

Oportunidades y desafíos para la gestión de las migraciones laborales en Centroamérica

Editoras

Gabriela León
Adriana Velásquez
Aida Argüello

Autores

Randall Arias
Ricardo Changala
Ricardo Cordero
Ana Hazel Escrich
Gabriela León
Abelardo Morales
Adriana Velásquez



325.1

O-61-o Oportunidades y desafíos para la gestión de las migraciones laborales en Centroamérica / Gabriela León Segura, Edit., Adriana Velásquez, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2015.
140 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-9977-68-284-2

1. Migración laboral – América Central. 2. Movilidad laboral – América Central. 3. Migración laboral – Problemas sociales – América Central.
I. Título.

Gracias al apoyo de la Fundación Ford



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), la Fundación Ford o de la organización en la cual laboran.

Producción editorial y diseño de portada: Elissa Reyes Díaz
Primera edición: Marzo 2015
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede - Costa Rica.
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Telf: (506) 22248059.
Página web: <http://www.flacso.or.cr>

Índice

Presentación. Jorge Mora Alfaro, Director FLACSO Costa Rica.....	pág. 5
Presentación. Ana Hazel Escrich. Secretaria General de SISCA.....	pág. 9
Introducción.....	pág. 11

Contenido

Sección I. Panorama para la gestión migratoria laboral en Centroamérica

1. Migraciones laborales fronterizas: obstáculos para su promoción, factores de éxitos y retos. Ricardo Cordero.....
2. Las migraciones intrarregionales y los flujos laborales temporales y transfronterizos. Abelardo Morales
3. La migración laboral en el marco del proceso de integración regional. Ana Hazel Escrich y Adriana Velásquez.....
4. El papel de las migraciones intrarregionales en la conformación de un mercado laboral regional en Centroamérica. Adriana Velásquez.....

Sección II. Flujos migratorios intrarregionales y derechos laborales

1. Mercado de trabajo, derechos laborales y seguridad social de las personas migrantes y sus familias. Políticas nacionales y buenas prácticas. Ricardo Changala.....
2. Retos para alcanzar una cultura regional del cumplimiento de los derechos laborales de las personas migrantes. Randall Arias.....

Sección III. Población migrante y acceso a protección social

1. La migración laboral centroamericana y los desafíos en el acceso a la seguridad social. Gabriela León.....
2. Reflexiones sobre los desafíos para el acceso y portabilidad de la seguridad social de los trabajadores migrantes en Centroamérica. Adriana Velásquez.....

Breve reseña biográfica de los autores.....	pág. 139
---	----------

Presentación

Jorge Mora Alfaro
Director FLACSO Costa Rica

Grandes desafíos enfrentan las sociedades centroamericanas al iniciar la ruta por el siglo XXI. Entre ellos sobresalen las brechas enfrentadas en su desarrollo social y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para avanzar por la senda de la inclusión y la cohesión social. En el logro de estas aspiraciones resulta de gran trascendencia la revitalización del Estado y la elaboración de políticas públicas, dirigidas a promover el disfrute de los derechos de ciudadanía por parte de los grupos sociales excluidos de esos beneficios sociales. Entre estos se destacan los numerosos migrantes laborales movilizados por los diferentes países de la región, desprovistos, muchos de ellos, de los derechos laborales básicos.

En la presente publicación, «Oportunidades y desafíos para la gestión de las migraciones laborales en Centroamérica», se recoge un conjunto de reflexiones sobre la situación de los derechos laborales de los migrantes y sobre la necesidad de contar con políticas públicas orientadas a promover la inclusión de estos sectores mediante el disfrute de estas garantías sociales. Para FLACSO Costa Rica resultó de mucha relevancia ser copatrocinador de un importante evento - en conjunto con SISCA y el apoyo de la Fundación Ford-, con cuya organización fue posible un análisis riguroso sobre estos temas de indiscutible importancia para el desarrollo centroamericano. La presencia de funcionarios de los ministerios de trabajo e institutos de seguridad social de los países del área, así como de funcionarios pertenecientes a organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas, de diversas maneras, con el tema de las migraciones laborales, permitió profundizar en la situación del disfrute de los derechos laborales por parte de los migrantes en los países del istmo y generar propuestas en las cuales estos derechos sean un eje central de la acción institucional y del funcionamiento del mercado laboral.

Por el destacado papel desempeñado por FLACSO Costa Rica en el tema de las migraciones y los derechos laborales de los migrantes en el ámbito regional, así como por los vínculos establecidos con los gobiernos del área y con organismos regionales, la realización de la actividad y la publicación de esta obra, en la cual se recogen los principales resultados alcanzados con su desarrollo, constituye un logro significativo pero, a la vez, una oportunidad para continuar aportando al mejoramiento de la institucionalidad pública regional y de cada uno de los países centroamericanos.

En este sentido, resulta de especial importancia para el cumplimiento de los propósitos perseguidos con esta publicación, el hecho de que las reflexiones contenidas en ella se hayan orientado por los cinco grandes pilares, adoptados por la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de los Países Miembros del SICA, realizada en San Salvador en julio de 2010: 1) seguridad democrática; 2) prevención y mitigación

de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; 3) integración social; 4) integración económica; y, 5) el fortalecimiento de la institucionalidad regional; así como, por el “Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana”, adoptado en la LIX Reunión del Consejo de la Integración Social (CIS), celebrada en noviembre de 2011, según el cual se propone desarrollar cuatro líneas estratégicas: 1) la reducción de las brechas sociales existentes en la región centroamericana; 2) la promoción de la inclusión social; 3) la regulación de los mercados laborales integrados y 4) la reforma y fortalecimiento del subsistema social.

Estos acuerdos ofrecen un marco apropiado para orientar los espacios de discusión generados entre los funcionarios de los ministerios de Trabajo e institutos de seguridad social, sobre las oportunidades y desafíos existentes para alcanzar la mejora en las condiciones laborales de los trabajadores migrantes temporales y transfronterizos. La reflexión compartida en la publicación coloca, asimismo, en un lugar destacado en el análisis, el significativo tema del acceso a la seguridad social de los migrantes temporales y permanentes. Como se dijo antes, un aspecto sustancial en el trabajo desplegado en el foro lo constituyó la reflexión sobre las políticas públicas existentes en este campo, sus vacíos y debilidades, y las medidas que se pueden generar, en los ámbitos regional y nacional, para avanzar en el cumplimiento de los derechos laborales y la inclusión social de los migrantes.

En la observación sobre la situación de las migraciones en la región resulta necesario, asimismo, volver la mirada hacia dos desafíos fundamentales enfrentados por las sociedades centroamericanas, con un papel muy importante en el condicionamiento general de su desarrollo. Uno de ellos es el de la debilidad institucional existente en ellas, como resultado del modelo de crecimiento económico adoptado desde la década de los años ochenta, la disminución en algunas de las funciones básicas desempeñadas por los Estados, el traslado de buena parte de ellas al sector privado, la focalización de las políticas sociales, en detrimento de las políticas universales, y la fragmentación o dispersión institucional, con sus obstáculos para responder a las necesidades y demandas multidimensionales de los sectores con mayores dificultades para alcanzar su inclusión en el desarrollo de sus naciones. La revitalización de los sistemas institucionales públicos y el insoslayable requerimiento de elaborar políticas públicas para responder a los principales retos del desenvolvimiento de estos países, aparece como un elemento sustancial para promover el disfrute de los derechos de ciudadanía cuyo menoscabo genera exclusión social e inestabilidad.

El otro desafío es precisamente el de la exclusión social, situación en la cual permanecen 17,2 millones de personas en Centroamérica. Los bloqueos enfrentados para su acceso al mercado laboral formal, a la educación y a la seguridad social, les impide conseguir el disfrute de la ciudadanía social y les coloca en una condición en la que no logran obtener los recursos básicos para su subsistencia. Según el Informe sobre el Estado de la Región estos sectores sufren el abandono por parte del Estado y por parte del mercado, colocándose, el proceso excluyente, como una de las brechas del desarrollo social de mayor relevancia en la región.

En un entorno marcado por la presencia de estos significativos desafíos, sobresale la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas vinculadas de manera directa con el disfrute de los derechos laborales vigentes en cada nación. Unido a ello adquiere gran relevancia la necesidad de promulgar políticas públicas, por medio de las cuales se coloque el tema de los derechos de los migrantes en una posición capaz de brindar las medidas de protección necesarias para su cumplimiento. La vigilancia por el cumplimiento de los derechos laborales, la adopción de legislación y la elaboración

de políticas públicas son, todas ellos, mecanismos por medio de los cuales se logra avanzar en el fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de atender los temas relacionados con la población migrante en la región.

En un proceso simultáneo, la elaboración de políticas regionales, adoptadas en el marco del sistema de integración, constituyen un elemento básico para generar el movimiento hacia la instalación del tema de derechos de ciudadanía y, en ese contexto, el de los derechos de los migrantes –y, en un lugar preponderante entre ellos, los derechos laborales-, en una señalada posición en la agenda política regional y de cada uno de los países pertenecientes al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La atención brindada a estos temas por parte del Sistema de Integración le permite a este responder a un tema de extraordinaria relevancia en el panorama social de la Centroamérica contemporánea y lograr, por esta vía, promover su acercamiento con sectores de la sociedad civil centroamericana para quienes la integración regional es percibida como situada en una posición muy lejana de sus intereses y demandas. Los pasos que en este sentido da el SICA resultan muy significativos para fortalecer su enraizamiento entre sectores de la sociedad civil para quienes el disfrute de sus derechos continúa siendo una aspiración esencial en sus vidas.

Los resultados alcanzados con la actividad impulsada por las instituciones convocantes al encuentro, cuyos resultados se exponen en este libro, con la excelente participación de los actores invitados a intercambiar sus experiencias y opiniones, constituye un paso adelante en la búsqueda de la definición de una agenda regional en la cual el tema de los derechos laborales de los migrantes se encuentre presente y encuentre eco en la elaboración de las políticas públicas en los ámbitos regional, nacional y local.

Presentación

Ana Hazel Escrich
Secretaría General
Secretaría de la Integración Social Centroamericana

El rol de las migraciones intrarregionales en la conformación de un mercado laboral centroamericano, los desafíos de su gestión y la elaboración de propuestas para atenderlos, son parte medular de la agenda de trabajo promovida por la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), en el marco de la implementación de la línea de acción del Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana referida a la regulación de los mercados laborales integrados.

A la fecha, se ha relevado el tema en la agenda pública regional, por medio de diálogos de alto nivel regional y la publicación de estudios en los que se han destacado elementos del marco jurídico del acceso a servicios básicos de la población migrante, las perspectivas de la migración intrarregional y los mercados laborales en Centroamérica, así como los desafíos para la ampliación de cobertura de la seguridad social entre los migrantes intrarregionales. Con ello, se pretende contribuir a la profundización de un proceso de integración que vaya más allá de la facilitación del intercambio de bienes, servicios y capitales; aprovechando las oportunidades para generar el encuentro regional de la demanda y oferta del factor trabajo, en un marco de derechos.

De acuerdo a estimados del Banco Mundial, por cada 100 personas centroamericanas que habían migrado para 2010, al menos 14 se habían dirigido a un país de Centroamérica. Desde tiempos anteriores a la independencia de las naciones centroamericanas existe un flujo de personas que se moviliza al interior de la región, predominantemente por motivos laborales. Su dinamización ha impulsado a una integración inevitable de los mercados de trabajo antes circunscritos a las fronteras nacionales. Hoy en día, Centroamérica experimenta la conformación de un mercado laboral regional que puede convertirse en una alternativa de la migración extrarregional; pero a la su vez, enfrenta el desafío de que el mismo opere de una manera más regulada e incluyente

La presente compilación pretende introducir en la agenda centroamericana la discusión sobre algunos de los elementos que deben formar parte de la gestión migratoria en la región. De manera particular, busca enfatizar en la urgencia de velar por el respeto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, por medio de la reducción de la irregularidad migratoria y laboral y la atención de las deficiencias en la calidad del empleo al cual accede la población migrante. En ese sentido, los diferentes artículos representan valiosos aportes para comprender la complejidad de estos desafíos e identificar acciones prioritarias de corto y largo plazo.

La SISCA agradece la disposición de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para trabajar de manera conjunta en beneficio de la mejora de las condiciones de bienestar de la población migrante y el funcionamiento de este mercado laboral regional. A la vez, aprecia el impulso que la Fundación Ford ha brindado en el desarrollo de conocimiento sobre el tema tan importante para Centroamérica; y la dedicación que los diversos expertos han puesto en la preparación de los artículos compilados.

Introducción

En los últimos años se produjeron nuevos avances en cumplimiento con el acuerdo adoptado por la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de los Países Miembros del SICA, realizada en San Salvador en julio de 2010. Este acuerdo implicaba entre otros, “Relanzar el proceso de integración regional, (...) a través del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y el fortalecimiento de la institucionalidad regional”.

Aunado a lo anterior, en la LIX Reunión del Consejo de la Integración Social (CIS), noviembre de 2011, se aprobó el “Planteamiento Estratégico de la Dimensión Social de la Integración Centroamericana” que propone desarrollar cuatro líneas estratégicas: 1) la reducción de las brechas sociales existentes en la región centroamericana; 2) promoción de la inclusión social; 3) regulación de los mercados laborales integrados y 4) reforma y fortalecimiento del subsistema social.

En el acuerdo n.º. 21 de la XXXIX Reunión Ordinaria, realizada en Honduras el 29 de junio de 2012, los Jefes de Estado instruyen al Consejo de Ministros de Trabajo, para que en coordinación con la Secretaría de la Integración Social se elaborara una Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana; y en el acuerdo n.º. 10 de la XL Reunión de Presidentes, realizada en Nicaragua el 13 de diciembre de 2012, se solicita avanzar en una agenda de desarrollo después de 2015, que incorpore la generación de empleo productivo y trabajo decente como prioridad. Posteriormente, en el primer semestre de 2013, bajo la Presidencia *pro tempore* del SICA a cargo del Gobierno de Costa Rica, se reactivó el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana.

Bajo ese marco, la Presidencia *pro tempore* de Costa Rica, con el apoyo de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) organizó, durante el mes de mayo del 2014 el foro “Migraciones y Mercados Laborales en Centroamérica” espacio en el que se elaboraron importantes propuestas para el diseño de políticas públicas en materia de migraciones intrarregionales y su relación con los importantes desafíos que esos temas le plantean al proceso de la integración centroamericana.

Posteriormente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, en asocio con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- sede Costa Rica y la SISCA realizó el taller “La gestión de las migraciones laborales en los países del Sistema de la Integración Centroamericana” en noviembre de 2013. A través de este encuentro se facilitó el intercambio de experiencias entre los

funcionarios de los ministerios de trabajo e institutos de seguridad social de los países centroamericanos; y se propició la identificación de asistencia técnica para un abordaje gubernamental más apropiado de las migraciones laborales.

A partir de la realización de estos espacios de reflexión, ha emergido la importancia de profundizar el diálogo técnico de alto nivel sobre las oportunidades y desafíos para la promoción de un mercado laboral cada vez más integrado a nivel regional, en aspectos relacionados con: 1) la facilitación y regularización de determinados flujos migratorios laborales, como los de carácter temporal y transfronterizo; y 2) la mejora en el acceso a la seguridad social de los trabajadores migrantes.

Por consiguiente, esta publicación recupera algunos de los planteamientos que se realizaron en torno a los dos temas anteriores. Ambos temas fueron abordados en un taller especializado que se llevó a cabo en marzo 2014 y el cual contó con la participación activa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica y de la Caja Costarricense de Seguro Social. A su vez fueron invitados funcionarios de alto nivel de las instituciones homólogas en El Salvador, Honduras, Guatemala, Belice. Este espacio permitió plantear las diversas problemáticas que experimentan los países en materia de gestión migratoria y sobre todo en la atención al fenómeno de los flujos laborales transfronterizos, además se evidenció que aún falta sumar muchos esfuerzos para poder abordar la temática de acceso a la seguridad social por parte de esta población y la posibilidad de implementar mecanismos de portabilidad en este tema.

En primer lugar se presenta el panorama para la gestión migratoria laboral en Centroamérica, el cual contiene reflexiones sobre los obstáculos para la promoción de las migraciones laborales transfronterizas y temporales y además se presentan algunos elementos que deben ser considerados en el marco de la integración regional y de la conformación de un mercado laboral regional. Seguidamente, en la segunda sección se aborda el tema de los derechos laborales de estos flujos migratorios haciendo énfasis en la necesidad de promover una cultura de cumplimiento de estos derechos. Finalmente, se presenta una sección que refiere al acceso a la seguridad social por parte de la población migrante; en esta se reflexiona sobre los desafíos que implica este acceso y además se aborda el tema de la portabilidad de la seguridad social en la región.

Las reflexiones que aquí se comparten dan cuenta de la realidad que experimenta la región, pero sobre todo permiten dilucidar posibilidades de acción a nivel nacional y regional con el fin de mejorar la gestión migratoria en los países y a su vez generar espacios de diálogo e intercambio tan necesarios a lo interno de las instituciones nacionales que tienen competencia en el tema.

Sección I.

Panorama para
la gestión migratoria
laboral en
Centroamérica

Migraciones laborales fronterizas: Obstáculos para su promoción, factores de éxitos y retos

Ricardo Cordero

I. Introducción

La globalización y la integración económica han tenido impactos significativos en los mercados laborales de los países de origen y de destino de los flujos migratorios laborales al fomentar la migración a través de las fronteras nacionales, reto que ha sido abordado parcialmente en los procesos de integración regional (Mendoza, 2009).

El rápido crecimiento económico en varios países en desarrollo ha originado importantes flujos de migración laboral, particularmente en países ricos en recursos naturales como Angola, Brasil, Chile, México, Panamá, Papúa Nueva Guinea y algunos países del Golfo Árabe.

En América Latina, la globalización de las relaciones económicas y la integración regional de las economías han permitido no solo el incremento de los flujos financieros y comerciales entre países, sino también la intensificación del cruce de fronteras por una creciente cantidad de migrantes intrarregionales en busca de mejores condiciones económicas.

Lo anterior ha generado un dilema en la definición de los mecanismos para promover los procesos de integración económica en aspectos como el comercio y la inversión que coexisten con flujos migratorios irregulares no deseados por los países de destino, bajo la perspectiva de la seguridad nacional (Mendoza, 2009). En este contexto, existen implicaciones migratorias intrínsecas a la globalización - como los flujos migratorios laborales fronterizos- que representan desafíos impostergables para los Estados, en cuanto demandan el desarrollo de políticas públicas orientadas a eliminar o disminuir los obstáculos políticos, legales, institucionales y operativos para una migración laboral cada vez más ordenada apegada al pleno respeto de los derechos humanos - incluidos los laborales - tanto de la mano de obra nacional como de las personas migrantes.

Debidamente gestionada, la migración Sur-Sur puede incrementar sustancialmente sus contribuciones hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo económico sostenible, pero al mismo tiempo esta creciente tendencia migratoria presenta una serie de desafíos para los países en desarrollo que no están

acostumbrados a desempeñar un rol cada vez más preponderante como destino de migrantes. Por lo tanto, enfrentan dificultades para la integración de los nuevos flujos de trabajadores migrantes y la reintegración de sus propios nacionales retornados debido a la ausencia de políticas migratorias modernas (Organización Internacional de las Migraciones - OIM, 2014).

La existencia de dichos desafíos y obstáculos no solo crea fricciones entre los países de origen y destino, sino que limita el crecimiento de las economías involucradas y peor aún, atenta contra la integridad de las y los migrantes en situación irregular.

Este artículo plantea los principales obstáculos que limitan la comprensión y el buen funcionamiento de las migraciones laborales fronterizas en Centroamérica, sus causas, pero también sus lados positivos y principales factores de éxito, ejemplos de buenas prácticas a nivel internacional y algunas recomendaciones.

II. Tipos de migración laboral

Conviene empezar aclarando la terminología a usar ya que, con frecuencia, se habla de la migración temporal, circular y fronteriza como si fueran sinónimos, pero en realidad son conceptos diferentes.

La migración temporal se refiere al flujo de trabajadores que no modifican su residencia habitual y regresan a su país de origen después de un periodo de trabajo fuera. Esto normalmente sucede con migrantes que van un par de veces a trabajar al exterior, lo hacen normalmente por un periodo no mayor a cinco años, pero no tienen la intención de quedarse permanentemente en el país de destino.

