

## LA PROTECCIÓN SOCIAL A LAS POBLACIONES MÓVILES.

The social protection of mobile populations.

*Diana Cecilia Santana Paisano<sup>1</sup>*

*Recibido: Marzo, 2015 // Aceptado: Noviembre, 2017*

### RESUMEN

Este estudio analiza las poblaciones móviles en Nicaragua en el contexto de la integración centroamericana. El análisis revela un énfasis en la seguridad en las políticas, por sobre el enfoque de derechos humanos. Asimismo, el análisis sugiere que los problemas estructurales de los estados centroamericanos han impedido una política integral de desarrollo y migración.

Palabras clave: Poblaciones móviles, política migratoria, América Central.

### ABSTRACT

This study analyzes mobile populations in Nicaragua in the context of Central American integration. The analysis reveals an emphasis on security in policies rather than a human rights approach. Likewise, the analysis suggests that the structural problems of the Central American states have impeded an integral policy of development and migration.

Keywords: Mobile populations, immigration policy, Central America.

### INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es plantear una aproximación al marco conceptual del tratamiento al tema migratorio en Nicaragua, desde la perspectiva de la integración centroamericana, así como identificar las debilidades y potencialidades actuales. Por consiguiente, su marco teórico se centra en examinar la relación “deber ser” del paradigma del desarrollo humano y las manifestaciones de la libertad de tránsito, como axioma de la teoría económica de la integración regional.

En razón de los problemas estructurales existentes en Nicaragua, que hacen fútil su actuación individual en la atención integral al tema, por lo que se considera que la efectividad en la protección social a las

---

<sup>1</sup> Maestría Centroamericana en Integración Regional y Desarrollo, UCA-El Salvador, UCA-Nicaragua y Rafael Landívar, Guatemala. Máster en Asesoría Jurídica de Empresa, Universidad de Valencia, España. Líneas de investigación: Migraciones, poblaciones móviles, legislación. Dirección: Km 4.5 carretera norte. DGA, 2c oeste, 1.5 c sur. Teléfono: 505 224 804 78. E-mail: [dsantanapaisano@yahoo.com](mailto:dsantanapaisano@yahoo.com).

poblaciones móviles acorde a los postulados del paradigma de desarrollo, debería estar armonizada con la dinámica de la integración regional, a través de políticas públicas, sobre las cuales, los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) logren acuerdos que impulsen la complementariedad y potencien la cooperación intrarregional.

La justificación de este trabajo radica en la necesidad de valorar propositivamente la Política Migratoria Centroamericana, la cual es criticada por estar basada en la arraigada concepción de atender a la migración como un tema de seguridad nacional, aunque sea acompañada de la “perspectiva multidimensional”, ya que conforma un binomio imperfecto para la adopción e implementación efectiva de políticas públicas regionales acordes con el respeto de los derechos humanos de la población migrante. De esto se correlaciona la necesidad de que en los Estados Miembros del SICA y en Nicaragua, país de estudio del presente trabajo, se planteen como objetivo, superar los límites establecidos por la gestión migratoria. Esto conllevaría al replanteamiento del Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios, conocido como CA-4; un mejor tratamiento de los flujos laborales y la trata de personas, procurando así transformar el discurso político consignado en los instrumentos regionales de la integración, en acciones concretas que logren que el SICA haga de la región un espacio seguro para la vida, el desarrollo, la integración y la plenitud de su población.

Bajo el alero de una investigación de tipo documental argumentativa, la metodología utilizada en el caso de estudio, reside en la sistematización de elementos que puedan caracterizar la protección social, que Nicaragua, en el contexto del proceso de integración, brindan actualmente a las poblaciones móviles, y a partir de esto realizar algunas propuestas. Con la investigación realizada se ha procurado responder a la pregunta ¿Qué se hace y qué podría hacerse, desde el SICA, para garantizar la protección social de las poblaciones móviles en Nicaragua? En la investigación se han utilizado fuentes documentales variadas, principalmente los instrumentos jurídicos nacionales nicaragüenses y regionales relativos a la materia de migración. Acerca de los antecedentes investigativos sobre el tema, se utilizan, de forma particular, los trabajos realizados por: Morales, A. (2003). “Situación de los trabajadores migrantes en América Central en Estudios sobre Migraciones Internacionales” y SISCA (2010), “Estudio Exploratorio Regional:

Acceso a Servicios Sociales Básicos de las Poblaciones Móviles (Migrantes y Refugiados) y Transfronterizas en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana”.

De forma complementaria, también se hace referencia a entrevistas personales, no estructuradas, con miembros específicos de organizaciones civiles dedicadas a investigar el fenómeno migratorio en Nicaragua, tal es el caso del P. Gregorio Vásquez S. J, Sub Director del “Servicio Jesuita para Migrantes” de la Universidad Centroamericana (UCA-Nicaragua) y la Lic. Martha Cranshaw, Directora de la ONG, NICASMIGRANTES. También, se consultó a la MSc. Heydi González Briones, experta en temas de migración, coordinadora del documento “Perfil Migratorio 2012” publicado por la OIM.

Para alcanzar los objetivos de la investigación, se desarrollan cuatro apartados: primero, la construcción de un marco teórico sobre la protección social a las poblaciones móviles desde el enfoque del desarrollo humano y la teoría económica de la integración regional aplicable a Centroamérica; segundo, un diagnóstico sucinto de las categorías de poblaciones móviles en Nicaragua en el contexto regional; tercero, un breve mapeo del marco jurídico institucional nacional y regional, y de iniciativas de políticas, programas, proyectos y acciones nacionales y regionales; y cuarto, la identificación de obstáculos (desafíos) a nivel nacional y regional sobre la atención del tema.

## **MARCO TEÓRICO Y DERECHOS HUMANOS**

A continuación se ofrece una breve explicación apriorística del marco teórico que sostiene la protección de los Derechos Humanos de las poblaciones móviles, desde la perspectiva del desarrollo humano, aplicable al SICA en su ordenación jurídica.

### *Seguridad nacional versus seguridad humana*

En sus orígenes, la migración ha sido identificada como un mecanismo de desarrollo, ya que coadyuva en el intercambio de fuerzas de trabajo, conocimiento y tecnología, y abona a la “sostenibilidad de las economías mundiales: en el caso de Europa, con una tasa de natalidad negativa y de Norteamérica como insumo de fuerza laboral y dinámica de las remesas en el mercado financiero” (Torres-Marengo, 2010: 44).

Sin embargo, la inquietud por la seguridad por parte de los países occidentales receptores de migrantes, como Estados Unidos, acentúa la necesidad de controlar las fronteras, debido a la sospecha de que los terroristas utilizan estas vías para ingresar a su territorio. Para Pécoud, Guchteneire, Paul de (2005) citando a Supang Chantavanich y Sajin Prachason, el conflicto entre seguridad nacional y seguridad humana son dos paradigmas que se oponen entre sí, de una manera sistemática, ya que por un lado los lineamientos de seguridad nacional están centrados en el Estado y su poder soberano para ejercer controles sobre sus fronteras, ocupándose de forma directa de los refugiados y los migrantes indocumentados. En cambio, el enfoque de la seguridad humana, se centra en las personas y subraya la interdependencia entre los países y la cooperación transfronteriza, y se concentra en la situación de los migrantes en su aspecto económico: salud, alimentación, educación y condiciones de trabajo.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, citado por Torres-Marenco (2011: 49) describe el derecho sobre migración desde dos ángulos. Primero, los principios y normas que emanan de la soberanía del Estado. Entre los cuales cabe señalar el derecho a proteger las fronteras, a conceder la nacionalidad, a admitir y deportar extranjeros, a luchar contra la trata y el tráfico de personas y a salvaguardar la seguridad nacional. Segundo, los derechos humanos de las personas en el ámbito de la migración. Hay muchas convenciones pertinentes a nivel universal y regional, aunque en su mayoría no hacen referencia explícita a los migrantes ni los reconocen como grupo específico. Estos instrumentos están desperdigados a lo largo y ancho de las ramas legislativas, por ejemplo, las leyes sobre derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho sobre refugiados, el derecho penal y el derecho laboral; por consiguiente, las normas pertinentes de derechos humanos se hallan dispersas en toda una serie de textos.

