panorama Social de América Latina. CEPAL, marzo de 2020: Santiago de Chile.

CEPAL (2019). Plan de Desarrollo Integral de El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Hacia un nuevo estilo de desarrollo. CEPAL: Ciudad de México.

CEPAL/FAO (2019). Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica. ONU: Santiago de Chile.

Foro Interparlamentario del Norte de Centroamérica (2018). Declaración de San Salvador. Seguridad, prosperidad y derechos humanos. Asamblea Legislativa de El Salvador, Congreso Nacional de Honduras y Congreso de la República de Guatemala: San Salvador.

FOSDEH (2020) Análisis y propuestas del FOSDEH frente a la crisis del coronavirus. Segunda parte. Honduras: Fondo Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras.

FUSADES (2020). Algunos de los gastos efectuados por el gobierno en el marco de la pandemia del Covid-19 hasta abril de 2020. No. 93, mayo. DEC: El Salvador.

Guillén López, T. (2019). "Un fantasma recorre el mundo, el fantasma anti-inmigrante", en Revista Proceso núm. 2251, 22 de diciembre de 2019, 40-42: Ciudad de México.

Guterres, A. (2018). Hacia un nuevo pacto mundial sobre la migración, en: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/articles/2018-01-11/towards-new-global-compact-migration>

Instituto Universitario de Opinión Pública (2020) Sondeo de opinión sobre el primer año del gobierno del presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de Covid-19 por partes de las autoridades. Boletín de Prensa. Año XXXIV. No. 4. UCA: El Salvador.

Kemme, D. y Jorge Benavides (2019). Determinantes de la migración y sus implicaciones de política pública. USAID-Guatemala, Proyecto "Creando oportunidades económicas": Guatemala.

López, J.J. (2019). Migración transnacional entre Jacaltenango, Huehuetenango, y Júpiter, Florida. Asías/Konrad Adenauer Stiftung: Guatemala.

Maldonado Valera, C. et al. (2018). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. CEPAL, Documentos de Proyectos. ONU: Santiago de Chile.

Médicos sin Fronteras (2020). Sin salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo, atrapada entre Estados Unidos, México y el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA). MSF: Ciudad de México.

Meyer, M. y A. Isacson (2019). The "Wall" Before the Wall. Crackdown on Migration at Its Southern Border. Research Report, WOLA: Washington, D.C.

Montenegro, S. et al. (2020). ¿A quién no llega la ayuda? Monitoreo de los programas de emergencia del gobierno. No. 1, julio. Diálogos: Guatemala.

Mora, D. (2013). "Metodología para la investigación de las migraciones", en Revista Integra Educativa, Vol. VI/Núm. 1, 13-26. Instituto Internacional de Integración, Convenio Andrés Bello: La Paz, Bolivia.

OEA/ACNUR (2019). Marco integral regional para la protección y soluciones de los países MIRPS. Informe regional de seguimiento.

OIM (2020). Retornos al Triángulo Norte de Centroamérica: enero-julio de 2020. Fecha de consulta 15 agosto 2020: <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/tnca/2020/reg7-2020.pdf>

OIM (2019). World Migration Report 2020. OIM: Ginebra.

OIM (2019). La población migrante en la reducción de riesgo y atención de emergencias en América Central. OIM: Costa Rica.

OIM (2013). Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: España.

Ogaldez, C. y C. Aldana (2018). Informe de avance en las agendas legislativas a partir de los foros interparlamentarios del Triángulo Norte de Centroamérica. SICA: San Salvador.

ONU (2018). Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Conferencia intergubernamental. Marruecos 10 y 11 de diciembre de 2018.

Orozco, M. (2018). Central American Migration. Current Changes and Development Implications. Inter-American Dialogue: Washington, D.C.

PAMI-SICA (2015). Lineamientos generales de una política migratoria regional integral. SICA: Costa Rica.

Paraíso Desigual et al. (2020). Primer informe: Monitoreo participativo del Bono Familia. Paraíso Desigual, Pacto Ciudadano y Oxfam: Guatemala.

Roboiras, L. Comp. (2019). Migración y desarrollo sostenible: la centralidad de los derechos humanos. CEPAL: Santiago de Chile.

Sandoval, V. (2019). Estudio regional sobre la migración irregular en los países del norte de Centroamérica. Capítulo El Salvador. Insumo para el estudio regional del NDI Centroamérica (Borrador).

SICA (2019). Hallazgos del estudio de línea base sobre migración y desplazamiento en la región del SICA. Informe regional. SICA/OIM/ACNUR: Costa Rica.

Sierra Fonseca, R. (2019). Estudio regional sobre la migración irregular en los países del norte de Centroamérica. Capítulo Honduras. Insumo para el estudio regional del NDI Centroamérica (Borrador).