Por su parte el término migración circular, cada vez más popular a nivel mundial, se refiere al grupo de trabajadores(as) que van y vienen en repetidas ocasiones entre su país de origen y el de destino, normalmente cada año. Conviene aclarar que la migración circular por su naturaleza es también temporal. Sin embargo, no toda migración temporal es necesariamente circular.

La migración fronteriza o transfronteriza se refiere a aquellos trabajadores que siguen viviendo en su comunidad de origen y que no cambian su lugar de residencia, normalmente cada día cruzan la frontera para trabajar en el país vecino. También se consideran parte de la migración fronteriza/transfronteriza aquellas personas que se van durante la semana a trabajar al país vecino y vuelven a su casa cada fin de semana o durante los días libres (OIM, 2010).

La migración fronteriza es una modalidad de la migración temporal y circular, pero no toda migración temporal y circular es fronteriza. Por lo tanto, es importante diferenciar entre estos tres tipos de migración laboral al momento de analizar los obstáculos, factores de éxito, retos y recomendaciones, pero fundamentalmente cuando se está elaborando una política migratoria ya sea regional o nacional. Por ejemplo, cuando se hace referencia a la migración fronteriza, debe tenerse presente que está hablando de poblaciones vecinas, divididas en muchos casos por líneas de frontera imaginarias que fueron trazadas muchos años después de que estas poblaciones ya coexistían.

III. La migración Sur – Sur

No se puede hablar de migración laboral fronteriza en Centroamérica sin antes hacer referencia a la llamada “migración Sur-Sur”, entendida como la movilidad humana entre países en desarrollo que poseen indicadores socio-económicos similares. Con frecuencia la atención mundial, los estudios, políticas y foros mundiales y regionales se enfocan demasiado en la migración Sur-Norte (de un país en desarrollo hacia un país desarrollado).

Sin embargo, en el marco de discusión de la Agenda de Desarrollo Post 2015, la OIM ha destacado la importancia de los flujos migratorios con otras direcciones, como la migración Sur-Sur, la cual no es menos relevante que la Norte-Sur en términos poblacionales (OIM, 2013). A nivel mundial existen unos 82,3 millones de migrantes en la categoría Sur – Sur y otras 81.9 millones de personas en la categoría Sur – Norte. Ambas modalidades representan el 65% de la migración mundial (Organización de las Naciones Unidas - ONU, 2013). De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013), el 50% de los migrantes de países en desarrollo a nivel global viven en otros países de desarrollo.

Asimismo, la migración Sur-Sur es muy relevante también en materia de remesas y empleo. De acuerdo con el Banco Mundial (2007), más del 60% de las remesas recibidas en el Sur en el 2006 vienen de migrantes que trabajan en otro país del Sur, o sea en otro país en vías de desarrollo. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), indica que en el 2012 había unos 4,8 millones de migrantes intrarregionales en América Latina y el Caribe. Los estimados de la OIM (2012) sobre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) revelan que en 2010 el 60% de la migración de Argentina, Chile y Uruguay era transfronteriza, sin duda mucho más importante que la migración hacia países del Norte.

Muchos países en desarrollo carecen del conocimiento, las habilidades y los recursos para una adecuada gestión de la migración Sur-Sur, por lo que no se pueden beneficiar plenamente del potencial de desarrollo de este tipo de migración. La capacidad de muchos gobiernos de países en desarrollo para asegurar la protección y el respeto de los derechos básicos de las personas migrantes, tales como acceso a la salud, la educación y los derechos laborales, es limitada.

Cuadro 1. Principales flujos migratorios fronterizos en América Latina y el Caribe, en orden alfabético

Origen	Destino
Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay	Argentina
Colombia	Brasil, Panamá y Venezuela
Guatemala	México
Haití	República Dominicana
Nicaragua	Costa Rica, El Salvador y Honduras

Fuente: Elaboración propia a partir de OIM (2010).

IV. Principales obstáculos para la gestión de la migración laboral fronteriza

La migración laboral fronteriza es mayoritariamente irregular/indocumentada entre los países en desarrollo (Sur-Sur), a diferencia de los flujos de esta naturaleza que ocurren entre países desarrollados y que se conoce como migración Norte-Norte, la cual es mayoritariamente regular/documentada.

El único ejemplo de migración Norte-Norte en el continente Americano es la migración Canadá-EE.UU que se da en ambas direcciones. Este flujo fronterizo tiene procedimientos migratorios relativamente fáciles y rápidos que permiten registrar las entradas y salidas en ambos países, sin necesidad de cruzar irregularmente las fronteras como sucede con frecuencia en el resto del continente. Lo mismo sucede con la migración entre los países de la Unión Europea, cuya legislación facilita la libre movilidad laboral entre los países miembros.

Además, los flujos migratorios fronterizos en Centroamérica se ven afectados por la falta de protección de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes, la cual suele ser más robusta en la migración fronteriza Norte-Norte. Normalmente, los trabajadores que cruzan la frontera entre dos países desarrollados tienen las mismas condiciones y derechos laborales en ambos países. En consecuencia, no se dan con tanta frecuencia los abusos y explotación laboral de los trabajadores migrantes en el país de destino.

La atención de estos desafíos se ve limitada por la poca investigación existente sobre la migración laboral fronteriza que entre muchas cosas, se impacta en la invisibilidad estadística de estos flujos y la escasez de estudios nacionales y regionales. Una de las pocas instituciones que ha puesto sobre la mesa este tema es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), particularmente los estudios realizados por el Dr. Abelardo Morales en este campo. La ausencia de información confiable sobre los flujos migratorios fronterizos con fines laborales es sin duda una de las mayores limitantes en la formulación de políticas migratorias para los países involucrados.

Además, la migración fronteriza normalmente es aceptada por parte de Gobiernos y migrantes tal y como es, con sus virtudes y defectos, como un fenómeno histórico. Esta aceptación “de facto” hace que se le vea “normal”, sin mayor problemática, por lo que usualmente el tema tiene poca visibilidad en las políticas públicas.

Su irregularidad predominante, la aceptación del “status quo” y la ausencia de información especializada plantean serias limitantes para entender y abordar la migración laboral fronteriza en sus dimensión humana, económica, social, política, cultural y de seguridad nacional. Lo anterior asociado a la falta de coordinación interna y externa entre las entidades de los países de origen y los países de destino, deja sobre la mesa muy pocos elementos para un análisis académico, práctico e integral que permita extraer conclusiones y recomendaciones sólidas para el desarrollo de políticas públicas orientadas a maximizar el potencial de desarrollo de la migración laboral fronteriza.

Sin embargo, a fin de comprender mejor este fenómeno y poder integrarlo a las políticas públicas migratorias y de desarrollo, cabe también mencionar sus lados positivos y sus impactos sobre las comunidades fronterizas y sus habitantes.

V. Principales elementos positivos en la migración laboral fronteriza

La movilidad laboral transfronteriza es un fenómeno histórico, muy arraigado y consolidado en la cultura e idiosincrasia de los pueblos fronterizos. La misma se registra en comunidades que existían mucho antes de que se trazaran las fronteras nacionales y, en consecuencia, se ve impulsada por la existencia de un tejido social basado en la gran unión, amistad y solidaridad prevalente entre los pueblos fronterizos. Esta es una característica muy positiva que distingue a la migración fronteriza laboral de otros flujos.

A pesar de los obstáculos citados anteriormente, la migración laboral fronteriza en Centroamérica y en América Latina en términos generales funciona “relativamente bien”, con una gran cuota de flexibilidad de todas las partes involucradas, incluyendo las instituciones responsables de los procedimientos administrativos y operativos vinculados a la migración, empleo, educación y salud.

La migración transfronteriza con todo y su irregularidad, normalmente es aceptada por parte de las autoridades tanto de los países de origen como de destino, por lo que la gente entra y sale por diversos puntos fronterizos, oficiales y no oficiales, sin mayores complicaciones burocráticas. Sin duda el componente que causa gran preocupación sigue siendo el hecho que al ser una migración mayoritariamente irregular se presta para abusos y explotación laboral por parte de algunos empleadores, y es esto justamente lo que hay que mejorar mediante políticas públicas que entre muchas cosas, conlleven acuerdos binacionales y procedimientos mejorados de inspección laboral (OIM, 2010).

Otro factor de éxito en este tipo de migración laboral es el beneficio mutuo para los trabajadores migrantes y los patronos, lo que también implica a las comunidades fronterizas y en general a los países de origen y de destino. La proximidad con la frontera crea oportunidades de empleo y normalmente genera dinamismo económico y social de la región (envío de remesas, cooperación entre ciudades gemelas para emprender proyectos de desarrollo, entre otros).

Desafortunadamente, hay muy poco reconocimiento de la necesidad mutua y los beneficios de la migración laboral fronteriza. Si bien estas comunidades transfronterizas tienen condiciones socioeconómicas muy similares, factores como los lazos familiares, culturales, comerciales y de amistad entre pobladores a ambos lados de la frontera son determinantes para cruzar la frontera todos los días en busca de nuevas oportunidades económicas.

Cuando la migración laboral fronteriza funciona bien y en respeto a los derechos humanos y laborales de las personas trabajadoras migrantes, contribuye de manera importante a la cooperación bilateral entre ambos países, disminuye la migración irregular de manera sustancial y los lazos étnicos-culturales propician un ambiente favorable para el desarrollo integral de las comunidades fronterizas.

VI. Retos de la migración laboral fronteriza

Uno de los principales retos que enfrenta la movilidad laboral fronteriza se refiere a cómo poder mantener la flexibilidad y los beneficios actuales de este tipo de migración con pleno respeto de los derechos humanos y laborales de las personas trabajadoras migrantes y sus familias.

Otro alude a la forma en cómo se regulan los flujos fronterizos laborales en beneficio de las partes involucradas sin caer en la burocracia de los procedimientos administrativos que implica el paso de fronteras por un puesto migratorio.

Generalmente la migración laboral fronteriza está “regulada” por un par de entidades gubernamentales de ambos países con presencia en la zona fronteriza, normalmente el ejército, la policía de fronteras y el personal de migración y aduanas; pero en una situación ideal la gestión integral de la migración fronteriza debería involucrar a un rango mayor de entidades, no solamente gubernamentales como las carteras de salud, trabajo, educación, relaciones exteriores, comercio, municipalidades, entre otros, sino también a la sociedad civil, la empresa privada, empleadores, representantes de los trabajadores y a los mismos migrantes.

Todos los sectores que estén directa o indirectamente vinculados a la migración fronteriza deben ser convocados a la discusión, el análisis y la búsqueda de soluciones. El reto entonces es cómo coordinar mejor la gestión de la migración fronteriza a lo interno de cada país y a nivel bilateral, incluyendo a todos los sectores involucrados.

Lo anterior conlleva al desafío de cómo involucrar a las contrapartes para ejercer un adecuado monitoreo de la migración laboral fronteriza, incluyendo una eficiente inspección laboral que asegure la protección y bienestar de las y los trabajadores fronterizos.

Al analizar los retos no se podría dejar por fuera el vínculo entre la migración laboral fronteriza y el desarrollo, entonces cabe preguntarse cómo maximizar el potencial de la migración laboral en el co-desarrollo de las comunidades fronterizas y cómo lograr que los conocimientos, dinero y capacidades adquiridas mediante el proceso migratorio realmente incidan en el desarrollo de las comunidades fronterizas.

Finalmente y no por esto menos importante, cabe identificar la manera de cómo desarrollar un enfoque o una estrategia integral más allá del control migratorio fronterizo. No se trata de regular la migración fronteriza sólo por motivo de la seguridad nacional, sino de cómo tener un enfoque integral que involucre lo político, económico, social, seguridad, derechos humanos, género. Este enfoque integral se puede hacer a través de una política migratoria integral que incluya la migración fronteriza y concretamente el factor laboral.

VII. Experiencias internacionales: buenas prácticas en materia de migración laboral fronteriza

A continuación se presenta un resumen de cinco experiencias de países latinoamericanos que han desarrollado mecanismos legales y administrativos para regular y facilitar la migración laboral fronteriza. Estas buenas prácticas pueden ser adaptadas al contexto de otras zonas fronterizas con alta movilidad laboral dentro del marco de una política migratoria integral.

1) México: Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF)

La gestión de la migración laboral fronteriza está particularmente avanzada en México, país que enfrenta un creciente fenómeno de migración laboral en su frontera sur con Guatemala y Belice. En México, desde

2000 hasta 2007 se emitieron las Formas Migratorias de Visitantes Agrícolas (FMVA). Con la FMVA se permitía el ingreso temporal con vigencia de un año a trabajadores agrícolas guatemaltecos para laborar en fincas registradas y autorizadas. La FMVA autorizaba el libre tránsito por el estado de Chiapas, así como la entrada y salida del territorio mexicano sin restricciones.

A partir del 7 de abril de 2008, la FMVA es sustituida por la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) como parte del Programa de Migración para la Frontera Sur de México. La FMTF facilita la entrada de ciudadanos(as) guatemaltecos y beliceños para desempeñarse como trabajadores temporales en México, concretamente en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo (INM, 2010 y 2014).

Las líneas estratégicas básicas del Programa de Migración para la Frontera Sur de México son:

- i. Facilitar la documentación;
- ii. Proteger los derechos de las personas trabajadoras migrantes;
- iii. Salvaguardar la seguridad fronteriza; y
- iv. Actualizar la gestión de flujos migratorios.

La FMTF permite a sus titulares:

- i. Trabajar en todos los sectores de la producción de dichos estados fronterizos; y
- ii. Solicitar el ingreso de cónyuge e hijos(as) como dependientes económicos.

La FMTF se procesa en los puntos de entrada a territorio mexicano y se entrega el mismo día; tiene vigencia de un año y es improrrogable. Los requisitos para obtener la FMTF incluyen:

- i. Ser de nacionalidad guatemalteca o beliceña;
- ii. Mayor de 16 años de edad;
- iii. Contar con una oferta de trabajo lícita por escrito (por parte de un empleador mexicano);
- iv. Carecer de antecedentes “negativos”; y
- v. Efectuar el pago de derechos.

Las obligaciones de los titulares de una FMTF incluyen:

- i. Restringir sus actividades lucrativas, permanencia y tránsito a los estados indicados;
- ii. Informar a la autoridad migratoria los cambios de empleador/actividad;
- iii. Portar siempre consigo la FMTF;
- iv. Salir del país cuando su FMTF haya vencido y, en caso de salida definitiva, entregar la FMTF a las autoridades migratorias.

El otorgamiento de la FMTF también implica ciertas obligaciones para los empleadores como:

- i. Prohibición de retener la Forma Migratoria del trabajador migrante;
- ii. Pagar al trabajador(a) extranjero el mismo sueldo que a un mexicano(a) por trabajo y desempeño iguales; y
- iii. Registrar a los trabajadores extranjeros ante el Instituto Nacional de Migración (INM).

Las y los trabajadores pueden presentar sus quejas y denuncias ante el órgano interno de control del INM o ante la Oficina de Derechos Humanos a través de líneas telefónicas que se han puesto a su disposición. Así, según el INM los beneficios de la FMTF se resumen de la siguiente manera: certeza jurídica, seguridad,

protección de derechos, menor vulnerabilidad (para las y los trabajadores) y mayor flexibilidad (para responder a las necesidades del mercado laboral).

Cabe señalar que México estableció como uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el “*Respetar y proteger los derechos de los migrantes en México y reordenar la Frontera Sur facilitando la documentación de los emigrantes y reduciendo los incentivos a la ilegalidad y promoviendo el empleo temporal*”. (INM, 2010)

El 07 de agosto de 2014 el Ministro de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y su homólogo el Secretario de Trabajo y Previsión Social de México firmaron el Convenio de Cooperación Bilateral en materia laboral. Dicho Convenio busca la creación de instrumentos que proporcionen a ambos países información cuantitativa y cualitativa sobre las características de las y los trabajadores migrantes guatemaltecos en México.

Mediante el Convenio se creará un Observatorio Laboral que analice y monitoree los flujos migratorios laborales fronterizos y las condiciones de los trabajadores guatemaltecos en México. De esta manera el Convenio Binacional sienta las bases para desarrollar una política pública laboral que promoverá el empleo digno, decente, productivo y de calidad, así como el respeto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes fronterizos. (MTPS Guatemala, 2014)

2) Costa Rica: Abordaje de la movilidad y la seguridad humana en el contexto transfronterizo

La Ley de Migración y Extranjería de Costa Rica (Ley # 8764 de 2009) establece como uno de los principios básicos la integración de las personas migrantes a los procesos culturales, económicos y sociales del país. El artículo 7 de dicha ley dice literalmente “*La política migratoria de Costa Rica se orientará a la integración de las personas extranjeras en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos*”.

La ley en referencia define la “categoría migratoria de trabajador/trabajadora transfronteriza”, constituyéndose en una oportunidad para que la población transfronteriza de origen nicaragüense y panameño regularice su situación migratoria en el territorio fronterizo costarricense.

La exitosa experiencia de las “Ferias Binacionales de Salud y la Cultura” (FBSC) realizadas desde 2009 en el Cantón de Upala, fronterizo con Nicaragua, ha llevado a organizaciones de la sociedad civil y municipalidades fronterizas a proponer un “Modelo para el abordaje integral de la movilidad y la seguridad humana en el contexto fronterizo”, el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica en su Sesión Ordinaria del 06 de diciembre de 2011 (CENDEROS, 2010).

Las FBSC son coordinadas por el Área de Salud y la Municipalidad de Upala por parte de Costa Rica, en conjunto con el Área de Salud del Depto. de Río San Juan en Nicaragua y convocan a los principales actores de ambos lados de la frontera, incluyendo sociedad civil, empresa privada, instituciones públicas, gobiernos locales, y un voluntariado muy dinámico y comprometido en materia de juventud, género y derechos humanos.

El modelo de abordaje aprobado por el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica plantea la conformación de un sistema articulado con tres componentes fundamentales: 1) Gestión de la movilidad humana, 2) Mejoramiento de la salud de la población, y 3) un mecanismo local para hacer viables y operativos los permisos laborales fronterizos. El modelo se basa en un sistema de información y documentación compartido por ambos países que viene a reforzar la validación de la información para la toma de decisiones (Solís, et al., 2012).

Si bien el procedimiento para otorgar los permisos de trabajo fronterizos aún no está en funcionamiento y enfrenta varios retos de tipo administrativo y operativo para las entidades de Gobierno involucradas, incluyendo los municipios fronterizos, no obstante es un paso fundamental para el abordaje integral de la migración laboral fronteriza desde la perspectiva de seguridad humana y seguridad nacional; el modelo propuesto va en la dirección correcta y ambos países así lo reconocen por lo que se hacen esfuerzos para su puesta en marcha en el corto plazo.

Otro elemento de la legislación costarricense que amerita ser mencionado es la “permanencia de personas indígenas en calidad de trabajador(a) transfronterizo”. El artículo 260, Capítulo Tercero del Reglamento a la Ley General de Migración # 8764, aprobado en 2011, establece que *“serán trabajadores indígenas fronterizos las personas nacionales de Nicaragua o Panamá, vecinas a las zonas aledañas a las fronteras con Costa Rica, reconocidas así por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), que sean autorizadas por esta para ingresar y egresar del territorio nacional diariamente, con el fin de realizar actividades asalariadas, autorizadas por la DGME, con base en los estudios técnicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*. Finalmente cabe mencionar también el Convenio entre Costa Rica y Panamá sobre Cooperación para el Desarrollo Fronterizo, el cual entró en vigencia en 1995, delimita las zonas fronterizas y crea una Comisión Binacional Permanente y varias Comisiones Técnicas Sectoriales Binacionales, una de ellas en el tema Seguridad y Migración (MIDEPLAN, 2013).

El artículo 17 de dicho Convenio trata sobre el “Trabajo Vecinal Fronterizo” y regula lo siguiente:

- i. Empleo de los respectivos nacionales para trabajar dentro de la zona fronteriza, con total cumplimiento de las normas y los derechos laborales del país donde las realice;
- ii. Liberación de restricciones e impuestos en materia tributaria a los materiales, bienes, equipos y fondos destinados a la administración y ejecución de los programas, proyectos o actividades que se desarrollen en la zona fronteriza; al amparo del Convenio Fronterizo, así como su correspondiente tránsito y depósito;
- iii. Tarjetas de tránsito y requerimientos de identificación de los vehículos, naves y aeronaves oficiales de las Altas Partes Contratantes, y demás partes involucradas en las actividades de cooperación fronteriza;
- iv. Permisos de obras e instalaciones dentro de la Zona Fronteriza.