Lo dicho anteriormente lleva a la discusión de que el fenómeno de la migración, visto desde el enfoque de Derechos Humanos requiere establecer si ésta constituye un derecho de la persona y por qué sería necesario hablar de un derecho a la migración en particular. Un planteamiento unificado, todavía no resulta pacífico en la práctica, ya que la problemática todavía busca respuestas frente a cuáles son las prerrogativas del migrante o la persona en un contexto de endurecimiento de normas migratorias, las cuales, hoy por hoy, son resultado de la

resonancia que dejara estacionada la política migratoria de las grandes potencias occidentales, después de los ataques del 9/11, el acrecentamiento de las actividades del crimen organizado y tráfico de drogas (Torres- Marengo, 2010; Andreas y Biersteker, 2003, citado por Pécoud y Guchteneire, 2005).

Benítez Manaud y Hernández (2007), consideran que existe un binomio perverso entre terrorismo y migración, en donde los países receptores y expulsores tienen posiciones contrarias. Desde la realidad del continente americano, visto de la óptica centroamericana, estos autores explican que: “Para Estados Unidos los mercados laborales regionales son temas secundarios en el debate sobre la migración regional y ésta es vista como un tema principalmente de carácter doméstico, policíaco y de amenaza a la seguridad. Para México y Centroamérica es un tema económico y social que corresponde a la agenda de desarrollo de los países, y que solamente se puede ordenar incluyendo medidas de política económica y social, así como de cooperación bilateral y multilateral. Para Canadá la migración es un tema doméstico, principalmente de carácter económico vinculado al desarrollo, pero con implicaciones internacionales y de manera especial en materia de derechos humanos, por lo que en sus políticas de recepción de migrantes muchos de ellos ingresan como refugiados” (Benítez Manaud y Hernández, 2007: 12).

Sin embargo, aun admitido el choque de posiciones entre grupos de países, y las apreciaciones fundadas o no de los países receptores respecto al peligro que representa la flexibilidad en el tránsito en las fronteras de sus países vecinos, esta situación no es óbice para el reconocimiento de derechos y acciones humanitarias a las personas, desde la dimensión de la dignidad humana y tampoco justifica la realización de operativos indiscriminados que terminan por victimizar a sectores vulnerables como los migrantes, en particular aquellos que se encuentran en condición de indocumentados que muchas veces son perseguidos penalmente, como si fuesen delincuentes, por realizar infracciones administrativas de carácter migratorio. Por tanto se considera que un tratamiento sobre el tema, no debe estar desprovisto del consecuente reconocimiento a los lineamientos básicos que consagran las garantías a los derechos humanos de los migrantes (Castillo, 2005).

### *Sistema interamericano de Derechos Humanos y poblaciones móviles*

Llegando a este punto, resulta relevante reflexionar sobre la fundamentación de la protección de los derechos humanos de los migrantes, que surge de la interpretación de la letra de los instrumentos internacionales del sistema universal de la Organización de Naciones Unidas, ONU, y de sistemas regionales de derechos humanos. Al respecto UNICEF (2013) manifiesta que: “Desde el enfoque del desarrollo humano, la posibilidad de poder decidir dónde vivir y desarrollar los propios proyectos de vida es parte de las libertades de las personas. La movilidad de las personas constituye ciertamente una actividad complementaria a los esfuerzos locales y nacionales más generales destinados a reducir la pobreza y mejorar el desarrollo humano...” (UNICEF, 2013: 5).

En este momento conviene mencionar que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no posee un catálogo de derechos fundamentales propio surgido de su Derecho Comunitario. Los Derechos Humanos de la persona están incluidos dentro de los principios generales que configuran sus instrumentos principales, derivados y complementarios, a partir de la firma, en 1991, de su tratado constitutivo, conocido como Protocolo de Tegucigalpa (P.T.).

De acuerdo con Torres-Marengo (2011), aunque los instrumentos interamericanos manifiestan el derecho a la libre circulación, ingreso y salida de las personas a los territorios de los países, se distingue una apreciación específica al ingreso “legal” que subraya para su necesaria protección. No obstante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al hacer su análisis sobre el principio de igualdad y no discriminación, lo ubica como principio parte del derecho internacional general y que su desarrollo y capacidad de afectar todas las actuaciones del Estado lo convierte en una norma de *ius cogens*. Por ende, en relación con la afectación de este principio respecto de los migrantes, la Corte establece que su violación genera responsabilidad internacional del Estado. Dicho en palabras de Torres-Marengo (2011): “Si bien las políticas migratorias están enmarcadas en el ejercicio de soberanía del estado sobre su territorio, la defensa de un derecho de libre circulación transfronterizo en el marco del sistema interamericano, sometido a condiciones legales menos restrictivas que las establecidas en la actualidad y que privilegiaran la dignidad de la persona, contemplaría de mejor forma el espíritu de la Declaración Americana de Derechos y

Deberes del Hombre frente al derecho de todas las personas independiente de su nacionalidad” (Torres-Marenco, 2011: 51).

*Principios comunitarios del SICA sobre la libre circulación de personas*

Los países miembros del SICA expresaron su voluntad de actuar de manera coordinada, sobre bases instrumentales e institucionales comunes, destinadas a atender una multidimensionalidad de temas económicos, políticos y sociales (art. 3 del P.T.). Los instrumentos primarios de la integración centroamericana, atinentes al tema de la migración además del P.T. que establece la organización institucional del sistema, son: el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica (P.G.), suscrito en 1993; el Tratado de la Integración Social Centroamericana de 1995 y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito también en 1995, los cuales determinan que los principios fundamentales que inspiran el proceso de integración, son: la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos; la paz, la democracia, el desarrollo y la libertad; la identidad centroamericana; la solidaridad entre los países del área; la gradualidad, especificidad y progresividad de la integración económica; la globalidad del Proceso de Integración y participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales.

Claro está que lo dicho anteriormente no lo explica todo, es oportuno indicar que los países miembros del SICA, se encuentran sometidos a las normas interamericanas de Derechos Humanos conocido como Sistema Interamericano de Derechos Humanos (S.I.D.H.), y es ahí donde se logran identificar las fuentes concretas para la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos que menciona el P.T., incluidos los derechos de las poblaciones móviles.

También es prudente advertir, como Guerrero Mayorga (2004) señala que el SICA, a través de la Corte Centroamericana de Justicia (C.C.J.) está en la obligación de salvaguardar y hacer efectivos, a lo interno del SICA, la tutela de los Derechos Humanos. Para respaldar esto, el autor citado, invoca la Sentencia de la C.C.J. en el caso Viguer Rodrigo, con la cual se reconoce el irrestricto respeto, tutela y promoción de los Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 3 a) y 4 a) del Protocolo de Tegucigalpa dentro del Sistema de Integración Centroamérica.

Además, no está de más traer a colación que en la dinámica de su construcción, de la misma forma que otros procesos similares en el mundo (Unión Europea, Mercosur, CAN, etc), la integración centroamericana, centra su atención en aspectos de índole económica que necesariamente involucran el reconocimiento a las cuatro libertades básicas de la integración, entre las que destaca, para los efectos de la construcción de los linderos teóricos del tema, la referida a la libre movilidad de personas.

El proceso de integración centroamericana, ha tenido durante su desarrollo, como pilar fundamental el comercio intrarregional y las relaciones económicas entre los países que conforman la región centroamericana. En sus períodos de decaimiento marcados por las constantes guerras internas y entre los países de la región, en gran parte, el proceso de integración fue sostenido por el pilar de las relaciones comerciales construidas a través del tiempo.

Teniendo claro esto, la importancia fundamental de las relaciones económicas en el proceso de integración centroamericana, para esta investigación es relevante tomar el enfoque de la teoría de la integración económica. Así, para Balassa (1961) existen 4 estadios de integración en el ámbito económico que a continuación se detallan. En una primera etapa se encuentra la zona de libre comercio que se destaca por la inexistencia de aduanas nacionales; posteriormente, la segunda etapa es la unión aduanera que además de la inexistencia de aduanas nacionales implica el establecimiento de un arancel común para los productos ajenos a la región; en una tercera etapa se encuentra el mercado común, en el que además de las características de las anteriores etapas, se destaca por la libre movilidad de factores productivos, personas, capitales, que conlleva a una política comercial común, y a la armonización de las legislaciones en cada aspecto. Finalmente la unión económica implica la adopción de una sola política monetaria y una moneda única. Sobre el avance de estas etapas en el SICA, es tema pendiente para otra investigación y publicación completa, por ahora solo se dejarán descritas. Resulta importante destacar que el tránsito de una Unión aduanera a un Mercado Común conlleva implicaciones sociales necesarias, ya que la libre movilidad de personas implica el establecimiento de una política migratoria común y la creación de instituciones comunitarias para atender la ejecución de esta y otras políticas. Racionalmente hablando, la

parte más compleja y controvertida del proceso, que requiere de una manifiesta y firme voluntad política, a nivel de gobiernos.

