

**MIGRACIONES Y DERECHOS LABORALES
EN CENTROAMÉRICA:**

ELEMENTOS DEL MARCO JURÍDICO REGIONAL



Sede Académica, Costa Rica
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

**MIGRACIONES Y DERECHOS LABORALES
EN CENTROAMÉRICA:**

ELEMENTOS DEL MARCO JURÍDICO REGIONAL

COORDINADOR

ABELARDO MORALES GAMBOA

AUTORES (AS)

GABRIELA LEÓN SEGURA

GILMA PÉREZ VALLADARES

325

M828m

Morales Gamboa, Abelardo

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica : elementos del marco jurídico regional / Abelardo Morales Gamboa, Gabriela León Segura, Gilma Pérez Valladares. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2012.

95 p. ; 21 x 13.3 cm.

ISBN 978-9977-68-247-1

1. Migración laboral – América Central. 2. Derechos laborales – América Central. I. León Segura, Gabriela. II. Pérez Valladares, Gilma. III. Título.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford al proyecto “Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: condiciones para impulsar un proceso de armonización de políticas y prácticas en el marco de la integración regional”.



FLACSO
COSTA RICA



IDHUCA

Coordinadora editorial: Yajaira Ceciliano Navarro

Diseño de portada: Grafica Medium S.A.

Fotografía de portada: Alonso Fonseca Quirós

Producción editorial: Grafica Medium S.A.

Primera edición: Octubre 2012

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Costa Rica
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

Las opiniones expresadas en este documento no han sido sometidas a revisión editorial y son de entera responsabilidad de los autores, por lo que pueden no coincidir con las de las instituciones.

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización. Todos los derechos reservados.

PRESENTACIÓN.....	7
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO REGIONAL: GUATEMALA, COSTA RICA Y EL SALVADOR.....	
11	11
1. PRECISIONES JURÍDICAS PARA EL ANÁLISIS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DE TRABAJADORES MIGRANTES CENTROAMERICANOS.....	12
2. MARCO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN A FAVOR DE TRABAJADORES MIGRANTES.....	13
3. MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A FAVOR DE TRABAJADORES MIGRATORIOS.....	18
4. LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA MIGRATORIA.....	28
5. POLÍTICAS REGIONALES DE INTEGRACIÓN.....	54
6. CONCLUSIONES.....	63
7. RECOMENDACIONES.....	65
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66
CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y SU VINCULACIÓN CON LAS PRÁCTICAS LABORALES.....	
69	69
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	69
INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNO.....	74
DESREGULACIÓN LABORAL Y CONDICIONES DE TRABAJO.....	81
1. SALARIO MÍNIMO.....	83
2. JORNADA LABORAL.....	84
3. ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL.....	85
4. VACACIONES, AGUINALDO.....	86
CONCLUSIONES GENERALES Y DESAFÍOS EN LA MATERIA.....	89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92

PRESENTACIÓN

ABELARDO MORALES GAMBOA (FLACSO COSTA RICA)

A pesar que Centroamérica constituye una de las regiones en el mundo con la mayor intensidad de desplazamientos de población, existen serias limitaciones en el diseño de políticas y ejecución de acciones para la protección de los derechos laborales de los trabajadores migratorios, tanto en los países de origen como en los de recepción. Esfuerzos no han faltado, es cierto, pero al parecer tanto los mecanismos institucionales como la voluntad política de los responsables gubernamentales, en los países de origen como en los receptores, no han sido suficientes para hacerle frente a una problemática que en algunos contextos de la región, ha adquirido dimensiones de emergencia humanitaria.

Como bien se señala y documenta en los dos trabajos que se recogen en este informe, los países de la región han suscrito una serie de instrumentos internacionales relativos, ya sea, a la protección de los derechos humanos, o, de forma específica sobre la temática de las personas migrantes y/o de grupos de personas, como los indígenas, las mujeres y los niños y la niñas, pero que, en su acatamiento, chocan con una normativa nacional desfasada, y que, por lo tanto, requiere de urgentes reformas y actualizaciones acordes con tales compromisos; o bien que luego de su revuelo discursivo los responsables estatales asumen con desdén y soslayo.

Por esa razón ha sido importante, el desarrollo de varios estudios con el propósito de analizar las características sociales de las personas insertadas en los flujos de migración laboral entre los países centroamericanos, así como las condiciones de los mercados de trabajo que requieren de esa mano de obra y, en segundo lugar,

analizar el marco jurídico que regula dichos movimientos migratorios para conocer sus alcances en la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Dicho conocimiento es indispensable para promover acciones que permitan mejorar las condiciones bajo las cuales se continúa produciendo la movilidad laboral intrarregional y para avanzar hacia la armonización de las políticas y prácticas de protección de los trabajadores migrantes en el marco de la integración centroamericana.

El estudio se ejecutó tomando como referencia a cinco países de la región: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que han sido los signatarios históricos del proyecto de integración centroamericana. La información de campo se obtuvo especialmente en tres países receptores: Guatemala, El Salvador y Costa Rica, pero con un enfoque regional. Para la concreción del proyecto se culminaron las actividades de investigación, cuyos resultados fueron publicados en el volumen *Migraciones y Derechos Laborales en Centroamérica: Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*, bajo la coordinación editorial de FLACSO Costa Rica e IDHUCA. En ese mismo marco, se desarrollaron diversas actividades de discusión de la problemática, orientadas a elaborar propuestas de acción en el campo de la incidencia política en tres niveles: nacionales con organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad migrante; binacionales: con líderes y funcionarios de los países con los flujos más importantes; y regionales: con académicos, líderes de la comunidad migrante y tomadores de decisión. Esas actividades abarcaron a los cinco países de la región, e incluyeron en diversos momentos a personas de la sociedad civil tanto de Belice como de República Dominicana.

En el proceso de realización de las actividades tanto de investigación como de reflexión y discusión de propuestas, se logró la colaboración de dirigentes claves de la sociedad civil y de organizaciones de personas migrantes. De igual manera, los resultados del proyecto se beneficiaron de las relaciones que en tal sentido se han establecido por parte de las instituciones ejecutoras, tanto con entidades gubernamentales –ministerios, viceministerios de migración y/o trabajo, departamentos de migración y alcaldías –, así como con las oficinas del Sistema de la Integración Centroamericana – SICA.

En este informe, se ofrecen dos análisis, el primero de ellos, elaborado por Gilma Pérez Valladares de IDHUCA, comprende una revisión del marco normativo establecido en los países centroamericanos,

con énfasis en los tres países receptores analizados en el estudio, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, en el que se determinan los alcances de los instrumentos jurídicos en la región para encarar la necesidad de acciones de protección a los derechos laborales por parte de los Estados, tanto de los países de origen como de los receptores. El segundo trabajo es una elaboración de Gabriela León Segura, investigadora de FLACSO Costa Rica, que parte del análisis de los vacíos entre las obligaciones asumidas por los Estados, a la firma de convenios internacionales relativos a los derechos humanos, y las prácticas nacionales en relación con la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, y para ello se basó en resultados del trabajo de campo realizado como parte del proyecto.

Tanto la investigación como las actividades de discusión, así como las publicaciones de este proyecto formaron parte de una donación de la Fundación Ford al Proyecto “Migraciones y Derechos Laborales en Centroamérica: condiciones para impulsar un proceso de armonización de políticas y prácticas en el marco de la integración regional”, ejecutado por FLACSO Costa Rica en coordinación con el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), de El Salvador.

CAPÍTULO I
MIGRACIONES Y DERECHOS LABORALES EN
CENTROAMÉRICA.

ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO REGIONAL:
GUATEMALA, COSTA RICA Y EL SALVADOR.

GILMA PÉREZ VALLADARES

Introducción

Este capítulo pretende, desde un enfoque jurídico, dar respuesta a tres inquietudes fundamentales que motivaron buena parte de la actividad investigativa previa a la elaboración de este documento y que se expresan a partir de las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué grado de protección o desprotección de derechos laborales enfrentan las trabajadoras y los trabajadores migratorios en Centroamérica?
2. ¿Qué impacto tiene la ausencia de mecanismos de regularización migratoria sobre las condiciones de inclusión o exclusión laboral de las personas migrantes?
3. ¿Cuáles son los alcances y las limitaciones de los marcos jurídicos y los mecanismos de regularización de flujos que pueden ayudar a avanzar hacia la armonización de políticas y mecanismos a favor del ordenamiento de mercados laborales en Centroamérica?

Para acercarse a una respuesta para las anteriores inquietudes, vamos a referirnos a algunos conceptos jurídicos claves para analizar la situación de derechos de trabajadores migratorios; luego se hará un breve análisis del marco jurídico regional, con especial énfasis en los tres países objeto del presente informe: Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Además, se revisará el rol de las instituciones gubernamentales competentes para la atención de trabajadores migratorios, para destacar algunas características comunes en la región. Posteriormente, se examinará el funcionamiento de los mecanismos de protección y defensa de derechos laborales para identificar aquellas oportunidades que se

derivan de la normativa y de algunos acuerdos políticos ensayados entre países de la región, que podrían ayudar a delinear respuestas integrales y regionales ante las dinámicas de trabajadores migratorios centroamericanos.

1. Precisiones jurídicas para el análisis sobre la situación de los derechos laborales de trabajadores migrantes centroamericanos

Centroamérica, con excepción de Belice, forma parte del grupo de Estados que ha adoptado y diseñado su sistema jurídico bajo la tradición del derecho escrito, el cual reconoce la ley como fuente principal de Derecho y utiliza el método de la jerarquía de normas para –a partir de la norma rectora, contenida en las constituciones nacionales– derivar a las otras normas que han de guardar sujeción y dar cumplimiento a la norma primaria. Así, el segundo nivel en la pirámide del ordenamiento jurídico corresponde a las leyes secundarias y el piso lo ocupan las normas reglamentarias. Se entiende además que una norma terciaria, como las contenidas en reglamentos, que no guarde concordancia con una norma constitucional tendría –en términos formales– cuestionada su validez. De igual manera, una ley secundaria que contradiga el precepto constitucional se calificaría de inconstitucional y como tal no podría ser aplicada.

La jerarquía de las leyes puede alterarse frente a los tratados internacionales. La opción preferida en Centroamérica cuando una disposición de tratado internacional entra en conflicto con la normativa secundaria, es darle preeminencia al tratado internacional. Otros Estados han optado por homologar el tratado internacional con la norma constitucional, cuando reconoce un derecho nuevo o cuando lo desarrolla en forma más progresiva que la Constitución.

Conviene también comentar la diferencia entre “derecho vigente” y “derecho positivo”. García Máynez (1980) dirá que derecho vigente es aquel conjunto de normas imperativo-atributivas que son consideradas obligatorias por las autoridades políticas de un país y una época determinada. Por otra parte, el derecho positivo, considera García, es el que se cumple de forma efectiva, esté vigente o no. Lo ideal, como se deduce, es que toda norma además de que obligue a una conducta determinada, sea efectivamente observada y cumplida. Dicho de otro modo, de poca utilidad o trascendencia resulta la norma que no sea aplicada por quien tiene la atribución de hacerlo.

En el análisis de la situación de derechos de trabajadores migratorios es importante notar que al carecer la mayoría de dicha

población de estatus legal migratorio, la normativa respectiva de cada uno de los países centroamericanos es vigente, pero no positiva; pues las dinámicas de la movilidad humana de esta población no se encuentran necesariamente regidas por dicha normativa. No obstante tal situación, la población migrante centroamericana transita, trabaja y se desarrolla en nuestros territorios. Si a lo anterior agregamos que usualmente los números de población migrante regularizada y contabilizada en las estadísticas nacionales suele ser inferior al volumen estimado de población extranjera en condiciones de irregularidad migratoria, resulta evidente que hay un problema de positivismo y también de eficacia para regular a la población migrante trabajadora.

Lo anterior puede obedecer, en parte, a la carencia de información adecuada sobre el perfil de la población migrante por parte del legislador y a la existencia de opciones para la regularización migratoria que no coinciden con el tipo de migrantes ni con las razones de su desplazamiento. Lo anterior denota un problema de separación entre la realidad dinámica de la migración en la región centroamericana y los supuestos considerados por la normativa específica. También puede ser indicativo de sistemas jurídicos rígidos, gravosos y poco flexibles, que por serlo, resultan poco útiles para administrar los movimientos de trabajadores migratorios usualmente cambiantes.

2. Marco constitucional de protección a favor de trabajadores migrantes

En el análisis constitucional de los países centroamericanos se han priorizado tres aspectos: el primero es la existencia o no de criterios discriminatorios o excluyentes por mandato constitucional para el goce de derechos fundamentales; el segundo, se refiere a las formas de acceder a la nacionalidad, básicamente por darle mayor trascendencia al antecedente histórico de Centroamérica y sus intentos unionistas, anhelo que continúa reflejándose en disposiciones de nivel constitucional; el tercer aspecto a considerar tiene que ver con los derechos laborales y las disposiciones constitucionales existentes que regulan la participación laboral de trabajadores centroamericanos.

En cuanto al primer aspecto, formalmente, los Estados centroamericanos coinciden en reconocer derechos y garantías individuales para todas las personas dentro de cada territorio, sin distinción de ningún tipo. Lo mismo se observa en el reconocimiento de los derechos y garantías sociales.

Lo anterior es válido aun cuando en los títulos respectivos en las constituciones, se haga alusión a nacionales en particular como en el caso de la nicaragüense en el Título IV que trata sobre “Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense”. Los derechos reservados solo para nacionales son los políticos; en general, en los países centroamericanos se prohíbe a las personas que no tienen la nacionalidad respectiva intervenir en asuntos políticos. El artículo 27 de la Constitución nicaragüense anota que “*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, origen, posición económica o condición social. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país. El Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción*”; lo que resulta una disposición modelo contenida en todas las demás constituciones centroamericanas.

Del análisis de las constituciones centroamericanas, es importante notar algunos avances importantes y desafíos también actuales, como por ejemplo, tanto Honduras como Costa Rica dedican un capítulo especial para referirse a las personas no nacionales. Se debe resaltar que si bien hay catálogos bastante bondadosos en lo relativo al reconocimiento de derechos a favor de las personas en general, todavía la región centroamericana no llega a reconocer el derecho a migrar como un derecho fundamental como ya ha ocurrido en Suramérica, en algunos países como Ecuador y Argentina.

En materia de nacionalidad, las constituciones centroamericanas –a excepción de las de Belice y Panamá– contemplan una opción preferencial para personas originarias de los países que antes formaron parte de la República Federal de Centro América,¹ (Molina, 2000), para que adquieran la nacionalidad del país donde se encuentran,

1 “Particular importancia merece este supuesto normativo puesto que se trata de un resabio unionista, que se remonta de la Constitución Federal de 1824, cuando se unen Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador para constituir la *República Federal de Centro América*. Siendo así que los Costarricenses, Guatemaltecos, Hondureños y Nicaragüenses de origen únicamente tiene que probar que se encuentran domiciliados en El Salvador y manifestar expresamente su interés de ser salvadoreño, ante la autoridad competente, pudiendo tener doble nacionalidad, la de su país de origen y la salvadoreña”. (Molina Méndez, José Carlos, 2000, p. ¿??).

ya sea otorgándosela al momento del nacimiento como lo hacen las constituciones de Guatemala o El Salvador, o bien posibilitando procesos de naturalización como lo hacen Costa Rica y Honduras; Nicaragua por su parte contempla la opción de nacionalización, toda vez que exista una manifestación de voluntad del interesado domiciliado en el país, previa satisfacción de otros requisitos legales precisados en legislación secundaria. La Constitución de la República de Honduras indica en su artículo 24. “*Son hondureños por naturalización: Los centroamericanos por nacimiento que tengan un año de residencia en el país*”

Las disposiciones constitucionales aludidas, son evidente muestra de lo que denominan los estudiosos “nacionalidad político-sociológica”, la cual se encuentra íntimamente ligada a la idea de nación y que es definida por algunos autores como aquella comunidad humana cuyos individuos están relacionados por rasgos comunes y coinciden en una idea de futuro compartido. La nacionalidad sociológica se entiende como un vínculo sociológico natural que en la práctica, no necesariamente tiene correspondencia con el derecho positivo de un determinado país.

Dada la naturaleza de las actividades laborales en las que la mayor parte de trabajadores centroamericanos se inserta, así como el carácter informal de la relación contractual existente y la condición de vulnerabilidad que muchas y muchos de ellos enfrentan por la falta de estatus migratorio para su permanencia –como se muestra en el presente informe– es de fundamental importancia aprovechar, en beneficio de esta población, el espíritu integracionista de los países centroamericanos manifiesto en las disposiciones sobre nacionalidad, para transformar la condición de clandestinidad o de indocumentación hacia otra condición de ciudadanía plena que haga más accesible el goce de derechos, no solo laborales sino sociales, económicos y culturales, en un ambiente de seguridad. El siguiente paso es entonces la revisión de las legislaciones secundarias en cada uno de los países para evaluar la factibilidad de los trámites de nacionalización o naturalización en su caso y, simultáneamente, indagar sobre el número de nacionalizaciones o naturalizaciones otorgadas por cada uno de los países centroamericanos, a favor de migrantes originarios de países del istmo.²

No de rango constitucional ni otorgando nacionalidad, pero una opción interesante para Centroamérica motivada sin lugar a dudas por

2 Muy probable y paradójicamente, Belice podría ser el país que muestre el número más elevado de nacionalizaciones a favor de centroamericanos, aun cuando no opere precisamente el argumento político sociológico al cual nos hemos referido.

razones político-sociológicas, es la hecha por la República Argentina en la Ley de Migración aprobada en el 2004, específicamente en su artículo 23 donde incorpora una nueva categoría relevante para acceder a la regularización migratoria y obtener una residencia en el país, agregando como criterio de radicación, el de la nacionalidad de un país sudamericano. En efecto, el artículo 23.d) de la Ley prevé lo siguiente: “Se considerarán ‘residentes temporarios’ todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: [...] 1) Nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples”.³ (CELS, 2011)

El siguiente aspecto que se debe analizar desde el punto de vista constitucional es el referido a los derechos laborales, en donde se puede afirmar que los Estados centroamericanos reconocen el derecho al trabajo como universal, al tiempo que se comprometen a proteger al trabajador. En el caso de la constitución de Costa Rica, se encuentra la siguiente disposición:

Art. 56. “El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil y debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho a la libre elección del trabajo”.

Disposiciones como la antes transcrita se hayan en todas las constituciones centroamericanas (artículo 27 de la constitución hondureña y los artículo 37 y 38 de la salvadoreña); sin embargo, también

3 Por disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en el 2004 este criterio alcanzó primero a nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; después se amplió a personas nacionales de los países asociados al MERCOSUR, sin hacer mención expresa país por país sino una referencia genérica a los Estados de este bloque regional y su alcance se irá ampliando automáticamente a todas las personas originarias de países que, posteriormente, se asocien o sean parte del MERCOSUR, en la actualidad, la radicación por este criterio de nacionalidad está regulada por el Programa de Normalización Documentaria “Patria Grande”, que contempla dos situaciones según la persona haya ingresado al país antes o después de abril del 2006. (CELS, 2011)

es común que los Estados explícitamente consignent disposiciones que protejan a los trabajadores y las trabajadoras nacionales, frente a la participación laboral de otros países. Por ejemplo, en la Constitución costarricense el Art. 68 establece lo siguiente: “*No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores, no obstante en igualdad de condiciones, siempre debe preferirse al trabajador costarricense*”. Esta disposición puede entenderse como resabio de una época pasada si se asume la evolución del mercado laboral en Centroamérica, en el que se va configurando una migración laboral de relevo en contextos de salida de nacionales de un determinado país con el consiguiente abandono de espacios de trabajo en el propio, que luego pasan a ser ocupados por trabajadores no nacionales dispuestos a realizar todo tipo de labores mal remuneradas, pero que representan buenas oportunidades cuando intentan escapar de situaciones laborales todavía más precarias en sus países de origen.

Esta realidad ha sido constatada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el documento de Marco Multilateral para las Migraciones Laborales, en cuya introducción se establece lo siguiente: “*Actualmente están operando dos grandes fuerzas del mercado de trabajo que redundan en aumento de las migraciones por razones de empleo: muchas personas en edad de trabajar no pueden encontrar empleo o no pueden conseguir un empleo adecuado para mantenerse ni mantener a sus familias en sus propios países, mientras que en otros países hay escasez de trabajadores para cubrir puestos en diversos sectores de sus economías.*” Lo anterior hace necesario que se revise la normativa y su congruencia con la realidad actual del mercado de trabajo en la región.