3) Migración fronteriza en Chile

La frontera entre Chile y Perú y presenta una alta movilidad humana. En el año 2009 se calcula que el 19,4% de las personas de nacionalidad peruana que habían salido de su país y no habían regresado durante los seis meses siguientes, habían viajado a Chile. A su vez, las ciudades chilenas cercanas a la frontera presentan una población peruana importante residiendo temporal o definitivamente en ellas (Berganza, I., Cerna Rivera, M. 2011).

Datos del Departamento de Extranjería y Migración de Chile indican que el 90,5% de los flujos migratorios Perú-Chile tiene lugar entre Tacna (Perú) y Arica (Chile); se estima que 1 306 423 peruanos salieron con destino a Chile en 2013.

En Chile, el Decreto Ley # 1.094 o Ley de Extranjería (1975) y el Decreto Supremo # 597 del Ministerio del Interior (1984) o Reglamento de Extranjería, no hacen referencia explícita a la migración fronteriza. Sin embargo, existen los siguientes convenios en la materia:

- i. El Acuerdo de Libre Tránsito de Personas en la Zona Fronteriza Peruano-Chilena del 10 de junio de 1978 permite el ingreso de peruanos solo al territorio de Arica. Es obligación para los migrantes fronterizos tener un salvoconducto, el cual tiene una vigencia de 6 meses y permite a las personas migrantes quedarse por 7 días en la zona donde se aplica el Convenio, con la opción de ejercer una actividad laboral en ese periodo.
- ii. Los Comités de Frontera e Integración con Argentina, Bolivia y Perú constituyen uno de los foros de integración regional más importantes en el marco de las relaciones vecinales internacionales de Chile. El Comité Perú-Chile es una instancia permanente de coordinación, sostiene reuniones regulares que han permitido implementar la cooperación fronteriza y el control integrado de aduanas. A partir de 2011, el Comité integró a las discusiones los temas de desarrollo social con particular atención en las cuestiones de integración, cooperación, educación, turismo, pobreza y salud en la frontera (Rodríguez M. y Ramírez G., 2010).
- iii. La Ley # 19.581 de 1998 define la categoría de Habitantes de Zonas Fronterizas para aquellos nacionales residentes de estados fronterizos con Chile con domicilio en zonas limítrofes a la fronteras Chilenas, quienes pueden ingresar a territorio chileno con la Tarjeta Vecinal Fronteriza, sin embargo no están autorizados a trabajar.

Desde octubre de 2013, los migrantes que cruzan la frontera entre Tacna y Arica solo tienen que pasar por el control del país de destino. El control integrado de la frontera es considerado como un éxito a fin de facilitar el paso de la frontera.

4) Migración fronteriza entre Brasil y Uruguay

Brasil y Uruguay suscribieron en agosto de 2002 un acuerdo sobre “Permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños”. El acuerdo permite a los nacionales fronterizos de dichos Estados el ejercicio del trabajo, oficio o profesión con las obligaciones y derechos correspondientes a la previsión social derivada de los mismos (Art. I, b).

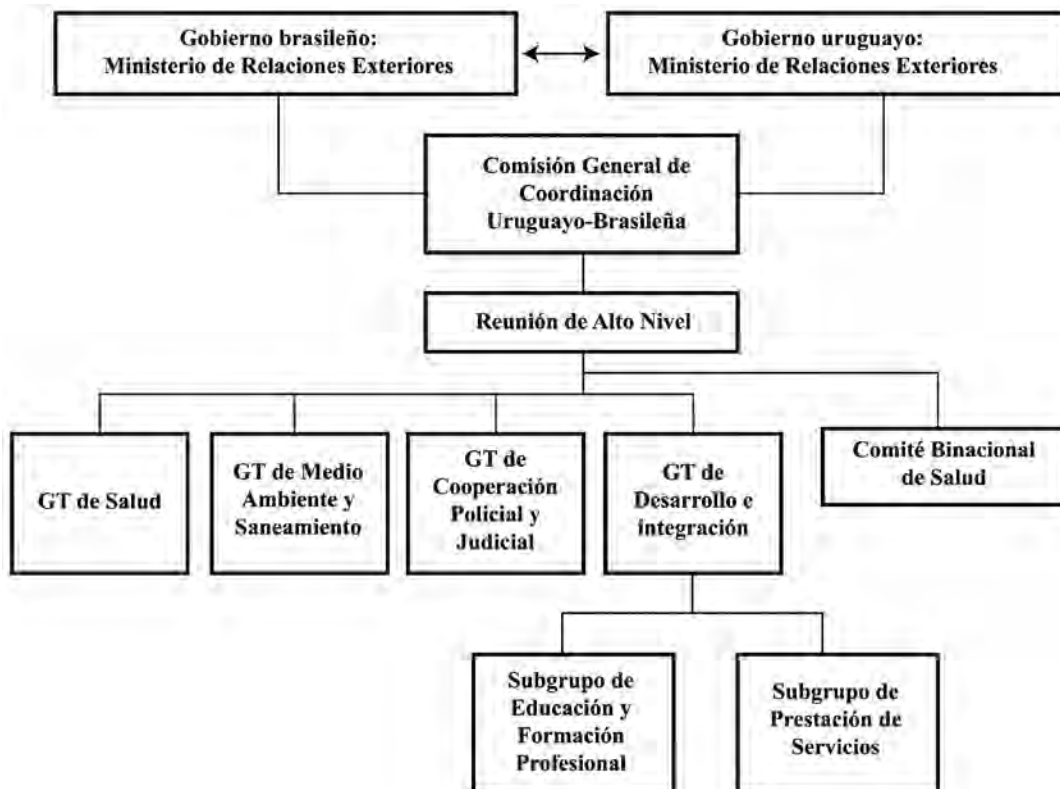
El Acuerdo Binacional delimitó la zona geográfica considerada como “fronteriza” a una franja de 20 kilómetros desde la frontera hacia el interior de cada uno de los países y cubre únicamente a residentes de las localidades fronterizas definidas por ambas partes. La ampliación de la lista solamente podrá contemplar aquellas localidades situadas en la franja de 20 km ya mencionada, y de común acuerdo entre ambos países.

La calidad de “fronterizo” puede ser inicialmente otorgada por 5 años, prorrogable por un periodo similar; terminado el mismo la condición de “fronterizo” podrá ser concedido por tiempo indeterminado, con validez exclusivamente en los límites de la localidad para la que fue concedida (Art. III). El Acuerdo Binacional establece un documento especial de trabajo fronterizo e incluye una disposición sobre el estímulo a la integración (tolerancia en cuanto al uso del idioma (art. VIII). (Rótulo y Damiani, 2010).

El Acuerdo Binacional Brasil-Uruguay ha sido complementado y superado en algunos aspectos por los avances en cuanto a la circulación de trabajadores en el MERCOSUR, donde uno de los temas principales son los aspectos relativos a las y los trabajadores que se desempeñan laboralmente en zonas de frontera. En noviembre del 2008 se firmó un ajuste complementario al Acuerdo Binacional para: a) incorporar la prestación de servicios de salud pública a las personas residentes de las comunidades incluidas en la lista localidades acordadas, b) crear y compartir un sistema de información binacional estadístico de frontera.

Vale mencionar el compromiso de ambos Gobiernos para mejorar la gestión de las políticas públicas mediante el involucramiento de actores locales y representantes de los gobiernos centrales. Se crearon Grupos de Trabajo (GT) y se incorporaron nuevos temas como salud, medio ambiente/saneamiento, cooperación policial y judicial, desarrollo integrado, educación, formación profesional y prestación de servicios varios en frontera.

Coordinación binacional para la implementación de políticas públicas de Integración fronteriza Uruguay – Brasil



5) Estatuto Migratorio Fronterizo Ecuador - Perú

El “Estatuto Migratorio permanente Ecuatoriano-Peruano en la región de integración fronteriza ampliada”, suscrito el 19 de febrero de 2008 por los Gobiernos de Ecuador y Perú, permite continuar con la regularización de la situación migratoria de los trabajadores peruanos y ecuatorianos, originalmente establecida en el “Acuerdo para regularizar la situación laboral y migratoria de nacionales de Ecuador y Perú en la región de integración fronteriza ampliada”, vigente desde febrero de 2007. (Cotrina y Velásquez, 2010).

El Estatuto Migratorio define claramente la necesidad o no de visa, dependiendo de la naturaleza del movimiento migratorio, a saber:

Migración que no requiere visa

El artículo 3 del Estatuto establece que *“los ecuatorianos y peruanos podrán ingresar sin necesidad de visa de uno a otro país, hasta por el término de 180 días en un año, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia en cada país, portando el documento de identidad, para desarrollar actividades con fines lícitos sin relación de dependencia, tales como deporte, cultura, tratamiento médico, estudio, ciencia y para ejecutar actos de comercio”*.

En materia laboral, el artículo 4 indica que *“los nacionales de los dos países podrán realizar trabajos temporales bajo relación de dependencia, por un período de hasta 90 días, prorrogables por un período igual y por una sola vez en un año, para lo cual se requiere el registro ante las autoridades competentes de los respectivos Ministerios de Trabajo”*.

Migración que requiere visa

Por su parte el artículo 5 del Estatuto dice que *“los nacionales de los dos países que deseen trabajar bajo relación de dependencia por un período superior a seis meses, en un mismo año, deberán ser contratados formalmente y solicitar ante las autoridades competentes la correspondiente visa prevista en la legislación de cada país”*. Las condiciones para el otorgamiento de dicha visa son: a) presentar pasaporte, y b) presentar prueba de permanencia de 180 días ininterrumpidos en el país.

Otra característica importante del Estatuto Migratorio fronterizo entre Ecuador y Perú es el acceso a la seguridad social en el país de destino, en este sentido el artículo 7 establece que *“el empleador está en la obligación de afiliar al trabajador(a) temporal o permanente a uno de los sistemas de seguridad social existentes en el país receptor”*. El mismo artículo compromete a las partes a promover que sus respectivas instituciones de seguridad social negocien convenios sobre esta materia. (MRECI-Ecuador, 2014)

Finalmente, amerita también destacar la sección de “Protección y Asistencia” del Estatuto, la cual define claramente los derechos de los migrantes transfronterizos, resumidos a continuación:

- i. Mismos derechos que los trabajadores nacionales (Art. 8);
- ii. Derecho de conservar su pasaporte (Art. 9);
- iii. Imposibilidad de ser deportado sin motivo (Art. 11);

- iv. No se aplicarán sanciones económicas de ninguna clase o denominación a las personas migrantes beneficiarias de este Estatuto, por transgredir el período de permanencia legal autorizado. (Art. 13);
- v. Los inmigrantes en situación irregular pueden proceder a la regularización de su situación por un periodo de 180 días después de la entrada en vigor del Estatuto, sin consecuencia para su estancia en el país. (Art 14).

VIII. Recomendaciones

A continuación, se enumeran algunas recomendaciones basadas en la experiencia de países que han logrado establecer una migración laboral fronteriza positiva, tanto para las comunidades de origen y destino como para las personas migrantes y sus familias. Dichas recomendaciones generales pretenden apoyar las acciones de países vecinos orientadas a mejorar la gestión de la migración fronteriza, de manera que todas las partes involucradas maximicen los beneficios de este tipo de flujos migratorios tan particular:

1. Una primera recomendación que parece muy obvia, pero es fundamental, tiene que ver con el reconocimiento por parte de los Gobiernos y otros sectores involucrados de que la migración laboral fronteriza es necesaria y beneficia a todas las partes.
2. Dicho reconocimiento debería llevar a la voluntad política explícita que se traduzca en una política/ estrategia nacional para abordar este tema desde una perspectiva integral, basada en la protección de los derechos humanos y laborales de las personas trabajadoras migrantes.
3. Sobre la base de que existe dicha política, es importante fortalecer los servicios de apoyo para facilitar la migración laboral fronteriza; concretamente los servicios consulares, migratorios, de salud, inspección laboral, remesas, retorno, reintegración, entre otros. La creación de una “Ventanilla Única” para centralizar dichos servicios es una opción que ha funcionado en varios países.
4. En respuesta a la carencia de información confiable para la toma de decisiones, es urgente mejorar los sistemas de información de los flujos migratorios fronterizos, concretamente mediante más investigación, estudios y metodologías que mejoren las estadísticas, las bases de datos y el análisis.
5. Aumentar el diálogo y la cooperación bilateral entre países vecinos con importantes flujos laborales fronterizos. La experiencia muestra que los acuerdos entre municipalidades fronterizas suelen ser mucho más efectivos que los acuerdos a nivel de gobiernos centrales. Normalmente las municipalidades de ciudades fronterizas tienen un mayor conocimiento de la dinámica migratoria en su territorio y hay un interés común para tratar esos temas sin politizarlos. Obviamente el diálogo fronterizo requiere coordinación y apoyo de los gobiernos centrales.
6. Se debe facilitar el tránsito fronterizo, hacerlo ágil y eficiente sin descuidar el control migratorio. Es importante fortalecer/establecer el sistema de permisos laborales fronterizos sin burocracia administrativa y con costos razonables, al alcance de los(as) trabajadores.

7. Es necesaria la voluntad política también para fortalecer la capacidad institucional en las capitales, pero fundamentalmente a ambos lados de la frontera. Es necesario invertir tiempo y recursos en el mejoramiento de la gestión migratoria fronteriza mediante educación y capacitación de quienes trabajan día a día con estas poblaciones.

IX. Bibliografía

Berganza, I., Cerna Rivera, M. (2011). Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú. Disponible en: <http://www.uarm.edu.pe/FondoEditorial/etica-desarrollo/Din%C3%A1micas-Migratorias-en-la-Frontera-Per%C3%BA-Chile-Arica-Tacna-e-Iquique#.U-qlhvmSxfg>

CENDEROS (2010). Sistema de Registro Transfronterizo. UNFPA/CENDEROS. Costa Rica.

CEPAL (2013). Migración Internacional y Desarrollo. CELADE, División de Población. Disponible en: <http://www.cepal.org/celade/migracion/>

Cotrina, E.R. y Velásquez N., (2010). Capacitación de Prueba en Migración Laboral. Módulo D, Sesión 5. Quito, Ecuador, 21-23 abril, 2010. OIM.

INM (2014). Secretaría de Gobernación de México. Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF). Disponible en: <http://www.inm.gob.mx/index.php/page/FMTF> (Consultado el 11 de Agosto, 2014).

Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2014). Gobierno de Guatemala. Ministerio de Trabajo firma Convenio Bilateral con México sobre trabajadores Migrantes”. Disponible en: <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/nota-principal/531-guatemala-y-m%C3%A9xico-firman-convenio-de-cooperaci%C3%B3n.html>

Mendoza, J. E. (2009). Regiones Fronterizas frente a la Migración: El caso de México y el Magreb. Ra Ximhai, Vol. 5, Núm. 1, enero-abril, 2009, pp. 49-66. Universidad Autónoma Indígena de México, México.

Morales, A. y Castro C. (2002). Redes transfronterizas: sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica. FLACSO Costa Rica.

Morales, A. (2007). La Diáspora de la postguerra. Regionalismo de los migrantes. FLACSO Costa Rica.

MIDEPLAN, Costa Rica (2013). Acuerdo Operativo para el funcionamiento del Convenio entre la República de Costa Rica y la República de Panamá sobre cooperación para el desarrollo fronterizo y su Anexo.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador (2014). Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano – Peruano. Machala, Ecuador. Disponible en: <http://www.relacioneslaborales.gob.ec/wp-content/uploads/2013/01/ESTATUTO-MIGRATORIO-PERMANENTE.pdf>

OIM (2010). Módulos de Capacitación sobre la Gestión de la Migración Laboral en América Latina. Manual para Facilitadores. Módulo D, Sesión 5. Ginebra, Suiza.

OIM (2012). Panorama Migratorio de América del Sur 2012. Oficina Regional para América del Sur, Buenos Aires, Argentina. Ezequiel Texido y Jorge Gurrieri.

OIM (2014). South-South Migration: Partnering Strategically for Development. International Dialogue for Migration (IDM), CICG-Geneva, Switzerland. Disponible en: <http://www.iom.int/cms/idmsouthsouthmigration>

ONU (2013). Comunicado de Prensa de Las Naciones Unidas. Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. New York, Setiembre, 2013. Disponible en: http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/pdf/press_el_sept%202013_spa.pdf

PNUD (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El “ascenso del Sur” transforma el equilibrio mundial de poderes. Nueva York. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2013/03/14/-rise-of-south-transforming-global-power-balance-says-2013-human-development-report/>

Rodríguez, M. y Ramírez, G. (2010). Capacitación de Prueba en Migración Laboral. Módulo D, Sesión 5. Quito, Ecuador, 21-23 abril, 2010. OIM.

Rótulo, D. y Damiani, O., (2010). El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. Disponible en: <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodeinvestigacion61.pdf>

Solís, A. E. et al. (2012). Modelo para el abordaje integral de la movilidad y la seguridad humana en el contexto transfronterizo. Basado en la articulación interinstitucional e intersectorial y la sistematización de la experiencia de los Ferias Binacionales de Salud realizadas en el Cantón de Upala, Costa Rica. Con el apoyo de UNFPA.

Ubau, A. (2009). Sistematización de las Ferias Integrales Transfronterizas de la salud y la cultura. UNFPA – AECID en el marco del Proyecto Binacional Salud y Migración ejecutado por CENDEROS.

World Bank (2007). Working Paper No. 102. South-South Migration and Remittances. Washington D.C. Dilip Ratha and William Shaw.

Las migraciones intrarregionales y los flujos laborales temporales y transfronterizos

Abelardo Morales Gamboa

I. Introducción

En la región que forman los países de América Central se ha constituido un sistema regional de migraciones internacionales que se caracteriza como un espacio de conexión de distintos corredores y flujos, entre distintos lugares de origen y destino. Esta movilidad se ha intensificado durante las últimas tres décadas y ha adquirido tres características: La primera, el mayor peso relativo de la emigración extrarregional, hacia Estados Unidos, principalmente. La segunda, la combinación y yuxtaposición de esta sobre las migraciones internas y las transfronterizas; y la tercera, la heterogeneidad de sus dimensiones y características y perfiles sociodemográficos y laborales.

Se estima que el total de inmigrantes de la región centroamericana asciende a los 5 millones de personas¹, los cuales representan cerca del 12% de su población. El corredor migratorio más importante se dirige a Estados Unidos. Según datos censales para el 2011 vivían unos 3,1 millones de centroamericanos, de los cuales 79% eran trabajadores de 16 años o más. El 38% de las personas trabajadoras eran mujeres. Dos tercios de los centroamericanos en Estados Unidos eran originarios de Guatemala, El Salvador y Honduras (Stoney y Batalova, 2013). Una cantidad importante de las personas originarias de Centroamérica procede de las diferentes poblaciones étnicas de la región. En ese sentido, conviene resaltar la participación de indígenas en el corredor entre Panamá y Costa Rica (Morales y Lobo, 2014) y de los guatemaltecos en México y Estados Unidos (Camús, 2007). La falta de información y de estudios sobre estos grupos, especialmente el caso de la movilidad de afrodescendientes no permite disponer de mejor un conocimiento sobre la situación de tales colectivos en la migración.

Aunque tampoco se dispone de datos que permitan diferenciar adecuadamente las causas de la migración, a partir de los años noventa “junto con el aumento de las diversas formas de desempleo y la informalidad,

¹ La ausencia de sistemas de información, sobre todo por posibles problemas de subregistro en Estados Unidos y la carencia de información estadística sobre los corredores intrarregionales, impide tener un mejor estimado del volumen de personas migrantes.

la migración operó como un mecanismo de ajuste del mercado laboral” (Morales, 2007, p. 124), por una parte con el apogeo de la migración a Estados Unidos pero, por otra, con el reordenamiento de los flujos laborales a escala transfronteriza y regional. Ello, sin perjuicio de la existencia de otros factores, como los niveles crecientes de violencia social, institucional y del crimen organizado, la violencia de género, la discriminación étnica y, entre otros, los efectos de fenómenos naturales recurrentes en el territorio que son dimensiones asociadas a las migraciones también poco estudiadas en la región.

México es también un destino importante. Por un lado, es un punto de tránsito de la ruta migratoria hacia Estados Unidos que utiliza la mayoría de las personas centroamericanas. Por otro lado, representa un espacio de intensa migración temporal y transfronteriza. Un segmento muy importante de trabajadores temporales y transfronterizos guatemaltecos labora en diversas actividades en cuatro estados del sur de México, que sirve tanto de territorio de tránsito como de mercado de trabajo para trabajadores guatemaltecos en las actividades agrícolas, la construcción y los servicios. En ese país, se identifican centroamericanos (principalmente procedentes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua) que se insertan en diferentes actividades laborales de esos y otros estados mexicanos.