Con lo dicho, lo importante es decir que no cabe duda que en la región centroamericana existe toda la instrumentaria instrumental e institucional para el avance de políticas concretas en materia de movilidad de personas, de hecho existen. Más adelante se hará referencia a estas. Es de considerar que para la atención del tema migratorio, los servicios sociales, debería tomar en cuenta las realidades particulares de la región, como son las brechas sociales en los distintos países que conforman el SICA y perseguir la armonización de políticas nacionales y acciones en materia social, compartiendo las responsabilidades que de ello se derive. De lo tratado en este primer apartado, se logra inferir la necesidad de un tratamiento integral y coordinado de políticas estatales y regionales activas que reduzcan la incertidumbre y las amenazas a la seguridad humana de las poblaciones móviles, apuntando así a la mejora del bienestar social, en derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

### *Conceptualización de las políticas de protección social*

Vistos a grandes rasgos, los elementos que justifican el planteamiento teórico para la protección de los derechos de las poblaciones móviles en Nicaragua, dentro del contexto de la integración centroamericana, es conveniente completar este análisis con el marco conceptual de los Servicios o Políticas Sociales, que son las que deben materializar el cumplimiento a los aspectos enunciados.

Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas citado por Robles (2009: 5), la Protección Social, se entiende como: “un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños/as, y entregar acceso a la salud y vivienda”.

Para Robles (2009: 6) “existen tres marcos normativos que orientan las diversas comprensiones sobre protección social: el enfoque de las necesidades básicas, el manejo social del riesgo (MSR) y el enfoque de derechos”.

Sobre el tema, este mismo autor, también identifica tres enfoques de protección social, surgidos a lo largo de las últimas dos décadas y que

dan cuenta de un proceso acumulativo en las políticas y opciones de diseño que incorporan (Robles, 2009: 6):

a) La “protección frente a situaciones de emergencia” surge en el contexto de los programas de ajuste estructural a la economía y la búsqueda por estrategias para reducir sus impactos. Consiste en políticas de mitigación de la pobreza extrema en una línea más cercana al enfoque de necesidades básicas.

b) Posteriormente, la “protección como asistencia y acceso a la promoción” mantiene estrechos vínculos con el enfoque anterior, pero incorpora una visión de más largo plazo en la protección social, fuertemente inspirado por el Manejo Social del Riesgo (MSR). Se activan vínculos entre las políticas de mitigación y superación de los riesgos, con las de prevención de su ocurrencia. En estas últimas, la acumulación de capital humano adquiere visibilidad. Son, por tanto, políticas con un marcado énfasis promocional y que incorporan, progresivamente, acciones en materia de seguridad social de tipo no contributivo. La población viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema se mantiene como eje guía de las acciones.

c) Finalmente, la “protección como garantía ciudadana” indica un giro sustantivo en la forma de concebir sus políticas, entendiendo la protección como un conjunto de derechos que el Estado tiene la obligación de cautelar. Este último se transforma en garante, combinando un rol subsidiario, proveedor y regulador. Así, se refinan los procesos para dar mejor cuenta de los riesgos y se elaboran estándares de mínimos sociales incrementales que los Estados deben resguardar.

Estos enfoques, han evolucionado hasta alcanzar un grado superior de atención a la protección social, que determine con precisión, las funciones y obligaciones del Estado y otros actores claves, que debieran ir en consonancia a la generación de estrategias, medidas y mecanismos públicos, de protección social, para reducir la vulnerabilidad, activar el consumo y promover la equidad.

Es importante mencionar, lo que sostiene Artigas (2005), que estos enfoques son complementarios, de manera que, a través de los instrumentos que se deriven de la política social, los Estados, sobre todo, garanticen los derechos consagrados en sus Constituciones y los asumidos a través de la suscripción de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. El fin primordial es incorporar el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de la población en general y

superar la precariedad en la cobertura de los programas, los beneficiarios, el financiamiento y gestión administrativa.

Un Estado garante de derechos, trasciende el debate respecto de la provisión de los servicios sociales relacionados con la protección social, ya que se requiere de una mayor articulación entre actores público-privados. El rol del Estado, es entonces, de regulador de la oferta para la protección y de hacer frente a la disyuntiva entre focalización y universalización, salvaguardando necesidades básicas y de impacto al desarrollo.

Para estos efectos, es importante, sustentar, de manera institucional, sistémica y programática, procesos de diálogo social para nuevos pactos fiscales y sociales, y en qué medida es posible potenciar los vínculos entre los sectores público y privado en la provisión de prestaciones de protección social (Robles, 2009).

Finalmente, se hace indispensable, la incorporación de medidas de regulación de los mercados laborales y de creación real de oportunidades, ya que el empleo y la ocupación con generación de ingresos es un elemento trascendental, para que el engranaje de las Políticas de Protección Social, sean viables y sostenibles y abonen efectivamente a la superación de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo social.

En el marco de la integración regional centroamericana, las políticas sociales, debería ser consideradas como herramientas de desarrollo dentro del proceso de integración, ya que su efectiva puesta en marcha, abona, de manera indiscutible, al fortalecimiento del mismo proceso, en función de la cohesión social y la cooperación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a nivel local, nacional y regional.

Las políticas sociales deben encontrar mecanismos eficaces para el acceso a bienes, el ejercicio de la libertad y la capacidad de tener una mejor calidad de vida de todos los individuos, es decir, construir oportunidades de progreso para todos y todas. También, para el desarrollo de las Políticas Sociales, es indispensable contar con instituciones (locales, nacionales y regionales) que posean competencias claras, con solidez y compromiso, que no sean manejables por los vaivenes políticos y la inoperancia burocrática.

Con lo observado, salta a la vista la necesidad de plantear reformas encaminadas a dotar a las instituciones (locales, nacionales y

regionales) de recursos suficientes para su gestión. Además, es indispensable la garantía de participación de actores como la empresa privada y la sociedad civil para validar la pertinencia del servicio o política social y su aplicación universal.

Resulta perentorio fortalecer la respuesta regional, el diseño de estrategias concertadas y la optimización de los órganos creados dentro del marco institucional del SICA y las instancias interdependientes de orden estatal. Ante este escenario es posible propiciar respuestas alternativas regionales ante las amenazas a la seguridad que la pobreza ocasiona en la región, además del mejor seguimiento a la situación y monitoreo de la seguridad humana en la región, de las poblaciones móviles.

Finalmente, cabe razonar que para una implementación integral y efectiva de las políticas, es trascendental dar especial atención a la protección de los derechos de las mujeres, los jóvenes y niños/as, quienes resultan ser los más vulnerables en su desplazamiento. La construcción de una estrategia nacional y regional coherente, debe procurar la cooperación intergubernamental con reacciones rápidas por parte de los sistemas judiciales e instituciones.

## **POBLACIÓN MÓVIL EN NICARAGUA**

En este apartado se realiza un diagnóstico sucinto de la situación de las diferentes categorías de poblaciones móviles en Nicaragua en el contexto regional. El término “poblaciones móviles” se retoma del documento elaborado por la SISCA (2010) que lo define como: “todas aquellas personas que se desplazan de un lugar a otro, de carácter temporal, estacional o permanente, por una serie de razones, entre ellas, la búsqueda de oportunidades –o mejoras– económicas o profesionales; reunificación familiar; refugio por situaciones de guerra, violación de los Derechos Humanos, efectos de desastres naturales, tensiones étnicas, violencia, hambruna o persecución” (SISCA, 2010: 13).

### *Emigración*

Nicaragua es identificada como el primer país expulsor de migrantes a nivel centroamericano. Se estima que la migración neta es negativa, es decir, que la cantidad de personas que salen del país es

mayor que entran al país (González Briones, 2013). En 2000, la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) estimó que de cinco millones de migrantes centroamericanos un millón eran nicaragüenses, y que el 17% de la población nicaragüense estaba viviendo en el exterior (Fruttero y Wennerholm, 2008: 4).

Los nicaragüenses tienen como destino principal Costa Rica, lo que diferencia a Nicaragua de sus países vecinos, cuyos migrantes, en su mayoría escogen principalmente el Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa o Australia (González Briones, 2013). Respecto a la migración intrarregional centroamericana, FLACSO Costa Rica (2012) señala que Nicaragua es el país que más aporta inmigrantes internacionales dentro de la región. Nicaragua aporta más del 90% del total de inmigrantes centroamericanos que se encuentran en Costa Rica. Además, aporta una cuarta parte de la inmigración que llegaba a El Salvador y también más de una quinta parte de todos los inmigrantes que se ubicaban en Guatemala. En años recientes también se ha configurado un flujo migratorio de personas nicaragüenses hacia Panamá.