Otra característica común en las constituciones centroamericanas, reflejo de la protección a los trabajadores nacionales, es el establecimiento de un porcentaje asignado a las empresas para emplearlos frente a un porcentaje autorizado por ley para contratar trabajadores de otras nacionalidades, habiéndose prescrito que las empresas han de contratar con un 90% de trabajadores nacionales frente a un 10% de otros países.

Pero, por otro lado, es importante destacar disposiciones constitucionales que –no obstante haberse aprobado años atrás– resultan extremadamente actuales al haber contemplado situaciones y reconocido derechos que hoy día son especialmente relevantes por la realidad regional, como por ejemplo las consideraciones sobre la necesidad de

prevenir la trata de niños y niñas o las disposiciones de protección a favor de trabajadores y trabajadoras domésticas.

En los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá, se prohíbe expresamente la participación de trabajadores no nacionales en cargos directivos dentro de los sindicatos. Así, por ejemplo, se tiene el Art. 60 de la Constitución de Costa Rica: *“Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos”*. (CP. 1949.)

Es importante señalar que disposiciones como la anterior, en los casos de Guatemala y El Salvador que son suscriptores de la Convención internacional para la protección de todos los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias, entran en conflicto con el tratado internacional que no admite limitaciones a la participación de trabajadores migratorios en organizaciones sindicales. La disposición también colisiona con tratados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3. Marco de protección internacional a favor de trabajadores migratorios

3.1. Sistema universal de protección de derechos humanos

La protección jurídica de las personas migrantes no solamente está garantizada por la normativa interna de los países centroamericanos, que como ya se ha podido ver guarda bastantes similitudes entre los mismos, sino también se amplía, vía Derecho internacional, con la incorporación de tratados vinculantes que reconocen derechos y establecen obligaciones para los Estados. Así es importante señalar que en general, la región es suscriptora de un catálogo muy amplio de instrumentos de derechos humanos de ese tipo que benefician a la población en general y a trabajadores migratorios.

Los tratados internacionales, una vez incorporados al ordenamiento jurídico interno mediante procesos de firma y ratificación o adhesión, se convierten en normativa de obligatorio cumplimiento. Es importante considerar que muchos tratados conllevan la actividad de un organismo propio, creado para vigilar el cumplimiento de la normativa en él contenida y –en muchos casos– para establecer o derivar responsabilidades de los Estados firmantes que no cumplen en

forma adecuada con las obligaciones asumidas frente a la comunidad internacional.

A continuación se presenta el inventario de los principales instrumentos internacionales ratificados por los tres países objeto del presente estudio. Un primer grupo es el que corresponde a los instrumentos derivados del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

No.	Normativa internacional de mérito en el marco de la ONU
1	Declaración Universal de los Derechos Humanos
2	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
4	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
5	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
6	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación para la Mujer
7	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
8	Convención sobre los Derechos del Niño
9	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía
10	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
11	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
12	Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores
13	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
14	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional
15	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

Fuente: IDHUCA, 2006

Asumiendo la importancia y la aplicabilidad de los tratados antes referidos en favor de población migrante, debe hacerse mención también de la existencia de un instrumento jurídico aprobado por la

Asamblea General de la ONU en diciembre de 1990; es un completo y extenso documento dirigido a la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el cual ha sido bien recibido principalmente por los Estados que se identifican como países de origen de población migrante, pero no por los que se ubican del lado de los países destino. Por no considerarlo políticamente conveniente por el momento, ni Costa Rica ni Panamá han suscrito dicho tratado. No obstante lo anterior, atendiendo a la relevancia del instrumento internacional a continuación se exponen algunos de sus atributos.

3.1.1. Sobre la Convención de 1990

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, es el resultado de un prolongado proceso de toma de conciencia y perfeccionamiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Convención entró en vigor el 1 de julio del 2003, luego de haberse depositado el vigésimo instrumento de ratificación por parte del Estado guatemalteco. Esta Convención es un instrumento de primer orden en la materia, pues:

- a. Reconoce el papel decisivo que desempeña el trabajador migratorio en la economía global. Ello implica una serie de asuntos políticos, sociales, económicos, éticos y legales para millones de individuos y numerosos Estados que no pueden ser ignorados. Sin embargo, los trabajadores migratorios siguen siendo un grupo desprotegido en la comunidad internacional.
- b. En la actualidad, los trabajadores migratorios y sus familiares continuamente son desatendidos por sus países de origen, explotados por individuos y con derechos limitados en los Estados de empleo donde no son nacionales. Por ello, la Convención de 1990 identifica a los trabajadores migratorios y sus familiares como personas vulnerables en una situación global, que tienen necesidad de protección de sus derechos humanos y derecho al goce de estos, independientemente de su estatuto legal. Amplía la aplicación de los derechos humanos a una categoría específica y amplia de personas que en la actualidad carecen de protección. Sus disposiciones también extienden, en cierto grado, la protección de los derechos humanos a otras categorías de migrantes vulnerables.

- c. A la fecha, esta Convención es el instrumento internacional más integral sobre trabajadores migratorios. Ofrece una serie de normas internacionales para enfocar el trato, el bienestar y los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, así como las obligaciones y responsabilidades de los Estados involucrados que incluyen los de envío, tránsito y recepción; todos los cuales se benefician de la migración internacional de trabajadores. Aunque los acuerdos bilaterales y regionales son importantes, siguen siendo insuficientes para encauzar este asunto global.
- d. Por primera vez se cuenta con una definición internacional de trabajador migratorio, la cual reconoce como migrante tanto a hombres como a mujeres. La Convención también define ciertas categorías de trabajadores migratorios, aplicables a todas las regiones del mundo.
- e. Los trabajadores migratorios son más que simples jornaleros o entidades económicas. Son entes sociales con familias. La Convención reconoce que tienen derechos y, en consecuencia, incluye el derecho a la reunificación familiar.
- f. La Convención hace énfasis en que todos los trabajadores migratorios sin importar que estén en condición regularizada, indocumentada o no autorizada, deben gozar de sus derechos humanos fundamentales. Incluye a todos los trabajadores migratorios, independientemente de su condición legal; pero los alienta a documentar o regularizar su situación. Exhorta a todos los trabajadores y a los patronos a respetar y hacer cumplir las leyes y procedimientos de los Estados involucrados.
- g. La Convención también amplifica el concepto de “igualdad de trato”, al solicitar que los trabajadores migratorios y sus familiares que no son nacionales de los Estados del empleo sean tratados igual que los nacionales en ciertas situaciones.
- h. Tiene como objetivo general impedir y eliminar la explotación de los trabajadores migratorios y sus familiares durante todo el proceso de migración.
- i. Establece mecanismos para su implementación, brindando nuevas oportunidades para una mayor participación de la comunidad mundial en la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, sobre todo por parte de las organizaciones no gubernamentales y los individuos.

Son abundantes las razones por las cuales la Convención de 1990 mejora considerablemente el marco de protección en favor de trabajadores migratorios y sus familiares; por ello, es pertinente en Centroamérica monitorear y apoyar la ejecución de lo prescrito por la misma en los países que la han incorporado dentro de sus marcos normativos nacionales. Debe apuntarse también que muchas de sus disposiciones son de carácter auto ejecutables, lo cual indica que no debe esperarse un proceso de desarrollo normativo interno para aplicar disposiciones reconocidas en el instrumento internacional; es posible entonces para los trabajadores migratorios, invocar la Convención de 1990 en aquellos Estados que se han obligado por la misma para reclamar el goce de derechos reconocidos y la protección de las instituciones nacionales en favor del respeto de su dignidad.

Asumiendo el perfil de la mayoría de trabajadores centroamericanos que se desplazan entre nuestras fronteras y se emplean muchas veces en condiciones de irregularidad migratoria, la Convención ofrece una categoría especial de trabajador migratorio que puede ser invocada por las personas migrantes centroamericanos: la categoría de “trabajador por cuenta propia”, reconocida en el artículo de la Convención que define en los siguientes términos esta categoría:

“Todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales”.

Es interesante notar que si bien Costa Rica no ha suscrito la Convención, resulta ser en Centroamérica el país que tiene mejor documentada la presencia y la participación en su economía de trabajadores centroamericanos procedentes –en su mayoría– de Nicaragua y Panamá. De dicha información se derivan políticas públicas específicas que responden, de algún modo, a las necesidades concretas de esta población. También hay que destacar que pese a no ser parte de ese instrumento universal, Costa Rica cuenta con diversos acuerdos suscritos y procesos de diálogo entablados bilateralmente con sus países vecinos, en torno a la participación de trabajadores migratorios.

Siguiendo el análisis también es importante señalar que a pesar de que El Salvador y Guatemala son suscriptores de la Convención de 1990, la misma aún no ha provocado importantes ajustes legislativos o de política para mejorar la condición de la población trabajadora migratoria centroamericana que se encuentran dentro de sus territorios; de hecho, la información estadística de carácter oficial con la que ambos países cuentan sobre dicha población es bastante deficitaria, lo que dificulta medir y caracterizar adecuadamente los flujos migratorios intrarregionales que se movilizan hacia sus territorios, lo cual es un obstáculo que posterga la identificación de políticas y la modernización de marcos legales que posibiliten la regularización migratoria de dicha población.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la ejecución del contenido de la Convención ha sido muy parcial en favor de la población originaria de estos países que emigra o reside en el exterior, asumiendo las obligaciones que son más atinadas para países de origen y tránsito de población migrante; no así aquellas que están dirigidas a los Estados en tanto países de destino o empleo de trabajadores migratorios. El mismo análisis debe hacerse para Honduras y Nicaragua, que también se han adherido a la Convención de 1990.

3.2. Sistema interamericano de derechos humanos

En segundo lugar registramos los instrumentos internacionales de mérito ratificados por Costa Rica, El Salvador y Guatemala dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA):

No.	Normativa internacional de mérito en el marco de la OEA
1	Convención Americana sobre Derechos Humanos
2	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
3	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
4	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará)
5	Convención sobre Asilo Político
6	Convención sobre Asilo Territorial
7	Convención sobre Asilo Diplomático

Fuente: IDHUCA, 2006

No.	Normativa internacional de mérito en el marco de la OEA
8	Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores

Los tratados internacionales de derechos humanos imponen a sus Estados parte, un significativo número de obligaciones jurídicas. Sin embargo, la experiencia muestra que la firma o ratificación de una norma internacional, no viene acompañada automáticamente de la ejecución de las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para armonizar y dar cumplimiento a las responsabilidades internacionales asumidas con la firma y ratificación o la adhesión al tratado.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH, 1996:19-21) ha reconocido la paradoja de los derechos humanos en América Latina. Mientras que por una parte son objeto de unanimidad en los discursos políticos y jurídicos, por otra son materia de gruesas y sistemáticas violaciones en la mayoría de países de la región; el IIDH afirma que el lograr que tales violaciones sean erradicadas o, cuando menos, se conviertan en excepción y dejen de ser regla requiere analizar el porqué de esta distancia entre el discurso y la realidad.

El IIDH reconoce luego la existencia de una tradición cultural en la que, desde hace mucho, ha habido una posición cómoda para situar la discrepancia entre el discurso y práctica. En el terreno jurídico esa falta de correspondencia asumió, desde tiempos coloniales, el estatus de principio bajo la fórmula de que “la ley se acata pero no se cumple”. Más adelante, señala el IIDH que no obstante los Estados hayan firmado y ratificado una buena parte de tratados y convenciones de derechos humanos y aun cuando hayan consagrado en las constituciones nacionales los principales derechos humanos, a través de redacciones usualmente amplias y comprensivas, ocurre que al examinar los códigos sustantivos y los procesales claramente se observa que los derechos humanos no aparecen como fuente inspiradora del legislador. Al descender hacia la ley ordinaria y las reglamentaciones, la ausencia de una perspectiva de derechos humanos es casi completa. De modo que sería equivocado, señala este Instituto, pensar que en el nivel de las normas, el tema de derechos humanos no requiera más esfuerzo. (IIDH, 1996)

Del contenido de los principales tratados internacionales vigentes en materia laboral vigentes, tanto a nivel universal como a nivel regional, se pueden identificar los siguientes derechos:

Al trabajo	A la jornada de trabajo limitada, descanso semanal y vacaciones anuales pagadas	A una indemnización por un despido injusto.	De sindicación o sindicalización.
Al salario mínimo.	A la seguridad social.	De reunión y de formar sindicatos	A la huelga
A condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.	A las garantías judiciales.	A la propiedad privada.	A la negociación colectiva
Prohibición de esclavitud y trabajos forzados.	Prohibición de discriminación en el trabajo.		

Además de los instrumentos jurídicos y los organismos previstos en diferentes tratados para monitorear el avance de los Estados en materia de cumplimiento de sus obligaciones internacionales, tanto desde el sistema universal como dentro del interamericano existen relatorías especiales. En 1997, la OEA aprobó la creación de la Relatoría especial sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias, nombrando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (IDH) a su titular; mientras que en el seno de la ONU, en 1999 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó la figura del Relator especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de los migrantes. Ambas relatorías reciben informes, realizan visitas *in loco* y generan sendos informes anuales dando cuenta de la situación de derechos humanos que enfrentan las poblaciones migrantes en los diferentes Estados, señalando preocupaciones específicas de vulnerabilidad, develando patrones sistemáticos de violaciones o amenazas contra esta población y registrando los avances logrados por los Estados en el cumplimiento de la normativa internacional.

3.3. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Es conveniente introducir brevemente algunos datos sobre el carácter de la OIT en tanto agencia de la ONU porque no resulta frecuente, menos en la región Centroamericana, vincular el tema de trabajadores migratorios a dicha institución. Ello porque, desafortunadamente, los actores relevantes que se ocupan de la atención de los flujos migratorios y de las poblaciones migrantes, no poseen una visión integral y por eso

no establecen con facilidad una identidad entre personas migrantes y trabajadores migratorios. En este estudio es, entonces, especialmente relevante señalar que la tremenda conquista que representa la aprobación de la Convención de 1990 se debió –en buena parte– a la labor y la perseverancia de la OIT alrededor del mundo.

La OIT fue fundada en 1919, después de la Primera Guerra Mundial. Su visión indica que “una paz duradera y universal sólo puede ser alcanzada cuando está fundamentada en el trato decente de los trabajadores”. La OIT se convirtió en la primera agencia de la ONU en 1946. Sus principales objetivos son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente,⁴ mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

La OIT funciona con una estructura tripartita en la cual trabajadores y empleadores, tienen el mismo derecho a voto que los gobiernos durante las deliberaciones de los órganos principales de la OIT. Ello garantiza en teoría que las opiniones de los interlocutores sociales queden fielmente reflejadas en las normas, políticas y programas de la OIT. Dentro de su marco de trabajo, también se identifican algunos convenios relevantes para la protección de los trabajadores migratorios; algunos sirvieron para elaborar la Convención de 1990. En la siguiente página se listan los Convenios asumidos por los tres países objeto del presente estudio.

Del detalle anterior, se puede ver la similitud dentro del marco de instrumentos de la OIT ratificados por Guatemala, El Salvador y Costa Rica; de los tres, el primero es el país que presenta el mayor número de instrumentos incorporados en su ordenamiento interno y eso además resulta congruente con la determinación de asumir la Convención de 1990.

En el caso de El Salvador, pareciera ser necesaria la ratificación de algunos convenios de la OIT para armonizar el marco jurídico luego de que el país decidió sumarse a la Convención de 1990. Particularmente, se ha recomendado la ratificación de los Convenios 97, 143 y 173. En el caso de Costa Rica, es pertinente evaluar el conjunto de obligaciones asumidas por el Estado a favor de trabajadores migratorios y amparados

4 De acuerdo a la OIT, el “trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.”

Guatemala, El Salvador, Costa Rica.
Convenios de OIT vigentes

No.	Convenio OIT	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1	Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso u Obligatorio (1930)	SÍ	SÍ	SÍ
2	Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948)	SÍ	SÍ	SÍ
3	Convenio 97 sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (1949)	SÍ	NO	NO
4	Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (1949)	SÍ	SÍ	SÍ
5	Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (1951)	SÍ	SÍ	SÍ
6	Convenio 105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1957)	SI	SÍ	SÍ
7	Convenio 111 sobre la No Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958)	SI	SÍ	SÍ
8	Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (1973)	SÍ	SÍ	SÍ
9	Convenio 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migratorios (disposiciones complementarias) (1975)	NO	NO	NO
10	Convenio 173 sobre la Protección de las Reclamaciones de los Trabajadores en el Evento de la Insolvencia de su Empleador (1992)	NO	NO	NO
11	Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (1999)	SÍ	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración propia

en dichos Convenios de la OIT, para evaluar la situación de la población migrante trabajadora en dicho país a falta de su adhesión a la Convención de 1990.

También es pertinente señalar que mientras Guatemala aparentemente es más afable con la población migrante trabajadora a juzgar por el número de instrumentos de la OIT ratificados, resulta ser el país en el que es más complejo –por no decir imposible–lograr la

regularización migratoria de trabajadores migratorios centroamericanos. Ello invita, de nuevo, a hacer una reflexión sobre la coherencia de las decisiones políticas y los compromisos jurídicos asumidos por ese Estado ante a la comunidad internacional.

4. Legislación secundaria en materia migratoria

A continuación se intenta caracterizar las legislaciones secundarias de los países centroamericanos examinados, con el fin de identificar las condiciones que se ofrecen para la regularización migratoria y la vigencia de los derechos laborales de los trabajadores migratorios intrarregionales. También es posible identificar la falta de cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas, de cara a la normativa vigente emanada de las autoridades legislativas de cada Estado.

4.1. Guatemala

Al finalizar la elaboración del presente informe, para el caso guatemalteco sigue siendo el Decreto 95-98 que contiene la Ley de Migración el instrumento que regula la materia. La misma dispone en su primer artículo que su objeto es garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo.

Las autoridades migratorias son el ministro de Gobernación y la institución responsable de la aplicación de esta Ley, es la Dirección General de Migración. Más adelante, también se ha dispuesto vía reglamento que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad responsable de la aplicación de dicha normativa en el exterior.⁵ El Art. 9 de esta Ley crea el Consejo Nacional de Migración, el cual se integra de la forma siguiente:

5 La atribución fue conferida en fecha posterior a la entrada en vigencia de la ley, con fundamento en el Art. 117, mediante Decreto 732-99, el cual estableció lo siguiente: “Del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Servicio Exterior de la República y de las direcciones pertinentes, es la autoridad responsable de la aplicación de la Ley de Migración y su Reglamento en el extranjero. En nombre del Estado y en coordinación con el Consejo Nacional de Migración, del cual forma parte, está facultado para suscribir todos aquellos acuerdos y convenios que en materia migratoria convengan al país. Promoverá iniciativas en asuntos migratorios que faciliten y mejoren el movimiento de personas a nivel internacional”.

1. Ministro de Gobernación, quien lo preside.
2. Ministro de Relaciones Exteriores.
3. Director General de Migración, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.
4. Director General del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
5. Procurador General de la Nación.

Son atribuciones del Consejo Nacional de Migración:

1. Recomendar al ministro de Gobernación la adopción de políticas y medidas que sean convenientes para optimizar las acciones en materia migratoria.
2. Realizar estudios y emitir dictámenes sobre legislación y políticas migratorias y hacer las recomendaciones pertinentes.
3. Sugerir la celebración, modificación o denuncia de convenios, tratados o cualquier arreglo internacional relacionados con materia migratoria.

De acuerdo con el artículo 12, los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo bajo las siguientes categorías migratorias:

1. No residentes, que a su vez se clasifican en personas en tránsito y turistas o visitantes.
2. Residentes; que pueden ser temporales o permanentes.

Durante su estadía en territorio guatemalteco, turistas o visitantes no podrán ocupar ningún puesto de trabajo público o privado, ni se podrán desarrollar actividades comerciales. Es admitida en la legislación el cambio de calidad migratoria.