De manera reciente, la migración de adolescentes centroamericanos hacia México y Estados Unidos ha aumentado. Entre 2011 y 2013, se estima que como mínimo esta se ha duplicado, por la violencia social y/o doméstica, la ausencia de oportunidades educativas y laborales, así como la búsqueda de reunificación familiar con sus padres que han migrado anteriormente y otros motivos (Ceriani, 2012).

La intensificación y diversificación de los movimientos de personas tanto hacia dentro como hacia fuera del espacio centroamericano, provocaron cambios notables en el sistema migratorio regional. De especial importancia han sido las migraciones intrarregionales, relacionadas con las actividades económicas y los mercados de trabajo conformados alrededor de estas. Se calcula entre aproximadamente un 20% o 25% del total de migrantes —aproximadamente 700 mil personas— son intrarregionales.

El 80% del total de los migrantes intrarregionales se ubican en el corredor que conecta a Nicaragua con Costa Rica y Panamá. El principal espacio de movilidad de ese corredor intrarregional se forma en el binomio Nicaragua - Costa Rica, donde se concentra aproximadamente el 75% del total de migrantes intrarregionales. También existen otros corredores, como el antiguo entre Guatemala y Belice. Recientemente se han formado nuevos corredores desde Nicaragua y desde Honduras hacia El Salvador, que tradicionalmente ha sido país expulsor de grupos de migrantes. Después del 2000, El Salvador ha atraído una suerte de “migraciones de relevo”, pues parte de estos inmigrantes se dirigen a destinos que históricamente han sido, a su vez, origen de flujos migratorios hacia otros países de la región y a Estados Unidos. En la franja cafetalera fronteriza entre Honduras y Nicaragua se ha conformado un corredor temporal, constituido por cortadores o recolectores de café desde localidades del norte de Nicaragua hacia el vecino país.

Estos corredores intrarregionales forman parte de mercados de trabajo regionalizados y desregulados, donde una serie de actividades en su mayoría altamente informales, atraen a trabajadores extranjeros en condiciones de explotación laboral. Dentro de tales corredores se moviliza también una cantidad importante de trabajadores temporales cuya estimación es casi imposible debido a la ausencia de registros.

Tanto en los Estados Unidos como al interior de la región, las personas migrantes centroamericanas presentan elevadas tasas de participación laboral, no obstante también se encuentran bajo una condiciones

de precarización laboral y exclusión social, particularmente cuando se trata de personas en situación migratoria irregular.

II. Perfiles migratorios, sociodemográficos y laborales de las personas migrantes

Un elevado porcentaje de las personas migrantes se ubica entre la población económicamente activa. La causa más frecuente de la migración es la búsqueda de empleo y tiene como trasfondo las diversas condiciones de la demanda y oferta de fuerza de trabajo en los países de la región. A nivel mundial, el número de trabajadores migrantes es casi la mitad del total de personas migrantes. En el caso de América Latina y el Caribe, ese número representa al 42,7% de personas migrantes (Naciones Unidas, 2013). No obstante, el total de personas incluyendo a los familiares de los trabajadores migrantes puede abarcar a más de las tres cuartas partes del total de migrantes. En la mayor parte de los corredores identificados, se constata la presencia de una importante cantidad de personas jóvenes, en su mayoría dependientes de trabajadores migrantes que aún no se han incorporado a los mercados de trabajo, pero que en el futuro cercano, posiblemente en el transcurso de la presente década, se convertirán en demandantes de empleo. La condición migratoria y el estatus jurídico serán variables importantes en el acceso de dichas personas no solo a los puestos de trabajo, sino a condiciones de trabajo decente (Ceriani y Morales, 2013).

Por otra parte, las mujeres han incrementado significativamente su participación en casi todos los flujos. En Estados Unidos las mujeres centroamericanas eran el 46,2% de las personas migrantes (Sierra y Batalova, 2013); pero en los corredores intrarregionales superaban el 52% (Morales et al, 2012), de tal forma que su presencia no puede ser ignorada en ninguno de los corredores que conectan a la región con los diferentes destinos de la migración laboral. En ese caso, las mujeres han dejado atrás su función de familiares acompañantes de sus pares varones, para formar parte de contingentes de migración autónoma pero subordinadas a las condiciones de la oferta y demanda de fuerza de trabajo.

La migración en su dimensión laboral está asociada a una nueva configuración de mercados de trabajo y estos, a su vez, a nuevas expresiones y dimensiones de procesos –asimétricos, desiguales y excluyentes- de inserción global de las sociedades y economías de los países de la región, así como de integración intrarregional.² Los flujos migratorios están interconectados a un proceso de internacionalización de los mercados laborales, el cual en el plano regional, contribuye a la extensión de mercados de trabajo transfronterizos, como la más clara expresión social de la integración económica regional.

Asimismo, está marcada por factores estructurales de exclusión social, desigualdad, ausencia de oportunidades y discriminación que han prevalecido en los países de la región, como resultado en parte de las políticas económicas impulsadas en el siglo XX y XXI y por la creciente precarización laboral. Las personas trabajadoras migrantes están más expuestas a insertarse en las áreas más desprotegidas de los mercados de trabajo, más aún si están en situación migratoria irregular.

² Para mayor conocimiento de tales dimensiones de la relación entre migraciones y mercados de trabajo se puede consultar SISCO, 2013.

III. Condiciones laborales y derechos de las personas migrantes en la región

Los mercados de trabajo locales de los países de la región, tanto emisores como receptores de trabajadores migrantes, están aquejados por imperfecciones como la elevada informalidad y la debilidad de los mecanismos institucionales de regulación de las relaciones de trabajo y, de ese modo, no disponen del dinamismo para garantizar una adecuada oferta de empleo ni de asegurar la protección de los derechos a todas las personas trabajadoras. En ese contexto, la migración laboral intrarregional incrementa las desventajas de dichos mercados, ampliando en la escala regional las desigualdades y la exclusión laboral propia de cada uno de los mercados.

Los diferentes países de la región presentan condiciones laborales más o menos adversas que enfrentan las personas trabajadoras, sin importar su nacionalidad. Sin embargo, la irregularidad migratoria, la escasa organización e, inclusive, los obstáculos a la libre organización sindical, reducen la capacidad de defensa de los trabajadores en la lucha por los salarios, sobre todo en la agricultura, el comercio informal, la construcción y el empleo doméstico, en las que la regulación estatal es deficiente y la organización de los trabajadores débil.

En este sentido, privaciones más comunes del disfrute de los derechos laborales de los trabajadores, como el incumplimiento del pago de salario mínimo y la extensión no remunerada de la jornada laboral establecida en las legislaciones nacionales, afectan de manera particular a los trabajadores y trabajadoras extranjeras en los países de la región. Por ejemplo, aunque legalmente se ha establecido que la jornada laboral equivale a 8 horas al día, estas personas pueden llegar a trabajar de 12 a 15 horas diarias, sin que se les reconozca el pago por la jornada extraordinaria de trabajo. En actividades y empleos de baja calificación, las contrataciones informales son la norma, lo que acarrea bajos salarios, la falta de pago de prestaciones laborales como aguinaldo y vacaciones, y en particular, en el caso de los trabajadores migrantes en situación migratoria irregular (Morales et al, 2012).

Por otra parte, los corredores migratorios laborales se caracterizan por la heterogeneidad de mercados de trabajo, las asimetrías entre ellos y la inestabilidad del empleo por variación de los ciclos y la precariedad de las condiciones de trabajo; estos no solo diferencian a países de origen de países receptores, sino que también diferencian a países que captan esos flujos de trabajadores en la región.

Los segmentos del mercado laboral donde se registra mayor cantidad de empleos de trabajadores migrantes corresponden a las actividades agrícolas, a la construcción, al comercio y a las actividades del sector servicios, tanto los servicios domésticos y de cuidado, como los servicios informales, en oficios de baja calificación laboral, en segmentos de la actividad económica altamente informales y donde las relaciones laborales están desreguladas, como la venta al por menor en la economía informal. El volumen, las características y las condiciones de dicha inserción laboral varían en cada uno de los países debido a las disímiles características de los mercados de trabajo.

Otra de las particularidades de los flujos migratorios es la alta recurrencia de migrantes irregulares (no documentados), así como de trabajadores no autorizados. En este sentido, se ha señalado que "...más de dos de cada cinco inmigrantes centroamericanos carecen de estatus migratorio legal mientras que alrededor de uno en diez residen en los Estados Unidos bajo la protección temporal humanitaria" (Terrazas, 2011). La denominada migración irregular no solo es frecuente, sino extendida en todos los corredores y, en

algunos casos, tiende al aumento, sobre todo porque no se adoptan políticas y la necesaria legislación migratoria que comprenda medidas orientadas a la regularización de los flujos y a la adecuación de las dinámicas laborales asociadas a tales movimientos.

Esta irregularidad migratoria que presenta una elevada proporción de trabajadores migrantes, suele ser más común en personas con bajos niveles de calificación. Esta convergencia de factores recrudece y eleva su vulnerabilidad socio laboral. Asimismo, mientras tanto, los mercados de trabajo se ven aquejados por serios problemas tales como la elevada informalización, la desregulación y la debilidad de los mecanismos institucionales para asegurar condiciones de integración dignas a las personas trabajadoras. No disponen de una dinámica productiva que le garantice el empleo a la fuerza productiva local; por ello, una buena parte se ve obligada a desplazarse. La movilidad de personas entre los mercados de trabajo de los países de la región, enfrenta situaciones relacionadas con la inestabilidad de los empleos y otras variables que reproducen o acentúan a escala regional las contradicciones laborales y la exclusión propia de los mercados (Morales, 2013).

Sobre este aspecto no se cuenta con información más amplia; no obstante en la región centroamericana se puede señalar que, a lo largo de dos décadas, persisten las condiciones de informalidad en los mercados de trabajo de los países de origen de la región (el promedio de informalidad ronda el 50% en la mayor parte de los países con la excepción de Costa Rica y Panamá) y que, en los países de destino de los trabajadores migrantes, esas condiciones no solo no han mejorado, sino que se han empeorado.

En ese contexto, intervienen condiciones desfavorables para los trabajadores migrantes como es el conjunto de disposiciones en Estados Unidos, como principal destino laboral de las personas trabajadoras de la región, que han permitido la adopción de un conjunto de políticas y medidas antiinmigrantes. La manifestación extrema de esa situación son las masivas deportaciones de personas migrantes, en su mayoría trabajadores indocumentados, que de igual forma no encuentran condiciones para su inserción laboral al retornar a sus países. De la misma forma, se considera que las crecientes amenazas a la vida de las personas migrantes, que son víctimas de secuestros, extorsión y hechos delincuenciales, en algunos países de tránsito, han agravado la situación de riesgo y exclusión de esas poblaciones.

En 2002 se detectó que la situación laboral de los trabajadores migrantes se ve perjudicada por “a) su colocación en empleos inestables y de baja calidad, que no les asegura ni un puesto ni un ingreso permanente, ni les permite aspirar a una mejora calidad de vida; b) malas condiciones de contratación, bajo prácticas corrientes de evasión de las responsabilidades laborales y sociales de los empleadores y, c) condiciones de vida, tanto por su inserción laboral como por las características del hábitat social de los inmigrantes, que reproducen una situación de vulnerabilidad crónica, en relación con la pobreza, agravados por factores de riesgo social de diversa naturaleza” (Morales 2002, p. 71).

En buena medida, esto ocurría como efecto del marco de desprotección de los derechos laborales y de los derechos humanos prevalente en aquella época, así como de la carencia de instrumentos para actuar frente a claras situaciones de vulnerabilidad de las condiciones migratorias, laborales y sociales de grupos en riesgo; además por la existencia de un marco normativo desadaptado de la realidad y relevancia que debiera adquirir la temática.

Tras varios años, se ha identificado que los mismos factores siguen afectando el disfrute de los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Los Gobiernos comenzaron a adoptar algunas acciones, como la ratificación de instrumentos internacionales para la protección de los derechos laborales de trabajadores migrantes en el caso de Guatemala y varios países del Caribe. En algunos países se han implementado acciones para la protección de los trabajadores migrantes. No obstante, la elevada informalidad de las ramas de actividad y de los mercados laborales, el debilitamiento de las instituciones de mediación y regulación de las relaciones laborales, así como el débil respeto a la sindicalización y a la negociación colectiva de los trabajadores migrantes, en particular, constituyen factores que en la región centroamericana limitan el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de las personas migrantes.

Mediante el empleo migrante, en ausencia de mejoras en las dinámicas productivas, algunos países han logrado resolver desbalances macroeconómicos gracias a las remesas familiares (transferencias de proporciones importante de los salarios cobrados por sus connacionales en el exterior); dichos recursos se han invertido en alimentación, salud, educación y mejoras en la vivienda, y compensando la baja inversión social de los estados en sectores del cuidado (niños, ancianos, discapacitados, el trabajo doméstico, servicios de limpieza) donde se originan las mayores migraciones.

Sin embargo, no hay que desconocer que la migración en condición migratoria irregular y la falta de derechos laborales y otros derechos básicos ha producido también efectos negativos. Desde el punto de vista laboral, la desvalorización de la fuerza de trabajo y el incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de un segmento de empleadores que se aprovechan de la condición irregular de los trabajadores; desde el punto de vista social y psicosocial, la migración produce rupturas familiares y de otra índole como trabas a la reunificación familiar que pueden constituir un riesgo para la cohesión social y la integración social y socioafectiva (CISCA, 2013).

El impacto de la migración laboral en este momento no puede ser medido de manera adecuada debido a la falta de información sobre el aporte de los y las migrantes a la economía y a muchos otros sectores de los países de origen y destino. Esa ausencia de información también evidencia la falta de indicadores desde una perspectiva de derechos humanos y desarrollo humano, lo cual redundaría en políticas públicas que aborden el tema de la migración laboral desde un enfoque regional e integral.

IV. Los trabajadores temporales en los corredores migratorios

En los escenarios de la movilidad transfronteriza de mano de obra, se pone de relieve la importancia de la reflexión sobre las condiciones migratorias y de trabajo de los trabajadores temporales, así como la necesidad de identificar acciones para contribuir al ordenamiento y regularización de dichos sistemas. Uno de los segmentos más importantes y más antiguos de trabajadores temporales y transfronterizos son guatemaltecos que laboran en diversas actividades en cuatro estados del sur de México, se calcula en unos 60 000 el total de dichos trabajadores, tanto documentados como indocumentados. México sirve como territorio de tránsito de migrantes centroamericanos, pero también su mercado de trabajo alberga a esos trabajadores guatemaltecos en las actividades agrícolas, la construcción y los servicios; también el resto de centroamericanos (salvadoreños, hondureños y nicaragüenses) se insertan en esa y otras actividades en los mercados de trabajo de varios estados mexicanos.

Los principales corredores intrarregionales de trabajadores temporales son:

Guatemala - Belice
Nicaragua - El Salvador
Costa Rica - Nicaragua
Panamá - Costa Rica
Nicaragua - Honduras

Si bien en todos esos corredores es común la presencia de diversas cantidades de trabajadores temporales, y no siempre bien estimadas, es de destacar la presencia de grupos específicos de población en condiciones de vulnerabilidad. El corredor hacia Belice atrae principalmente a trabajadores de Guatemala, tanto indígenas como ladinos; pero también en diversos lugares del ese territorio se ubican salvadoreños y hondureños, así como nicaragüenses en menores proporciones. De igual modo, en el corredor hacia El Salvador se nota una elevada presencia de trabajadores temporales nicaragüenses y hondureños. El corredor más grande existe en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, con la problemática más compleja de toda la región. Finalmente, destaca el corredor entre Panamá y Costa Rica, en el que es notable la elevada presencia de trabajadores indígenas temporales dedicados principalmente a la recolección del café, pero que de igual modo trabajan en otras industrias de plantación, como en banano y la piña.

Los trabajadores temporales se encuentran bajo condiciones de mayor riesgo migratorio, en especial debido a la ausencia acuerdos entre países de origen y de destino que faciliten en ordenamiento y regularización de la movilidad de forma que se protejan los derechos laborales y condiciones de vida de esas personas y de sus familias.

V. Principales territorios y comunidades receptoras

Los corredores intrarregionales conectan a diversos territorios; unos como emisores y otros como receptores de personas migrantes. Como se ha indicado (Morales et al, 2012), de esta forma se están constituyendo un subsistema regional de fuerza de trabajo migrante o transfronteriza en dos corredores principales. Al sur se forma el corredor con mayor densidad, y conecta a Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los mayores flujos de la migración que se originan desde Nicaragua proceden de todos los territorios departamentales del país, sin excepción, aunque destacan los departamentos ubicados la vertiente del Pacífico; Chinandega, León, Managua, Masaya, Granada, Carazo y Rivas; así como al norte: Matagalpa y Estelí; así como los del centro, Boaco y Chontales; y al sur, río San Juan y las dos regiones del Caribe. Ese país contribuye con aproximadamente el 80% de las personas migrantes al interior de Centroamérica (en el caso de Costa Rica son el 76%). El principal destino del corredor sur es Costa Rica. Las principales comunidades receptoras de trabajadores nicaragüenses se localizan en tres espacios: a) la región central del país; b) la provincia de Guanacaste y c) las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica (territorios del norte de Alajuela, Heredia y Limón). En esos espacios, las principales comunidades receptoras son:

Cuadro 1
Costa Rica: Cantones con un porcentaje de población nacida en otro país
de Centroamérica de 10% o más en relación con el total de población local

Cantón	Población total	Población nacida en otro país de Centroamérica	
		Cantidad	%
Los Chiles	23 735	6517	27,46
Garabito	17 229	3166	18,38
La Cruz	19 181	3447	17,97
Sarapiquí	57 147	9948	17,41
Talamanca	30 712	4383	14,27
San Carlos	163 745	22615	13,81
San José	288 054	37935	13,17
Upala	43 953	5502	12,52
Alajuelita	77 603	9490	12,23
Santa Ana	49 123	5522	11,24
Curridabat	65 206	7245	11,11
Escazú	56 509	5929	10,49
Carrillo	37 122	3715	10,01

Fuente: Datos procesador por Adriana Vargas, a partir de INEC (2012).

La anterior distribución se ha mantenido relativamente estable desde el año 2000 que el Censo Nacional de Población registró a la población migrante. Casi la mitad de la población inmigrante nicaragüense habita en esos 13 municipios costarricenses. En términos absolutos, la concentración más importante de inmigrantes se localiza en cuatro localidades de la ciudad capital, San José, Pavas, La Uruca, San Sebastián y Hospital: donde habita más del 70% de los inmigrantes nicaragüenses de la capital. Aunque en términos relativos, comparado con el total de la población local, los nicaragüenses son más representativos en distritos periféricos, la mayor parte de ellos de las provincias del norte y de Guanacaste, con excepción del distrito de La Uruca, de San José, donde el tamaño de la población de origen nicaragüense era equivalente al 29% del total de habitantes del lugar.

El peso de la migración temporal puede reconfigurar esa distribución pues la mayor parte de esa movilidad se asienta en las zonas de plantación agrícola, lo que obliga a prestar atención a esas, pero sobre todo a las comunidades receptoras de los trabajadores temporales que serían: las zonas de producción de café, en este caso destacan muchas comunidades del sur del país y del centro: Coto Brus, Pérez Zeledón y la llamada región de Los Santos; así como los municipios del occidente del Valle Central: Naranjo, Palmares, Grecia, Valverde Vega y San Ramón. No se dispone cifras sobre esa movilidad, pero allí participan tanto trabajadores nicaragüenses como trabajadores indígenas, estos últimos experimentan condiciones laborales aún más precarias que el resto de inmigrantes y trabajadores locales (Morales, et al., 2014).

En el norte de Centroamérica, El Salvador manifiesta una distribución distinta de la observada en Costa Rica. Si bien, la mayor cantidad de inmigrantes que registra el Censo de 2007 se encuentran en la zona

metropolitana central (San Salvador y parte del departamento de La Libertad). Sin embargo, en términos relativos la mayor concentración de trabajadores extranjeros se ubican en la franja oriental del país y, comprende tres departamentos, San Miguel, La Unión y Morazán. Entre los municipios que resaltan con el mayor número de personas migrantes residiendo en sus comunidades están: Pasaquina, Santa Rosa de Lima, San José de la Fuente, Bolívar, Jocoro y San Miguel. En algunos casos son municipios afectados fuertemente por la migración de salvadoreños hacia Estados Unidos, dejando espacios en el ámbito laboral para la mano centroamericana que llega en busca de otras opciones de superación de vida; de igual forma municipios fronterizos que en virtud de las distancias y de los costos de movilización no permiten el retorno de forma periódica a sus países de origen y, como una tercera explicación, es que son municipios donde existe movimiento comercial de forma periódica (días de plaza de comercio), y en donde existen oportunidades para que realicen trabajos informales o por cuenta propia (Vinicio Sandoval, comunicación personal, 13 abril 2014).