Aunque en décadas anteriores a los años noventa, la emigración de los nicaragüenses hacia otros países, se debió, en muchas ocasiones, a razones de orden político, lo que sucede ahora puede explicarse por las diferencias de orden económico y acceso de oportunidades entre los países de la región (Nicaragua es el segundo país más pobre de Latinoamérica), que visibilizan situaciones de carácter socioeconómico, específicamente la búsqueda de mejores condiciones de empleo e ingresos y uno de los principales efectos del ajuste estructural sobre los mercados de trabajo (Morales, 2003).

En general, se identifica que un factor determinante que impulsa a los centroamericanos (incluidos los nicaragüenses) a migrar, es la demanda de trabajo y las oportunidades de generar ingresos relativamente mejores, aunado a la pobreza y la falta de oportunidades que propician la salida de sus países (Fruttero y Wennerholm, 2008; SISCA, 2010).

En lo que se refiere a las características de los migrantes nicaragüenses, se encuentran que la mayoría son mujeres (52% aproximadamente), aunque la participación de hombres no es tampoco diametralmente distante (48% aproximadamente). También, que generalmente estas personas se encuentran dentro de sus años más productivos (más del 70% están entre las edades de 15 a 34 años). En lo

que se refiere a su estatus social, se encuentra que quienes emigran hacia Costa Rica son de origen rural y los que migran hacia Estados Unidos son de origen urbano (Fruttero y Wennerholm, 2008; González Briones, 2013).

En términos de educación, de acuerdo con la OIT (2013), los inmigrantes de la región tienen bajos niveles educativos; sobre todo las mujeres y los llegados de Honduras: casi la mitad tienen cuatro años de estudio o menos. En el caso de los inmigrantes de países extra regionales, la mayoría cuentan con más de 10 años de estudios aprobados. La migración nicaragüense permanente hacia los Estados Unidos es más urbana y relativamente con más educación que la salvadoreña, hondureña o guatemalteca.

Un dato interesante respecto a la emigración de los nicaragüenses, es la generación de flujos temporales, en buena medida, debido a la alta demanda de trabajo de largo plazo y también estacional que tiene Costa Rica (Fruttero y Wennerholm, 2008 y González Briones, 2013).

#### *País de destino y de tránsito*

Como se ha indicado antes, Nicaragua no es visto como un país de destino para la inmigración. Sobre este tema se encontró que “en el año 2005 el número de personas nacidas en el extranjero que residen en el país era de 34.693. El 70% de esta población proviene de Centroamérica (44% hondureños y 38.7% costarricense). La población originaria de norte América representa el 11.6%, un 5% de Europa y el resto de Suramérica y las Antillas” (González Briones, 2013: 32).

No obstante lo anterior, es interesante lo que Morales (2003) destaca, cuando expresa que en el decenio de 1990-2000, la población infantil, conformaban más del 40% de los inmigrantes en Nicaragua. Al respecto, se considera lógica la hipótesis de este autor, quien expresa que este grupo de menores... “estaría constituido por los hijos de nicaragüenses, que abandonaron sus países durante los años de conflicto armado y retornaron posteriormente a sus países dentro de los programas de repatriación” (Morales, 2003: 15).

Respecto a las condiciones que tiene Nicaragua como país de tránsito, se considera que la situación es muy similar a la presentada por el resto de países de la región, dada la posición geográfica en la que se encuentran. Los países centroamericanos tienen características de país de tránsito de migrantes que se dirigen al norte, sobre todo, hacia Estados

Unidos, no solo de personas originarias de los mismos países de la región, sino también por parte de personas provenientes de Europa, Suramérica, Asia y África (Morales, 2003 y González Briones, 2013).

### *Refugiados y víctimas de trata y tráfico ilícito*

En cuanto a los nicaragüenses en estatus de refugiados, Nicaragua se conoce que este país expulsó población debido a las guerras internas (Morales, 2003). González Briones (2013) destaca que la primera oleada migratoria por parte de nicaragüenses de los setenta a los ochenta estuvo marcada por los conflictos derivados de la dictadura somocista y los conflictos armados durante la década de los ochenta, pero con la variante que eran colocados en estatus de refugiados-.

En lo que respecta a la atención a refugiados por parte de Nicaragua, según los datos presentados en el Perfil Migratorio 2012 citando al ACNUR, este país atiende recurrentemente, solicitudes de refugio y asilo. Registrándose en 1990 la más alta, con 15.605 personas y en 2005 la más baja con 86 (González Briones, 2013).

Por otra parte, Morales (2003) afirma que, a raíz de los conflictos armados en esos países, Nicaragua recibió refugiados desde el Salvador (7.000) y en menor medida desde Guatemala. Coincidente con esto, Alemán (2008) encontró cerca dos mil salvadoreños que permanecen de forma irregular en Nicaragua, tras huir en la década de los 80 del conflicto militar que vivió su país, estas personas ha permanecido en tal categoría durante muchos años, y permanecen revalidando sus residencias.

Nicaragua y el resto de países centroamericanos se constituyen como un país de tránsito para la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes (Servicio Jesuita para Migrantes en Centroamérica, 2009). La policía nacional nicaragüense registra cifras bajas (75 denuncias de 2009 a junio 2012), pero el fenómeno es más complejo para determinar datos precisos. Existen muchos retos para recopilar información más cercana a la realidad, en razón de las dinámicas del crimen organizado dedicado a este tipo de delito, por lo que se sospecha que la cifra es mucho mayor. Las cifras oficiales involucran tanto a nacionales como extranjeros víctima de Trata. En lo que se refiere a la trata de personas con objeto de explotación sexual, los datos oficiales encontrados determinan mayor cantidad de mujeres que hombres. Las menores de

edad destacan en las cifras presentadas, representando el 50 de los casos judicializados (González Briones, 2013).

Cabe mencionar lo que Morales (2003) encontró sobre este tema, quien explica que en una investigación conducida por ECPAT Internacional y Casa Alianza, se ha documentado desde 2001, que el cruce de las fronteras representa un lugar propicio para la explotación sexual de los y las menores vulnerables. Cuando los y las jóvenes buscan emigrar de sus países pueden quedar atrapadas en la frontera donde están sujetas abusos sexuales por parte de oficiales de inmigración o “reclutadores” que les ofrecen ayuda para continuar su viaje, y los conductores de furgones, quienes a cambio de transportarles las obligan a ser sus compañeras sexuales, para luego ser abandonadas.

### *Deportados*

Según González Briones (2013), entre los años 2008 a 2012, se han registrado significativas cifras en deportaciones de nicaragüenses por parte de Estados Unidos (poco más de 5.000), México (poco más de 3.000), Europa (poco más de 20.000). Respecto de los países centroamericanos, existen datos mayoritariamente por parte de Costa Rica, las cifras son cercanas a los 50.000 en cada año (período 2000-2006). Esta cifra implica las deportaciones en sí mismas y los llamados “rechazos administrativos”, que de acuerdo con la legislación migratoria costarricense vigente hasta 2010, es aplicado dentro de los 50 kilómetros adyacentes a la línea fronteriza, a quienes se encontraban trabajando en esa zona, que dicho sea, es el sitio donde se concentra la mayor cantidad de nicaragüenses que migran a este país del sur. Los datos reflejados por el trabajo de esta autora, toman de base las estadísticas de los otros países. Nicaragua hoy por hoy, no presenta en sus instituciones datos oficiales accesibles al público para realizar un necesario cruce de información, lo que genera dificultades para dimensionar el fenómeno.

En lo que respecta al procedimiento de acogida de nicaragüenses por parte de las autoridades nacionales, no hay tampoco información oficial accesible. No obstante P. Gregorio Vásquez, sub director de la organización Servicio Jesuita para Migrantes de Nicaragua, en la entrevista realizada en 2013, indica que dicha acogida carece de una verdadera atención humana, pues dependiendo de los acuerdos existentes entre los países, los nicaragüenses deportados pueden ser dejados en Guatemala, o en la frontera (Honduras-Nicaragua o Costa Rica-

Nicaragua), sin mayor atención que alimento para la noche que llegan y el equivalente a 8 dólares para pagar su transporte a su casa.