De acuerdo con el artículo 16, se consideran residentes temporales a los extranjeros que se les autorice permanencia en el país por el período de dos años, con el fin de dedicarse a cualquier actividad lícita en forma temporal. Dicho tipo de permanencia podrá prorrogarse por períodos iguales, excepto en casos especiales calificados por el Ministerio de Gobernación. Esta categoría de migrantes puede realizar un trabajo remunerado o invertir en el país, siempre que el capital sea producto de actividades lícitas. Resulta importante notar que no obstante aprobada la Ley de Migración, hubo un desfase importante antes de que se emitiera el instructivo que regula la intervención del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para autorizar el ejercicio de alguna actividad laboral por parte de población extranjera en Guatemala.

El artículo 21 determina quiénes pueden optar por la categoría de residentes permanentes:

1. Cónyuge e hijos menores o solteros de las personas mencionadas en los numerales anteriores.
2. Familiares extranjeros de nacionales; se entiende como tales al cónyuge, hijos y padres, cuando no les corresponda la nacionalidad guatemalteca de conformidad con la Ley.
3. Residentes temporales.

En el artículo 42 se establece que las personas no nacionales que tengan como mínimo un año de estar casados con guatemaltecas, pueden adquirir la categoría de residentes permanentes por el solo hecho de haber contraído matrimonio; para ello, deben presentar la documentación reglamentaria. En caso de disolución del matrimonio, el residente no nacional deberá solicitar a la Dirección General de Migración, la ratificación de su categoría de permanente de acuerdo con lo establecido en la Ley y su Reglamento.

El artículo 43 señala que quienes obtengan residencia temporal o permanente, y deseen trabajar en relación de dependencia, deberán hacerlo en actividades lícitas y estarán obligados a obtener la correspondiente autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

El artículo 44 determina que los residentes perderán su calidad por las siguientes causas:

1. Incumplimiento de pago de los impuestos a que estuvieren obligados.
2. Falsedad o alteración de la documentación presentada.
3. Resolución de juez competente.
4. Ausentarse del territorio nacional sin motivada motivación o sin autorización, por más de un año

En el Título IV de esta legislación, el Capítulo único hace referencia al registro de los extranjeros residentes. A continuación se transcriben los artículos relacionados:

Artículo 45: Los residentes permanentes y temporales tienen la obligación de comunicar a la Dirección General de Migración cualquier cambio en sus datos o documentos de identificación personal. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la pérdida de la respectiva categoría migratoria.

Artículo 47. Los extranjeros a quienes se les haya otorgado la residencia temporal o permanente, deberán ser documentados e inscritos

por la Dirección General de Migración, en el registro de extranjeros residentes.

Artículo 48. A los extranjeros residentes inscritos en el Registro, se les extenderá la constancia correspondiente según la categoría migratoria a la cual pertenezcan. El reglamento contemplará los requisitos y procedimientos para la expedición de dicho documento. Conviene preguntarse sobre la utilidad de dicha constancia si es el caso que cada extranjero reciba un carné que acredite su calidad migratoria.

De acuerdo con el artículo 89, se considera ilegal la permanencia del no nacional en el territorio guatemalteco, cuando se encuentre en cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Haber ingresado al país por un lugar no habilitado para tal efecto.
2. Haber ingresado sin someterse al control migratorio.
3. No cumplir con las disposiciones que regulen el ingreso o la permanencia de conformidad con lo preceptuado en la presente Ley y su Reglamento.
4. Permanecer en el país después de vencido el plazo autorizado.

Ese artículo se encuentra incluido en el Título VII, Capítulo I y en que le sigue aparecen los que tratan sobre el ingreso al territorio nacional, de los cuales se deben destacar este par:

Artículo 90. El ingreso al territorio nacional se realizará únicamente por los puestos de control migratorio de la Dirección General de Migración, cuyo número, características y ubicación serán determinadas por el Ministerio de Gobernación a propuesta de la Dirección General de Migración.

Artículo 93. La Dirección General de Migración al determinar la permanencia ilegal en el país de un extranjero, podrá conceder a este un plazo que no podrá exceder de diez días para que el mismo legalice su permanencia en el país, o en su caso ordenará su expulsión inmediata del país. No hace ninguna distinción a la nacionalidad del extranjero.

Luego, del Título IX deben considerarse en este estudio los que se transcriben a continuación:

Artículo 99. La Dirección General de Migración podrá realizar inspecciones de control migratorio a los pasajeros, tripulantes y personal de los medios de transporte, tanto en la entrada, en la permanencia, así como a la salida del país. La Dirección General de Migración determinará los lugares en los que se realizará la inspección.

Artículo 101. Las empresas de transporte internacional de pasajeros están obligadas a presentar ante las autoridades migratorias, tanto a la entrada como a la salida del país, los documentos que determine el reglamento.

Artículo 102. Si la Dirección General de Migración, por el incumplimiento de los requisitos no autoriza el ingreso al país de un extranjero, la empresa de transporte en que este llegó, queda obligada a llevarlo por su cuenta y riesgo al país de origen, embarque o a un tercero que lo acepte. La negativa de la empresa a cumplir con la responsabilidad contemplada en este artículo será sancionada de conformidad con lo preceptuado en la Ley.

En exceso de la facultad administrativa que le es conferida a la autoridad migratoria, el Título X contiene la tipificación de delitos y faltas que se cometen contra lo prescrito en la Ley de Migración. El Capítulo I del mismo hace mención de los siguientes:

Artículo 103. Comete el delito de ingreso ilegal de personas, quien promueva o facilite el ingreso al país de una o más personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales de ingreso y permanencia en el país. El responsable de este delito será sancionado con prisión de 5 a 8 años incommutables.

Artículo 105. Comete el delito de transporte de ilegales, la persona que conduzca o ponga a disposición, cualquier medio de transporte con el fin de transportar a personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en forma ilegal dentro del territorio guatemalteco. El responsable de este delito será sancionado con prisión de 3 a 6 años.

Artículo 106. Comete el delito de ocultación de ilegales, la persona que permita la ocultación de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan dentro del territorio guatemalteco, sin cumplir con los requisitos legales, en cualquier bien, mueble o inmueble, con el fin de ocultarlo en su tránsito a otro país o para facilitarle su permanencia en el mismo. El responsable de este delito será sancionado con prisión de tres a seis años.

Artículo 107. Comete el delito de contratación de ilegales, la persona individual o jurídica que contrate los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, por no contar con la documentación requerida por la Dirección General de Migración para su permanencia en el país. El responsable de este delito será sancionado con prisión de dos a cinco años.

Nótese el empleo del concepto de “ilegal” que utiliza la legislación guatemalteca, no obstante cuando –de acuerdo con el marco normativo internacional– resulta inapropiado y peyorativo para referirse a personas, entendiendo que la calidad de legal o ilegal únicamente puede atribuírsele a objetos y no para referirse a personas. Por otro lado, en otros sistemas se considera poco conveniente regular o tipificar en normativa eminentemente administrativa contenidos de carácter punitivo; frente a eso, es aconsejable incluir en las legislaciones de materia penal la consideración de los delitos aquí referidos.

El Capítulo II hace referencia a las faltas y para efectos útiles dentro del presente examen se incluye lo siguiente:

Artículo 109. Los extranjeros que ingresen o permanezcan en el país sin la autorización de la Dirección General de Migración, o sin haber cumplido con los requisitos previstos en la Ley y su Reglamento, serán sancionados con cualquiera de las sanciones siguientes:

- a. Multa;
- b. Deportación; y,
- c. Expulsión.

Artículo 111. La Dirección General de Migración en tanto se realiza la investigación relacionada podrá albergar a los extranjeros que carezcan de los documentos de viaje requeridos por la ley en centros destinados especialmente para este fin, los que deberán reunir condiciones que permitan una permanencia con apego y respeto a la dignidad humana [...] Para el cumplimiento de estos fines, la Dirección General de Migración podrá crear o autorizar los centros de albergue necesarios cuya localización, seguridad y funcionamiento será materia del reglamento de esta ley. En caso necesario, la Dirección General de Migración podrá requerir el apoyo de instituciones y organizaciones de servicio social no lucrativas que trabajen en la atención de migrantes en tránsito en el territorio nacional.

Es importante distinguir este tipo de centros, pues no es permitido que las autoridades migratorias restrinjan la libertad de las personas migrantes y de las solicitantes del estatuto de refugiados, como si se tratara de personas que han contravenido la legislación de carácter penal.

En los artículos 112 y 114 se regulan las causas de deportación y expulsión de extranjeros aunque no son desarrollados en el reglamento los procedimientos, siendo cuestionable el desarrollo de debidos procesos administrativos en favor de la persona migrante.

De las reformas al Reglamento de la Ley de Migración, aprobadas por el Acuerdo Gubernativo No. 732-99 del 28 de septiembre de 1999, cabe resaltar la que se incluye en su artículo 88 que trata del cobro de los documentos migratorios y dice así:

“La Dirección General de Migración efectuará el cobro por la emisión de los documentos migratorios a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Migración de la siguiente forma:

La visa de residente permanente, tres mil quetzales (Q.3,000.00);⁶ (371.88 USD).

La visa de residente temporal, quinientos quetzales (Q.500.00) anuales; (61.98 USD).

La visa de estudiante, doscientos quetzales (Q.200.00); (24.79 USD)

La renovación de visa de entradas y salidas múltiples para residentes permanentes, quinientos quetzales (Q.500.00). (61.98 USD)”

El Reglamento de la Ley de Migración busca esclarecer debidamente los procedimientos concretos a partir de los cuales se puede cumplir dicha normativa. En tal sentido, el Reglamento concreta y circunscribe algunas de las funciones, operaciones y manejos prácticos de la Ley mediante el contenido del siguiente cuadro.

Artículo 16. Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias. La Oficina de Estadísticas, Estudios y Políticas Migratorias es la unidad encargada de:

- a. Recopilar toda la información estadística, técnica y operativa relativa a la Dirección General de Migración, procesarla, estudiarla y ponerla a disposición de las autoridades migratorias para su uso en la formulación de estrategias y política migratoria;
- b. Establecer un sistema de estadísticas migratorias, mantenerlo actualizado y brindar acceso al público y entidades migratorias nacionales e internacionales.
- c. [...]
- d. [...]

En el Capítulo IV, se establecen los requisitos para los residentes permanentes; su primer artículo, el 40, establece los requisitos para

6 Información de tasas de cambio promedio para el mes de octubre del 2010: 1 dólar USA = 8.0678 quetzales. Ver <http://www.banguat.gob.gt/cambio/historico.asp?kmoneda=02&ktipo=5&kdi a=01&kmes=10&kano=2010&kdia1=31&kmes1=10&kano1=2010&submit 1=Consultar>

Guatemala.

Multas establecidas en ley de migración

No.	Conducta sancionada	Monto de la multa
1	Ingresar por lugares no autorizados	Doscientos quetzales (\$ 24.79 USA)
2	Reingreso por lugar no autorizado después de deportación o expulsión	Setecientos quetzales (\$ 86.77 USA)
3	Por omisión de control migratorio	Doscientos quetzales (\$ 24.79 USA)
4	Por reincidencia en evasión del control migratorio	Setecientos quetzales (\$ 86.77 USA)
5	Por día en exceso de permanencia autorizada	Diez quetzales (\$ 1.23 USA)
6	Por transportar indocumentados	Cien quetzales por persona. (\$ 12.39 USA)
7	Por hospedar indocumentados sin cumplir con el artículo 96 del reglamento	Cincuenta quetzales por persona. (\$ 6.19 USA)

Fuente: Ley de Migración. Guatemala.

adquirirla por matrimonio. Así, quien desee solicitar su residencia por tal causa –de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de Migración– debe hacerlo en la Dirección General de Migración indicando todo lo que sigue: nombre completo; lugar de la última residencia y dirección; lugar y fecha de nacimiento; nacionalidad; profesión u oficio; sexo y edad; estado civil; nombre de los padres; frontera de ingreso al territorio nacional, cuando sea aplicable; dirección prevista en Guatemala; número de pasaporte, fecha de vencimiento y lugar de expedición; lugar y fecha donde se efectuó el matrimonio y fecha de emisión de la última visa guatemalteca (categoría D).

Con la anterior solicitud, deben incluirse los siguientes documentos:

- a. Pasaporte y fotocopia autenticada.
- b. Certificación de validez y vigencia del pasaporte emitida por embajada o consulado de su país formalmente acreditados ante el Gobierno de Guatemala. Certificación de Partida de nacimiento para personas originarias de países con los que Guatemala no sostenga relaciones diplomáticas.
- c. Certificación reciente de partida de nacimiento del cónyuge guatemalteco, con anotación de matrimonio.

- d. Certificación de la Partida de nacimiento del cónyuge extranjero, con los pases de ley correspondientes, si es originario de países categoría “D”.
- e. Constancia de carencia de antecedentes penales del cónyuge extranjero, extendida por la autoridad competente en el país de su último domicilio. En caso que en dicho país no se extienda ningún documento similar, deberá presentarse certificado de la negativa de emisión de dicha constancia.
- f. Certificación de la partida de matrimonio extendida por el Registro Civil dentro del mes anterior a la fecha de presentación de la solicitud

En el Título X, se encuentran las disposiciones relacionadas con delitos y faltas. En el siguiente cuadro se presentan los hechos constitutivos de sanciones administrativas por la autoridad migratoria, de acuerdo al artículo 94 del Reglamento de la Ley de Migración.

En el caso guatemalteco, se advierten los siguientes obstáculos para la regularización migratoria y por ende para garantizar la vigencia de los derechos de la población migrante centroamericana; estos son:

- a. El alto costo de la regularización y el exceso de cargas administrativas sancionatorias, que vuelven imposible para los trabajadores migratorios el atender y cumplir los requisitos exigidos por la autoridad para obtener alguna calidad migratoria regular; entre otros motivos, por las dificultades para conseguir los documentos necesarios en su país de origen, por el tiempo que toman las autoridades de los países de origen en otorgar dicha documentación y por lo oneroso que resulta su trámite.
- b. La introducción de documentos públicos extranjeros en Guatemala debe hacerse cumpliendo procesos de legalización de los mismos, debido a que ese país es el único que aún no se adhiere a la Convención de Viena de 1961.
- c. La inseguridad jurídica y la arbitrariedad en las orientaciones brindadas a los usuarios por diferentes funcionarios y empleados migratorios.
- d. Entre la aprobación de la ley y la del reglamento transcurrió un tiempo prolongado, al que le siguió las reformas a ambos textos legales que oscurecen más la información sobre los trámites para la población no guatemalteca.

- e. En Guatemala es muy limitada, casi inexistente, la oferta de servicios legales migratorios por parte de organizaciones sociales; ello encarece aún más la regularización migratoria para la población extranjera;
- f. Falta de información estadística clara, precisa y confiable. La de la Dirección General de Migración, difiere mucho de las estadísticas de las embajadas o los consulados de los diferentes países de la región. Tal pareciera que el funcionamiento del registro de personas no nacionales no funciona óptimamente. Es, pues, un desafío conocer la cantidad de población que se encuentra en condiciones de irregularidad migratoria.
- g. Falta de programas y campañas de divulgación de información sobre derechos, procedimientos, instituciones y mecanismos de protección por parte del Estado y actores sociales, a favor de población migrante centroamericana que identifica a Guatemala como posible país de empleo.
- h. No hay claridad procedimental respecto de cómo tiene lugar la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala con la Dirección General de Migración, para otorgar permisos de trabajo en favor de residentes temporales; ello puede reducir considerablemente el interés y la disposición de trabajadores migratorios para regularizar su situación.

4.2. El Salvador

En El Salvador se reconocen dos leyes administrativas para regular la gestión de la migración y el régimen jurídico especial aplicable a las personas no nacionales. La Ley de Migración fue aprobada en 1958, mientras que la Ley de Extranjería lo fue en 1986. La primera se aprobó para normar lo referido al control migratorio así como el ingreso y las salidas del territorio nacional; cuenta con setenta y siete artículos que se ocupan de regular el control migratorio (Capítulo I); las formas de ingreso y la calificación de los extranjeros (Capítulo II); los requisitos para la admisión (Capítulo III); el registro (Capítulo VI); la emigración y las salidas temporales (Capítulo V); los pasaportes, las visas y los permisos (Capítulo VI); el régimen sancionatorio (Capítulo VII); y los derechos de migración y exenciones para las personas que no son salvadoreñas.

Cuenta con un Reglamento aprobado un año más tarde, el cual se compone de cuarenta y seis artículos los cuales se ocupan de atribuir y delimitar las competencias de la Dirección General de Migración (Capítulo I), atribuir y delimitar las competencias de las delegaciones de Migración u oficinas de Control Migratorio (Capítulo II), reglamentar los requisitos de la tarjeta de turismo así como la calidad de residente temporal y definitivo (Capítulo III) y normar lo relativo al registro nacional de personas no nacionales (Capítulo IV).

La Ley de Extranjería cuenta con cincuenta y ocho artículos que se ocupan de normar las disposiciones generales, conceptos y principios del régimen de extranjería en El Salvador (Capítulo I); el registro (Capítulo II); los derechos y obligaciones de las personas no salvadoreñas (Capítulo III); y el procedimiento, jurisdicción y competencia para otorgar las calidades que reconoce la Ley (Capítulo IV).

La Dirección General de Migración y Extranjería se creó en 1933, entonces conocida como Oficina Central de Migraciones; adquirió su actual rango en 1951 y hasta el 2002 se ocupaba solamente del tema migratorio. A partir de ese año se le delegaron los trámites regulados en la Ley de Extranjería y así se mantiene en la actualidad, siendo una dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Con la ampliación de atribuciones de la Dirección General de Migración y Extranjería, en opinión de referentes institucionales la institución ha logrado mejorar la agilidad y rapidez en la entrega de resoluciones sobre los diversos trámites y la coordinación interinstitucional, mediante la formalización de convenios con otras carteras de Estado que dan celeridad a los procedimientos en beneficio de los usuarios. Por ejemplo: *con el Ministerio de Trabajo se firmó el primer convenio para la instalación de una oficina de la Sección de Trabajadores Migrantes, dentro de la Oficina Central de Migración. El objetivo fue que allí mismo se gestionara la autorización para los solicitantes de residencia con permiso de trabajo* (DGME, 2009:27).

De acuerdo con la Ley de Extranjería, cualquiera que sea la categoría migratoria en la que se encuentra una persona no nacional en el país, es importante destacar que su permanencia se rige por los siguientes principios:

- a. Libre movilidad, reconocido en el artículo 2 de la Ley de Extranjería. Dispone que todas las personas tienen libertad de entrar y salir del territorio nacional cuando lo deseen, salvo que tenga alguna limitación prevista por ley.

- b. Igualdad, reconocido en el artículo 3 de la ley de Extranjería. El ordenamiento jurídico reconoce a los salvadoreños idénticas garantías individuales que a los no nacionales, salvando las limitaciones que pudieron haber establecido la Constitución o la legislación secundaria.
- c. Doble o múltiple nacionalidad, reconocido en el artículo 5 Ley de Extranjería. Implica que las personas no salvadoreñas podrán adquirir esa nacionalidad sin perder la suya.
- d. Además, desde el momento que ingresen al territorio nacional, las personas no nacionales podrán invocar los tratados y las convenciones que ha suscrito El Salvador con sus respectivos Estados, cuando sean violentados sus derechos; podrán recurrir a la vía diplomática en casos de denegación de justicia y agotados los recursos legales internos; y podrán alegar el principio de reciprocidad: Todos esto lo contempla el artículo 6 de la Ley de Extranjería.

En contrapartida, según el artículo 4 Ley de Extranjería, las personas que no son salvadoreñas tienen el deber de respetar la legislación y a las autoridades nacionales; pero también adquieren el derecho a ser protegidas por las mismas. Estarán sujetas a las normas establecidas en caso de suspensión de garantías constitucionales (artículo 7 Ley de Extranjería) y perder su derecho a residir en el país si participan directa o indirectamente en la política interna (artículo 8 Ley de Extranjería).

Atendiendo al artículo 12 de la Ley de Extranjería, se puede afirmar que las personas no nacionales en El Salvador gozan, con pocas y específicas excepciones, de los mismos derechos fundamentales que las nacionales. Y de la misma forma, se encuentran sometidas a las leyes y la jurisdicción de la República en todas sus esferas por el hecho de permanecer en el territorio nacional, siendo responsabilidad de todo el aparato público velar porque las garantías legales les sean tuteladas y respetadas, sin importar la calidad migratoria en que se encuentran.