VI. Desafíos y oportunidades.

A pesar de su importancia, la migración temporal y transfronteriza se ve enfrentada a una variedad de problemas relacionados con:

- a. La falta de información debido a la ausencia de instrumentos de registro, así como la carencia de investigación sobre las condiciones tanto migratorias como laborales bajo las cuales se produce.
- b. La ausencia de acuerdos entre los Estados de los países de origen y de destino de los trabajadores migrantes temporales. A esta misma situación se relacionan otros factores como:
- c. La ausencia de mecanismos para facilitar el ordenamiento y regularización de la movilidad transfronteriza de trabajadores y trabajadoras.
- d. La elevada frecuencia de movimientos de personas indocumentadas o que carecen de los permisos para la movilidad entre las fronteras.
- e. La vulnerabilidad social de mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- f. La informalidad de la mayor parte de las actividades económicas que atraen esa mano de obra y que repercuten en la desprotección de los derechos laborales de las personas trabajadoras migrantes.
- g. El incumplimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores.
- h. La débil presencia estatal, sobre todo en las labores de supervisión e inspección de las condiciones de reclutamiento, transporte y contratación de las personas migrantes temporales.

Entre las condiciones que hoy en día se perciben como favorables para apoyar acciones que contribuyan con mejores políticas regionales, acuerdos binacionales y medidas a nivel de los gobiernos para mejorar la gestión de la movilidad temporal de trabajadores y trabajadoras en Centroamérica, se puede citar:

- a) Contribuciones sustantivas basadas en los resultados de diversas investigaciones como insumos para diseñar acciones sobre migraciones laborales y sobre los derechos de los trabajadores migrantes, y que aborden de manera específica el tema de los trabajadores migrantes temporales.

- b) Resultados del Foro Regional de Alto Nivel “Migraciones y mercados laborales en Centroamérica”, el 13 y 14 de mayo de 2013 en San José, Costa Rica, organizado por la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), la Presidencia pro tempore del SICA a cargo del Gobierno de Costa Rica;
- c) Acuerdos del Consejo de Ministerios de Trabajo del SICA para apoyar los planes de acción sobre migraciones laborales y acciones de fortalecimiento de las capacidades operativas de los ministerios para mejorar la gestión en las migraciones laborales,
- b) Fortalecimiento de los espacios de participación de la sociedad civil en la discusión de los temas de la agenda sobre migraciones laborales e incidencia en las políticas y procesos de decisión regional y nacional;
- c) La búsqueda de espacios de diálogo con el sector de los empleadores y gremios de empresarios. En ese sentido, es importante explorar las condiciones para apoyar acuerdos específicos y que conduzcan a acciones concretas entre países de origen y destino de los trabajadores temporales que faciliten el tránsito legal a dichos trabajadores y establezcan mecanismos que les aseguren el acceso de empleos decentes y la protección de sus derechos, incluyendo el acceso a la seguridad social y servicios de salud.

VII. Referencias bibliográficas

Camus, M., ed. (2007) Comunidades en movimiento. La migración internacional en el norte de Huehuetenango, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, CEDFOG y Consejería de Proyectos, Guatemala.

Ceriani, P. y Morales, A. (2013) Mapeo para fortalecer las estrategias y prioridades de la OIT sobre migración laboral en América Latina y el Caribe, Informe de Consultoría, Buenos Aires y San José.

Ceriani, P., Coord. (2012). Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. México, D.F.: Fontamara, Septiembre.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012) Censo de Población y Vivienda, INEC, Bases de datos, San José, Costa Rica.

Morales Gamboa, A. (2007) La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central. FLACSO Costa Rica, San José.

Morales Gamboa, A. (Coord.); León Segura, Gabriela; Pérez Valladares, Gilma. Migraciones y derechos laborales en Centroamérica. Tomo I. Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo. San José de Costa Rica: FLACSO - IDHUCA, 2012.

Morales Gamboa, A.; Lobo Montoya, D. y Jiménez Herrera, J. (2014) La travesía laboral de la población ngäbe y buglé de Costa Rica a Panamá: Características y desafíos. FLACSO Costa Rica y Organización Internacional para las Migraciones, San José.

Morales Gamboa, A. (2002). Situación de los trabajadores migrantes en América Central. Programa de Migraciones Internacionales, No. 53, Ginebra: OIT, 2002.

Naciones Unidas (2013) Trends in International Migration Stock: The 2013 Revision. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/index.shtml>

Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) (2013) Migraciones y mercados laborales en Centroamérica, Serie de Políticas Sociales 10, CIS, SISCA y OCADES, San Salvador, El Salvador.

Stoney, S. y Batalova, J. (2013) Central American Immigrants in the United States, US in Focus, Migration Information Source, Migration Policy Institute. Disponible en: <http://migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states>, recuperado el 11 de diciembre de 2013.

Terrazas, A. (2011) Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos, Migration Information Source, Enero, 2011. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos>.

La migración laboral en el marco del proceso de integración regional

Ana Hazel Escrich y Adriana Velásquez

Históricamente la migración ha operado como uno de los principales motores de la integración de Centroamérica, no solo en términos sociales y culturales sino también, económicos. En el marco de las transformaciones económicas registradas a finales del siglo XIX e inicios del XX, se evidenciaron movimientos intrarregionales de trabajadores que reafirmaron las redes familiares y comunitarias existentes desde tiempos anteriores a la demarcación de las fronteras nacionales; pero también suplieron la demanda estacional de mano de obra en zonas dedicadas a la agroexportación, especialmente en territorios colindantes (Morales, 2007 y 2011).

Este matiz económico bajo el cual se originaron los flujos migratorios al interior de Centroamérica ha persistido a lo largo del tiempo, incluso en el marco de los diferentes conflictos políticos y armados registrados entre la década de 1970 y la de 1990. Si bien, los movimientos demográficos de esa época tuvieron una fuerte motivación política (Morales, 2007), muchas de las personas centroamericanas migrantes se sumaron tarde o temprano a la oferta de fuerza de trabajo disponible en la sociedad centroamericana receptora.

Tras el auge de la integración económica regional en la década de 1990, las migraciones se dinamizaron (Morales, 2007), como resultado en parte de un regionalismo que privilegió la inserción de Centroamérica a la economía global. Los flujos migratorios hacia países extraregionales -como Estados Unidos- se elevaron, mientras que los dirigidos a otros países de la región se reactivaron, después de que se retrajeran en los primeros años de la década por el retorno de aquellos que migraron primordialmente por razones políticas (2002, p.9). Actualmente, “los países de la región se han constituido en escenarios de una intensa migración intrarregional” (Acuña, et al., 2011, p.27).

Si bien, este impulso se ha visto favorecido por acuerdos migratorios regionales como el CA4, es importante destacar que responde más a una iniciativa de las familias por acceder a un mayor bienestar (Acuña, et al. 2011; Martínez, 2008 y Morales, et al. 2011a), que a una estrategia regional que busque avanzar en la libre movilidad de la fuerza de trabajo y facilitar su inserción laboral.

En el marco de los esfuerzos realizados por promover un mayor comercio internacional, especialmente de carácter intrarregional, se ha señalado la importancia de fomentar la libre movilidad de bienes y servicios, pero se ha hecho poca referencia a la movilidad del factor trabajo. Se suele reconocer la obligación natural de que en el marco de la integración regional se logre la movilidad irrestricta de bienes y los servicios, pero se soslaya el abordaje de cómo se van a mover las personas en este espacio geográfico integrado, dejando de lado que los instrumentos jurídicos de integración económica conlleven eventualmente a la revisión gradual y progresiva de los asuntos migratorios.

En correspondencia con la tendencia latinoamericana, *“la dimensión social no ha sido prioritaria en los procesos de articulación de políticas y acuerdos regionales, por lo general más vinculados a los aspectos comerciales y productivos”* (CEPAL, 2014, p.88). Precisamente, *“el avance exitoso del proceso de la unión aduanera requiere no solo de la armonización arancelaria sino también de la armonización del trato que se ofrece en las políticas públicas a las personas que se desplazan por la región, quienes tienen un conjunto de derechos asociados a la movilidad laboral en virtud de sus derechos humanos”* (Escrich, 2013, p.153). Por consiguiente, es preciso dejar de pensar que se puede profundizar la integración económica, sin apostarle a la revisión de los temas migratorios, particularmente en su dimensión laboral.

Más allá de trámites y procedimientos en oficinas migratorias, la movilidad de los centroamericanos ha llevado a la unificación gradual de los mercados laborales nacionales (Segovia, 2005). A raíz de diferentes transformaciones económicas, ya no se está frente a siete mercados de trabajo que funcionan de manera aislada en el marco de sus fronteras nacionales, sino que frente a mercados cuyas divisiones desaparecen a causa de diferentes dinámicas transnacionales que entre muchas cosas, han conducido a la integración inevitable de un mercado laboral regional (Morales, et al., 2011a, y Segovia, 2005) que puede operar como un mecanismo de equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo en la región.

En ese contexto, no resulta desatinado que además de facilitar la libre convergencia de la oferta y demanda de bienes, servicios y capitales en un espacio intrarregional, el proceso de integración regional se ocupe por aprovechar las oportunidades políticas, económicas y jurídicas para fomentar un mejor encuentro regional de la oferta y la demanda que opera alrededor del factor trabajo. Actualmente, existen diferentes instrumentos internacionales, cuya aplicación puede contribuir a la apertura de espacios para facilitar la migración laboral, entendida, como expresión de la movilidad del factor trabajo.

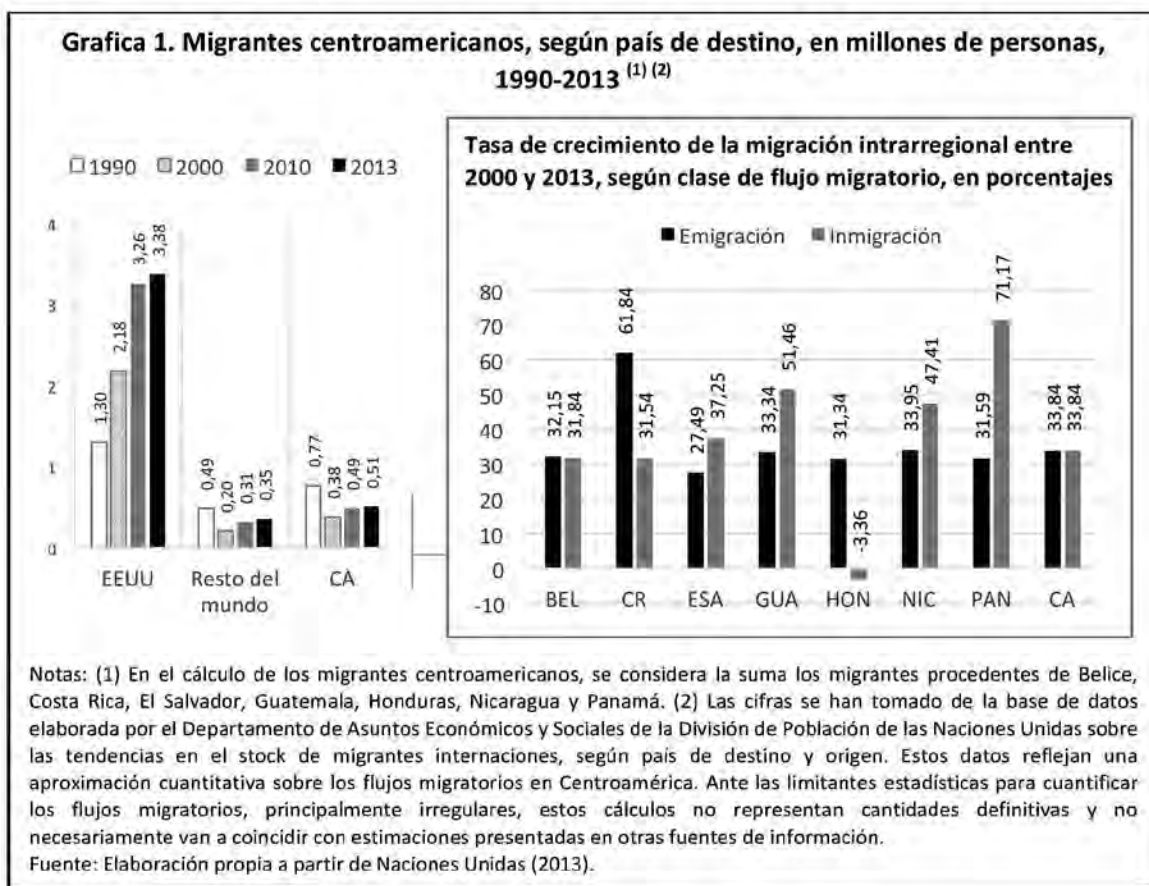
Sin embargo, la migración es aún un tema complejo que está sujeto a diferentes consideraciones que a larga, se traducen en restricciones para todos aquellos que ven en Centroamérica, un espacio de oportunidades para acceder a un mayor bienestar. Hoy por hoy, se mueve más fácil el capital transnacional o el crimen organizado que las personas trabajadoras migrantes. En este sentido, no resulta extraño que frente a los diferentes obstáculos que existen para migrar, muchos lo hagan de manera desregulada.

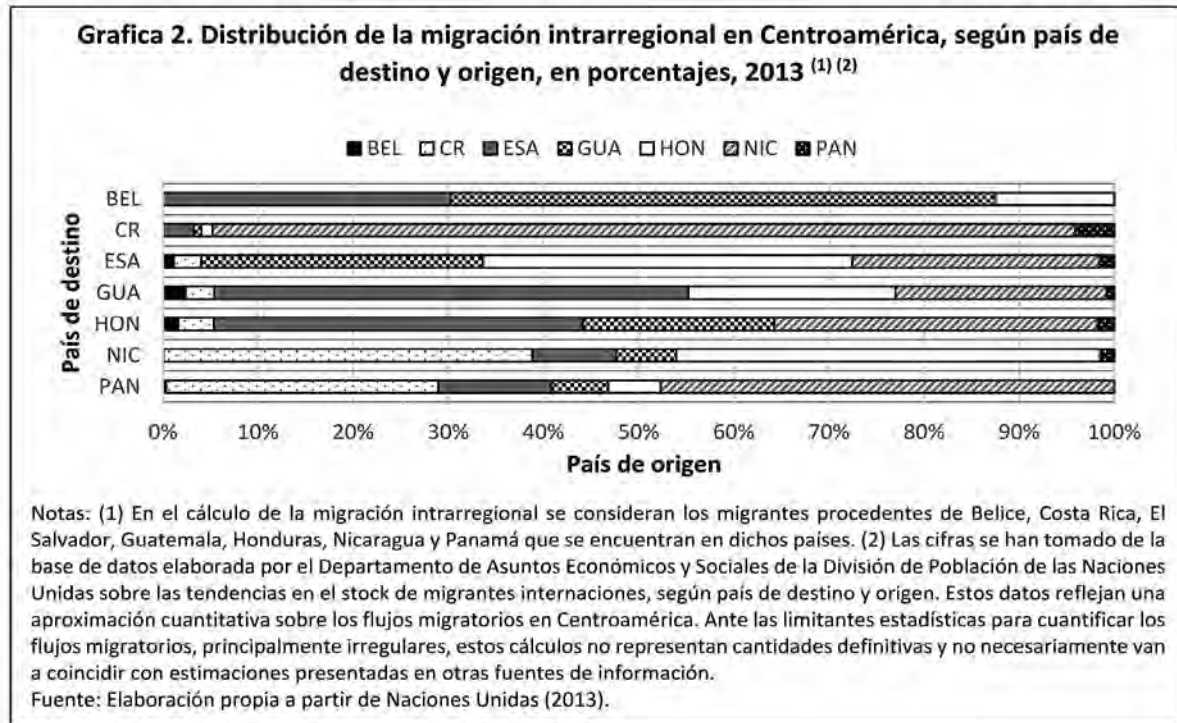
I. Una realidad migratoria ineludible

La región no puede negar que existen condiciones tanto en los países de origen como de destino que impulsan la migración laboral. *“Si los flujos no sólo se mantienen sino que en varios casos se intensifican, es porque quienes migran transmiten a quienes permanecen en sus países de origen la convicción de que hay posibilidades de encontrar mejores condiciones de ocupación que las que pueden lograr en sus*

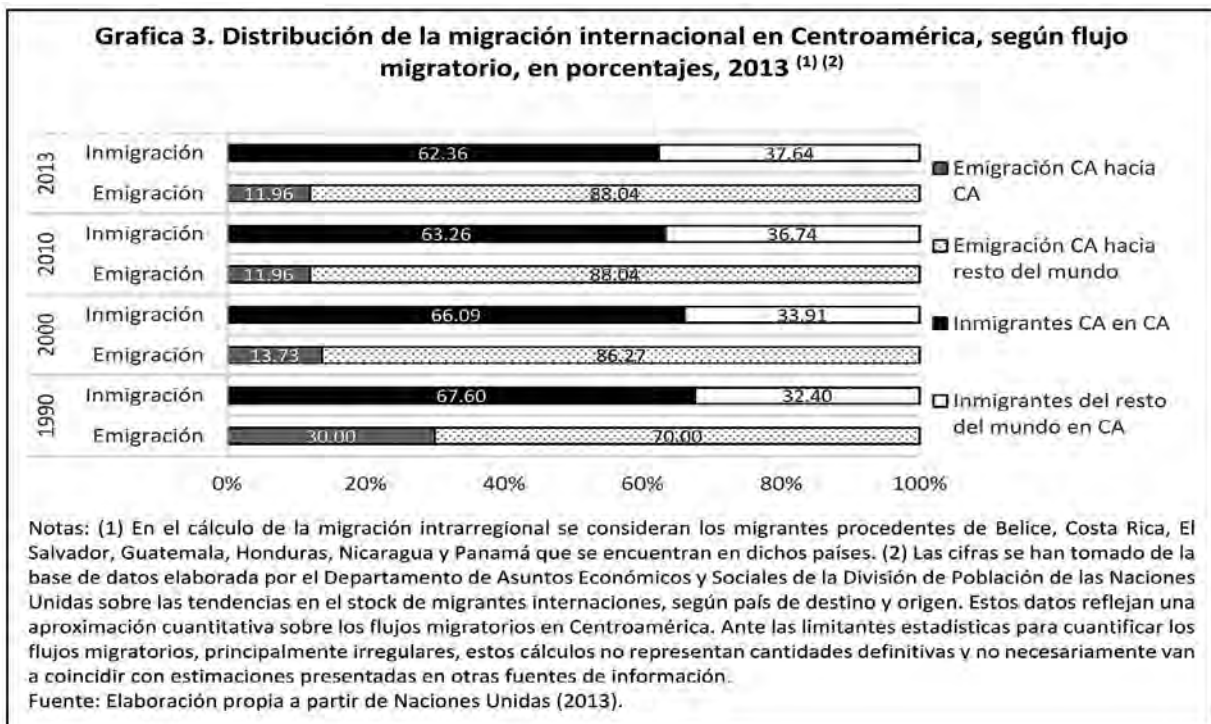
comunidades de origen” (Dada, 2013, p.152-153). Si no existiesen estas redes sociales o empresarios que promueven el acceso a oportunidades laborales, la migración intrarregional no tendría una tendencia ascendente.

Aunque la migración hacia Estados Unidos es la más voluminosa, Centroamérica figura cada vez más como un destino de los migrantes centroamericanos. Según estimados de Naciones Unidas (2013), la cantidad de inmigrantes procedentes de otro país centroamericano, subió al menos un 30% en todos los países, excepto en Honduras, entre el año 2000 y 2013 (inmigración). Asimismo, se elevó la cantidad de migrantes que van a otro país centroamericano, al menos un 25% en todos los países, en ese mismo período (emigración).





Todos los países de la región figuran como origen y destino de migrantes intrarregionales (gráfico 2). Según los estimados de Naciones Unidas (2013), este flujo migratorio comprendió al menos medio millón de personas en 2013 y representó el 62.36% de la inmigración internacional en Centroamérica y 11.96% de la emigración centroamericana (gráfico 3).