El P. Vásquez agrega respecto de las deportaciones que hace Nicaragua de migrantes irregulares, sobre todo de hindús y africanos que van de tránsito hacia Estados Unidos o hacia América del Sur, tampoco previene una atención adecuada, pues estos son retenidos en el llamado “centro de acogida” de la Dirección de Migración y Extranjería de Nicaragua, bajo condiciones de precaria salubridad y alimentación. Valga decir que el acceso a este “centro de acogida” es totalmente restringido al público.

## **MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL**

El marco institucional de los flujos migratorios juega un rol clave en el respeto de los derechos humanos de las poblaciones móviles, ya que las instituciones son las responsables de aplicar correctamente las disposiciones normativas, políticas públicas y coadyuvar a la solución de problemas de naturaleza estructural.

De una somera revisión a los postulados normativos y la letra de las constituciones de los países centroamericanos miembros del SICA, es posible afirmar que existe un reconocimiento de los derechos civiles, sociales, laborales, económicos, culturales de todas las personas bajo el principio de igualdad y no discriminación, estableciendo que los extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones que los nacionales (incluyendo salud y educación), con la excepción de los derechos políticos.

### *Marco jurídico institucional nacional*

La Ley General de Migración y Extranjería N° 761, de Nicaragua, norma el ingreso y egreso de nacionales y extranjeros en el territorio, así como su permanencia en el país. Se inspira especialmente en la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias”, ratificada por Nicaragua en el 2005. La aprobación de esta Ley se considera un importante avance en materia de gobernabilidad migratoria.

Por otra parte, es importante también mencionar que en el año 2008 se aprobó la Ley de protección de refugiados, en el 2012 se ratificó

la Convención de la Apostilla de la Haya y una Ley penal especializada en materia de violencia de género (Ley 779) en la que se incorpora la trata de personas como forma de violencia y explotación laboral.

No obstante, en la normativa constitucional o secundaria no se reconoce ninguna disposición expresa que reconozca o niegue el salario de los inmigrantes indocumentados y tampoco contempla un régimen especial para los trabajadores transfronterizos. La migración irregular es sancionada, para lo cual se realizan controles migratorios. Puesto que la Ley tiene como fundamento el respeto de los Derechos Humanos, no faculta para realizar redadas contra los migrantes. Las condiciones de internamiento y mecanismos de protección de migrantes están reguladas y respetan el principio de unidad familiar. La Ley 641, conocida como Código Penal de la República de Nicaragua (vigente desde 2008) tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes, y se configura dentro del crimen organizado internacional. En materia de protección a víctimas se trata de personas, la normativa sobre refugio contempla protección especial.

En materia laboral la norma constitucional y la norma secundaria mantienen el principio de igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros y de igualdad de salarios para trabajos iguales y obliga a los empleadores a contratar como mínimo, a un noventa por ciento de trabajadores nicaragüenses. Pero también se podrá exceptuar de esta limitación a determinados empleadores por razones técnicas.

Dentro del tema de las poblaciones móviles, como una forma de protección a sus nacionales, Nicaragua prohíbe contratos de trabajo con trabajadores nicaragüenses dentro del país para ejecutarse en el extranjero, sin autorización expresa y previa del Ministerio del Trabajo, que dirá en qué condiciones y qué requisitos son necesarios para esto.

En el momento del Estudio Exploratorio Regional: Acceso a Servicios Sociales Básicos de las Poblaciones Móviles (Migrantes y Refugiados) y Transfronterizas en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana. SISCA (2010), se refleja que Nicaragua no cuenta con un Consejo Nacional de Migración, pero a partir del 31 de marzo de 2011 se creó el Consejo Nacional de Migración y Extranjería que es un órgano de asesoría y consulta de la Presidencia de la República para la elaboración de políticas públicas en materia migratoria.

En materia de seguridad social, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) no cuenta con datos estadísticos que informen a cerca de la inserción laboral de la población migrante.

### *Marco jurídico institucional regional*

En el contexto de la integración centroamericana, la voluntad de crear condiciones de libre movilidad de personas entre los países de la región, se ha venido tratando, desde 1993, con la Declaración de presidentes del CA4 con la que se acuerdan lineamientos generales económicos, de comunicación, sociales, migratorios y de libre tránsito.

El Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA-4, suscrito en julio de 2005, por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, tiene como objeto regular la extensión de la Visa Única Centroamericana para el ingreso temporal a los territorios de los países miembros 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.

Este acuerdo consiste básicamente en la posibilidad de viajar entre los cuatro países sin la exigencia por parte de las autoridades fronterizas y migratorias la utilización de pasaporte, siendo válido el documento de identificación personal de cada Estado, lo que ha permitido dinamizar dichos flujos de personas. Datos del Banco Mundial (2010) reflejan que el número de migrantes entre los países centroamericanos fue de aprox. 780.000, distribuidos de la siguiente forma: Costa Rica, 500.000 (64.10%); Panamá, 120.000 (15.38%); Guatemala, 60.000 (7.69%); El Salvador, 40.000 (5.12%); Nicaragua, 40.000 (5.12%), y Honduras, 20.000 (2.56%).

En 2006, se suscribe por parte de los funcionarios directores generales de migración y extranjería de los Estados partes las "Normas de la Política de Libre Movilidad de los países del CA4" y un "Glosario de términos migratorios CA4 para la política de libre movilidad", que determinaron los procedimientos y términos comunes para la atención de ciudadanos nacionales y extranjeros de las Delegaciones migratorias intermedias y periféricas.

El marco institucional de la movilidad de personas en el Sistema de Integración Centroamericana, aduciendo que solamente dos órganos del SICA tienen atribuidas competencias sobre la materia, la Reunión de Presidentes y la Secretaría General del SICA. Así "la Secretaría General (SG-SICA) es el ente encargado de las funciones de la secretaría de la

Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)" (Loza, Salazar y Santamaría, 2007: 16).

Por su parte, Pérez (2013) nos señala que inicialmente, la facilidad se ofrecía únicamente a viajeros por vía terrestre, extendiéndose posteriormente a viajeros por vía aérea; eliminándose también los formularios de control migratorio y estableciendo el documento CA-4. Este proceso eliminó también los formularios para el control de vehículos de uso personal o familiar.

Otro acuerdo importante, que incluye a Costa Rica, es la adopción del formato único para los pasaportes, que identifica a los portadores como centroamericanos, con su correspondiente nacionalidad resaltada en el mapa de Centroamérica en la carátula del documento.

En este momento es preciso mencionar que debido al incremento de la delincuencia organizada transnacional, se han retomado los controles migratorios en fronteras por motivos de seguridad, lo que puede considerarse como un retroceso en cuanto a la libre movilidad a nacionales de los países centroamericanos.

Por otra parte, se identifica un elemento que puede constituirse como un retroceso a la libre movilidad entre centroamericanos, como lo es la exigencia de visa recíproca entre nacionales de Costa Rica y Nicaragua; si bien es cierto Costa Rica no es parte del CA-4, el hecho de requerir el uso de la visa tiene efectos negativos en el tema de turismo, libre movilidad y en las medidas de confianza entre países centroamericanos

Otro acuerdo destacable es el Convenio para el establecimiento de Mecanismos de seguridad fronteriza en las fronteras comunes de los miembros del CA-4, acordado por los Directores Generales de Migración y Extranjería de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el cual tienen como objetivo "Apoyar acciones de seguridad de los países miembros, cuando así lo exija el orden público o la seguridad nacional". En materia de comunicación, el acuerdo faculta exclusivamente a los Directores de migración y, en su defecto, a los subdirectores para informar a los demás países miembros cada vez que el país decida establecer controles migratorios nacionales en las Delegaciones Migratorias Interiores. El acuerdo incluye que los Directores de Migración deben informar a los países miembros la razón que motiva las medidas y el tiempo que tomaría –en caso que se diera– el cierre total o temporal de fronteras, así como el bloqueo de rutas de

acceso internacional o, si es necesario el traslado, del personal del despacho migratorio binacional a instalaciones nacionales (Zuñiga Gutiérrez, s/f: 259).

Como se logra apreciar, el enfoque de los acuerdos centroamericanos solo aplican a cuatro de los ocho países miembros del SICA, y su alcance es corto en cuanto al abordaje de elementos de protección social y de las categorías de poblaciones móviles. Estos básicamente se enfocan en la libre movilidad temporal de los ciudadanos centroamericanos suscriptores del acuerdo CA-4.