A continuación, se presentan las diferentes calidades migratorias que reconoce El Salvador:

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica:

Calidades de extranjería: definición y sujetos	
CALIDAD/ REGULADO EN	DEFINICIÓN/SUBCATEGORÍAS
<p>TURISTA Ley de Migración (artículo 6, Concepto; artículo 11, Tarjeta y visados, artículo 12, Requisitos; artículos. 11 a 23, Visa y tarjeta de turismo y cambio de calidad)</p>	<p>Quienes ingresen al país con fines recreativos, de salud, familiar, religioso, deportivo, cultural y otros semejantes, o en tránsito, y permanezcan en el territorio nacional por más de cuarenta y ocho horas hasta noventa días, o por otro período igual; pero no podrán dedicarse a ningún trabajo. También aquellas personas que vengan en vía de negocios, ya sea como agentes viajeros o representantes de casas extranjeras, o en cualquiera otra calidad semejante, pudiendo dedicarse únicamente a esas actividades.</p>
<p>RESIDENTE TEMPORAL Ley de Migración (artículos 7 y 8, Concepto; artículos 24 a 33, Requisitos para ingresos y visas; otras condiciones para otorgar, prorrogar o perder la calidad; cambiar de calidad migratoria)</p>	<p>Son residentes temporales todas las personas que ingresen a la República, hasta por un período de un año, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dedicarse a alguna actividad científica, cultural o deportiva. b) Trabajar como técnicos u obreros especializados. c) Ejercer cualquier otra actividad temporal lícita. Se considerarán también como residentes temporales a las personas que ingresen a la República para proteger su libertad y su vida de persecuciones políticas.
<p>RESIDENTE DEFINITIVO Ley de Migración (artículo 9, Concepto; artículos 39 a 42)</p>	<p>Serán residentes definitivos las personas que, habiendo cumplido con todos los requisitos legales, adquieran el derecho de permanecer en el país por tiempo indefinido. Dentro de esta calidad se incluyen los funcionarios que ingresen en representación de sus gobiernos, así como los de organismos internacionales; la adquirirán por el simple transcurso del tiempo, en el caso de que vivan en El Salvador más de diez años consecutivos. También la población centroamericana y panameña por nacimiento que legalmente ingresen al país, podrá adquirir su residencia definitiva sin más requisitos que comprobar su buena conducta y no estar comprendidos en las prohibiciones que establece esta Ley. Asimismo, las personas de nacionalidad salvadoreña que ingresen al país para readquirirla, serán consideradas como residentes definitivos mientras la obtienen, sin más requisitos que comprobar su anterior calidad de salvadoreños de origen. De igual forma, la persona no salvadoreña con cónyuge nacional y esa calidad subsistirá aun disuelto el vínculo matrimonial.</p>

Marco jurídico regional

Calidades de extranjería: definición y sujetos	
CALIDAD/ REGULADO EN	DEFINICIÓN/SUBCATEGORÍAS
TRABAJADORES Y BRACEROS CENTROAMERICANOS Ley de Migración (artículo 59)	Podrán ingresar durante las épocas de cosecha o por razones de interés público, sin más requisito que un permiso especial extendido por Migración. No tendrán derecho a residir permanentemente en el país y terminado el motivo de su ingreso, estarán obligados a abandonarlo.
SALVADOREÑO POR NATURALIZACIÓN Constitución (artículos 92 a 94, Definición) y Ley de Extranjería (artículos 28 a 34 y artículo 39, Requisitos adicionales)	<ol style="list-style-type: none"> 1°. Los españoles e hispanoamericanos de origen, con un año de residencia en el país. 2°. Las personas de cualquier otro origen con cinco años de residencia en el país. 3°. Quienes han prestado servicios notables a la República. 4°. La persona no nacional casada con una salvadoreña que acrediten dos años de residencia en el país
SALVADOREÑO POR NACIMIENTO Constitución (artículo 90,, Definición; artículo 91, Pérdida) y Ley de Extranjería (artículo 32, Causales para denegar la calidad; artículo 38, Requisitos)	<ol style="list-style-type: none"> 1°. Hijos de padre o madre salvadoreños, nacidos en el extranjero. 2°. Originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que viviendo en El Salvador manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia a su nacionalidad de origen.

Fuente: Informe de El Salvador. Noemy Molina. Elaboración propia con la normativa vigente. 2011.

Del cuadro anterior se deduce que la legislación secundaria ha tendido por condición histórica a la estratificación de las categorías migratorias, donde solo las enlistadas suman diecisiete formas en las que una persona no nacida en El Salvador puede obtener su condición migratoria regular en el país o mantenerla.

En el siguiente cuadro se muestran los requisitos mediante los cuales es posible conseguir las diferentes calidades migratorias:

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica:

Calidades de extranjería: requisitos para su obtención	
CALIDAD	REQUISITOS
TURISTA	Tarjeta y visa de turismo y listas de viajeros organizados. Todo turista podrá ingresar y salir del territorio nacional con visa de turismo o mediante presentación de la tarjeta de turismo. En caso de turistas organizados, será suficiente la presentación de una lista de los mismos por triplicado, con anotación de: nombre y apellido, nacionalidad, edad, estado civil, domicilio, profesión u oficio, lugar de procedencia y lugar y fecha de nacimiento de cada uno, debiendo estar visada por el funcionario consular salvadoreño.
RESIDENTE TEMPORAL	Las personas que pretendan ingresar al país bajo esta calidad se proveerán de pasaporte visado por el Cónsul de El Salvador. Todo extranjero que ingrese como residente temporal o aquellos que hayan cambiado su calidad migratoria, se presentarán a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) con sus documentos para su inscripción, en el término de cuarenta y ocho horas después de su ingreso los primeros, y notificado el cambio de calidad migratoria los segundos. Quedarán obligados, además, a indicar el lugar de su domicilio y todo cambio del mismo. Cuando se trate de extranjeros que vienen al país a prestar servicios especializados, la solicitud de ingreso o cambio de calidad migratoria podrá ser presentada por los patronos interesados y deberá acompañarse a ella –además de los documentos pertinentes– un proyecto del contrato de prestación de servicios que se pretende celebrar con el extranjero o las bases de dicho contrato.
RESIDENTE PERMANENTE	Pueden ingresar al país en calidad de residentes definitivos quienes: a) gocen de buena salud; b) tengan antecedentes de moralidad y de aptitud para el trabajo; y c) tengan profesión, arte u oficio, o los recursos suficientes para establecerse en el país. Quienes deseen ingresar en esa calidad, lo solicitarán previamente a la DGME por conducto del funcionario consular correspondiente o por medio de representante legal. Los requisitos de la solicitud son: a) nombre y apellido; b) lugar y fecha de nacimiento; c) nacionalidad; d) estado civil; e) edad; f) profesión u oficio; g) sexo; h) raza; i) lugar y fecha de expedición del pasaporte, si lo tuviere; j) fotografía del solicitante, de frente y sin sombrero; k) nombre de las sociedades u organizaciones a que pertenezca o haya pertenecido; l) historial político del solicitante en el lugar o lugares de su residencia durante los 5 últimos años anteriores a la solicitud de visación; m) certificado de salud expedido por médico de reconocida honorabilidad, en el cual conste que no padece enfermedades infecto-contagiosas; n) fines por los cuales se propone residir en El Salvador. Todo residente definitivo está obligado a presentar caución para responder de los gastos que pudiere ocasionar a los intereses nacionales durante el plazo de cinco años; de esto quedan exceptuados los centroamericanos y panameños por nacimiento y los extranjeros casados con salvadoreño.

Marco jurídico regional

Calidades de extranjería: requisitos para su obtención	
CALIDAD	REQUISITOS
SALVADOREÑO POR NATURALIZACIÓN	Para la obtención de dicha calidad se deberá cumplir todos los requisitos para obtener la calidad de salvadoreño por nacimiento más la expresión de su voluntad de adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades de la República de El Salvador y la certificación de la partida de matrimonio, en su caso.
SALVADOREÑO POR NACIMIENTO	La solicitud para obtener la calidad de salvadoreño por nacimiento deberá contener: a) la designación del ministro a quien se dirige; b) nombre del solicitante, edad, sexo, estado civil, nacionalidad, profesión u oficio domicilio y lugar para oír notificaciones; c) lugar y fecha de nacimiento; d) nombre, edad, domicilio, profesión u oficio, nacionalidad y origen del cónyuge si fuere casado; e) nombre, edad, domicilio, profesión u oficio, nacionalidad y origen de los padres; indicando si están vivos o son fallecidos; f) lugar y fecha de ingreso al país; g) nombre de las sociedades u organizaciones a que pertenezca o haya pertenecido en El Salvador y en su país de origen; h) lugar y fecha; i) firma del solicitante, o de quien comparezca por él, o de la persona que firma a su ruego. A la solicitud deberá acompañar la documentación siguiente: certificación de su partida de nacimiento, debidamente autenticada o el documento supletorio en su caso; dos fotografías tamaño pasaporte; carné de extranjero residente; constancia de buena conducta expedida por los diferentes cuerpos de seguridad del país; certificación de no tener antecedentes penales, expedida por la Dirección General de Centros Penales y Readaptación; certificado de salud, expedido por médico de reconocida honorabilidad en el cual conste que no padece enfermedades infecto-contagiosas.

Fuente: Informe de El Salvador. Noemy Molina. Elaboración propia con la normativa vigente. 2011.

Como puede observarse en el cuadro anterior, los requisitos de las primeras tres calidades –turista, residente temporal y residente permanente– están asociados a condiciones de ingreso al territorio nacional. Es decir, condiciones que deben ser cumplidas antes de internarse al país, normando por separado las relativas a los cambios de calidad en los tres casos de la forma que se presenta a continuación.

En principio, la Ley establece que de manera excepcional podrá cambiarse de esta a otra calidad migratoria un extranjero que sea centroamericano o panameño o que esté casado con cónyuge salvadoreño; sea técnico u obrero especializado contratado por empresas industriales o comerciales domiciliadas en la República, a solicitud escrita del patrono interesado; sean religiosos que se dedicaren a la

enseñanza en cualquier centro docente o a las actividades propias de su culto, a solicitud escrita de parte interesada; y sean esposo o esposa, hijo e hija de los técnicos u obreros especializados cuando los acompañen.

En casos especiales valorados por la autoridad competente, los extranjeros que hayan ingresado al territorio nacional como residentes temporales y los que hayan adquirido dicha calidad podrán cambiar su condición migratoria a la de residentes definitivos, pago previo de los derechos de inscripción. Eso es lo que establece el artículo 31 de la Ley de Migración. Es decir, tanto la calidad de turista como la de residente admiten moverse a otra categoría después de cumplir ciertos requisitos y en los casos establecidos por la Ley.

Por otra parte, los requisitos indicados para obtener la nacionalidad –tanto por naturalización como por nacimiento– corresponden a la potestad discrecional que deja abierta el constituyente para que el legislador estipule los requisitos que habrán de cumplirse, en el caso de que un migrante extra regional sea considerado salvadoreño por naturalización o para que uno de origen centroamericano sea considerado salvadoreño. Al respecto, valdría entonces recuperar la conclusión hecha en este estudio sobre el establecimiento de condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad por nacimiento, a la luz de los artículos 90 y 254 de la Constitución que, si bien permiten el desarrollo legislativo del trámite de reconocimiento, prohíbe que dentro del trámite se exijan requisitos adicionales a los que constan en el artículo 90, ordinal 3°, de la Constitución.

En concreto, es preciso dejar claro el cuestionamiento al legislador sobre el desarrollo del mandato constitucional en el caso de los centroamericanos en El Salvador, pues se ha analizado que la legislación especial impone una lista extensa de requisitos a cumplir para otorgarles la nacionalidad. El cambio de dicha, situación, transformaría radicalmente la condición de población centroamericana que de una condición de irregularidad migratoria eventualmente podrían pasar a adquirir la nacionalidad salvadoreña, junto con todos los derechos de una ciudadanía plena.

En materia de tarifas por servicios migratorios, debe destacarse que El Salvador hace una distinción y otorga trato preferencial a migrantes centroamericanos, tal como se verá en el cuadro que se presenta a continuación.

Marco jurídico regional

TARIFAS DE TRÁMITES COMPLETOS en la DGME (Inscripción, visados y carnés)		
TRÁMITE	CA	NO CA
Residencia temporal primera vez (todas las calidades migratorias)	\$61,71	\$121,43
Residencia temporal con autorización para trabajar	-	\$131,43
Prorroga de residencia temporal con autorización para trabajar	\$54,28	\$128,58
Prórroga de residencia temporal con autorización para acompañar, estudiar, católicos, evangélicos	\$45,71	\$101,43
Residencia definitiva casados con salvadoreños	\$125,00	\$328,57
Residencia definitiva por cinco años de vivir en el país	\$127,82	\$328,57
Residencia definitiva de católicos y evangélicos	\$52,86	\$75,71
Residencia definitivas normadas por el artículo 40 de la Ley de Migración	\$127,86	—
Refrendas de residentes definitivos	\$44,00	\$98,58
Nacionalizaciones por Nacimiento/Naturalización	\$150,00	\$700,00

Fuente: Informe de El Salvador. Noemy Molina. Elaboración propia con información en línea en la página web de la DGME, marzo del 2011.

Como se observa en el cuadro anterior, respondiendo a la posición privilegiada de los centroamericanos en la normativa de interés, las tarifas para los migrantes regionales son significativamente inferiores a las de los migrantes extra regionales.

No obstante el panorama legal antes presentado y la información económica para obtener las diferentes categorías migratorias, mediante el diálogo con trabajadores migratorios centroamericanos se señala que la falta de información entre esta población sobre los servicios de los que pueden beneficiarse; también se establece la imposibilidad de cubrir los requisitos y las tarifas, lo que vuelve difícil lograr la regularización migratoria considerando las condiciones de precariedad laboral en la que muchos de ellos y ellas se encuentran, con ingresos que apenas alcanzan a cubrir las necesidades básicas de sus grupos familiares y sin contar con excedentes que permitan la reserva de un fondo para el pago por trámites migratorios y la obtención de la documentación exigida por la autoridad competente.

Si a lo anterior, como ya se ha comentado, se agrega la carencia de procedimientos expeditos de emisión de documentos en

el país de origen o el tiempo prolongado para obtenerlos, sumado a la poca colaboración de autoridades consulares para la regularización migratoria de connacionales en el extranjero, es obvia la permanencia de trabajadores migratorios en condiciones de irregularidad.

La Dirección General de Migración y Extranjería manifestó que para hacer llegar a los usuarios la información sobre los servicios que presta, utilizan los siguientes medios: sitio *web* de la Dirección General de Migración; unidades de atención al usuario; correo electrónico institucional; ventanillas de las oficinas centrales de la institución; teléfonos institucionales; y, eventualmente, “*se ha acudido a ciertos municipios a dar información directa a los usuarios, en coordinación con las alcaldías, [...] acercamientos [que] tienen fundamentalmente una función comunicacional y no de control*” (Informante, DGME, marzo de 2011).

Como se observa, de todos los medios mencionados solo uno de ellos hace llegar eventualmente la información a los usuarios, el resto son mecanismos centralizados de difusión de los servicios que demandan el acercamiento de la población de interés a las sedes de la institución. Por tanto, no es de extrañar que la población migrante—de origen centroamericano en este caso—cuenta con información bastante escasa acerca de los procedimientos y mecanismos de regularización a los que puede acceder. Y, como lo confirmaron los funcionarios de la DGME, esto no es desconocido y se plantea como uno de los restos del quehacer de la institución al sostener lo siguiente: “*La comunicación sigue siendo un reto, se ha notado que los usuarios desconocen bastante la legislación*” (Informante DGME, marzo de 2011).

Finalmente, en el caso salvadoreño es importante destacar la presencia física de delegados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en las instalaciones de las oficinas de Extranjería tanto en las sucursales como en la sede central; eso permite mejorar la asesoría para el migrante que procura su trámite migratorio y mejora también los tiempos de respuesta cuando el funcionario del Ministerio de Trabajo tiene contacto directo con las y los trabajadores migratorios y corrobora los requisitos para el otorgamiento de los respectivos permisos para el ejercicio de alguna actividad laboral remunerada.

4.3. Costa Rica

Corresponde hacer referencia de la Ley de Migración y Extranjería No 8764, que entró en vigor en marzo del año 2010 para

regular el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio de la República, con fundamento en lo establecido en la Constitución, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en este país, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (Ley 8764, artículo 1).

Esta ley indica en el artículo 2 que la materia migratoria es de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública. En el artículo 3 se indica que se pretende regular el control de las personas migrantes y de fomentar la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, a la equidad de género así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país.

La ley faculta a la DGME para diseñar estrategias y políticas públicas dirigidas a fortalecer la sostenibilidad del Estado social de derecho. La política migratoria que definirá la DGME se orientará a la implementación de acciones conjuntas por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante (Ley 8764, artículo 7). Esta Ley le atribuye un rol específico a la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), cuando en su artículo 80 indica lo siguiente: *“Para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los residentes temporales deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería”* (Ley 8764, artículo 80).

En el artículo 9 del Título II se crea el Consejo Nacional de Migración (CNM) como órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y de la DGME y que estará conformado por:

1. El ministro o la ministra de Gobernación y Policía, quien lo presidirá.
2. El ministro o la ministra de Relaciones Exteriores y Culto.
3. El ministro o la ministra de Trabajo y Seguridad Social.
4. El ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica.
5. El ministro o la ministra de Salud.

6. El ministro o la ministra de Educación.
7. El director o la directora general de Migración y Extranjería.
8. El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo.
9. El presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
10. Social.
11. Dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes, según se establezca en el Reglamento de esta Ley.

El consejo tiene dentro de sus responsabilidades la recomendación al Poder Ejecutivo *de la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución, orientadas a la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en coordinación con instituciones públicas, los organismos internacionales y las organizaciones sociales; las modificaciones de la legislación migratoria o de materias conexas que considere necesarias o convenientes* (Artículo 11).

En el artículo 31 se establecen los derechos de las personas extranjeras. Se parte del principio de que las personas extranjeras gozarán de los derechos y garantías individuales y sociales reconocidos para los costarricenses en la Constitución Política, al respecto se establece que:

1. Tendrán derecho de acceso a la justicia, al respeto de las garantías del debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de petición y respuesta.
2. Quienes cuenten con autorización para permanecer en el país podrán circular libremente por el territorio nacional, por el tiempo que defina la autorización.
3. Las personas extranjeras estarán sujetas a los requisitos fijados en esta Ley, su Reglamento y en otras normas jurídicas aplicables, para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él.
4. Las personas extranjeras podrán ser compelidas a abandonar el país, cuando sean sujetas a sanciones administrativas, según lo dispuesto en la presente Ley o cuando así lo disponga la autoridad judicial.
5. Las personas extranjeras únicamente podrán ser detenidas según lo dispuesto por la Constitución Política, las leyes y las disposiciones contempladas en la presente Ley.

En cuanto a las obligaciones, se indica que las personas extranjeras estarán sujetas a las mismas cargas tributarias y de seguridad social que las costarricenses, además de los costos que se anotan más adelante. Deben además:

Comunicar cualquier cambio de domicilio.

Conservar y portar la documentación que acredite su identidad

Salir del país cuando su plazo de estancia caduque. Toda estancia irregular implica un costo de \$100 de los Estados Unidos.

En el artículo 138 se indican cuáles son los documentos migratorios necesarios tanto para los nacionales como para los extranjeros.

1. Pasaporte ordinario, solo para costarricenses.
2. Salvoconductos, solo para costarricenses.
3. Permiso de tránsito vecinal fronterizo.
4. Documentos de viaje para personas refugiadas y apátridas.
5. Documentos de identidad y de viaje para personas extranjeras.
6. Documentos individuales o colectivos de identificación de trabajadores extranjeros.
7. Cualquier otro que se estime conveniente para los fines migratorios

Se indica de manera clara en el Título IX, artículo 174 y siguientes que ningún empleador podrá contratar trabajadores en condición irregular. Para estos efectos se les impondrá una multa que va de dos y hasta doce veces el salario base.

A pesar de todo lo antes expuesto con relación al marco normativo costarricense, que marca una acentuada diferencia de talante y el corte de las leyes de migración del resto de países centroamericanos, también en este caso los cobros que establece esta Ley, resultan inaccesibles para muchas de las personas que han migrado al país.