II. Beneficios de la migración intrarregional para la integración y desarrollo regional

Este flujo migratorio intrarregional, al igual que cualquier otro, genera efectos positivos no solo en la forma de vida de los migrantes y sus familias, sino que también en la economía en general (OIM, 2013, p.31-32). *“La migración de las personas tiene un efecto acumulativo, a escala nacional y que puede tener repercusiones en la situación económica de los países de origen y de destino. La migración puede dar lugar a una cadena de desarrollo que empieza por las personas, pasa por las familias y las comunidades, y ulteriormente llega a los países”* (p.31).

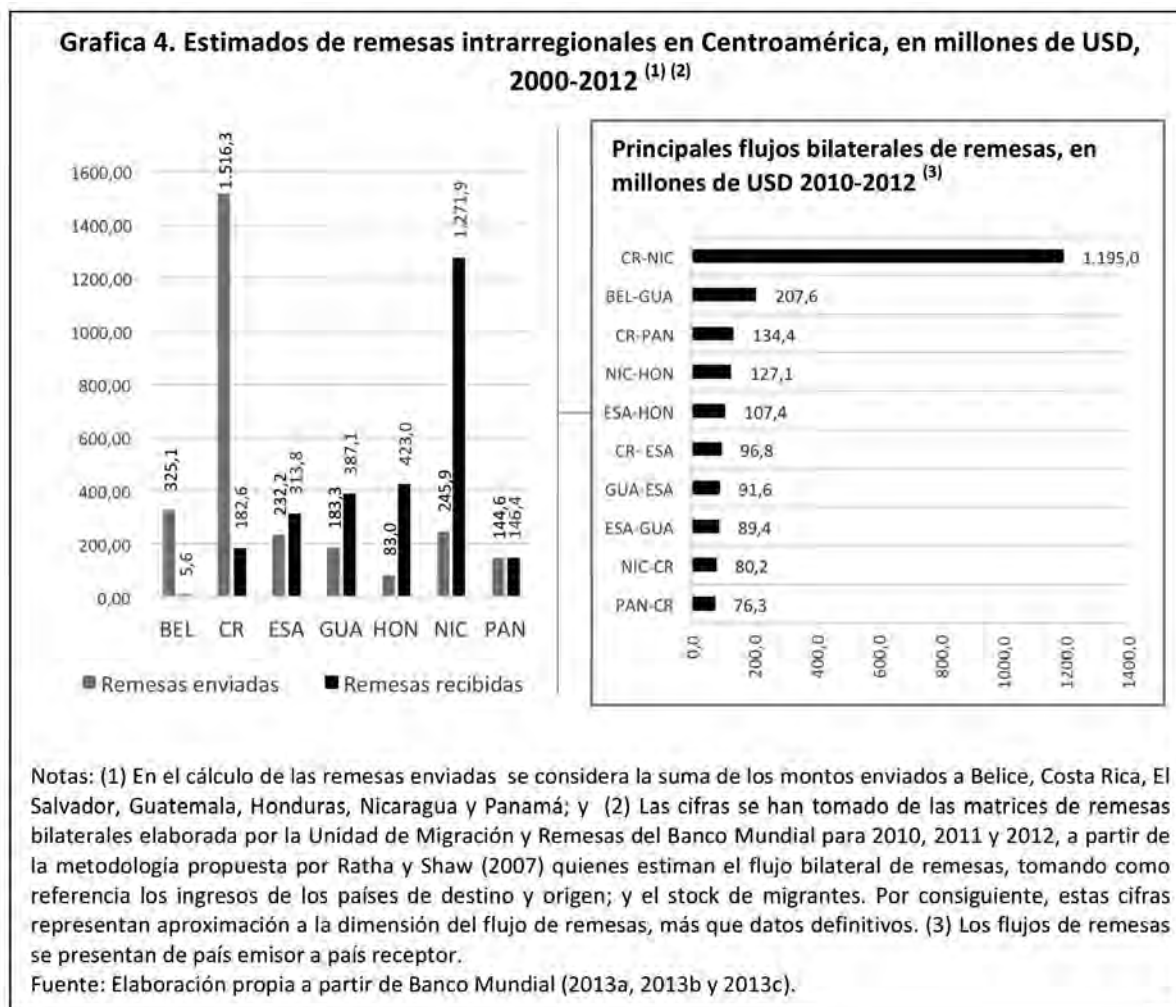
La migración intrarregional en Centroamérica reduce la presión de absorción de mano de obra, mediante el aprovechamiento de la complementariedad que existe entre la fuerza de trabajo de un país y otro, por ejemplo en términos educativos o productivos. En la región, *“los migrantes tienen niveles educativos distintos a los trabajadores domésticos (menos educados en Belice y Costa Rica; más educados en Panamá) y se ocupan en sectores no tan atractivos para los nativos (agricultura y construcción en Belice y Costa Rica; comercio y manufacturas en Panamá)”* (Acosta, 2013, p.191).

Además, aumenta la competitividad de las economías de los países de destino (Morales, 2011, p.10), debido a que entre muchas cosas, contribuye a *“contener los incrementos de costos laborales en áreas de escasez de mano de obra”* (Acosta, 2013, p.191). A la vez, favorece la formación de capital humano ya que los migrantes adquieren nuevas destrezas y conocimiento en el país de destino que pueden ser aprovechados en el país de origen, en el caso que decidan retornar.

Asimismo contribuye a incrementar los ingresos de los hogares en los países de origen. Los flujos migratorios intrarregionales se traducen en un determinado flujo de remesas, el cual según estimados del Banco Mundial (2013a, 2013b y 2013c) ascendió a US\$ 2.730,44 millones en 2010-2012. Si bien, este monto representa una pequeña parte del total de remesas que recibió la región (6,9%)¹, no pueden omitirse sus efectos en la mejora del bienestar de los hogares receptores, especialmente de aquellos que viven en pobreza (Ratha y Shaw, 2007, p.2). A través de las remesas enviadas por las personas trabajadoras migrantes, sus familias cuentan con mayores ingresos para financiar gastos de consumo diario, educación, salud, la compra o mejora de inmuebles o incluso, la adquisición de capital productivo (Morales, 2002, p.20; y Arce, 2013, p.131).

Al incrementar la capacidad de consumo de los hogares, las remesas contribuyen a ampliar el mercado de diferentes bienes y servicios (Morales, et al., 2011b, p.137) y dinamizar la economía local. Este efecto en el mercado también se registra en el país de destino, en donde el envío de remesas contribuye a ampliar determinados servicios financieros.

1 De acuerdo a datos del Banco Mundial (2013a, 2013b y 2013c), Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá recibieron en conjunto USD\$ 39,117.06 millones en concepto de remesas entre 2010 y 2012 procedentes de todos los países del mundo.



III. Mitos sobre la migración intrarregional

Sin lugar a dudas, podrían mencionarse muchas otras contribuciones de la migración intrarregional al desarrollo de las sociedades centroamericanas. No obstante, lo beneficioso que puede ser esta tendencia demográfica no siempre es fácil de reconocer en el marco de la agenda del proceso de integración regional, especialmente por la prevalencia de diferentes mitos. En algunas ocasiones, se suele alegar que la fuerza de trabajo migrante compite con la local y al ofertarse bajo condiciones laborales más precarias a las exigidas por los locales, termina desplazándola. En otras, se señala la carga fiscal que representan las personas migrantes cuando estas acceden a diferentes servicios sociales. En otros casos, se les presenta como una amenaza para la seguridad nacional, en particular si proceden de países con un perfil delictivo más alarmante que el del país de destino.

Si bien, todos estos supuestos parecen tener sentido a simple vista, no puede obviarse que detrás de ellos, hay una realidad mucho más compleja. Se requiere profundizar si efectivamente la fuerza de trabajo centroamericana compite con la fuerza de trabajo local o más bien llegan a ocupar empleos poco atractivos

que solo grupos poblacionales altamente vulnerables están dispuestos a tomar, por su precariedad y por lo tanto, son más susceptibles de requerir la importancia de mano de obra.

En general, las personas trabajadoras migrantes suelen insertarse con facilidad en empleos precarios y suelen aceptar condiciones de contratación deficitarias, especialmente si su estatus migratorio es irregular (Morales, 2002). Sin embargo, esta clase inserción desventajosa más que el resultado de una elección individual, es el efecto colateral de una economía que busca ser más competitiva, abaratando los costos, no a partir de la innovación productiva, sino que transfiriendo parte de los mismos a los trabajadores, mediante el pago de bajos salarios, la intensificación y prolongación de la jornada laboral sin remuneración adicional y la imposición de otras condiciones laborales precarias (CEPAL, 2014). Asimismo, es la consecuencia de falencias en los regímenes de protección laboral que suelen evidenciarse con mayor fuerza en el desarrollo de determinadas actividades económicas que precisamente representan algunas de las fuente de empleo de la fuerza de trabajo migrante.

Por tanto, el posible efecto de desplazamiento de fuerza de trabajo que podría generar la migración interregional no es más que un argumento que, entre muchas cosas, impide ver los efectos perversos de la falta de políticas adecuadas de intermediación laboral que permitan identificar la convergencia de oferta y demanda de fuerza de trabajo; de competitividad e innovación que fomenten estructuras cada vez más productivas; y de protección laboral en la promoción de un crecimiento económico capaz de generar más y mejores empleos en la región.

Por otro lado, más allá de los costos que supondría la prestación de servicios sociales a los trabajadores migrantes y sus familias, es necesario valorar su rol como contribuyentes. Ellos aportan de manera ineludible a las finanzas públicas de los países receptores, sin importar su condición migratoria o inserción laboral. Aunque su estatus migratorio irregular y su informalidad laboral pueden dar lugar a la evasión de impuestos directos - como los imputables al ingreso-, no impiden bajo ninguna circunstancia que paguen impuestos indirectos -como los asociados al consumo de bienes y servicios-. Tan solo con adquirir bienes y servicios de consumo diario, las personas migrantes contribuyen a las arcas públicas. Si se procura su regularización, sus aportes serán cada vez mayores.

A la vez, antes de catalogar a los trabajadores migrantes como amenaza es preciso ponderar si más que posibles victimarios, son en realidad víctimas que buscan protección frente al auge de la violencia y criminalidad en sus países de origen. Si se contara con procesos migratorios más ordenados y documentados, sería más fácil saber quiénes son las personas que ingresan y qué necesidades de protección poseen; e identificar de manera oportuna, si verdaderamente son una amenaza.

IV. Una gestión migratoria más adecuada como prioridad regional

No puede negarse que la migración intrarregional, como cualquier otro flujo migratorio conlleva diferentes efectos negativos sobre el desarrollo particularmente en los países de origen (Arce, 2013). Sin embargo, su existencia más que llevar a la renuencia de facilitarla, debe llevar a una comprensión más estratégica de la misma. De manera histórica, la migración intrarregional ha figurado como una opción regional de inclusión frente a mercados laborales nacionales cada vez más excluyentes que no logran

proporcionar empleo al cien por ciento de la población que lo requiere; y mientras no se revierta esta tendencia, estos flujos migratorios serán una realidad inevitable.

Por consiguiente, la región en vez de luchar contra una realidad demográfica irreversible, puede fomentar las condiciones necesarias para aprovechar al máximo sus beneficios y así compensar sus efectos negativos intrínsecos sobre el desarrollo. Esto requiere que los países de la región afronten diferentes desafíos asociados una adecuada gestión migratoria laboral, tomando en cuenta que todos en mayor o menor medida son origen y destino de fuerza de trabajo migrante.

Las respuestas que brinden al respecto necesitan distinguir que estos retos tienen una connotación diferenciada si la migración se ha realizado de forma legal o sin cumplir los requisitos de documentación correspondiente; o si el asentamiento en el país es temporal o permanente. Asimismo, toma matices diversos, a partir de la naturaleza de los trabajos a ocupar. No es lo mismo garantizar condiciones de trabajo decente a profesionales que migran a partir de un contrato formal, que a quienes se movilizan estacionariamente para realizar trabajos de cosecha agrícola, así sean ambos migrantes temporales o personas trasladadas por empresas transnacionales que operan en toda el área. En ese sentido, se requieren estrategias de gestión migratoria que consideren la particularidad de los flujos migratorios intrarregionales existentes.

A la vez, estas respuestas necesitan configurarse pensando no solo en función de un mero control migratorio, sino en cómo pueden contribuir al respeto de los derechos humanos de las trabajadoras migrantes y sus familias. Es preciso reconocer que sus derechos tienen a ser vulnerados, en especial si el proceso migratorio no se ha hecho por las vías institucionales.

En ese sentido, es necesario que la gestión migratoria laboral contemple los mecanismos necesarios para promover flujos laborales cada vez más regularizados y documentados que procuren la protección de los derechos humanos, tomando en cuenta la importancia de:

- **Facilitar los procesos tanto en términos infraestructurales como procedimentales.** Por ejemplo, los países de la región deberían contar con servicios consulares más descentralizados que puedan llegar de manera más oportuna a los centroamericanos que no residen en su país de origen y brindarles asistencia para la obtención de su documentación en el país de destino. Asimismo, debería existir claridad sobre los procedimientos para insertarse laboralmente de acuerdo a la ley. En algunos países, existen ambigüedades sobre si la gestión del permiso migratorio antecede a la del permiso laboral o viceversa.
- **Cumplir los acuerdos migratorios existentes y adoptar mecanismos para su facilitación.** Es necesario identificar qué mecanismos se tienen o deben crearse para garantizar el cumplimiento de los acuerdos que ya existen para facilitar la gestión migratoria y laboral.
- **Fomentar el trato nacional** reconocido a nivel constitucional en todos los países de la región² a partir de la revisión de diferentes regulaciones y procedimientos que discriminan las oportunidades de trabajo a favor de los nacionales. Por ejemplo, la falta de reconocimiento de los títulos obtenidos en su país de origen, o las dificultades para la colegiación profesional de extranjeros, son muchas

2 En las constituciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá se reconoce la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros (Cubías, *et al.*, 2011, p.43).

veces causa de discriminación para el trabajo. Es necesario que se promueva el reconocimiento recíproco de los estudios realizados ya sea en el país de origen, como en el destino.

- **Fortalecer los mecanismos de intermediación laboral.** Es importante garantizar que la movilidad de las personas se realice con suficiente información sobre cuales son aquellos sectores económicos que en un país pueden ser deficitarios de mano de obra, pero en otro país pueden estar teniendo excedente.
- **Ampliar el acceso a servicios sociales.** Una de las dificultades que encuentran los migrantes es la de contar con acceso a servicios sociales básicos. Las obligaciones de prestación a los residentes de los países no distinguen a las personas migrantes, pero el acceso de estos está ligado muchas veces a su condición legal o a la información de los servicios existentes. Asimismo, es importante establecer mecanismos que permitan la portabilidad de los derechos adquiridos ya sea en el país de origen o de destino, en materias como la seguridad social.

Una gestión migratoria que aborde de manera integral todas estas necesidades requiere la convergencia de esfuerzos nacionales, pero también regionales. Las plataformas políticas y técnicas establecidas en el marco del proceso de integración pueden apoyar en el establecimiento de los puentes regionales de cooperación horizontal en la materia mediante el fomento de diálogo político y técnico, la armonización de políticas nacionales, la gestión del conocimiento para la innovación en la materia y la realización de diferentes programas.

De manera particular, las instancias de la integración social pueden desempeñar un papel crucial en la atención de los desafíos asociados con la conformación de este mercado laboral regional, ya que el mismo actualmente opera en condiciones que fomentan una mayor exclusión social (Morales, 2007). Por lo tanto, su gestión demanda con urgencia el desarrollo de políticas sociales que velen por la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (Escrich, 2013). Estas políticas lejos de ser pensadas de manera aislada desde una óptica nacional, necesitan articularse de forma regional para dar respuesta a una problemática que involucra tanto a países de origen como de destino.

En ese sentido, llaman a que se renuncie a la creencia mítica de que lo regional puede hacer poco a nada en materia social, puesto que la misma solo puede ser atendida desde un ámbito nacional (id); y se dé paso a un proceso integracionista capaz de contribuir a la atención de los problemas más apremiantes de aquellos grupos poblacionales que sin mayor apoyo institucional han promovido una integración económica más humana hasta ahora.

V. Referencia bibliográfica

Acosta, P. (2013). Migración intrarregional en Centroamérica. Tendencias y desafíos recientes en Secretaría de la Integración Social Centroamericana -SISCA- (Ed.) (2013) La Integración Social Centroamericana: hacia la construcción de un planteamiento estratégico. San Salvador: SISCA.

Acuña, G.; et al. (2011) Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional. San José: Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, Organización Internacional del Trabajo -OIT- y Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana -CECC/SICA-.

Arce, R. (2013). La dimensión económica y de desarrollo en las migraciones en Centroamérica en Ricardo Córdova y Aída Argüello (Ed) (2013) Migraciones y mercados laborales en Centroamérica. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

Banco Mundial (2013a). Bilateral Remittance Matrix 2010. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2013b). Bilateral Remittance Matrix 2011. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2013c). Bilateral Remittance Matrix 2012. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2014). Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago de Chile: CEPAL.

Cubías, E.; et al. (2010). Estudio Exploratorio Regional: Acceso a servicios sociales de la poblaciones móviles (migrantes y refugiados) y transfronterizas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA).

Dada, H. (2013) Migración intrarregional y mercados laborales en Centroamérica: desafíos para la integración en Ricardo Córdova y Aída Argüello (Ed) (2013). Migraciones y mercados laborales en Centroamérica. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

Escrich, H.(2013). Retomando la reflexión acerca de los mitos sobre el desarrollo social y la integración regional social centroamericana para contribuir a sus desmitificaciones en Secretaría de la Integración Social Centroamericana -SISCA- (Ed.) (2013) La Integración Social Centroamericana: hacia la construcción de un planteamiento estratégico. San Salvador: SISCA.

Martínez, J. (2008). ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central. Buenos Aires: CLACSO.

Morales, A. (2002). Situación de los trabajadores migrantes en Centroamérica. Estudios sobre Migraciones Internacionales No. 53. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Morales, A. (2007). La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central. San José: FLACSO.

Morales, A. (2011). Presentación e introducción en Abelardo Morales (Ed.) (2011). Migración de relevo. Territorios locales e integración regional en Centroamérica. San José: FLACSO.

Morales, A.; et al. (2011a). Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

Morales, A.; et al. (2011b). Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones: Migraciones, Mercados Laborales y Territorialidad en Abelardo Morales (Ed.) (2011). Migración de relevo. Territorios locales e integración regional en Centroamérica. San José: FLACSO

Naciones Unidas (2013). Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013). Disponible en: <http://esa.un.org/unmigration/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm?msdo>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (2013). Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo. Ginebra: OIM.

Ratha, D. y Shaw, W. (2007). South-South Migration and Remittances. World Bank Working Paper No. 102. Washington D.C: Banco Mundial

Segovia, A. (2005). Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia de la Región. San José: Fundación Friedrich Ebert.

El papel de las migraciones intrarregionales en la conformación de un mercado laboral regional en Centroamérica

Adriana Velásquez

A lo largo de su historia, la región centroamericana ha sido el escenario de una constante movilidad demográfica (Morales, 2012). Diversas transformaciones económicas, sociales y políticas han propiciado entre muchas cosas, la existencia prevalente de una fuerza de trabajo desarraigada que frente a la exclusión de los mercados laborales nacionales, recurre a la migración internacional como una estrategia de acceso a empleo y bienestar (Morales, et al., 2011a, y Acuña, et al., 2011)¹. A su vez, se han presentado diferentes dinámicas transnacionales acompañadas de un aumento de la demanda de trabajadores migrantes.

En este contexto, los flujos migratorios intrarregionales en Centroamérica poseen un fuerte matiz laboral (Morales, 2012)², ya que han provisto la fuerza de trabajo requerida por determinados sectores económicos de los países de destino. Por lo tanto, han contribuido al establecimiento de un mercado laboral regional -principalmente desde el lado de la oferta- que entre muchas, constituye un modo de integración que basado en el intercambio regional de fuerza de trabajo (Morales, et al., 2011a) opera como un mecanismo de ajuste a las distorsiones de los mercados laborales nacionales (Segovia, 2005 y Morales, 2007).