*Iniciativas nacionales: Pasaporte escolar, divulgación, programas, legislación*

A parte del marco jurídico institucional y regional, a continuación se valoran las iniciativas consideradas más relevantes en este aspecto.

El Pasaporte Escolar (2010-2012) consiste en un proyecto del Ministerio de Educación de Nicaragua con el apoyo del Proyecto ENTERATE (Educando Niños Trabajadores y Erradicando Actividades y Trabajos Explotadores), implementado entre noviembre de 2010 y julio 2011. El proyecto consiste en varios instrumentos como pasaporte, visa, salvoconducto y formatos de monitoreo de entradas y salidas que tienen como fin monitorear a los niños y niñas que migran con sus familias y facilitar su reingreso a la escuela, la movilidad de estos se debe principalmente a razones de trabajo en los cortes de café (ENTERATE, 2011). No se obtuvo información respecto a la continuidad de este proyecto en las fuentes consultadas.

En el año 2010, el Ministerio del Trabajo con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, y el acompañamiento de la Organización Internacional para Migrantes, implementó una campaña destinada a brindar información gráfica y auditiva para las personas trabajadoras que migran a Costa Rica en la búsqueda de un trabajo con la intención de que estos se vayan plenamente informados de sus derechos (MITRAB, 2010). A pesar de ser una excelente iniciativa estatal, se desconoce si aún continúa implementándose con regularidad.

El seminario de capacitación “Trata de personas con fines laborales y perfil migratorio de Nicaragua” (2013) estuvo dirigido a inspectores del trabajo de Managua, y las delegaciones departamentales del país, su principal objetivo fue fortalecer la base de información de migraciones y promover su integración en el proceso de formulación de

políticas migratorias a partir del Perfil Migratorio de Nicaragua 2012 (MITRAB, 2013).

El Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración fue implementado conjuntamente con el Gobierno de España y el Sistema de Naciones Unidas, con una duración de cuatro años finalizando en el año 2013. El programa estaba dirigido a implementar medidas que mejoraran el acceso de los jóvenes a un empleo decente y de esta forma prevenir su migración. Dentro de sus principales logros se destaca que más de dos mil jóvenes crearon su propia empresa, se crearon más de 800 empleos nuevos, se proporcionó formación técnica y ocupacional a alrededor de 2.300 jóvenes, se creó el Plan nacional de empleo juvenil, entre otros (PNUD, 2013).

Nicasmigrantes es una asociación sin fines de lucro que organiza a los migrantes y sus familias, sus primeras acciones iniciaron en el año 2004, con presencia en 22 municipios del país; su principal función es promover los derechos de los migrantes, procurando que estos puedan movilizarse de forma regular conociendo sus derechos y su situación frente al país de destino, trabajan articuladamente con la Red Nicaragüense de la sociedad civil para las migraciones para incidir en la institucionalidad nacional.

El Servicio Jesuita para Migrantes es una red con presencia en Nicaragua que tiene como objetivo el apoyo y defensa de los derechos de los migrantes y sus familiares donde quiera que se encuentren, acompañar el proceso migratorio en todas sus etapas, y brindar asistencia a las poblaciones móviles en condición de vulnerabilidad; trabaja articuladamente entre los países de la región y presta especial énfasis en las víctimas de trata de personas. Actualmente, trabaja en una base de datos que contenga estadísticas más allá de las oficiales sobre el flujo migratorio en la región (Comunicación personal con el P. Gregorio Vásquez S. J, Sub Director del “Servicio Jesuita para Migrantes” de la Universidad Centroamericana, UCA-Nicaragua, realizada en septiembre de 2013)

Como parte de las acciones encaminadas a brindar apoyo y garantizar los derechos de los migrantes, se han realizado iniciativas de ley como la Ley de atención y protección al migrante nicaragüense en el exterior y la Ley especial de atención y regularización de los nicaragüenses en la República de Costa Rica, ambas presentadas en el

año 2009, sin que aún hayan sido aprobadas por el poder legislativo del país (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2014).

A través del Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2010 se implementó el Sistema de Registro Consular para registrar y documentar a la población migrante nicaragüense en el exterior, a fin de identificarlos como ciudadanos nicaragüenses ante las autoridades del país de destino. Adicionalmente dentro del ámbito de aplicación de dicho Sistema se han realizado una serie de reuniones bilaterales con autoridades de El Salvador y Panamá, a fin de consensuar una agenda común que permita la gestión y generación de información sobre la migración laboral nicaragüense (González Briones, 2013).

### *Iniciativas bilaterales*

El Proyecto binacional sobre Migración Internacional y Desarrollo frontera Nicaragua-Costa Rica, iniciado en el año 2008, realizó inicialmente una identificación de organismos socios en ambos países, y posteriormente un diagnóstico de necesidades de la zona fronteriza para implementar estrategias concretas como parte de la coordinación entre Costa Rica y Nicaragua para garantizar los derechos de las poblaciones móviles (Canda y Fanjul, 2011).

El Proyecto Promoción de la Salud Sexual y Reproductiva (SSR) en poblaciones migrantes, particularmente mujeres y jóvenes Nicaragua-Costa Rica, fue impulsado a partir del 2008 por la Oficina Regional del UNFPA y la AECID como parte de sus esfuerzos por constituir alianzas binacionales, dentro de sus principales acciones podemos destacar ferias de la salud en las que se brinda información y atención a las mujeres y jóvenes migrantes, capacitación a funcionarios públicos, encuentros con jóvenes transfronterizos, y mujeres migrantes, implementación de planes operativos entre otros (UNFPA, 2013).

También se han identificado acciones importantes de destacar como la primera reunión binacional de Diciembre, migración, salud sexual y reproductiva en la frontera Nicaragua-Costa Rica, en el año 2008; el Encuentro de Instituciones homólogas sobre Migración y Salud Sexual y Reproductiva en la frontera Nicaragua-Costa Rica, en el año 2009; el II Encuentro Binacional del año 2009 entre Nicaragua y Costa Rica sobre Migración y Salud Sexual y Reproductiva; y la Reunión entre instituciones homólogas de Nicaragua y Costa Rica que trabajan en los

temas de Migración, Juventud, Prevención y Atención de VIH/Sida y de la Violencia Basada en Género, en el año 2010 (Canda y Fanjul, 2011).

### *Iniciativas regionales*

El Proyecto Regional “Acceso a Servicios de Salud para jóvenes migrantes en América Latina y el Caribe”, ejecutado por UNFPA a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO) y la SISCA, tiene por objeto la promoción de los Derechos Humanos de jóvenes y mujeres migrantes y el fortalecimiento de los programas de atención a la salud sexual y reproductiva, incluso el VIH/SIDA y la violencia de género en zonas fronterizas de países seleccionados como Nicaragua-Costa Rica, Guatemala-México (Canda y Fanjul, 2011: 10).

La propuesta de Política Migratoria Regional fue elaborada en respuesta al mandato de la Reunión de Presidentes del SICA en su XXV Reunión ordinaria en el año 2010, con asistencia técnica de la OIM, la propuesta fue sometida a consulta a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países que conforman el SICA (González, 2013), aún no ha sido aprobada y continúa siendo discutida para su mejora.

El Proyecto Regional de Prevención de VIH/SIDA en América Central comenzó a andar el año 2005 con el financiamiento del Banco Mundial, ejecutado a través de la Secretaría de Integración Social del SICA. Su principal objetivo es beneficiar a la población afectada con esta enfermedad y su combate, especialmente respecto de la población más vulnerable. En atención a ello, el cuarto componente del proyecto tiene como “objetivo reducir la vulnerabilidad de las poblaciones móviles (conductores de camiones, trabajadores estacionales móviles, trabajadores del sexo, y otros) ante el VIH/SIDA y otras infecciones transmitidas sexualmente” (González de Handal, 2005: 2). Este proyecto cuenta hoy con un Plan estratégico 2010-2015 que establece estrategias concretas para continuar combatiendo el VIH/SIDA en la región.

## **DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN DE POBLACIONES MÓVILES**

A nivel nacional, Nicaragua presenta muchos obstáculos, debido a problemas estructurales y brechas sociales existentes, ya que este país presenta, en general una precaria prestación de los servicios sociales básicos, aun para los nacionales. La inversión social es muy baja, aunado a la burocracia estatal en cuanto a la tramitación de estatus migratorios regulares. Otro desafío importante, en el contexto de Nicaragua, es el concerniente a sus nacionales en el extranjero, que no cuentan, en los países receptores de los servicios consulares necesarios para lograr su regulación. Aunado a la difícil situación que se les presenta en el país, al momento de ser expulsados y retornar a Nicaragua. Nicaragua urge de la aprobación de una Ley de Atención a sus Nacionales, como un primer paso para crear condiciones favorables para sus ciudadanos o nacionales. La protección integral del Estado debe realizarse dentro del país y fuera de este donde quiera que se encuentren sus nacionales (González Briones, 2013).