A continuación se presenta un cuadro resumen, en el cual se anotan las cantidades que deben pagar las personas no nacionales que deseen regularizar su situación:

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica:

Monto ¹	Descripción	Fundamento
\$ 25. ^{00*}	Fondo social el cual deben cancelarlo las personas que usen los servicios migratorios, a quienes se les haya concedido un status o cada vez que este se renueva.	Art 33, 4
\$ 5. ^{00*}	Categorías de personas no residentes y categorías especiales.	Art. 33, 5
\$ 100. ^{00*}	Multa por cada mes de estancia o permanencia irregular.	Art 33, 4.
\$ 200. ⁰⁰	Cambio de categoría migratoria para no residentes	Art. 89
\$ 200. ⁰⁰	Prórroga de permanencia de la categoría migratoria de turista.	Art. 90
\$ 38. ⁰⁰	Costo del documento.	Art. 251
\$ 30. ⁰⁰	Trámite de pasaporte, salvoconducto, personas extranjeras que requieran cédula de extranjería.	Art. 252
\$ 30. ⁰⁰	Por la emisión de cualquier documento que acredite permanencia así como su duplicado.	Art. 253
\$ 3. ⁰⁰	Si el documento se renueva 30 días después de su vencimiento, se debe pagar este monto por cada fracción de mes de atraso.	Art. 254
\$ 50. ⁰⁰	Trámite de residencia permanente o temporal por primera vez.	Art. 255
\$ 100. ⁰⁰	Solicitud de prórroga de permanencia bajo la categoría migratoria de no residente.	Art. 256
\$ 100. ⁰⁰	Trámite de visa múltiple.	Art. 257

*Están exentos de estos pagos personas menores de edad, refugiadas, asiladas, apátridas, mayores de edad con discapacidad, trabajadores transfronterizos y turistas.

Fuente: Facilitado por Johnny Ruiz. Departamento de Migraciones Laborales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2011.

Con respecto al tema de las categorías migratorias, la Ley 8764 plantea la información que se muestra en el cuadro de la siguiente página.

Respecto de las categorías migratorias reconocidas por la legislación costarricense, es necesario llamar la atención sobre la implementación de categorías de trabajadores migratorios establecidas en la Convención de 1990, a pesar de que Costa Rica no ha tomado la determinación de obligarse por dicho instrumento internacional. Es interesante señalarlo porque Guatemala y El Salvador, que sí han ratificado y se han adherido a la Convención, todavía no han armonizado sus legislaciones internas incorporando dichas categorías.

Costa Rica.

Categorías migratorias estipuladas en la Ley General de Migración.

Categorías migratorias	Requisitos
Residentes permanentes, temporales y no residentes	La Ley 8764 indica en sus artículos del 77 al 92 cuáles circunstancias una persona no nacional puede optar por alguna de estas categorías migratorias. En todos los casos la DGME es quien determina y otorga las diversas categorías.
Categorías especiales	
Las categorías especiales no generarán derechos de permanencia definitiva, salvo las de asilados y apátridas que se registrarán por los instrumentos internacionales suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica.	
Personas trabajadoras transfronterizas	Son las personas no nacionales vecinas de las zonas aledañas a las fronteras de Costa Rica, autorizadas por la DGME para ingresar al territorio nacional y salir del mismo, con el fin de realizar actividades asalariadas autorizadas por la DGME, tomando como referencia –entre otros– los estudios técnicos realizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.(MTSS). Además de otras obligaciones legales que adquieren y el respeto al ordenamiento jurídico costarricense, estos trabajadores deberán cotizar para el sistema de seguridad social estatal –la CCSS– y el de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).
Personas trabajadoras temporales	Las personas no nacionales a quienes la DGME les autoricen el ingreso y la permanencia en el país y permanezcan dentro del mismo con el objeto de desarrollar actividades económicas de carácter temporal, a solicitud de un interesado en el país o del propio trabajador, fuera del mismo. Mediante el Reglamento de la Ley se dispondrá lo relativo a esta subcategoría migratoria; sin embargo, para efectos de su regularización, la DGME deberá considerar las condiciones específicas de los pueblos indígenas. Las personas trabajadoras temporales, solo podrán permanecer en el país por el plazo que determine la DGME; además, solo podrán desarrollar actividades laborales remuneradas en los términos, las condiciones, las zonas y para los patronos que autorice la DGME, con base en las recomendaciones del MTSS, el cual definirá además las actividades de carácter temporal en las que se requiera autorización de ingreso y permanencia de mano de obra extranjera. La DGME podrá autorizar prórrogas del plazo establecido originalmente.
Personas trabajadoras de ocupación específica	Personas no nacionales que sin estar comprendidas en las demás categorías especiales, sean requeridas para ejercer actividades asalariadas según los estudios que por actividades ocupacionales recomiende el MTSS. En esta categoría también se considerarán los trabajadores por cuenta propia a quienes la DGME otorgará dicha condición, con base en las necesidades laborales del país. En el Reglamento de la Ley se determinará todo lo relativo a esta condición.
Trabajadores ligados a proyectos específicos	Personas no nacionales que las empresas requieran contratar para proyectos y obras especiales, quienes deberán satisfacer el pago del seguro social establecido en función de su actividad. La autorización que brindará la DGME tomará en cuenta, entre otros, los estudios técnicos aplicados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como razones de oportunidad o conveniencia aplicables al caso concreto.

Fuente: Ley 8764

Nota: Las personas extranjeras admitidas bajo las categorías especiales podrán cambiar de categoría mientras estén en el país, siempre y cuando cumplan los requisitos prefijados por estas. Para ello, deberán cancelar un monto equivalente a doscientos dólares moneda de los Estados Unidos de América (US\$200,00). (Artículo 96)

En ninguno de los dos países objeto del estudio en los que la Convención ha adquirido carácter obligatorio, Guatemala y El Salvador, se ha hecho una vinculación tan directa desde la normativa migratoria como en el examinado en este apartado con la Caja Costarricense de Seguridad Social a fin de ofrecer cobertura médica a la población extranjera regularizada. Esta es otra buena práctica de Costa Rica que el resto de países de la región debe tomar en serio, considerándose además que el porcentaje de cobertura en materia de seguridad social que Costa Rica ofrece a su población, es la más alta de Centroamérica.

De igual forma, es en Costa Rica donde la institucionalidad se ha desarrollado más para atender a la población migrante, seguramente por tener más tiempo jugando el rol de país de empleo para trabajadores de países vecinos y logrando por ello una más llana articulación con los sectores de salud, trabajo y educación, así como con la empresa privada, entre otros.

En cuanto a la información estadística de los flujos migratorios y las condiciones de vida de la población, Costa Rica está a la vanguardia respecto del resto de países. Cuenta con mejores instrumentos de medición, con encuestas de hogares mejor elaboradas y con una frecuencia de censos nacionales de población que de momento no se logra en el resto de países. En Costa Rica, por ejemplo, ya está introducida en la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples la variable del “**lugar de origen**”; mientras, en El Salvador –si bien dicho sondeo se practica anualmente– todavía no se incorpora dentro de la misma la variable del “lugar de origen”; en esas condiciones, no es posible medir cómo evoluciona la presencia de población no nacional en el territorio salvadoreño.

Otras legislaciones sobre materia migratoria laboral

Ley 2694

Con respecto a la ley que prohíbe toda clase de discriminación en materia laboral, en el primer artículo de esta normativa se establece lo siguiente: *“Prohíbese toda suerte de discriminación, determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundada en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación”*.

Directriz del Poder Ejecutivo No. 10

Esta directriz de fecha 15 de septiembre del 2003, establece en su artículo inicial que “ *la Inspección General del Trabajo debe dar prioridad de trámite, atención e investigación de denuncias y el conocimiento de casos de toda discriminación, distinción, exclusión, restricción o preferencia basados en la raza, color, sexo, lenguaje, religión o convicciones, opinión política, origen social, discapacidad, enfermedad, edad que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la persona trabajadora, sobre la base de igualdad entre las personas, de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”.

El objetivo de esta directriz es garantizar la no discriminación laboral de las y los trabajadores, en los ámbitos anteriormente anotados; sin embargo, si se lee con atención, en este texto no se contempla la discriminación laboral que sufren las personas dado su lugar de nacimiento o de origen. De esa forma, esta situación y sus consecuencias quedan evidentemente ocultas.

Código de trabajo

El Código de Trabajo, por su parte, regula de manera general lo relativo a los deberes y los derechos de la población trabajadora en Costa Rica. El artículo 14 de este cuerpo normativo indica que “ *es de orden público y a sus disposiciones se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos de cualquier naturaleza que sean, públicos, privados existentes o que en el futuro se establezcan en Costa Rica, lo mismo que todos los habitantes de la República, sin distinción de sexos ni de nacionalidades*”.

Su artículo 13 prescribe lo siguiente: “ *Queda prohibido a todo patrono emplear en su empresa, de cualquier clase que ésta sea, menos de un noventa por ciento de trabajadores costarricenses; y pagar a los trabajadores nacionales menos del ochenta y cinco por ciento del total anual de los salarios que en dicha empresa se devenguen. Ambas proporciones pueden ser aumentadas o disminuidas, durante un lapso no mayor de cinco años, hasta en un diez por ciento cada una, cuando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social lo juzgue indispensable por exigirlo así perentorias razones de técnica, que deberán consignarse en la resolución respectiva [...] No obstante, en casos de inmigración autorizada y controlada por el Poder Ejecutivo*

o contratada por el mismo y que ingrese al país para trabajar en instituciones de beneficencias, de educación u otras de indudable interés social; o cuando se trate de centroamericanos de origen o de extranjeros nacidos y radicados en el país, podrán dictarse resoluciones razonadas especiales que modifiquen lo anteriormente dispuesto”.

En su artículo 200 se indica que “*los trabajadores extranjeros, y sus derechohabientes, gozarán de los beneficios que prevé este Código*”. En este sentido, este instrumento garantiza que las personas no nacionales deben gozar de los mismos derechos que las costarricenses en lo relativo a todas las disposiciones que se anotan, de manera que las primeras –cuando mantengan alguna relación laboral en el país– puedan contar con una protección de los derechos emanados de este cuerpo de ley como seguro contra riesgos del trabajo, seguro social, vacaciones, aguinaldo, cesantía, días libres, jornada laboral y otros.

Debe advertirse que en el resto de países centroamericanos, ha resultado más difícil medir el nivel de xenofobia o discriminación de la población nacional respecto de la no nacional. Resulta conveniente, entonces, revisar en cada uno el nivel de sensibilidad ante prácticas xenófobas; asimismo, debe revisarse también qué recursos disponibles existen para formular denuncias por prácticas discriminatorias.

5. Políticas regionales de integración

En este apartado se presenta a manera de introducción una propuesta teórica de cómo avanzar en la definición de políticas de integración de migrantes; a continuación, se reseñan convenios bilaterales y multilaterales ensayados en Centroamérica para responder a la dinámica de trabajadores migratorios.

5.1. Políticas para la integración de migrantes

Reconociendo la presencia de un importante número de trabajadores centroamericanos sin estatus migratorio regular, surge necesariamente la interrogante acerca de si es posible medir el nivel de integración de las poblaciones foráneas. Hacerlo es fundamental para los países receptores en la construcción de su visión de la cohesión social y para determinar las políticas de asistencia. Sin embargo, esta actividad conlleva un reto, tal como lo señala Peraza Breedy (2005) al establecer como un desafío la identificación de la población cuya integración quiere ser medida. Y advierte, además, que comúnmente

se favorece la integración de migrantes con residencia legal y con la perspectiva de permanecer un largo plazo en el país de acogida.

El autor señala seis áreas básicas como fuentes de indicadores para medir el éxito de las políticas de integración:

- a. Idioma: el manejo del idioma de la sociedad receptora es un factor fundamental para la interacción con la sociedad y, por tanto, para el desarrollo de las capacidades de las personas. En el caso de los desplazamientos y participación de trabajadores migratorios intrarregionales en Centroamérica, debe decirse que este variable –la del idioma común– establece condiciones para hablar de una alta facilidad para la integración de migrantes.
- b. Integración en el sistema de educación: Se advierte que este es un elemento básico para la integración económica de los migrantes y sus niños y niñas que aún no trabajan. Algunas variables a considerar incluyen el nivel de exclusión/inclusión, desempeño educativo y participación de la población migrante en los diferentes niveles educativos. Este aspecto es cambiante en Centroamérica, pero por lo general las niñas y los niños migrantes tienen acceso a la educación básica, inclusive al bachillerato. La condición de irregularidad migratoria puede convertirse en un obstáculo para la continuación de los estudios técnicos, vocacionales y universitarios;
- c. Integración social: Se refiere al bienestar y participación de los migrantes en la vida social de la sociedad receptora. La salud –tanto física como mental– es un componente vital de este concepto, así como el acceso a la misma. Otras consideraciones están asociadas con el tema de la interacción entre los diferentes grupos socioculturales. Este aspecto puede ser más interesante de analizar en países como Belice, Guatemala y Costa Rica, por la participación considerable de población indígena interactuando al menos marginalmente con población migrante intra regional, o la misma población indígena migrante trabajadora que se inserta en mercados laborales en países vecinos;
- d. Integración política: La participación de los migrantes en sindicatos, asociaciones, organizaciones de migrantes y otras expresiones colectivas, son algunos indicadores sobre

el nivel de integración política de una sociedad. También permite valorar la capacidad de organización de los y las migrantes para promover sus derechos. La resistencia a la ratificación a algunos convenios de la OIT, por ejemplo, por parte de algunos países centroamericanos representa una amenaza para la integración política de trabajadores migratorios.

- e. Integración económica: Se refiere al nivel de participación de las y los migrantes en el mercado laboral medido con criterios etéreos, de género y por nivel de desempleo, entre otros. Como se ha concluido en el presente estudio, la situación en este aspecto de la población trabajadora migratoria es crítica y seguramente constituye uno de los campos en los que ha de trabajarse con mayor esmero en el diseño de una política migratoria y de desarrollo regional.
- f. Integración residencial: el nivel de integración bajo este criterio puede medirse con base en elementos como el nivel de “guetización”, la calidad de la vivienda y los niveles de concentración de personas extranjeras en ciertos sectores de la ciudad, entre otros.

Para la definición de la política de integración de migrantes, Peraza Breedy (2005) señala que es fundamental que los diversos actores de la gestión legislativa que participen en la definición de las políticas migratorias consideren, entre otros, si las medidas de integración se extienden a los y las migrantes temporales, a los y las migrantes circulares, y a los y las migrantes en situación irregular.

Para lograr la formulación y la adopción de políticas efectivas de integración de migrantes, se advierte por el autor que la información juega un papel vital; por lo tanto, los y las migrantes así como la comunidad receptora deben tener información sobre los servicios y las oportunidades disponibles; incluso hacer esfuerzos para obtenerla por su parte y de otros por facilitárselas, antes de iniciar cualquier proceso migratorio.

A continuación, se intenta enlistar las experiencias más notorias de coordinación bilateral que se registran en Centroamérica para atender las dinámicas de los trabajadores migratorios, refiriéndonos primero a convenios binacionales para luego detenerse en experiencias más regionales.

5.2. Convenios binacionales

Costa Rica, junto a Nicaragua y Panamá, resultan ser los países con experiencia en la apertura de procesos de diálogo y concreción de programas o acuerdos bilaterales en materia migratoria. En el caso de la legislación costarricense, le sirve de base para la gestión de dichos acuerdos el artículo 7 de la Ley 8764, el cual prescribe que la política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países de origen de población migrante tendientes a conseguir la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrante, de forma tal que no exista un desplazamiento de la mano de obra nacional por la incorporación de trabajadores inmigrantes.

Con respecto a los convenios binacionales que Costa Rica ha suscrito con Nicaragua, se ofrece a continuación una lista actualizada de los mismos, proporcionada por el Departamento de Migraciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; en el caso de los convenios que se han firmado con Panamá, la información se tomó de un documento de trabajo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), dado que en el MTSS esta información no se pudo obtener.

Costa Rica.

Convenios binacionales vigentes

Convenio	Objetivos	Fecha
Nicaragua		
Convenio de mano de obra migrante para regular el ingreso y la permanencia de trabajadores migrantes no residentes entre Costa Rica y Nicaragua.	Implica que Costa Rica admitirá a ciudadanos nicaragüenses que deseen dedicarse a labores agrícolas periódicas, principalmente caña y café, bajo la categoría migratoria de no residente en calidad de trabajadores migrantes con visado tipo B8. Por otra parte, el Gobierno costarricense –a través del MTSS– velará para que sus funcionarios aseguren a los trabajadores nicaragüenses el trato social y laboral que estipulan la legislación de su país, en condiciones de igualdad, con alojamiento que se ajuste a las recomendaciones derivadas de las disposiciones internacionales en materia de higiene y seguridad. La remuneración salarial se hará con base en las leyes vigentes en la materia.	San José, 10 de marzo de 1997
Ampliación al convenio de Mano de obra migrante.	Establecida para otorgar tarjetas de trabajo estacional a personas que se dediquen a actividades ocupacionales de servicio doméstico y agrícola, así como a operarios y peones de la construcción; también a huellas que excepcionalmente el MTSS de Costa Rica determine según las necesidades del mercado de trabajo. Este instrumento servirá al trabajador nicaragüense para su autorización de trabajo estacional por el tiempo establecido en la misma y no conllevará derechos de antigüedad para eventuales cambios del status migratorio.	San José, 9 de marzo de 1995

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica:

Convenio	Objetivos	Fecha
Acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre los países.	Suscrito entre los ministros de Trabajo, que definieron compromisos de interés binacional para establecer una agenda conjunta que permita desarrollar estrategias para ordenar y controlar los movimientos migratorios de personas con fines de empleo, con el objeto de optimizar la gobernabilidad migratoria en ambos países; asimismo, para reforzar la capacidad de los ministerios en migraciones laborales e inspección de trabajo. El Ministerio del Trabajo de Nicaragua (MINTRAB) reforzaría la capacidad de empleo y salarios, creando un área especializada de migraciones con el propósito de desarrollar intercambios de información y coordinación de requerimientos de fuerza de trabajo. A la vez, el Acuerdo busca solicitar cooperación económica y soporte técnico a la OIM y la OIT, así como a organizaciones e instituciones sociales y financieras internacionales.	Managua, 25 de octubre del 2002
Declaración conjunta de los presidentes de Costa Rica y Nicaragua.	Ambos mandatarios coincidieron que es prioritario realizar acciones individuales y conjuntas que tiendan a ordenar los flujos migratorios, para lo cual es indispensable garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes dentro del marco soberano de los Estados. En este sentido, el entonces presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, destacó el impulso de iniciativas innovadoras como el establecimiento de un status de protección temporal para los nicaragüenses. Asimismo, para el logro de este propósito se recomienda buscar el apoyo financiero de la comunidad internacional y los países cooperantes en esta materia. Y para hacer efectivo lo anterior, el presidente Pacheco delegó a sus ministros de Relaciones Exteriores y Culto, Seguridad Pública y Gobernación, y Trabajo y Seguridad Social, la coordinación del diseño de esta iniciativa, con un enfoque integral que contemplara los derechos y las obligaciones de la población nicaragüense migrante.	San José 23 de julio del 2003
Declaración conjunta de los ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua.	Se comprometieron a formar comités técnicos permanentes de ambos países y reiteraron su compromiso de continuar realizando esfuerzos para administrar los movimientos migratorios con fines de empleo.	Liberia, Guanacaste, Costa Rica. 16 de abril del 2004
Acuerdo sobre la puesta en marcha de una política laboral migratoria binacional entre Costa Rica y Nicaragua.	Ante el creciente flujo migratorio no regulado de nicaragüenses que se desplazan a Costa Rica con fines de empleo y con base en los acuerdos suscritos entre los ministros de Trabajo para la administración de dicho fenómeno, se aprobó adoptar la matriz de trabajo revisada por los comités nacionales que contiene puntos esenciales para la ejecución de un proyecto de cooperación en materia de administración de flujos migratorios, que permita –entre otras cosas– adoptar una agenda política en materia de migraciones laborales coherentes con los intereses y acorde con las políticas públicas de empleo de los países, además de respetar los principios de la OIT y fortalecer a los respectivos Ministerios de Trabajo. También se acordó instaurar un comité de redacción integrado por representantes de ambos países, para que –con base a la matriz adoptada– formule el documento de proyecto final en un plazo de treinta días para su presentación a los países y organismos cooperantes.	Ciudad de Granada, Nicaragua 21 de enero del 2005