En este documento, se describen algunos de los rasgos de la migración intrarregional que han marcado la expansión del mercado laboral regional en Centroamérica en las últimas décadas. De manera particular, se abordan las tendencias de las migraciones intrarregionales en el marco de las tendencias de la migración internacional de la región; la forma en la cual ha propiciado la expansión territorial,

1 En ese sentido, no resulta extraño que los flujos migratorios de la región comprendan primordialmente a población en edad productiva (Morales, 2007) que se suma a la fuerza de trabajo disponible en la sociedad de destino.

2 Aun cuando por determinadas coyunturas, no fueran motivados en primera instancia por la búsqueda de trabajo. En la década de 1980, la migración intrarregional estuvo más ligada a cambios sociopolíticos (Acuña, et al. 2011, p.45). Sin embargo, “*las motivaciones políticas de tales desplazamientos no se encontraban del todo dissociadas de los detonantes estructurales que explican también la emigración por razones económicas o laborales. Algunos de los datos relacionados con esa población coinciden con los perfiles de los tradicionales y nuevos migrantes laborales, pues correspondían a grupos de población en edad activa y que acaban insertándose en las mismas actividades en las que se empleaban también los trabajadores migrantes*” (Morales, 2007, p.120).

económica y demográfica del mercado laboral regional; y los factores que han impulsado. Además, se presenta un análisis de los beneficios y desafíos del mercado laboral regional que las migraciones han ayudado a construir.

En el desarrollo de este esfuerzo se utiliza información disponible que es comparable entre los países de la región durante un período de tiempo, pero que posee limitantes, asociadas especialmente con el subregistro de los flujos migratorios irregulares. Por consiguiente, los estimados presentados deben ser interpretados como una primera aproximación que ilustra, *grosso modo*, tendencias relevantes sobre el fenómeno estudiado³.

I. La migración frente a mercados laborales cada vez más transnacionales.

Los flujos migratorios internacionales poseen una larga data en la región (Morales, 2012), debido en parte a que los procesos productivos registrados en los últimos siglos han desbordado en menor o mayor medida los límites de las fronteras nacionales (Morales.). Por ejemplo, la expansión del sector agrícola en el siglo XIX propició redes de interdependencia económica que se tradujeron en flujos transfronterizos de mano de obra estacional (Morales, 2002).

La migración expresa la forma de articulación de las economías centroamericanas (Morales, 2011) entre sí y con su entorno. Por lo tanto, su evolución responde tanto a la ampliación de interacciones económicas entre los países de la región, como de estos con otros fuera de ella (Morales, 2012). A medida que estas se han exacerbado en las últimas décadas, como resultado de una mayor inserción global de Centroamérica y han propiciado una mayor transnacionalización de la economía y el empleo; los flujos migratorios se han reconfigurado a nivel extrarregional e intrarregional en correspondencia a las dinámicas de los mercados laborales en esos escenarios transnacionales.

Entre 1960 y 2010, la migración extrarregional se ha vuelto más prominente, por la incursión de la región como proveedora de fuerza de trabajo para mercados laborales asociados con dinámicas globales como el de Estados Unidos; pero también como escenario de actividades económicas que demandan fuerza de trabajo procedente de países fuera de la región.

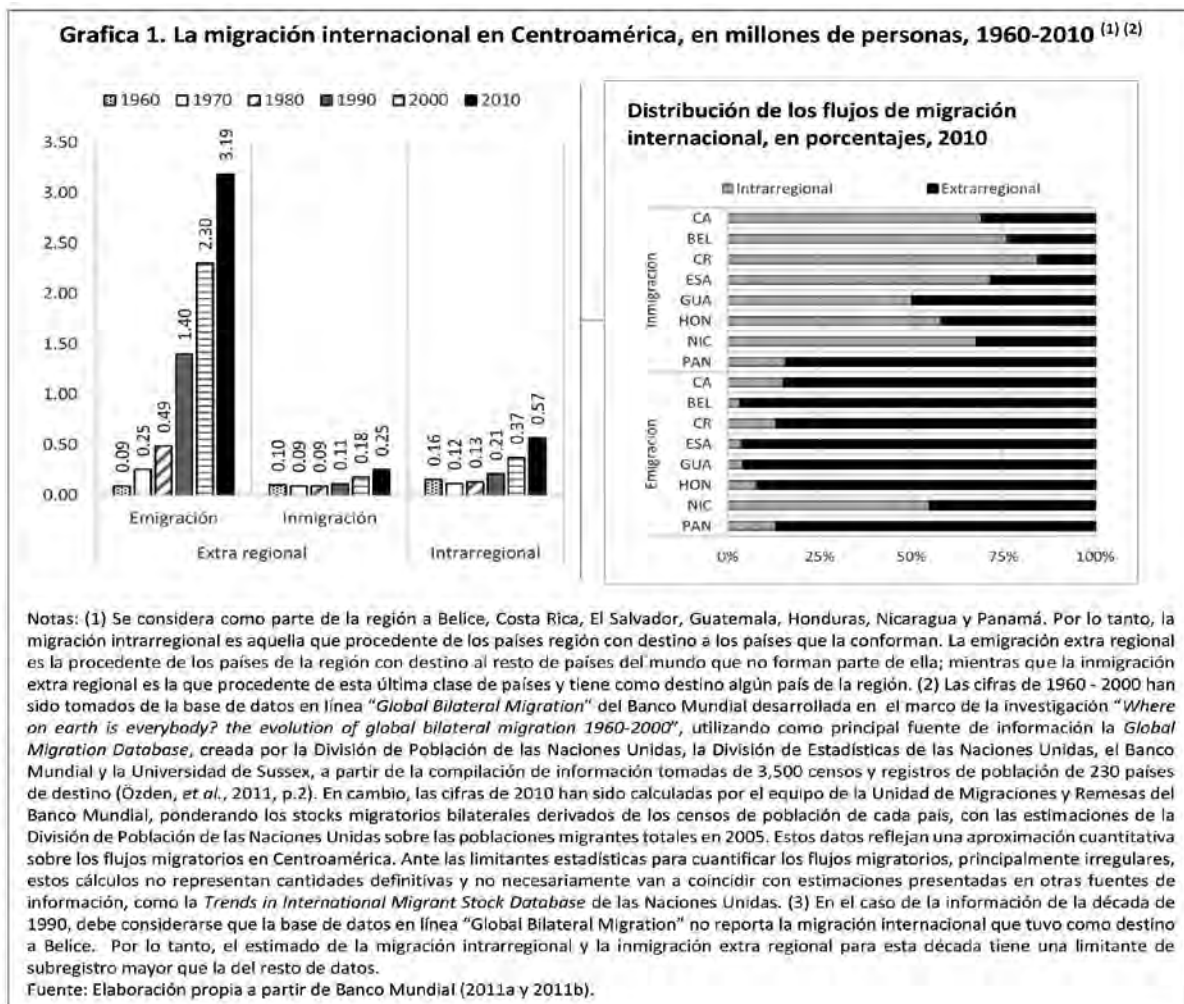
De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (2011a y 2011b), la emigración extrarregional subió notablemente entre 1960 y 2010 (Gráfica 1). Desde la década de 1970, superó en volumen de personas a cualquiera de los otros flujos migratorios internacionales. En 2010, tuvo un peso predominante en la emigración internacional de todos los países de la región, excepto en Nicaragua. Por su parte, la inmigración extrarregional ha crecido, pero de manera menos numerosa.

En comparación al pasado, la migración intrarregional es menos voluminosa que la extrarregional, pero no por ello, ha dejado de ser relevante. En 2000 y 2010 creció a un ritmo más acelerado que el de

³ Debido a que prevalecen importantes deficiencias en el registro de la migración intrarregional y sus características, especialmente de la irregular, no se cuenta con información cuantitativa que permita identificar con un alto grado de certeza su evolución y la manera en la que esta ha afectado la configuración de este mercado laboral regional. Además existen problemas - como los relativos a la periodicidad de la información- que limitan la construcción de series de datos que sean estrictamente comparables en un conjunto de países. Por lo tanto, las cifras disponibles -calculadas por lo general a partir de registros censales- no son las más precisas en términos metodológicos, pero permiten reconocer algunas tendencias generales en la materia.

emigración e inmigración extrarregional. En 2010, el volumen del flujo migratorio entre los países de la región aumentó al menos un 250%, en comparación a 1960 (Banco Mundial). Además, se mantiene como flujo de emigración predominante en Nicaragua. A la vez, supera con creces a la inmigración extrarregional. En 2010 comprendió a más del 50% de las personas inmigrantes en Centroamérica, en seis de los siete países (gráfica 1).

Actualmente, opera como un mecanismo de ajuste frente a la numerosa emigración extrarregional, en tanto, provee una fuerza de trabajo que suele ocupar los espacios que han dejado a aquellos que migran a otros países de la región o que *“como consecuencia de una estructura ocupacional más diversificada, se trasladan hacia otras actividades de mayor nivel en las jerarquías socio-ocupacionales”* (Morales, 2007, p.270). En ese sentido, la tendencia ascendente en la emigración extrarregional se ha acompañado de una mayor expansión de la migración intrarregional y el mercado laboral regional, especialmente en las últimas décadas.



II. Los ejes de expansión de la migración intrarregional y el mercado laboral regional

Los flujos migratorios al interior de la región se han ampliado en las últimas décadas, a partir de una reconfiguración que han experimentado, en términos territoriales, económicos y demográficos. Si bien, algunos de sus rasgos se han mantenido, estos se han diversificado en virtud de algunos cambios que se han registrado en la relación entre países de origen y destino, las áreas económicas de inserción laboral y el perfil de la persona migrante (Morales, 2012). Por lo tanto, sugieren que el mercado laboral regional se ha expandido en torno a un eje territorial, uno económico y otro demográfico.

1) Expansión territorial

En sus inicios, “la movilidad intrarregional no correspondía a la organización de un sistema de oferta de mano de obra extendido a lo largo del territorio centroamericano” (p.21), puesto que comprendía flujos migratorios periféricos y concentrados predominantemente en territorios fronterizos vinculados por lo general con dinámicas agroexportadoras. Más adelante, los flujos cobraron importancia y ya no solo comprendían movimientos dirigidos a localidades adyacentes a la frontera, sino que también a áreas rurales y urbanas más alejadas de esta en el país de destino (Morales, 2007). En las últimas décadas, “las ciudades han ejercido también una atracción importante para grupos de inmigrantes” (p.140).

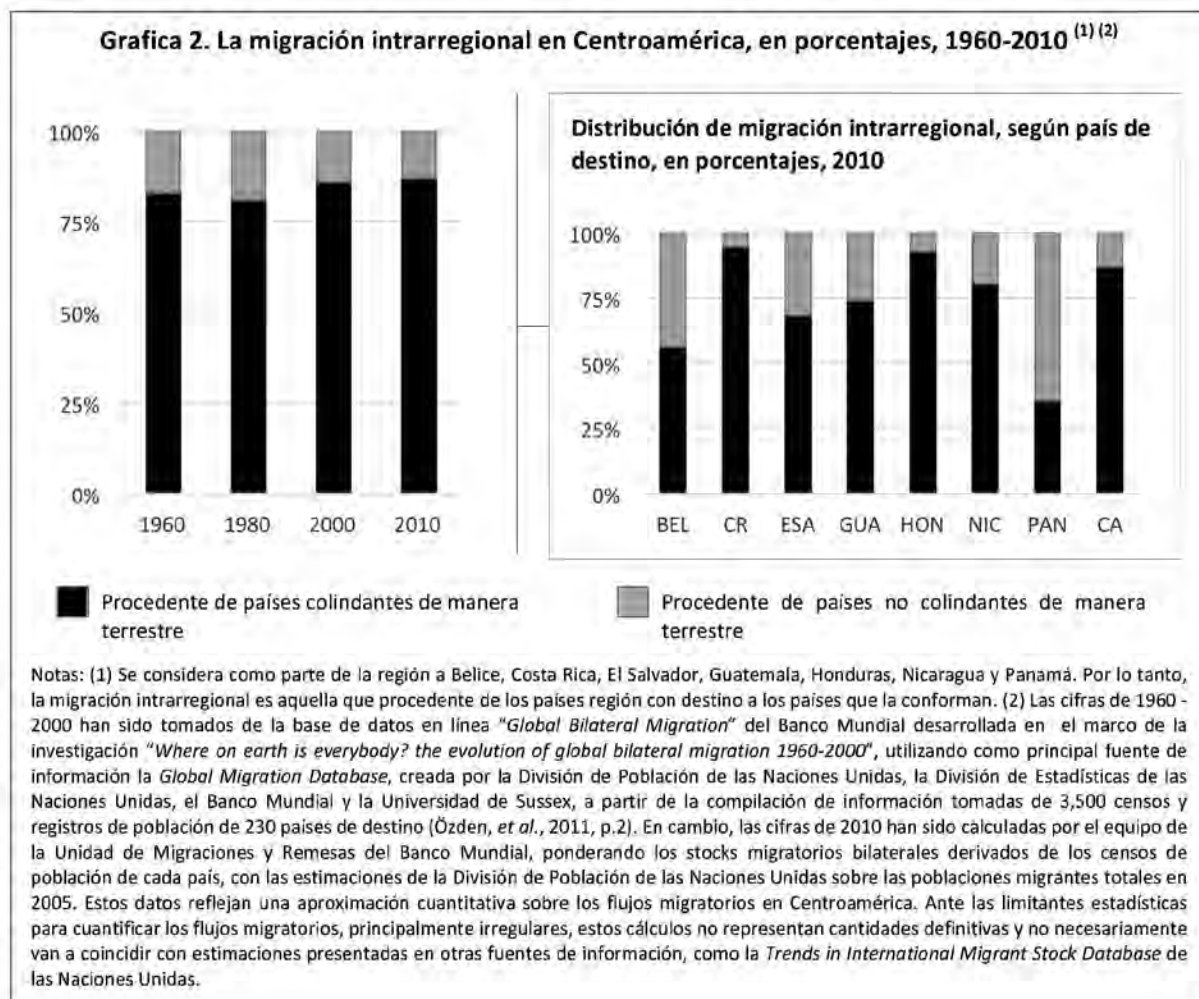
Cuadro 1. Top 5 de flujos migratorios intrarregionales en Centroamérica, en porcentajes, 1960-2010
(1) (2)

Año	Posición					Total
	1	2	3	4	5	
1960	ESA-HON 28.38	NIC-CR 11.35	HON-GUA 9.62	HON-ESA 9.57	CR-GUA 5.64	64.55
1980	NIC-CR 21.06	ESA-GUA 12.67	HON-ESA 10.21	ESA-HON 6.76	HON-NIC 6.41	57.10
2000	NIC-CR 60.60	GUA-BEL 3.92	ESA-GUA 3.17	HON-NIC 2.93	PAN-CR 2.75	73.38
2010	NIC-CR 65.78	GUA-BEL 3.53	PAN-CR 2.98	ESA-GUA 2.62	HON-NIC 2.57	77.48

Notas: (1) Se presentan los datos de los flujos migratorios de país de origen a país de destino, como porcentaje del total de migrantes intrarregionales en Centroamérica. (2) Las cifras de 1960 - 2000 han sido tomadas de la base de datos en línea “Global Bilateral Migration” del Banco Mundial desarrollada en el marco de la investigación “Where on earth is everybody? the evolution of global bilateral migration 1960-2000”, utilizando como principal fuente de información la *Global Migration Database*, creada por la División de Población de las Naciones Unidas, la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Universidad de Sussex, a partir de la compilación de información tomadas de 3,500 censos y registros de población de 230 países de destino (Özden, et al., 2011, p.2). En cambio, las cifras de 2010 han sido calculadas por el equipo de la Unidad de Migraciones y Remesas del Banco Mundial, ponderando los stocks migratorios bilaterales derivados de los censos de población de cada país, con las estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas sobre las poblaciones migrantes totales en 2005. Estos datos reflejan una aproximación cuantitativa sobre los flujos migratorios en Centroamérica. Ante las limitantes estadísticas para cuantificar los flujos migratorios, principalmente irregulares, estos cálculos no representan cantidades definitivas y no necesariamente van a coincidir con estimaciones presentadas en otras fuentes de información, como la *Trends in International Migrant Stock Database* de las Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2011a y 2011b).

En el período 2000-2010, este rasgo se acentuó en comparación a 1960 (gráfica 2). En 2010, más de 85% de los migrantes intrarregionales fueron parte de flujos migratorios entre países con fronteras terrestres comunes (Banco Mundial). Sin embargo, la importancia de esta movilidad intrarregional varía de un país a otro (gráfica 2). En 2010, solo en dos de los siete países, más del 90% de los inmigrantes centroamericanos procedían de un país con frontera terrestre común. En el resto de países, la originaria de un país no colindante de manera terrestre tuvo una relevancia más significativa, especialmente en Belice, El Salvador y Panamá.

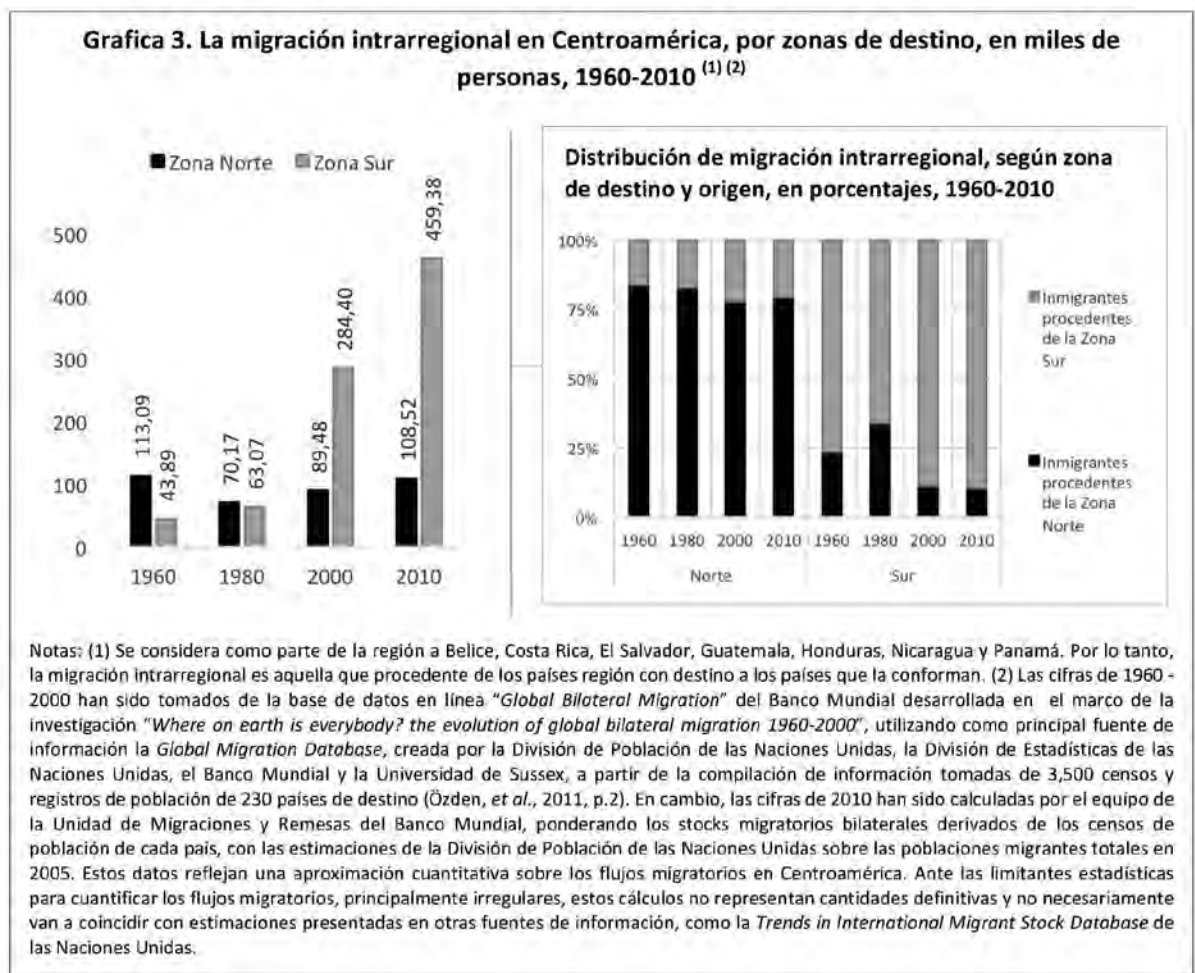


Precisamente, la movilidad entre países no fronterizos, corrobora la existencia de un mercado laboral regional (Morales, et al., 2011a), en tanto evidencia la existencia de una fuerza de trabajo que se desplaza no solo entre espacios fronterizos compartidos, sino que opera a una escala geográfica más amplia.