A nivel regional, de manera compartida, entre los países, se identifican algunos obstáculos. La inexistencia de una base de datos o registro estadístico de flujos migratorios. A este respecto, Morales (2003) encontró que pese a su importancia, existe gran desconocimiento sobre las particularidades de las migraciones laborales. Por el carácter irregular de los movimientos, los sistemas de registro estadístico disponibles resultan insuficientes para captar tanto los flujos como para calcular los stocks de migrantes entre países; amén de ello, las condiciones que imperan en el régimen laboral de ese grupo están prácticamente invisibilizadas. Hay que añadir también la tendencia de excluir a Panamá y a Belice en el análisis de ciertas cuestiones regionales, lo que sigue constituyendo un obstáculo para tratar adecuadamente la participación de ambos países en la composición del fenómeno migratorio, el primero en interacción con Costa Rica y el segundo como un importante territorio de recepción de inmigrantes de otros países centroamericanos (Morales, 2003: 3).

A este aspecto hay que agregar, el alto volumen de indocumentación de migrantes y las migraciones fronterizas irregulares que aumentan la disgregación de información que es difícil captar. Todo esto dificulta la configuración de un perfil de flujos migratorios que

coadyuve a determinar políticas concretas de acuerdo a las características sociodemográfica de tales flujos<sup>2</sup>. Esto se da porque no hay certeza sobre los problemas, ni adecuada información sobre las necesidades y requerimientos generales y específicos de los migrantes, sobre todo, los trabajadores (Morales, 2003).

### *Legislación e institucionalidad*

La legislación nicaragüense, en concordancia con la existente en los otros países de la Región, está abocada a ejercer mecanismos de regulación y de control sobre los flujos de inmigración, pero en especial de la inmigración no autorizada (Morales, 2003), mas no atiende al enfoque humanitario de los flujos migratorio, de cara a garantizar la prestación de los servicios sociales básicos. En la medida en que el énfasis es puesto en el establecimiento de obstáculos legales y administrativos, en toda la región proliferan mecanismos para la evasión de controles y junto con ello se desarrollan de manera acelerada factores de riesgo que amenazan a la población más vulnerable, así como formas cada vez más ilegítimas de tráfico que, sin embargo, no están contempladas en las legislaciones (Morales, 2003: 64).

Por otra parte, como menciona Morales (2003), en la legislación, se deja entrever: “una desprotección imperante en materia de derechos laborales y de derechos humanos, así como la carencia de instrumentos para actuar frente a claras situaciones de vulneración de las condiciones migratorias, laborales y sociales en general de grupos migrantes particularmente en riesgo: las mujeres que se dedican a los oficios domésticos, las trabajadoras de la industria del sexo, los niños y niñas víctimas de redes de trata o de condiciones de explotación laboral indeseables. Esa situación deja al descubierto una serie de omisiones y de vacíos de la legislación migratoria y laboral; además se ha puesto en

---

<sup>2</sup> La carencia de análisis específicos también produce otro problema: la nueva migración de tipo económica se mezcla con los procesos de retorno de comunidades y grupos involucrados en los desplazamientos transfronterizos en los decenios anteriores a los noventa. Por esa misma razón, aunque el movimiento de retorno supuestamente hace disminuir el peso relativo de la migración intrarregional, también los eventos vinculados a esta involucran el traslado de personas, sobre todo niños y jóvenes, que han nacido en los países vecinos pero que también son hijos de padres que se han repatriado después de haber vivido exiliados, refugiados o simplemente desplazados de manera forzosa (Morales, 2003).

evidencia un marco institucional que no corresponde con las diversas manifestaciones de este fenómeno migratorio. Sobre todo las instituciones estatales se ven limitadas en materia de protección de derechos debido a esos vacíos en la legislación, por la carencia de instrumentos de diverso tipo, pero en una cantidad no despreciable de situaciones como consecuencia de la poca voluntad política para disponer de recursos y emprender acciones en este campo (Morales, 2003: 72).

De acuerdo con la posición la Lic. Martha Cranshaw, Directora de la ONG, NICAMIGRANTES (2013), indicada en comunicación personal de septiembre del año 2013, uno de los principales desafíos a nivel regional es la definición de las áreas de acción en materia de armonización de los trámites migratorios, en particular la legislación y requisitos de los trámites migratorios, revisar CA4 respecto a la Visa única Centroamericana, sostener un diálogo sobre alternativas a la armonización y analizar las sanciones administrativas por incumplimiento. Esto involucra la facilitación de la movilidad y las relaciones comunitarias entre las poblaciones transfronterizas con especial énfasis en la atención especial a niños, niñas y adolescentes que migran con frecuencia por razones laborales, de educación o salud. A la vez implica el abordaje para el otorgamiento de la condición de refugiado y para fortalecer los mecanismos para el tratamiento de los casos de deportación y detención basado en el respeto de los derechos humanos.

La política migratoria no podría dejar de lado el aspecto de la atención a los migrantes nacionales de los países de la región que son retornados a sus países de origen.

## **CONCLUSIONES**

Los esfuerzos integracionistas realizados en el contexto centroamericano, aunque positivos, todavía son incompletos, ya que todavía no existe un tratamiento unificado para la libre movilidad de los ciudadanos centroamericanos. En este sentido, para el avance en dicha materia, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana, deben formar parte del acuerdo regional migratorio, en las mismas condiciones que posee el CA 4.

Aunque se poseen instrumentos jurídicos e instituciones adecuadas a las exigencias de los convenios internacionales en materia de

protección a los derechos humanos, la actuación del Estado de Nicaragua sobre la protección social de la población móvil es muy limitada. Se considera que todo esfuerzo nacional deberá estar armonizado a una política macro asumida desde la institucionalidad de SICA, que aborde el tema migratorio de forma más integral. Esto implica aprobar e implementar acuerdos y políticas de movilidad laboral de ciudadanos centroamericanos dentro de la región y una política común para la atención de las otras categorías de poblaciones móviles extra región, como refugiados, tránsito y trata de personas.

Las iniciativas y proyectos encontrados que han sido implementadas a favor de poblaciones móviles se valoran como excelentes experiencias que pueden ser compartidas por la región en su conjunto, sin embargo, muchas de estas iniciativas no son permanentes. La falta de continuidad de las iniciativas y proyectos obedece al agotamiento de los fondos de cooperación internacional para el mismo y la falta de asignación de presupuesto estatal.

Para la consolidación de una política migratoria integral y respetuosa de los derechos humanos de las poblaciones móviles, es necesarios conceder mayor apoyo a las instituciones involucradas no solo desde la perspectiva financiera, sino en lo que se refiere a la dotación recursos humanos a efectos de garantizar un funcionamiento eficaz de la misma en pro de las poblaciones móviles. Para la atención de estos y otros aspectos sociales de la integración regional, será necesario la adopción de una política regional de gestión de fondos junto con el aporte comprometido por parte de las instituciones del SICA y de sus Estados miembros.

A nivel de las instancias existentes en el SICA relacionadas con migraciones, se propone la elaboración de un diagnóstico sobre el origen estructural de las migraciones a nivel regional, a efectos de que las propuestas que surjan en el seno de los mismos se encuentren focalizados en el respeto de los derechos humanos de las poblaciones móviles con visión de género y, a partir de esto establecer un plan de acción con actores identificados para la asignación de tareas específicas.

Se considera necesaria una política regional de seguridad fronteriza de mayor impacto, que garantice para Centroamérica una imagen de seguridad y se verifiquen mejores condiciones de bienestar para el libre tránsito de personas. La seguridad “desde su perspectiva multidimensional”, debería fortalecer la seguridad regional, realizando

acciones conjuntas “para hacer frente al crimen organizado” y “velar por el respeto a los derechos humanos de la persona migrante”.

Toda iniciativa regional debería conllevar la corresponsabilidad, cooperación y responsabilidad proporcional compartida entre los Estados miembros y de actores de la Sociedad Civil, sector privado y personas migrantes, y solo de esta forma formular e implementar una política regional garante de los derechos humanos de las poblaciones móviles.