Marco jurídico regional

Convenio	Objetivos	Fecha
Reunión de la comisión binacional Costa Rica – Nicaragua-	Renovación de permisos de trabajo para el servicio doméstico por un periodo de seis meses, de acuerdo con el informe técnico planteado por la Unidad de Migraciones Laborales y la Dirección Nacional de Empleo del MTSS de Costa Rica.	San José, Costa Rica 19 y 20 de octubre del 2006.
Carta de intención suscrita por los ministros de Trabajo de Costa Rica y Nicaragua,	Se consideran las buenas relaciones que tradicionalmente se han mantenido entre ambos ministerios y conociendo que existe un flujo migratorio no regulado de nicaragüenses que se desplazan a Costa Rica con fines de empleo, es necesario avanzar en los lineamientos y las acciones conjuntas para la eficiente administración de dicho flujo. En aras de la voluntad y el interés de ambos gobiernos de regular y ordenar los flujos migratorios relativos al empleo, en el marco de normativas laborales y migratorias existentes, retomando el espíritu de los acuerdos suscritos el 25 de octubre del 2002, se acordó continuar abonando a los esfuerzos con el interés y la voluntad de retomar acciones institucionales conjuntas, tendientes a la eficiente administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Nicaragua y Costa Rica.	28 de septiembre del 2006.
Panamá*		
Declaración conjunta de los presidentes de Costa Rica y Panamá.	Integrar, en el corto plazo, equipos ejecutivos y técnicos de trabajo a fin de dar continuidad al proceso de regularización y documentación entre ambos países, enfatizando en las migraciones laborales.	Changuinola, 1 de abril del 2005
Acta Final de la I Reunión del mecanismo de consultas políticas y reuniones de las Comisiones Mixtas Panamá-Costa Rica, Chiriquí.	Establecer una red de contactos interinstitucionales, con el propósito de intercambiar información en materia migratoria. De igual manera, se acordó el compromiso de mejorar los controles migratorios existentes a fin de combatir la trata de personas, niños, niñas y adolescentes, así como el tráfico ilícito de migrantes. Se sugirió la participación de las instituciones encargadas de las políticas migratorias con fines laborales, en la atención de las necesidades de la población indígena y el establecimiento de estrategias conjuntas.	Ciudad de David, 26 y 27 de julio del 2007
Declaración de David, I Reunión binacional de comisiones nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora de Panamá y Costa Rica.	Promover la participación y coordinación de las instituciones públicas de ambos países, a fin de establecer estrategias conjuntas para enfrentar el problema sobre todo en las zonas fronterizas. Aunado a lo anterior, se determinó definir e impulsar acciones binacionales para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las familias indígenas que participan en actividades agrícolas estacionales con nutrición, salud y educación.	Ciudad de David, 18 y 19 de abril del 2007

Migraciones y derechos laborales en Centroamérica:

Convenio	Objetivos	Fecha
Acta Final de la II Reunión del mecanismo de consultas políticas binacionales Costa Rica-Panamá.	Establecer el compromiso de activar un mecanismo de trabajo y de coordinación interinstitucional, para atender la población indígena Ngäbe-Bugle que labora en actividades agrícolas en Costa Rica. Se acordó establecer alianzas con organismos internacionales y organizaciones sociales que coadyuven a proteger a esta población, promoviendo el respeto de sus derechos sociales, económicos, culturales y laborales. Las delegaciones se comprometieron a reforzar los controles migratorios ya existentes contra el crimen organizado internacional, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes	San José, Costa Rica, 18, 19 y 20 de marzo del 2009
Acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngäbe Bugle y sus familias. Reunión de los ministros de Trabajo.	Definir compromisos de interés para ambos países, a fin de establecer una agenda conjunta que permita ordenar, encauzar y controlar los movimientos migratorios laborales por medio de la creación de un Comité Técnico Permanente, integrado por instituciones competentes para la gestión de esta migración. Reforzar la capacidad de los ministerios de Trabajo en áreas de atención a la gestión migratoria y seguimiento a las condiciones laborales, de acuerdo a la legislación vigente y a los convenios ratificados por ambos países. Implementar un procedimiento coordinado entre ambos ministerios e instituciones afines, que posibilite intercambiar información y coordinar los requerimientos de fuerza de trabajo. Establecer programas de información y orientación laboral en ambos países y desarrollar una estrategia de divulgación e información a empleadores, trabajadores y trabajadoras migrantes indígenas sobre los derechos y deberes de acuerdo a las leyes nacionales; instrumentos de información que, en lo posible, deben diseñarse en lengua y escritura indígena. Solicitar cooperación económica y soporte técnico a organizaciones especializadas como la OIM, organizaciones o instituciones sociales y financieras internacionales y/o gobiernos amigos, para impulsar y ejecutar un proyecto binacional de cobertura a los flujos migratorios indígenas.	Ciudad de Panamá, 14 de mayo del 2009
III Reunión de mecanismos de consultas políticas Costa Rica-Panamá.	Ambos países realizarán coordinaciones interinstitucionales y binacionales para promover una migración ordenada de las personas trabajadoras migrantes, especialmente de las Ngäbe-Bugle y sus familias. Las delegaciones reconocieron los avances en la ejecución del “Acuerdo que permita la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Ngäbe Bugle y sus familias”.	Ciudad de Panamá, 28 de octubre de 2009

Fuente: MTSS 2010. Departamento de Migraciones Laborales

*Fuente: Documento de trabajo. FLACSO-CR. 2011

Estas son las experiencias más significativas en la región. Otros esfuerzos han tenido lugar, por ejemplo entre El Salvador y Nicaragua; también entre El Salvador y Guatemala. Pero a pesar de

haberse formulado documentos base o memorandos de entendimiento para promover y facilitar la regularización migratoria de migrantes de uno y otro país, estos no lograron completarse por la existencia de barreras de carácter legal que no fueron superadas; ello es muestra de que las voluntades políticas de los actores en el Ejecutivo, pueden perder concreción si no se gestionan los apoyos de las autoridades parlamentarias para promover las reformas necesarias y los compromisos vinculantes entre los países interesados.

De estas experiencias bilaterales logradas por Costa Rica con sus países vecinos, es importante notar el carácter interinstitucional y multidisciplinario de los actores que intervienen: expresan sus intereses, aportan la información de que disponen o la que generan en aras de lograr un entendimiento y presentan sus demandas hasta verlas realizadas, mediante los acuerdos alcanzados y el seguimiento oportuno de los mismos.

5.3. El CA-4⁷

En torno a experiencias de acuerdos políticos multilaterales, únicamente se reconoce el CA-4. En efecto, el Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios determinó la extensión de la visa única centroamericana para la movilidad de las personas en la región. Dicho acuerdo se produjo por vía de las reuniones entre los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Las reuniones definitivas se celebraron en Ciudad de Guatemala, en febrero y junio del 2004, así como en la Aduana El Florido, Guatemala, el 9 de marzo del mismo año donde los mandatarios aprobaron el Plan para la Movilidad de Personas. Dicho compromiso fue presentado por los ministros de Gobernación para poner en funcionamiento la Visa Única Centroamericana para los países miembros del CA-4, así como los alcances del Acuerdo Marco.

Los jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, se reunieron en la ciudad de Panamá el 11 de julio del 2006, para aprobar los acuerdos del CA-4 sobre la eliminación de los controles migratorios en los puestos fronterizos de estos países. Asimismo, se acordó aprobar la eliminación de la tarjeta de ingresos y egresos en las fronteras de los países del CA-4. En síntesis, esto ha sido parte del esfuerzo por impulsar la política regional de libre movilidad de personas.

7 Países del “CA-4”: Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.

El plazo de permanencia de los extranjeros en la región CA-4, categoría A (exentos de visa o no residentes), se definió que sería de noventa días, y se otorgaría únicamente por delegaciones migratorias periféricas las que se encargarían de estampar el respectivo sello en el pasaporte, indicando lo descrito.

En la Sección I, del Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios se establecen su objeto y aplicación, en los siguientes términos:

1. El presente Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios, tiene como objeto regular la extensión de la Visa Única Centroamericana para el ingreso temporal a los territorios de los países miembros del Convenio CA-4, para personas no nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en calidad de turistas, inversionistas, por negocios, salud, en tránsito, por motivos oficiales o para participar en actividades científicas, humanitarias, religiosas, artísticas, deportivas, de espectáculos públicos y otras [...] En el caso de los nacionales de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua que sean residentes en cualquiera de los territorios de los Estados Parte, únicamente presentarán su carné de residencia vigente o su cedula de identidad [...]

Este documento, conocido también como Acuerdo CA-4, se constituyó por algún tiempo en el documento multilateral que garantizó las posibilidades de libre tránsito con las especificaciones arriba expuestas. Sin embargo, poco a poco se fue reduciendo ese impacto positivo. Su falta de formalización, la comprensión diferenciada y no consensuada que las autoridades migratorias y aduanales de los países participantes hicieron del mismo y el tráfico ilegal de personas y trata de niñas y niños, mujeres y hombres, combinado con la pérdida de controles mínimos en los puntos de internamiento y la carencia de inteligencia policial, provocaron que el Acuerdo CA-4 fuera quedando sin efecto por decisiones unilaterales de los Estados involucrados, hasta desdibujarse sus fines con el paso del tiempo. Lo anterior debe considerarse para retomar la experiencia y perfeccionarla, no para descartarla; menos en una región con las características de Centroamérica.

Con respecto a la libre movilidad de centroamericanos de los países de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua por medio del instrumento denominado CA-4, es importante mencionar que este además de facilitar los movimientos migratorios entre ciudadanos de los países y mejorar el intercambio de información entre las direcciones de migración y extranjería, también ha posibilitado que un flujo importante

de personas se desplace a estos países con fines laborales, aumentando las prácticas de contratación de mano de obra clandestina, sobre todo en economías como la guatemalteca donde impera el comercio informal, pero también en El Salvador y en Honduras donde flujos importantes de nicaragüenses se emplean en actividades agrícolas sin los respectivos permisos de trabajo.

Lo anterior implica que los controles migratorios en fronteras no capten la verdadera movilidad de las personas y esto se confunda con el libre tránsito. El CA-4 nunca se pensó como instrumento para facilitar la regularización de flujos de trabajadores, por el contrario su objetivo consiste en mejorar el tránsito y la movilidad de las personas de estos países, pero la flexibilización de estos trámites migratorios ha incidido en un aumento de personas que se movilizan con fines laborales. En los países firmantes del instrumento, las instituciones que tienen competencia en la materia conocen de estas prácticas y son consientes de las situaciones que se tejen alrededor de la movilización “irregular” de personas, sobre todo de empresarios que contratan a personas de estos países para realizar actividades en la agricultura, el comercio informal y los servicios, sin los debidos trámites y permisos para emplear mano de obra extranjera.

Esto se ha visualizado como una implicación negativa que el acuerdo de libre movilidad ha incorporado en las dinámicas migratorias de la región. Evidentemente son los trabajadores con menores posibilidades de emplearse en trabajos debidamente remunerados en sus países, quienes se trasladan con el fin de mejorar su situación laboral y económica, pero esta decisión muchas veces implica contrataciones al margen de la legalidad y más aún se ve potenciada por la libre movilidad que genera la firma de instrumentos como el CA-4. Si bien se argumenta que el CA-4 es un buen instrumento y que ha permitido una movilidad más expedita y con menos tramitología esto también ha contribuido, tal como lo indica OIM *“a la conformación de un sistema de migración permanente asociado a la inserción laboral”* (OIM: 2011, 13)

6. Conclusiones

Haciendo un breve repaso por las legislaciones nacionales y los instrumentos ratificados a nivel internacional resulta fundamental anotar que:

Los instrumentos ratificados por país podrían considerarse amplios. Costa Rica no ha ratificado la Convención de 1990, pero sí ha

suscrito importantes convenios con Panamá y con Nicaragua y además cuenta con instrumentos internos de alcance nacional que intentan resguardar derechos básicos. Guatemala y El Salvador sí han suscrito la Convención de 1990 y de igual manera sus instrumentos internos resguardan a las personas que habiten la República. Desde las cartas magnas de los países analizados, se anotan condiciones igualitarias tanto para nacionales como para extranjeros y además se indica que en términos laborales los extranjeros están protegidos por la legislación en la materia. A pesar de que las normativas en los países así lo estipulen resulta muy común evidenciar muchos vacíos entre lo que estas indican y las condiciones en las que la población se inserta en los países de destino. Las leyes son claras al indicar cómo debería manejarse el tema pero hay una desconexión entre lo que se plantea y la realidad. Las instituciones vinculadas al fenómeno no cuentan con los recursos ni la información clara de cómo deben proceder y es en este nivel en donde se evidencian las mayores desatenciones a la población.

En esta misma línea es fundamental volver a señalar que a pesar de que tanto El Salvador como Guatemala son suscriptores de la Convención de 1990, su ratificación aún no ha provocado importantes ajustes legislativos o de política para mejorar las condiciones de la población trabajadora migrante centroamericana que se encuentra dentro de sus territorios. Aunado a lo anterior, la información estadística de carácter oficial con la que ambos países cuentan es bastante deficitaria, lo que dificulta medir y caracterizar adecuadamente los flujos migratorios intrarregionales que se movilizan hacia sus territorios. Esto se constituye en un enorme obstáculo que posterga la identificación de políticas y la modernización de marcos legales que posibiliten la regularización migratoria de las poblaciones.

La desprotección a la población migrante es evidente, aún cuando existan marcos jurídicos amigables y los países indican garantizar tratos justos, en la práctica las personas migrantes son quienes viven las peores situaciones. La vulnerabilidad con la que se desplazan se acentúa aún más cuando no encuentran acciones claras de parte de la institucionalidad que está a su alcance. Existe mucha evidencia del trato desfavorable que experimentan los trabajadores y trabajadoras que se movilizan a laborar en otras economías, sobre todo porque se insertan en actividades poco calificadas donde abunda la informalidad y los empleadores toman ventaja de esto. Dado lo anterior conviene que los Estados revisen sus marcos jurídicos y los armonicen con las prácticas institucionales, de manera que se pueda garantizar un trato

justo y equitativo a los y las trabajadoras migrantes y las instituciones respondan de acuerdo con sus competencias.

7. Recomendaciones

Centroamérica debe capitalizar su pasado común y sus coincidencias normativas, institucionales y culturales en favor de la generación de acuerdos y compromisos que beneficien a las poblaciones migrantes intrarregionales, que no son temporales ni de corta data; más bien, constituyen grupos de trabajadores migratorios arraigados familiar, domiciliar y laboralmente en los territorios de los países de empleo.

Los países de la región deben comprometerse a elevar los niveles de cumplimiento de las obligaciones asumidas en el plano internacional, mientras que las organizaciones sociales que trabajan en este ámbito deben elevar su presión para lograr el diseño y la ejecución de políticas públicas, además de lograr el establecimiento de marcos normativos de avanzada y congruentes con una comprensión más global de las migraciones y el desarrollo.

Los gobiernos de los países centroamericanos y sus diferentes dependencias deben apostarle a un esfuerzo mayor por conocer y aprovechar las experiencias positivas diversas, logradas en torno a asuntos tales como el fenómeno de la migración, la negociación de acuerdos bilaterales, los proyectos de inserción de migrantes, los esfuerzos de regularización migratoria y los avances en la homogenización de marcos legales y políticas públicas.

Se debe promover la organización de las comunidades de migrantes en los países de empleo y facilitar la vinculación con sus familias de origen, para elevar la participación de esta población y construir de forma colectiva mejores propuestas de políticas locales, nacionales y regionales. La voz de las trabajadoras y los trabajadores migratorios debe ser escuchada; además, ellas y ellos deben confirmar que hay actores sociales y autoridades estatales que sí están interesadas y necesitadas de escucharles.

Con respecto a instrumentos como el CA-4, se requieren mayores compromisos de parte de los Estados y de las instituciones con el fin de fiscalizar y generar mecanismos más expeditos y claros para verificar la situación migratoria de los trabajadores, con el fin de garantizarles trabajo digno y debidamente remunerado y además incorporar mecanismos para que los empleadores no incurran en prácticas violatorias de derechos, que van en detrimento de la calidad de vida y bienestar de la población móvil centroamericana.

Referencias Bibliográficas

- CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales y Federación internacional de derechos humanos, FIDH. Argentina. (2011). Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos. Ceriani Cernadas, Pablo y Morales, Diego. Buenos Aires, Argentina
- FLACSO IDHUCA (2011) Informes de investigación por país: Guatemala, El Salvador y Costa Rica
- García Eduardo (1980). Introducción al estudio del derecho. (31ª ed. Revisada) México: Distrito Federal.
- IDHUCA (2005). Implementación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en El Salvador.
- IDHUCA (2006) Tendencias legislativas sobre migración en Centroamérica. Documento para discusión. El Salvador.
- IIDH (1996) Guía sobre la aplicación del derecho internacional en la jurisdicción interna”. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH.
- OIM (2011) Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana.
- Peraza Jorge (2005). Organización Internacional de Migraciones (OIM). Seminario sobre integración de migrantes en países receptores. Conferencia Regional sobre Migración. San José, Costa Rica.

Páginas web

<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm>.
Consultada 20 de junio 2012

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?lang=es&CTYCHOICE=0270> Consultada 20 de junio 2012

http://www.mtps.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=140 Consultada 22 de junio 2012

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?lang=es&CTYCHOICE=0540> Consultada 22 de junio 2012

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?lang=es&CTYCHOICE=0150> Consultada 21 de junio 2012

<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm>
Consultada 18 de junio 2012

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang—es/index.htm>. Consultada
25 de junio 2012

<http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm>
Consultada 18 de junio 2012

<http://www.banguat.gob.gt/cambio/historico.asp?kmoneda=02&ktipo=5&kdia=01&kmes=10&kanio=2010&kdia1=31&kmes1=10&kanio1=2010&submit1=Consultar> Consultada 25 de junio 2012

http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/2_2010/XXVCurso_Inter_en_Derechos_Humanos_Discursos_ponencias/Nikken_707101606.pdf Consultada 25 de junio 2012

CAPÍTULO II
MARCO JURÍDICO DE LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS CON RESPECTO A LOS
TRABAJADORES MIGRANTES Y SU VINCULACIÓN
CON LAS PRÁCTICAS LABORALES

GABRIELA LEÓN SEGURA

Instrumentos internacionales

La adopción de convenios o convenciones internacionales por parte de los Gobiernos implica que sus instrumentos de derecho interno y por ende las acciones de sus instituciones deban estar armonizados con el marco jurídico internacional ratificado. Lo anterior no significa otra cosa que suponer que las leyes, decretos, reglamentos y demás elementos del derecho están supeditados a los planteamientos que se abordan en cada una de las legislaciones aprobadas. De igual manera, la institucionalidad pública debería encaminar sus acciones y competencias de manera coherente con los compromisos adquiridos.

No obstante lo anterior, en los países de la región *este* postulado no se aplica. A pesar de la ratificación de convenios y convenciones internacionales en pro de los derechos de los trabajadores migrantes, existe una desarticulación evidente entre las responsabilidades de los Gobiernos e instituciones con respecto a esta población y la realidad en la que trabajan estas personas. Sus condiciones laborales están muy lejos de ser equitativas e igualitarias con las de las personas que residen y trabajan en su propio país.

En el cuadro que sigue se muestra el estado actual de tres de los instrumentos más importantes sobre migración laboral que han ratificado algunos países de la región centroamericana. La convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias establece en términos generales la necesidad de lograr la protección internacional de los derechos de todos los

trabajadores migrantes y también los de sus familiares, reafirmando y estableciendo normas fundamentales de protección que sean de acatamiento obligatorio y universal.

El convenio 97 de la OIT anota que el Estado debe acompañar y regular los procesos de migraciones laborales y además indica que este debe reconocer la igualdad de trato entre migrantes en situación regular y nacionales.

El convenio 143 versa sobre la lucha contra las migraciones ilegales y abusivas, el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes, incluidos aquéllos en situación irregular y la igualdad de oportunidades y de trato entre migrantes en situación regular y los nacionales.

Estos tres instrumentos responden a la doble necesidad de proteger a los trabajadores migrantes contra la discriminación y de proveer reglas hacia las migraciones laborales. Las disposiciones que cada uno de ellos establece, se aplican tanto al país de empleo como al de origen del trabajador; y sus postulados no pretenden interferir con la soberanía de cada país de implementar sus propias leyes sobre el tema, siempre y cuando se parta del principio de respeto a los derechos humanos básicos.

Como se puede analizar ni Costa Rica ni Panamá han ratificado ninguno de los convenios sobre trabajadores migrantes y tampoco han ratificado la Convención sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Ninguno de los países de la región ha ratificado el Convenio 143 sobre trabajadores migrantes. Belice y Guatemala, por su parte, han ratificado tanto la Convención de 1990 como el Convenio número 97. El Salvador, Honduras y Nicaragua, solamente han ratificado la Convención de 1990.

Según un informe publicado por CEPAL en el año 2011 (Martínez, J. 2011), Costa Rica indicó en 2007, ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que la posibilidad de ratificación de la Convención de 1990 estaba siendo analizada por las autoridades competentes, pero que existía la preocupación de que algunas disposiciones de la Convención presentaran vicios de inconstitucionalidad. Además se indica que algunos instrumentos nacionales y los instrumentos internacionales ratificados por el país aseguraban la protección de los derechos de los migrantes residentes en su territorio. (Martínez 2011, p. 373).

Cuadro No. 1
Centroamérica. Instrumentos específicos ratificados por país.

Instrumentos específicos	Países						
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. 1990	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Convenio sobre los trabajadores migrantes 1949. Número 97	Sí	No	No	Sí	No	No	No
Convenio sobre los trabajadores migrantes. Disposiciones complementarias 1975 Número 143	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: OIM 2011

Esta convención indica en su artículo 5 que los trabajadores migratorios y sus familiares “*serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada de empleo, de conformidad con las leyes del Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte*”. De igual manera establece que “*serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el punto anterior*”.

El artículo 25 anota que “*los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y a otras condiciones de trabajo*” por ejemplo horas extras, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones, seguridad, salud y cualesquiera otras condiciones de trabajo.

El inciso 3 de este mismo artículo indica que “*los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo*”.

En el artículo 28 se afirma que *“Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo”*.

Por su parte el Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo indica que todos los Estados miembros deben contar con información sobre la política y la legislación nacionales referentes a la emigración y a la inmigración; también deben contar con información sobre las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida.

En el artículo 5 se establece que todos los países que hayan ratificado este Convenio se obligan a mantener servicios médicos apropiados encargados de cerciorarse, de que, *“tanto en el momento de su salida como en el de su llegada, la salud de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias autorizados a acompañarlos o a reunirse con ellos es satisfactoria”*; de igual manera *“es deber de los Estados velar por que los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias gocen de una protección médica adecuada y de buenas condiciones de higiene en el momento de su salida, durante el viaje y a su llegada al país de destino”*.

Este convenio obliga a los Estados a brindar un trato favorable a los inmigrantes que se encuentran legalmente en su país, en temas como empleo, vivienda, seguridad social, prestaciones sociales.

Convención de 1990

Los trabajadores migratorios y sus familiares “serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada de empleo, de conformidad con las leyes del Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte”. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales en lo tocante a horas extras, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones, seguridad, salud y cualesquiera otras condiciones de trabajo.

El Convenio 143 por su parte establece la obligatoriedad de los Estados parte de respetar los derechos de los trabajadores migrantes y de garantizarles el mismo trato que a los nacionales. A la vez indica que *“deberán adoptarse disposiciones en la legislación nacional para llegar a investigar eficazmente el empleo ilegal de trabajadores migrantes así como para la definición y aplicación de sanciones administrativas, civiles y penales, incluyendo la prisión, para el empleo ilegal de trabajadores migrantes, para la organización de migraciones con fines de empleo y para la asistencia deliberadamente prestada, con fines lucrativos o no, a tales migraciones”*

Convenio 97 de la OIT

Los Estados miembros deben contar con información sobre la política y la legislación nacional referente a la emigración y a la inmigración; también deben contar con información sobre las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida. Este convenio obliga a los Estados a brindar un trato favorable a los inmigrantes que se encuentran legalmente en su país, en temas como empleo, vivienda, seguridad social, prestaciones sociales.

El artículo 8 de este convenio indica que *“A condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo, el trabajador migrante no podrá ser considerado en situación ilegal o irregular por el hecho mismo de la pérdida de su empleo, la cual no deberá entrañar por sí misma el retiro de su permiso de residencia o, llegado el caso, de su permiso de trabajo”*.

El artículo 10 anota que los Estados parte se comprometen a *“formular y a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar, por los métodos adaptados a las circunstancias y usos nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio”*.

Estos tres instrumentos son claros al establecer el trato que los Estados deben brindarle a los trabajadores no nacionales que forman parte de su fuerza productiva. Como se indicó anteriormente, los países de la región no han ratificado el Convenio 143 y solamente Belice y

Guatemala han ratificado el 97 de la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior significaría que estos dos países necesariamente deben garantizar a los trabajadores no nacionales un trato justo y equitativo, no obstante al menos en Guatemala, las condiciones laborales de los trabajadores hondureños, salvadoreños y nicaragüenses distan mucho de lo que los convenios establecen. Hay una desatención evidente al fenómeno y las instituciones del Gobierno ni siquiera evidencian la presencia de trabajadores migrantes centroamericanos.

En el caso costarricense, el país afirma que no necesita ser signatario de los convenios sobre trabajadores migrantes para garantizar la protección de sus derechos. Sobre este tema se volverá más adelante dejando en evidencia la no materialización de esta afirmación. A la fecha no se dispone de mecanismos para verificar que los trabajadores migrantes estén laborando bajo condiciones igualitarias con respecto a los nacionales en términos de salario, acceso a salud y otros beneficios laborales; por el contrario se evidencian condiciones laborales precarias, violaciones a sus derechos como trabajadores y desprotección de la institucionalidad. De igual manera se evidencia el caso de Panamá, que por años ha desprotegido a sus propios trabajadores (sobre todo a los indígenas) y no les ha garantizado un trato justo e igualitario en términos de acceso a empleo ni de condiciones básicas de trabajo. Los otros países de la región, a excepción de Belice, han suscrito acuerdos y convenios, pero estos están lejos de verse plasmados en sus leyes internas o en las acciones de sus instituciones. La desprotección de los migrantes es evidente a nivel regional y las leyes no cubren a esta población que es parte de la fuerza productiva y que está desempeñando un papel esencial en actividades que ya no son atractivas para los nacionales.

Instrumentos de Derecho Interno

En los países de la región, la institución que se encarga de los asuntos relativos a migración y extranjería se encuentra dentro de la estructura de los Ministerios de Gobernación, Seguridad y Justicia. En el caso de Panamá, no es sino hasta el año 1990 que la Dirección de Migración pasa a formar parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, ya que anteriormente estaba supeditada a Relaciones Exteriores. Estas instituciones atienden responsabilidades similares en cuanto a la gestión, administración y el control de los flujos migratorios tanto a nivel de nacionales como de extranjeros.

Las Constituciones Políticas de cada país, en la mayoría de los casos, dedican al menos un apartado al tema de los extranjeros y establecen algunas regulaciones generales; no obstante la legislación que determina la manera en la cual se controlarán los flujos de personas que ingresen al país se manifiesta por medio de la Ley General de Migración vigente en cada Estado.

En el caso de Belice, la Constitución Política que data 1981, establece en su artículo 29 que *“ninguna persona tendrá derecho a ser –o que se le conceda- ser un ciudadano de Belice si esa persona no mostrare lealtad a Belice o es un ciudadano de un país que no reconoce la soberanía, independencia o integridad territorial de Belice”*. Este artículo refiere necesariamente a la situación política entre los Gobiernos de Guatemala y Belice. Guatemala reclama derechos territoriales sobre Belice desde tiempos remotos y la situación se torna más intensa durante la independencia de este Gobierno en 1981. No obstante desde el año 2000 se ha iniciado un proceso de resolución de la disputa bajo el auspicio de la OEA y en el 2010 acordaron llevar sus diferencias ante la Corte Internacional de Justicia – CIJ. Lo anterior ha permitido iniciar medidas para fortalecer sus relaciones bilaterales y se han promovido acciones en el comercio.

No obstante lo anterior, el flujo de trabajadores que se movilizan a Belice desde Guatemala es fundamental para atender las actividades económicas del país. El conflicto territorial no ha sido impedimento para que ciudadanos guatemaltecos se asienten y contribuyan a la economía nacional.

La ley de inmigración de Belice, cuyo objetivo radica en la regulación de flujos migratorios hacia el país, es muy clara al indicar todas las prohibiciones que se establecen alrededor del tema, por ejemplo en su artículo 5 muestra una lista de todas las personas que tienen prohibida la entrada a Belice y que se consideran como migrantes ilegales (salvo que el ministro del cargo indique lo contrario)

- a. Las personas que no puedan demostrar que se pueden mantener adecuadamente en Belice, y que se puedan convertir en una carga para el fondo público debido a una dolencia física o mental, o que están certificados por un médico que padece una enfermedad contagiosa que podría ser peligroso para la comunidad;
- b. Los polizones y personas que han sido condenados por la comisión de un delito en algún país, contra quien se ha

dictado una pena privativa de libertad, así como las personas que han participado en -o se sospecha que han participado- en las relaciones de drogas ilegales;

- c. Las personas que son sospechosos de estar implicados en espionaje/sabotaje o traición o cualquier actividad perjudicial para la seguridad de Belice, y cualquier persona a quien se le haya negado una visa para entrar a Belice.
- d. Los niños menores de 16 años dependientes de un inmigrante ilegal.

También establece que los permisos de trabajo temporales pueden ser expedidos por el Director de Inmigración y Nacionalidad a cualquier persona que acredite ante la dirección que desea entrar a Belice por razones de trabajo. Este permiso dará derecho a la persona de ingresar al territorio y mantenerse laborando por el plazo que se indique (aproximadamente 1 año) y solamente en la actividad específica.

La ley migratoria establece la detención de las personas que tienen prohibida la entrada a Belice, convirtiéndose de esta manera en migrantes ilegales.

En Guatemala, por ejemplo la constitución política establece en su artículo 145 que son ciudadanos guatemaltecos a los nacidos en las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan ante la autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En ese caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos.

Con respecto al tema laboral, el artículo 102 inciso *n* indica que en igualdad de condiciones se debe de preferir a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros y que los primeros no podrán ganar menor salario ni mantener condiciones inferiores de trabajo que los segundos.

La ley de migración tiene por objeto garantizar un eficaz ordenamiento migratorio, regulando la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional, así como la permanencia de estos últimos dentro del mismo. En el artículo 16 anota que *“se consideran residentes temporales, a los extranjeros que se les autorice permanencia en el país por el periodo de dos años, con el fin de dedicarse a cualquier actividad lícita en forma temporal. La permanencia temporal de un extranjero podrá prorrogarse por periodos iguales (...) Los residentes temporales pueden realizar un trabajo remunerado o invertir en el país siempre que el capital sea producto de actividades lícitas”*.

Cuadro No. 2
Centroamérica. Instrumentos de derecho interno.

País	Constitución Política	Código de Trabajo	Ley General Migración
Belice	Creada en 1981 y reformada el 31 de diciembre de 2000	Creado el 20 de setiembre de 1979. Revisado 31 de diciembre de 2000	Ley Migratoria de 1956, con reformas del 31 de diciembre de 2000
Guatemala	31 de mayo de 1985 y Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993	Decreto 1441. 1 de mayo de 1947	Decreto 95-98 del 26 noviembre de 1998
Honduras	Creada en 1982. Actualizada por medio del Decreto 36 del 4 de Mayo de 2005	Decreto 189 del 15 de julio de 1959	Decreto 208-2003 del 3 marzo del 2004
El Salvador	Creada el 5 de diciembre de 1983	Decreto 15 del 23 junio de 1972	Decreto Legislativo N°: 2772 Fecha:19/12/1958
Nicaragua	Creada el 9 de enero de 1987	Ley número. 185. 30 de octubre de 1996	Ley 153. 24 de Febrero de 1993
Costa Rica	Creada el 7 de noviembre 1949	Creado 23 de agosto de 1943	Ley 8487.1° de marzo de 2010.
Panamá	Aprobada en 1972, y reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994.	Creado 2 de abril de 1972	Ley No.3. de 22 de febrero de 2008

Fuente: Elaboración propia con base en *páginas web* de instituciones de los Gobiernos.

Honduras por su parte establece en su Carta Magna que los extranjeros solamente podrán desempeñar empleos en la enseñanza de las ciencias y de las artes y prestar al Estado servicios técnicos o de asesoramiento cuando no haya hondureños para desempeñar estas actividades (artículo 24). En el artículo 35 se indica que la inmigración estará condicionada a los intereses sociales, políticos, económicos y

demográficos del país. En la ley que regula este tema se tiene como objetivo general regular la política migratoria del Estado, la entrada o salida de personas nacionales y extranjeras, la permanencia de estas últimas en territorio hondureño y la emisión de los documentos migratorios.

Esta ley establece una categoría especial para los trabajadores migrantes, en el artículo 37 anota que para adquirir la calidad de residente inmigrado, los extranjeros residentes deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- Haber permanecido en el país por un período no menor de cinco (5) años consecutivos;
- Haber renovado anualmente su carné de residente o permiso especial de permanencia; y,
- Los demás establecidos por la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia.

Se indica además que en ningún caso la mera permanencia concederá la calidad de inmigrado a extranjeros en situación de estadía irregular.

La Constitución Política de El Salvador, al igual que la de Guatemala, afirma que son salvadoreños por nacimiento “*los originarios de los demás Estados que constituyeron la República Federal de Centro América, que teniendo domicilio en El Salvador, manifiesten ante las autoridades competentes su voluntad de ser salvadoreños, sin que se requiera la renuncia de su nacionalidad de origen*”. (Artículo 90)

En el artículo primero reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, y afirma que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común, por lo que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

El objetivo de la ley de migración es el control migratorio, establecido como la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio de la República, mediante el examen y calificación de sus documentos; el estudio de los problemas que este movimiento origine y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividades de los extranjeros en el país.

La ley de migración nicaragüense establece el ordenamiento jurídico indispensable en materia de migración, en consecuencia, se

encarga de regular los actos relativos a la inmigración y la emigración. Su Constitución Política establece que *“los centroamericanos de origen tienen derecho de optar a la nacionalidad nicaragüense, sin necesidad de renunciar a su nacionalidad y pueden solicitarla ante autoridad competente cuando residan en Nicaragua”*.

Indica en el artículo 27 que *“todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección, por lo que no habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social. Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaragüenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país”*.

En Costa Rica, se intenta regular el ingreso de las personas costarricenses y extranjeras al territorio de la República, y el egreso de él, así como la permanencia de las personas extranjeras en el país, todo esto sin perjuicio de lo establecido en la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales debidamente ratificados y los acuerdos de integración debidamente aprobados. En la Carta Magna se indica que los extranjeros no podrán participar en asuntos políticos del país y que se debe preferir al trabajador costarricense sobre el extranjero, en igualdad de condiciones. Con respecto a la ciudadanía, indica que son costarricenses por naturalización los nacionales de los otros países de Centroamérica, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses.

La ley sobre migración, ratificada en el año 2010, intenta *“regular el control de las personas migrantes y fomentar la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente ratificados”*. Esta ley establece la formulación de una política migratoria que oriente el tema y que contribuya a *“promover la regularización e integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense, así como el establecimiento de mecanismos que permitan mantener y estimular el vínculo permanente entre la sociedad nacional y sus comunidades de emigrantes”*.

En Panamá, la ley sobre migración tiene como objetivo regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, la estadía de estos últimos en el territorio nacional, establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización, y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, convenios internacionales y acuerdos de integración ratificados por la República de Panamá y en leyes especiales.

En su Constitución Política, indica que los panameños y los extranjeros son iguales ante la ley, pero que por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, se podrá subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. De igual manera en el artículo 69 se anota que se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional.

Llama la atención que dentro de los objetivos generales que persiguen las leyes de migración en los países de la región, solamente Panamá y Costa Rica otorgan un énfasis especial a los acuerdos, convenios y tratados que se hayan establecido o ratificado; en los otros Gobiernos el tema queda ausente. No obstante ni Panamá ni Costa Rica han ratificado ninguno de los instrumentos internacionales que se anotan en el cuadro número 1, pero sí han ratificado otros convenios como por ejemplo el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, entre otras.

Lo anterior podría indicar las razones por las cuales ambos países se apegan a la legislación internacional, dado que al no ser signatarios de la convención de 1990 o de los convenios 97 y 143 están exentos de cumplir con las disposiciones específicas de tales normas, las cuales les obligan a brindar protección a los migrantes en cuanto a sus derechos laborales y proteger a sus familias mientras se encuentren en el país. En este sentido, ambos países han firmado convenios que resguardan la seguridad de sus fronteras y territorios, pero no los que resguardan la seguridad, intereses y salud de los trabajadores que se desplazan.

Aun cuando estos dos países indiquen apegar a convenios internacionales suscritos (la Declaración de los Derechos Humanos o el Protocolo de El Salvador) en la práctica hay una desconexión

entre lo que indican las leyes al respecto y la realidad que viven las personas que se desplazan a residir y laborar en países extranjeros. Al menos para el caso de Costa Rica queda claro en los testimonios de trabajadores provenientes de Nicaragua (en su mayoría) y de Panamá que se mencionan en este informe.

Guatemala tiene mayor responsabilidad a nivel internacional sobre este tema, puesto que además de haber ratificado la Convención de 1990, al igual que Nicaragua, Honduras y El Salvador, ha ratificado el Convenio 97 sobre trabajadores migrantes; no obstante, es uno de los países donde se evidencian mayores violaciones a los derechos laborales y un nivel de desprotección institucional para las personas que se desplazan a laborar en condiciones de irregularidad, en muchos casos. La institucionalidad en este país está abocada a garantizar condiciones mínimas a las personas que emigran hacia otros países, principalmente Estados Unidos y México, pero no lo hace para con las personas que llegan a su país y que contribuyen con la economía y la producción nacional.

Es evidente que las legislaciones internas de cada país manifiestan la necesidad de contar con mano de obra extranjera y además manifiestan la necesidad de proteger a dicha población y garantizarle condiciones mínimas de trabajo, sin embargo en la práctica esta situación es completamente distinta y los trabajadores se encuentran desprotegidos de la legislación y del amparo institucional.

Desregulación laboral y condiciones de trabajo

La vulnerabilidad en la que se encuentran los trabajadores migrantes se convierte en la principal desventaja a la hora de insertarse en el mercado de trabajo, esto porque los empleadores aprovechan la situación de indefensión del trabajador para contratarlos bajo condiciones laborales precarias, totalmente desprotegidos de la seguridad social y con salarios por debajo de lo que la ley establece. En los países de la región la legislación indica jornadas laborales de 8 horas diarias y un salario mínimo que se fija cada seis meses o cada año, pero estos trabajadores son contratados con horarios de hasta 15 horas, con salarios muy por debajo del mínimo establecido, sin vacaciones, aguinaldo y sin acceso a la seguridad social ni a la atención en salud.

El cuadro que sigue anota la jornada laboral que establece la ley en cada uno de los países y también muestra para el año 2012 el salario mínimo *minimorum* acordado.

Como se puede analizar, Nicaragua y El Salvador se constituyen en los países con salarios más bajos en toda la región, acercándose a los 100 dólares americanos en promedio. Guatemala sobrepasa los 230 dólares y Panamá llega a los 300 al igual que Belice. Honduras sobrepasa los 320 dólares, Costa Rica por su parte se ubica a la cabeza con un salario mínimo de 470 dólares. Si se comparan los salarios recibidos por los trabajadores de Nicaragua y los de Costa Rica se observa la enorme diferencia existente entre los ingresos que pueden percibir en cada país. En Costa Rica el salario de un trabajador no calificado ronda los 450 dólares, mientras en Nicaragua no llega ni a 100 dólares.