Nicaragua, como el resto de países de la región, no posee mecanismos que posibiliten la cotización y obtención de pensión por parte de los migrantes, cuando estos retornan a su país de origen, por lo que es necesaria una política encaminada a demarcar las condiciones para la operativización de esta variante en la seguridad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. En Políticas Sociales, Serie 110 de la CEPAL. Santiago de Chile. Pp.7-39.
- Asamblea Nacional de Nicaragua. (2014). *Últimas iniciativas dictaminadas*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <http://www.asamblea.gob.ni/trabajo-legislativo/agenda-legislativa/ultimas-iniciativas-dictaminadas/>
- Balassa, B. (1961) *The Theory of Economic Integration*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Benitez Manaud, R. y Hernández, D. (2007). *Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica*. En Isidro Sepúlveda (editor) Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica. Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Madrid, 2007. 269-290.
- Canda, J; Fanjul, C. (2011). *Sistematización “Coordinación interinstitucional Nicaragua-Costa Rica en pro de los derechos de las personas migrantes y el mejoramiento de su calidad de vida”*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <https://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/DOCUMENTS/2011/San%20Salvador%20Migrantes%20AECID/Publicacion>

- es/por%20pais/Coordinaci%C3%B3n%20interinstitucional%20Nicaragua-Costa%20Rica.pdf
- Celade. (2009). *Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica*. Recuperado el 28 de enero de 2014, de: <http://lac.unfpa.org/webdav/site/lac/shared/DOCUMENTS/2010/CEPAL%20Migraci%C3%B3n%20y%20salud%20en%20zonas%20fronterizas%20Nicaragua%20y%20Costa%20Rica.pdf>
- Cepal. (2002). *Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica*.
- Castillo, M. (2005). *Fronteras, migración y seguridad en México*. *Alteridades*, 15 (30), 51-60.
- Enterate (2011). *Resultados del Pilotaje del Pasaporte Escolar en los Puentes Educativos 2010/2011*. Managua: Proyecto ENTERATE
- Flacso Costa Rica. (2012). *Los derechos laborales no tienen fronteras*. Recuperado el 28 de enero de 2014, de: [http://www.flacso.or.cr/images/documentos/dl\\_boletin1.pdf](http://www.flacso.or.cr/images/documentos/dl_boletin1.pdf)
- Fruttero, A. & Wennerholm, C. (2008). *Migración Nicaragüense: un análisis con perspectiva de género*. Recuperado el 29 de enero de 2014, de: [http://nicaragua.observatrata.org/wp-content/uploads/2013/03/compen\\_migracion\\_nicaraguense.pdf](http://nicaragua.observatrata.org/wp-content/uploads/2013/03/compen_migracion_nicaraguense.pdf)
- García Zamora, R. (2011). *Análisis Descriptivo de las Instituciones Responsables de la Gestión de las Políticas Migratorias en México y Guatemala*. Recuperado el día 13 de febrero de 2014 de [http://www.migracion-uealc.eu/documents/keydocs/ES/Analisis\\_institucional-Mexico-Guatemala.pdf](http://www.migracion-uealc.eu/documents/keydocs/ES/Analisis_institucional-Mexico-Guatemala.pdf)
- González Briones, H, J. (2013). *Perfil migratorio de Nicaragua 2012*. Managua: Organización Internacional para las migraciones.
- González de Handal, C. (2005). *Banderillazo de salida para proyecto regional de vih/sida para Centroamérica*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=2010&idm=1>
- Guerrero Mayorga, O. (2004). *La Promoción y Protección de los Derechos Humanos: Organizaciones y Mecanismos*

Internacionales: El Sistema Centroamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Revista de Derecho* 8. Universidad Centroamericana, UCA, Managua, Nicaragua. 89-100.

- Ley No. 641. Código Penal de la República de Nicaragua, publicado en La Gaceta, Diario Oficial números 83, 84, 85, 86 y 87 del 5, 6, 7, 8, y 9 de mayo de 2008. Recuperado de [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/1F5B59264A8F00F906257540005EF77E?OpenDocument).
- Ley No. 290 "Ley de Organización y Competencias del Poder Ejecutivo" publicada en La Gaceta "Diario Oficial" No. 102 del 3 de Junio de 1998.
- Ley No. 423 Ley General de Salud, publicada en La Gaceta "Diario Oficial" No. 91 del 17 de mayo del año 2002.
- Ley No. 655 "Ley de Protección a Refugiados", publicada en la Gaceta "Diario Oficial" No. 130 del nueve de Julio del año 2008.
- Ley No. 761 "Ley General de Migración y Extranjería", publicada en La Gaceta "Diario Oficial" Nos. 125 y 126 del 6 y 7 de julio de 2011.
- Ley N° 779. Ley integral contra la violencia hacia las mujeres y de reformas a la ley no. 641, "código penal", publicada en La Gaceta "Diario oficial" N° 35 del 22 de febrero de 2012.
- Loza, C. L.; Salazar López, D.A.; y Santamaría Ortiz J. (2007). Integración jurídica para la libre circulación de las personas naturales en Centroamérica. Escrito monográfico para la obtención del grado de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". San Salvador, El Salvador. Recuperado el 18 de septiembre de 2013 de <http://www.umoar.edu.sv/tesis/derecho/libre%20circulaci%C3%B3n%20en%20centroam%C3%A9rica.pdf>
- Mitrab (2010). *MITRAB impulsa campaña para la protección de las personas trabajadoras migrantes*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <http://www.mitrab.gob.ni/news/2010/mitrab-impulsa-campana-para-la-proteccion-de-las-personas-trabajadoras-migrantes/?searchterm=migrantes>
- Mitrab (2013). *MITRAB capacita a sus servidores públicos en temas de migración laboral*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de

<http://www.mitrab.gob.ni/news/2013/agosto-2013/mitrab-capacita-a-sus-servidores-publicos-en-temas-de-migracion-laboral/?searchterm=migrantes>

- Morales, A. (2003). *Situación de los trabajadores migrantes en América Central en Estudios sobre Migraciones Internacionales*. (53) Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado el 12 de febrero de 2014 de <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp53s.pdf>
- OIT (2013). *Flujos migratorios intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana informe de Nicaragua*. Recuperado el 12 de febrero de 2014, de: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_209845.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_209845.pdf)
- Ortega M. (2011). *Notas sobre la migración en Centroamérica*. Documento obtenido vía correo electrónico de parte de uno de los expertos consultados.
- Pécoud, A.; Guchteneire, Paul de. (2005). Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas. *Migraciones Internacionales*, julio-diciembre, 137-166.
- Pérez, Carlos R. & CEPAL (2013) El Mercado Centroamericano de Trabajo como un Bien Público Regional en el marco del proceso de Integración Social del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Recuperado el xx de septiembre de 2013, de [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50605/P50605.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50605/P50605.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)
- PNUD (2013). *Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración cierra con resultados alentadores*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <http://www.undp.org.ni/noticias/784>
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1991. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>
- Reglamento de la Comisión Centroamericana de Migración.
- Robles, C. (2009). América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación. En división de Desarrollo

- Social de la CEPAL, en el marco del proyecto “La Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas” (GER/09/001). Documento inédito. Pp. 5-47 y 68-73.
- Servicio jesuita para Migrantes de Centroamérica. (2009). Migración internacional en Centroamérica. Mapeo regional de flujos, legislación, políticas públicas, organismos, organizaciones e investigaciones, recuperado el 18 de abril de 2015 de pdf.
- Sisca (2010). *Estudio Exploratorio Regional: Acceso a Servicios Sociales Básicos de las Poblaciones Móviles (Migrantes y Refugiados) y Transfronterizas en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*.
- Torres-Marengo, V. (2011). La migración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 122 *Vniversitas*, 41-76.
- UNICEF (2013). Migraciones y desarrollo humano: El desafío de hacer visibles las caras invisibles de niñas, niños y adolescentes nicaragüenses en la migración. Recuperado el 18 de abril de 2015 de [http://unicef.org.ni/media/publicaciones/archivos/CDH\\_1\\_Migraciones\\_y\\_Development\\_Humano.pdf](http://unicef.org.ni/media/publicaciones/archivos/CDH_1_Migraciones_y_Development_Humano.pdf).
- Unfpa. (2013). *Proyecto binacional Costa Rica- Nicaragua*. Recuperado el 14 de febrero de 2014 de <http://www.unfpa.or.cr/poblacion-y-desarrollo/personas-migrantes/proyecto-binacional-costa-rica-nicaragua>
- Zuñiga Gutiérrez (s.f.). *Estudio migratorio de Nicaragua*. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1292/NICARAGUA.pdf>.