Cuadro No. 3

**Centroamérica y Belice. Jornada de trabajo y salario promedio por país.
Año 2012**

País	Jornada de trabajo		Salario promedio mensual	
	Horas por día	Horas por semana	Moneda Nacional	Moneda de los EEUU
Belice	9	45	600 Beliceños	300 Dólares
Guatemala	8	44	1.875 Quetzales	237 Dólares
Honduras	8	44	6.301,68 Lempiras	323 Dólares
El Salvador	8	44	105 Dólares	105 Dólares
Nicaragua	8	No se explicita	2.145 Córdobas	90 Dólares
Costa Rica	8	48	236.490 Colones	477 Dólares ¹
Panamá	8	48	293 Dólares	293 Dólares

Fuente: Elaboración propia a partir de información en los códigos de Trabajo de los países y en las páginas *web* de los ministerios de Trabajo de cada país donde se establece el decreto salarial para el año 2012.

¹ En el caso de Costa Rica el salario más bajo es el de las trabajadoras domésticas: 286 dólares de los Estados Unidos. En el cuadro se anota el salario mínimo para trabajadores no calificados.

A continuación se presentan algunas situaciones violatorias de los derechos laborales que se pudieron comprobar en Costa Rica, El Salvador y en Guatemala. Los trabajadores conversaron sobre las condiciones en las que estaban contratados y la gran mayoría de

ellos, aunque conscientes de su situación y de las injusticias laborales cometidas en su contra, valoran de manera positiva haber conseguido empleo y ser parte de la población trabajadora del país, puesto que esto les ha permitido mejorar su calidad de vida y la de sus familias. Como se verá a continuación no necesariamente su calidad de vida se ha visto mejorada, pero al menos en términos económicos valoran la posibilidad de tener más ingresos en los países de destino.

1. Salario mínimo

El incumplimiento del pago de salario mínimo es de las violaciones laborales más comunes en la región. En Costa Rica, desde el año 2010 se ha implementado una campaña sobre salarios mínimos, que busca crear consciencia en los empleadores sobre el pago que por ley debe hacer a sus trabajadores y que, de la misma manera, los empleados puedan informarse y exigir sus derechos. La campaña tiene presencia nacional y está destinada a generar impactos positivos sobre todo en actividades poco calificadas en donde se tiene evidencia de mayores infraccionalidades.

La condición de irregularidad migratoria y la baja capacidad de defensa de los trabajadores facilita que las personas no reciban el pago mínimo correspondiente, sobre todo en las actividades en las cuales la regulación del trabajo es más deficiente. Se ha comprobado que en Costa Rica algunos empleadores pagan sus empleados un 15 o 20% menos del salario correspondiente

Los trabajadores consultados desconocen, en la mayoría de los casos, que tienen derecho a devengar un salario mínimo por la actividad que desempeñan. Aun cuando indican que el salario mínimo es un derecho básico, no tienen claro cuál es el monto que deberían percibir por la actividad que realizan. Aunque existen diversas instituciones (principalmente ONG) que de alguna manera intentan promover y asesorar a las y los trabajadores en cuanto a sus derechos es evidente que la mayoría de las personas entrevistadas no conocen que por estar laborando en un país, aunque no sea el de origen, el patrono debe concederle mínimas garantías para desempeñar su trabajo, independientemente de su estatus migratorio.

Gran parte de los y las entrevistados/as, indican que:

“Los patronos se aprovechan, no pagan el tiempo que se labora, uno no puede hacer nada por ser extranjero. Los patronos no

pagan salario completo, ni seguro, la ley no funciona, la ley está del lado de los patronos”. (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica. 2011)

“Yo he trabajado y el patrón no me ha pagado. Es por lo mismo: se aprovechan. Y tampoco pagan el sueldo mínimo, no pagan lo que tienen que pagar. Pagan lo que ellos quieren”. (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica. 2011)

“Vaya nosotros, más o menos, vendemos un saquito de maíz llegan 30 dólares, cuando está bueno el precio.” (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador. 2011)

“Nosotros quizás ganamos unos 5 dólares diarios”. (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador. 2011)

2. Jornada Laboral

La jornada laboral que establecen los códigos de trabajo para la mayoría de actividades en cada país es de 8 horas al día; no obstante lo anterior, el cumplimiento de la regulación de la jornada es muy bajo y casi nulo en la situación de trabajadores y trabajadoras extranjeros. Estas personas laboran jornadas mayores a las establecidas por ley, que pueden incluso llegar a ser de 12 a 15 horas diarias y que no son retribuidas justamente.

Para el caso de Costa Rica, en el empleo doméstico se establece un máximo de 10 horas al día, siempre y cuando no sobrepase 48 horas a la semana, Guatemala indica al menos 16 horas de trabajo doméstico al día, destinando dos de ellas a la alimentación, Nicaragua 12 horas y Panamá 15.

“Trabajaba en una tienda de souvenir con un horario desde las 6 de la mañana hasta las 9 de la noche, es decir 15 horas diarias con un día libre.” (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica. 2011)

“Aquí en la mayoría de los casos (trabajo doméstico) tenemos este problema. Le dicen “Entran a tal hora” y a tal hora tienen que estar puntual sino tienen problemas y “la salida a tal hora”, pero que pasa, que llega la hora y no hay salida, tienen

que aguantar hasta que el patrón quiere. Aquí no hay regla.” (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica. 2011)

“Nosotros aquí empezamos a trabajar desde las 6:30 am hasta las 6 pm” (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador. 2011)

“De las 5 am (comienza la jornada de trabajo) hasta las 7 pm, en el último trabajo” (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador. 2011)

3. Acceso a seguridad social

La mayoría de los trabajadores y trabajadoras migrantes centroamericanos no cuentan con seguro social que los proteja frente a diversas situaciones de salud. Cuando tienen familia por la que responder, optan por acogerse a seguros voluntarios o individuales, liberando de esta manera al empleador de su responsabilidad, pues es obligación de los empleadores incluir a los trabajadores dentro de la seguridad social y asumir las cargas sociales que esto implica.

La desprotección en términos de salud se ha convertido en una problemática muy común para los trabajadores que se desplazan, esto porque algunos empleadores argumentan que los contratan de manera ocasional o temporal y entonces evaden las cargas sociales y los excluyen de la red de protección social con la cuentan los países de destino.

El precio alto de la consulta y de los medicamentos impide que los trabajadores tengan acceso a un servicio digno y oportuno, pues en algunas ocasiones no pueden costear los medicamentos que necesitan y esto también perjudica de manera directa a sus familiares.

“Yo soy costarricense mi marido es nicaragüense tiene 16 años de vivir acá. Desde hace 16 años tiene trabajo con el mismo patrón (...) Hace 6 meses le quitaron el seguro, diciéndole que ya no le pueden dar seguro”. (Ciudadana costarricense, 2011)

“Tengo seguro, pero en realidad yo lo estoy pagando, el patrón tiene a los otros asegurados pero somos como 5 que no, dice que es porque no tenemos papeles. Yo tengo el comprobante que dice que la cédula está en trámite, y él dice que no vale, pero

yo calculo que es más válido el comprobante de una cédula que un pasaporte". (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica. 2011)

"Por ejemplo, de las cosas que yo me quejaría es (...), no tengo seguro, no tengo IGSS ni en el Salvador tenía el del ISSS (...) como me siento todavía joven no me he preocupado tanto." (Migrante centroamericano residiendo en Guatemala 2011)

"Este no fíjese, a la vez no fíjese, porque es por el motivo ese de que para estar en, tener seguro hay que tener papeles, ¿verdad? y como no tenemos papeles no nos podemos ir a inscribir." (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador 2011)

No me encuentro asegurado" (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador 2011)

En ninguno de los casos analizados se indicó que las personas entrevistadas estuviesen cubiertas por un seguro contra riesgos del trabajo, esto porque las actividades que desempeñan tienen algún nivel de riesgo para su salud, pero al no contar con seguro social, la posibilidad de contar con otro tipo de protección es casi nula.

4. Vacaciones, aguinaldo

Las vacaciones y el aguinaldo son derechos básicos que adquiere cualquier persona que se encuentre laborando en una institución o empresa; no obstante en situaciones de alta vulnerabilidad y en empleos de baja calificación, es difícil que las personas sean contratadas de manera formal, lo que acarrea como consecuencia el no pago del aguinaldo respectivo y el no disfrute de las vacaciones.

Al respecto los trabajadores indican:

"No tengo derecho al aguinaldo o gratificación de algo, nada." (Migrante centroamericano residiendo en El Salvador 2011)

"yo fui la que denuncié a mi jefe. Y le dije que lo veía injusto. Nunca me pagó vacaciones. Y trabajé de lunes a domingo, no tenía día libre". (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica 2011)

"Por ser extranjero tratan de andar encima de uno (...)le echan

sin derechos, sin reclamar nada. Yo me imagino que lo hacen por el hecho de ser extranjeros, pero hay leyes para protegernos también. Pero uno no puede hacer nada. Le dicen: Váyanse ya no les necesito y sin derecho de nada”. (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica 2011)

Las personas trabajadoras migrantes que se desplazan hacia otros países de la región a desarrollar actividades productivas, además de no estar incluidas en la seguridad social, tampoco cuentan con derechos básicos como el salario mínimo, la posibilidad de disfrutar de vacaciones y de obtener un aguinaldo al finalizar el año laboral. Ellos argumentan que si bien es cierto, tienen derecho a contar con estas facilidades, los dueños de las empresas les indican que dada su condición migratoria irregular, no son sujetos de estos derechos básicos, lo que implica que por miedo a ser deportados o a quedarse sin empleo, acepten empleos en actividades totalmente desprotegidas y sin la respectiva regulación de la institucionalidad. De igual manera cuando las personas viajan sin documentos interiorizan una situación de temor que no les permite defender sus derechos y terminan aceptando empleos en situaciones precarias, de las que son conscientes, pero de las cuales no se pueden defender.

“A nosotros como extranjeros nos discriminan (...) yo puedo decirle a ella (la patrona) “vea las cosas no son así”, que uno tiene derechos pero que pasa que cuando uno reclama dicen “si le parece bueno, bien, si no...” Y después de eso cuando uno va al Ministerio de Trabajo y no nos atiende hay injusticias por todos lados, porque uno es extranjero y no tiene documentos no lo quieren atender”. (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica 2011).

El factor que potencia el desplazamiento de las personas consultadas es en la mayoría de los casos, económico, pues la falta de oportunidades laborales en sus países de origen, los hace moverse a otras localidades con la esperanza de mejorar su calidad de vida y la de sus familias y es entonces cuando los empleadores toman ventaja de esta situación y ofrecen condiciones de muy baja calidad a los trabajadores. Estos además de contar con muy poca formación académica, en la mayoría de los casos solo han cursado primaria, no tienen las herramientas para acceder a empleos mejor remunerados y

formales, por lo que aceptan laborar bajo el escenario que el empleador les ofrezca.

Según Morales (2007) “la migración se ha convertido en un mecanismo funcional para el abastecimiento de fuerza de trabajo a escala global” y esto ha permitido que las prácticas laborales al margen de la legalidad en ciertas actividades se estén perpetuando dada la necesidad de mano de obra, por una parte y de trabajo por la otra.

Si bien es cierto, los Gobiernos tienen un peso considerable en este tema, también los empresarios actúan al margen de la legalidad y se aprovechan de la situación de los trabajadores, lo cual incrementa el nivel de desprotección y aumenta la vulnerabilidad de estos.

“A uno el patrón le hace mentir” explica uno de los entrevistados. “y cuando llega alguna inspección a la finca uno no puede decir nada porque vea el patrón lo está viendo a uno a ver si uno dice algo o no, y si uno dice algo lo echan.” (Migrante centroamericano residiendo en Costa Rica 2011).

Los testimonios recogidos evidencian la poca capacidad de respuesta que tienen los Estados en la región para, por una parte, construir políticas en pro de los derechos de los trabajadores migrantes y, por otra parte, para garantizar un trato justo y equitativo de acuerdo con lo que establecen sus Constituciones políticas. No se avanza si los Estados promulgan acuerdos o convenios (como en el caso de Guatemala) pero no los convierte en acciones específicas ni los incorpora en sus reglamentos oficiales, o si no los traslada a las instituciones que deben resguardar y tutelar derechos básicos como el trabajar bajo condiciones mínimas de legalidad y dignidad.

La ausencia de una política migratoria integral en cada uno de los países y de una política migratoria a nivel regional potencia que las situaciones descritas se sigan propagando. No existe un instrumento jurídico que trate el tema migratorio de manera integral. Como se ha revisado en los países de la región la ley sobre migración no es más que un instrumento de ordenamiento administrativo de flujos migratorios y esto deja por fuera múltiples temas que en ninguna ley, decreto o reglamento se evidencian y que ninguna institución pública atiende.

La no tutela de los derechos básicos de los trabajadores migrantes se puede interpretar como un mal manejo de los flujos que se desplazan a laborar a otras magnitudes y además como una desatención a un

problema que tiene dimensiones estructurales que no han sido atendidas por los Estados, aun cuando la situación se ha presentado a lo largo de los años. En estos países no existe una política de empleo, los ministerios de Trabajo se limitan a cumplir un papel que poco se acerca a una rectoría efectiva en el tema laboral y de derechos básicos. Estas instituciones deberían garantizar, en primer lugar empleo digno a sus nacionales y en segundo lugar deberían regular el flujo de trabajadores que se desplazan, de manera tal que estos puedan tener acceso a mejores condiciones de vida y puedan desempeñarse en las actividades productivas con las garantías mínimas necesarias.

Los ministerios de Trabajo de la región cumplen un papel limitado y en términos prácticos se alejan de la potestad que la ley les ha otorgado, pues no resguardan los derechos de la población de manera efectiva. Si se han evidenciado violaciones a los derechos laborales de los nacionales, con más razón hay espacio para que los derechos de los trabajadores en situación de mayor vulnerabilidad (en este caso migrantes con bajo nivel de escolaridad) sean invisibilizados.

Las personas trabajadoras migrantes centroamericanas se desplazan a otros países de la región con la esperanza de mejorar sus condiciones. En la mayoría de los casos sus lugares de origen no les permiten alcanzar un nivel de vida mínimo, por lo que toman la decisión de trasladarse hacia otros países vecinos, con la convicción de que su situación mejorará. No siempre tienen información real de las situaciones a las que se van a enfrentar en el camino o una vez establecidos, en algunas ocasiones dejan su tierra basándose en la historia de algún conocido o familiar, sin embargo la realidad indica que un mayor ingreso no implica mejores empleos, pues pueden tener ingresos superiores a los de sus países, pero el trabajo físico es mayor, además del desgaste y de la explotación que incrementan en territorios extranjeros.

Conclusiones generales y desafíos en la materia

Peters (2003) afirma que la ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como también una herramienta fundamental del Gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Siguiendo estos planteamientos conviene anotar que:

Los Estados deben necesariamente incorporar a sus leyes y reglamentos internos los postulados que subyacen la creación de los convenios y convenciones internacionales. No es posible que se ratifiquen instrumentos y estos queden fuera del marco de acción de

las instituciones. Debe existir un mecanismo que determine el grado de acercamiento de las leyes internas con las normas asumidas de manera multilateral. Además es necesario que los organismos internacionales adquieran un papel más protagónico en sus relaciones con aquellos países que hayan ratificado acuerdos, pero que no los operacionalicen en sus leyes internas.

La ausencia de políticas de empleo en la región y a nivel de los países, así como la inexistencia de políticas migratorias integrales, propicia que la desatención a la población que se moviliza se continúen perpetuando. Si no se crean estos mecanismos, difícilmente las leyes actuales puedan responder de manera integral al fenómeno migratorio, puesto que como se ha evidenciado, en los países de la región la atención actual radica en el control y en la administración de los flujos migratorios dejando de lado el tema del tránsito, la situación familiar de los trabajadores, el acceso a empleos dignos y bien remunerados y todas las situaciones de derechos humanos de los trabajadores que se movilizan.

La ausencia de empleo bien remunerado en la región es una de las causantes de la movilización de los colectivos más desprotegidos, razón por la cual es deber de los Estados incentivar el empleo bien remunerado y asegurar que estos brinden las garantías necesarias básicas para mejorar la situación económica de los individuos y de las familias.

El que los Estados hayan dejado de lado este tema por décadas no implica que el problema se pueda aminorar, por el contrario cada vez es más evidente y preocupante la desatención institucionalizada a los movimientos humanos, por lo que se requiere de respuestas político-sociales que aborden la problemática de manera adecuada y seria.

En este sentido, es fundamental que los Gobiernos de los países de origen generen políticas para los nacionales que se encuentren fuera de su país y no asuman un papel pasivo esperando que los países de destino cumplan todas las funciones de protección y resguardo. El objetivo que subyace este planteamiento indica que entre los diferentes Gobiernos de los países exista colaboración, de manera que cada uno defina las competencias y los alcances a nivel individual para luego trabajar en conjunto y que tanto los países de origen como de destino colaboren en la problemática.

Es importante tener claro que en la medida en que las instituciones y otros niveles de gobierno (por ejemplo el gobierno local o municipios) se involucren en el diseño y planteamiento de políticas y programas para

población migrante, puede ser más fácil dar respuesta a las múltiples necesidades y desafíos que plantea el tema, sobre todo porque se trata de personas que se desplazan de manera poco segura, en condiciones de alta vulnerabilidad y que en algunos casos son víctimas de explotación laboral y maltratos en el país de destino.

Un caso interesante de analizar es la iniciativa del Gobierno de Costa Rica, por medio de la Dirección General de Migración y Extranjería -DGME- con la creación del “Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración Social”, el cual busca formar a los servidores municipales con el fin de brindar respuestas y opciones institucionales a las dudas que se plasman por parte de sus residentes sobre el tema migratorio. La cercanía de estos entes con la población es la razón principal de este manual y la potestad y deber de atender las necesidades sociales concretas que se generan directamente desde sus territorios.

Como se pudo comprobar, en los países de destino se emplean trabajadores extranjeros en condiciones precarias y al margen de la ley, pero esto se debe principalmente a los vacíos e incongruencias que los mismos instrumentos plantean. No existen mecanismos para sancionar a los empleadores y si los hay, resulta muy sencillo evadirlos. En este caso la ausencia de instituciones públicas que deben acompañar y dar seguimiento a estos procesos es evidente y queda al descubierto la poca capacidad de acción de los ministerios de Trabajo de la región, de las direcciones de migración y de otras instituciones que deberían resguardar los derechos de los trabajadores y su estancia en el país.

Es necesario establecer acciones de cooperación entre grupos de migrantes organizados, instituciones, sindicatos y el Gobierno con el fin de garantizar condiciones básicas y resguardar sus derechos como trabajadores. Las Cartas magnas de estos países establecen la obligación del Estado de no discriminar a ninguna persona por razones de raza, género y lugar de origen, por lo que se debe velar porque este principio se cumpla, además es fundamental garantizar acceso a empleos bien remunerados y en condiciones laborales equitativas, de manera que se garanticen sus derechos y libertades básicas.

Referencias Bibliográficas

Bonnici G. Coria E. (2011) Informe sobre legislación migratoria en la región: México, Centroamérica y República Dominicana: estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana. INCEDES.

Dirección General de Migración y Extranjería (2011). Manual Municipal de Servicios Migratorios e Integración Social. San José, CR: DGME, Noviembre 2011

Martínez J. (2011). Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques. (CEPAL)

Mendíaz G. (2004) El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neo institucionalismo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

OIM, OIT, CEEC SICA (2011) Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe Regional.

Peters G. (2003). Viejo y nuevo institucionalismo. En “El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política”. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A.

República de Belice (1981) Constitución Política.

República de Belice (1979) Código de Trabajo.

República de Belice (1956) Ley de Inmigración.

República de Costa Rica (1949) Constitución Política.

República de Costa Rica (1943) Código de Trabajo.

República de Costa Rica (2010.) Ley General de Migración y Extranjería.

República de El Salvador (1983) Constitución Política.

República de El Salvador (1972) Código de Trabajo.

República de El Salvador (1958) Ley General de Migración

República de Guatemala (1985) Constitución Política.

República de Guatemala (1947) Código de Trabajo.

República de Guatemala (1998) Ley General de Migración

República de Honduras (1982) Constitución Política.

República de Honduras (1959) Código de Trabajo.

República de Honduras (2004) Ley General de Migración

República de Nicaragua (1987) Constitución Política.

República de Nicaragua (1996) Código de Trabajo.

República de Nicaragua (1993) Ley General de Migración

República de Panamá (1972) Constitución Política.

República de Panamá (1972) Código de Trabajo.

República de Panamá (2008) Ley General de Migración

Yrizar G (2009). Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero. ¿Amenaza política o panacea transfronteriza? *Frontera Norte*, volumen 21 número 42.