Debido a que "la interacción migratoria tiende a permanecer concentrada entre países vecinos" (Morales, 2002, p.7), el mercado laboral regional se ha expandido en torno a dos núcleos migratorios, uno ubicado en el norte de la región (Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador) y otro en el sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) (Acuña, et al., 2011, p.30 citando a FLACSO/PRISMA, 2008).

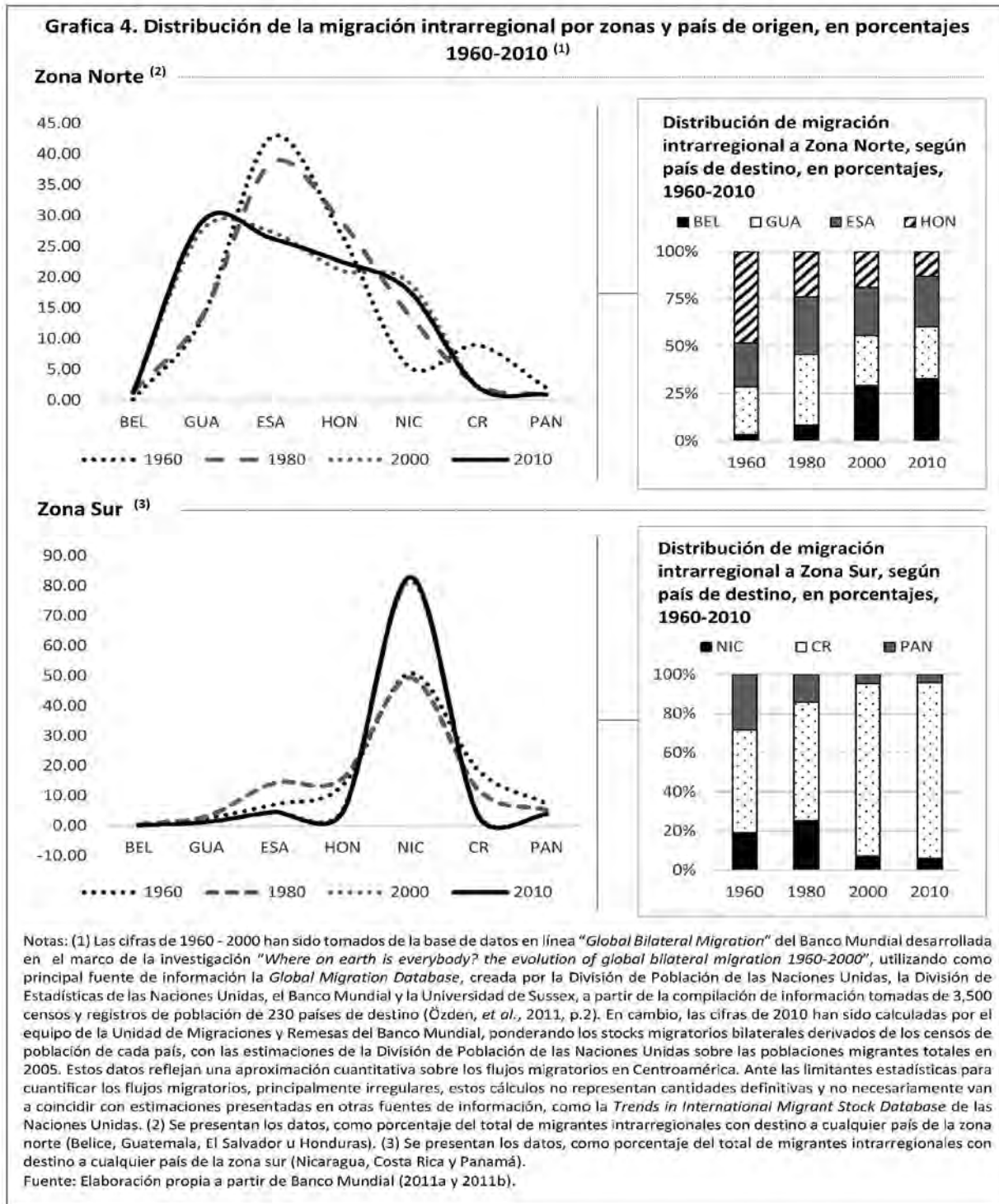
De acuerdo a estimados del Banco Mundial (2011a y 2011b), la importancia que ambas zonas han tenido como escenarios de atracción de migrantes intrarregionales ha variado entre 1960 y 2010. En 1960, la zona norte era el principal escenario de interacción migratoria (gráfica 2). Sin embargo, perdió relevancia como destino en las décadas de inestabilidad política posteriores. En cambio, la zona sur ganó importancia de manera creciente, desde 1960. En la década de 2000, la zona sur ya había desplazado a la norte, como principal escenario de destino. En 2010, poseía un volumen en cantidad de personas, al menos 3 veces mayor a la de esta última.

Lo anterior, no significa que la zona norte se haya extinto como destino de migraciones intrarregionales. Al contrario, el volumen de los flujos migratorios que se dirigen a esta zona de la región ha crecido en las últimas décadas, pero a un ritmo menos numeroso que el de la zona sur (gráfica 3).



Por otro lado, estas zonas migratorias han comprendido predominantemente a migrantes procedentes de un país ubicado dentro de ellas (gráfica 3). En 2010, esta tendencia se remarcó en la zona sur, en comparación a 1960; mientras que en la zona norte se debilitó ligeramente. Esta tendencia se debe en parte a que en el marco de la reconfiguración en los flujos migratorios intrarregionales registrada desde 1960, Nicaragua ha ascendido como origen de migrantes con destino a países pertenecientes a ambas zonas (gráfica 4).

Entre 1960 y 2010, la composición de los flujos migratorios dirigidos a ambas zonas, por país de origen, ha cambiado. En la zona norte, Guatemala ha desplazado a El Salvador como principal fuente de provisión de migrantes; y Nicaragua ha reemplazado a Costa Rica, como principal proveedor de migrantes de la zona sur con destino a la zona norte (gráfica 4). En la zona sur, Nicaragua se ha consolidado como la principal fuente de origen de migrantes, eclipsando la importancia porcentual del resto de países.



A la vez, se ha modificado la distribución de estos flujos, por país de destino en ambas zonas. Entre 1960 y 2010, Belice y Guatemala se han posicionado como principales escenarios de recepción de migrantes en la zona norte, desplazando a Honduras, cuya relevancia ha descendido gradualmente (gráfica 4). Además, se ha elevado la relevancia de El Salvador, como destino migratorio. En la zona sur, Costa Rica se ha consolidado como el destino más importante, opacando el peso porcentual que pueden tener los otros dos países.

Por lo tanto, la reconfiguración territorial de la migración intrarregional registrada a partir de 1960 ha llevado a que el mercado laboral regional opere en torno a dos zonas geográficas de interacción migratoria, las cuales se han mantenido en las últimas décadas, pero cuyos patrones han variado, en virtud de la reorientación del grado de participación de los territorios como polos de atracción (destino) o de provisión de fuerza de trabajo (origen).

Además, ha propiciado que el mercado laboral regional se concentre en volumen de personas en el sur de la región, pero que se expanda en el norte de la región, por medio de dinámicas territoriales de interacción migratoria menos concéntricas que en el sur. En el norte de la región, los flujos migratorios giran en torno a escenarios de destino de migrantes con una fuerza de atracción más homogénea que la identificada en el sur.

2) Expansión económica

La migración intrarregional en Centroamérica posee “origines ligados a la actividad agropecuaria de productos estacionales de exportación” (Morales y Herradora, 2011, p.15). En ese sentido, el mercado laboral regional comprendía fundamentalmente a una fuerza laboral migrante que se insertaba en empleos agrícolas de naturaleza temporal que estaban disponibles, según los ciclos de la cosecha (Morales, 2007); y que además llegaba a los países de destino, mediante flujos migratorios transfronterizos escasamente regulados (Morales, 2002).

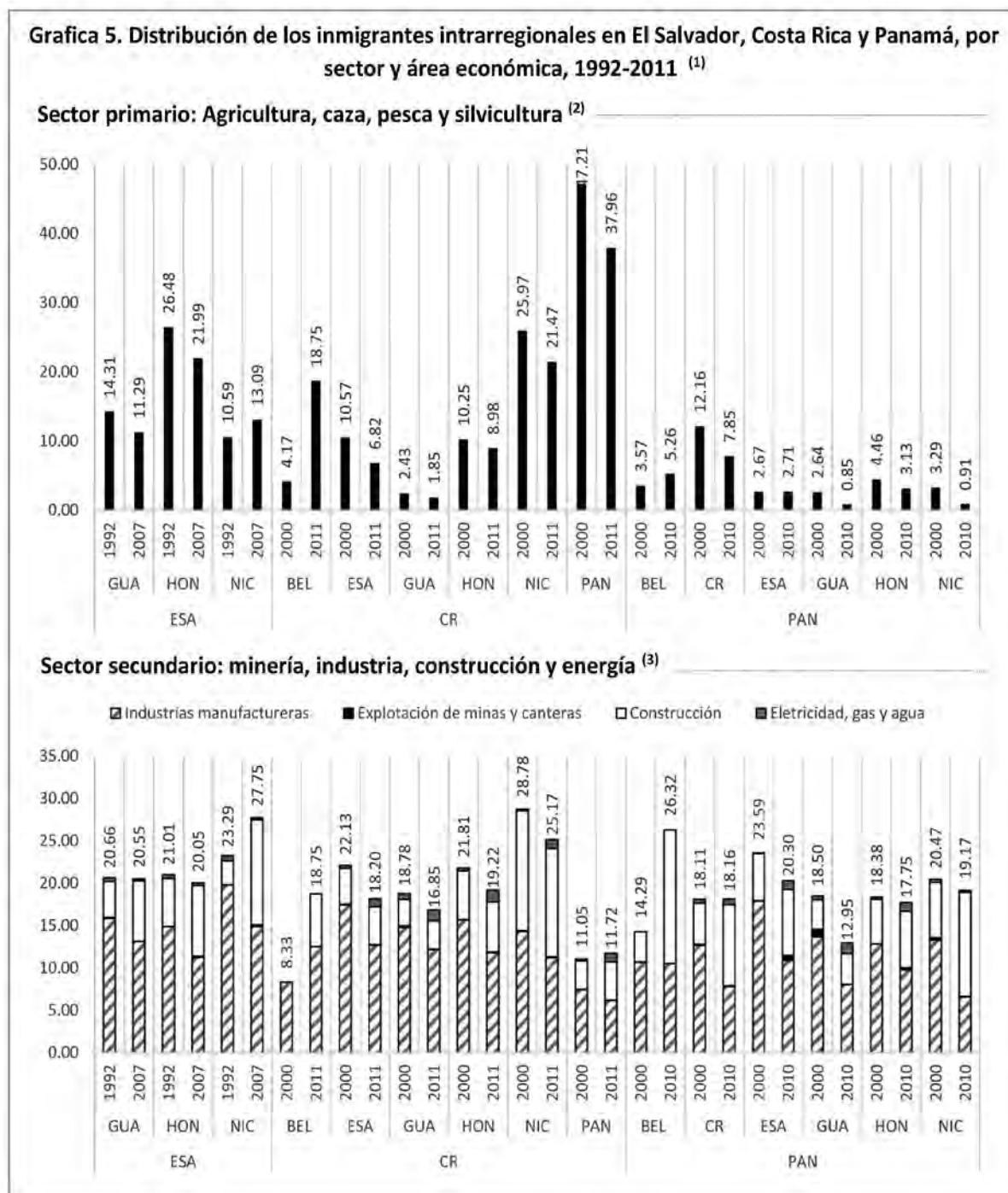
En el marco de las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas – las cuales entre muchas cosas, restaron importancia al sector agrícola, generaron una mayor urbanización, fomentaron una incipiente industrialización, privilegiaron el desarrollo de actividades asociadas con el comercio y la prestación de servicios y llevaron a una mayor informalización económica-, el mercado laboral regional se expandió a otras áreas económicas secundarias y terciarias.

Actualmente, la fuerza laboral migrante se inserta principalmente en actividades no solo asociadas con la agricultura sino que también, con la construcción inmobiliaria, el comercio y la prestación de servicios diversos (Morales, 2012).

De acuerdo a la información registrada en los censos poblacionales más recientes de El Salvador, Costa Rica y Panamá, la inserción laboral de los migrantes intrarregionales ha ascendido principalmente en actividades económicas secundarias, como la construcción; y en terciarias, como las comerciales y las asociadas con la prestación de servicios comunales, sociales y personales (gráfica 5).

Sin embargo, esta expansión del mercado laboral regional se visto limitada por la especialización que ha marcado la diversificación de la incursión económica de la fuerza de trabajo intrarregional. Su ocupación

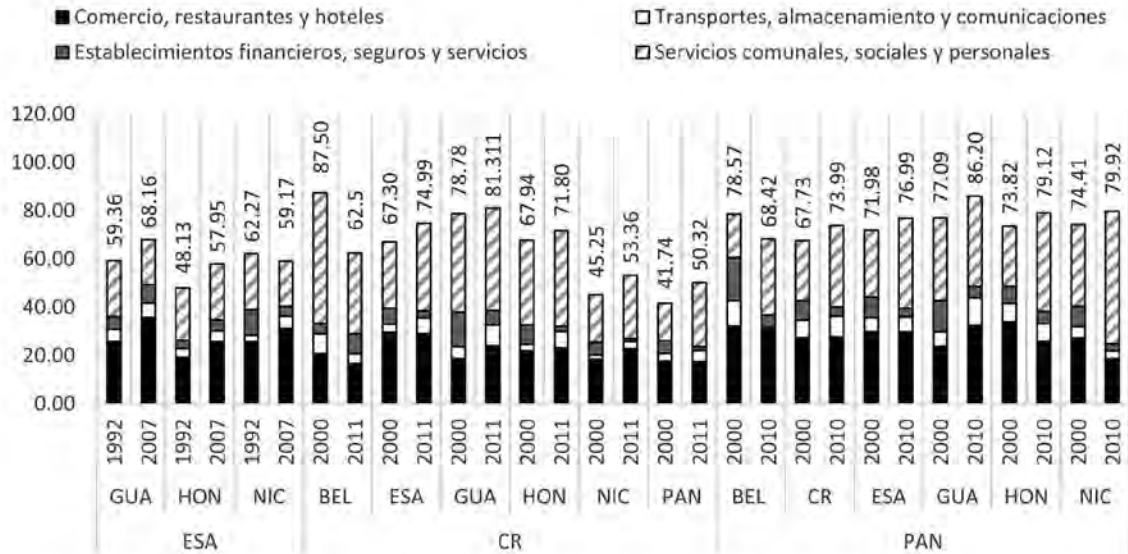
laboral se ha concentrado en determinadas actividades económicas (Morales, 2002), generalmente asociadas con el comercio, la agricultura, la construcción inmobiliaria y los servicios (Morales, 2012)⁴.



4 A pesar de la relevancia económica que ha perdido en las últimas décadas, la agricultura aún constituye una de las principales fuentes de empleo para esta fuerza de trabajo, debido a que por un lado, se ha mantenido, la interdependencia histórica entre mercados laborales de países vecinos, frente a la continuidad de una demanda de “una fuerza de trabajo temporal que no está disponible en las zonas de plantación para realizar actividades... asociadas por lo general con la agro-exportación” y por otro, ha prevalecido la existencia de población rural dispuesta a emigrar durante ciertas épocas del año para satisfacerla (Morales, 2002, p.23)

Grafica 5. Distribución de los inmigrantes intrarregionales en El Salvador, Costa Rica y Panamá, por sector y área económica, 1992-2011 ⁽¹⁾

Sector terciario: comercio y servicios diversos ⁽⁴⁾



Notas: (1) Se presenta el total de población económica activa (PEA) migrante de ambos sexos según país de origen y destino, como porcentaje del total de PEA migrante del país de origen en cuestión, en el país de destino respectivo. Solo se presentan los datos de El Salvador, Costa Rica y Panamá como país de destino, ya que fueron los únicos casos en donde se contó con acceso a la información necesaria de los censos poblacionales realizados después de 2005. En los tres países, los años de comparación corresponden a los dos últimos censos de población realizados. En el caso de El Salvador, los datos censales se han tomado del banco de datos en línea del Proyecto IMILA de la CEPAL; en el de Costa Rica y Panamá, se han extraído por medio del sistema de consulta en línea de censos poblacionales disponible en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Costa Rica (INEC de Costa Rica) y el Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC de Panamá), respectivamente. En el caso de El Salvador solo se presenta la información de los inmigrantes procedentes de Guatemala, Honduras y Nicaragua ya que son los únicos países de origen para los cuales el banco de datos del Proyecto IMILA de la CEPAL contempla cifras procedentes tanto del censo de 1992 como el de 2007. (2) En el caso de los datos de 2000 para Costa Rica como país de destino, la categoría "Agricultura, caza, pesca y silvicultura" comprende los rubros de: a) Agricultura, Ganadería, caza y silvicultura y b) Pesca; y para Panamá, los de: a) Agricultura y b) Pesca. (3) Los porcentajes presentados corresponden a la suma de la participación registrada en las diferentes categorías. En el caso de los datos de 2011 para Costa Rica como país de destino, la categoría "Electricidad, gas y agua" incluye los rubros de: a) suministro de electricidad y gas; y b) suministro de agua, evacuación de residuos y gestión de desechos. En el caso de los datos de 2010 para Panamá, esta categoría abarca los rubros de: a) suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; y b) suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento. (4) Los porcentajes presentados corresponden a la suma de la participación registrada en las diferentes categorías. En el caso de los datos de 2000 para Costa Rica como país de destino, la categoría "Comercio, restaurante y hoteles" incluye los rubros de: a) comercio al por mayor y menor; reparación de vehículos, efectos personales y enseres domésticos; y b) hoteles y restaurantes. En la categoría de "Establecimientos financieros, seguros y servicios", los rubros de: a) intermediación financiera y b) actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. En la categoría de "Servicios comunales, sociales y personales", los rubros de: a) administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; b) enseñanza; c) servicios sociales y de salud; d) otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; e) hogares privados con servicio doméstico; y f) organizaciones y órganos extraterritoriales. En el caso de los datos de 2011 para Costa Rica, como país de destino, la categoría "Comercio, restaurantes y hoteles" comprende los rubros de: a) comercio por mayor y menor; y reparación de vehículos automotores y motocicletas; y b) alojamiento y servicios de comida. En la categoría de "Transportes, almacenamiento y comunicaciones", los rubros de: a) transporte y almacenamiento; y b) información y comunicación. En la categoría de "Establecimientos financieros, seguros y servicios", los rubros de: a) actividades financieras y de seguros; y b) actividades inmobiliarias. En la categoría de "servicios comunales, sociales y personales", los rubros: a) actividades profesionales, científicas y técnicas; b) actividades administrativas y servicios de apoyo; c) administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; d) enseñanza; e) servicios sociales y relacionados con la salud humana; f) artes, entretenimiento y creatividad; g) otras actividades de servicio; h) actividades de los hogares en calidad de empleadores; e i) actividades de organizaciones y órganos extraterritorial. En los datos de 2000 para Panamá, como país de destino, la categoría "Comercio, restaurantes y hoteles" incluye los rubros de: a) comercio; y b) hoteles/restaurantes. En la categoría "Establecimientos financieros, seguros y servicios", los rubros de: a) financieras y b) actividades inmobiliarias. En la categoría "servicios comunales, sociales y personales", los rubros de: a) administración pública; b) enseñanza; c) servicios sociales; d) actividades comunitarias; e) hogares privados; y f) organismos extraterritoriales. En los datos de 2010 para Panamá como país de destino, la categoría "Comercio, restaurantes y hoteles" abarca los rubros de: a) comercio al por mayor y al por menor (Incluye Zonas Francas); y reparación de los vehículos de motor y motocicletas; y b) hoteles y Restaurantes. En la categoría "Transportes, almacenamiento y comunicaciones", los rubros de: a) transporte, almacenamiento y correo; y b) información y comunicación. En la categoría de "Establecimientos financieros, seguros y servicios", los rubros de: a) actividades financieras y de seguros; y b) actividades inmobiliarias. En la categoría de "Servicios comunales, sociales y personales", los rubros de: a) actividades profesionales, científicas y técnicas; b) actividades administrativas y servicios de apoyo; c) administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; d) enseñanza; e) servicios sociales y relacionados con la salud humana; f) artes, entretenimiento y creatividad; g) otras actividades de servicio; h) actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio; e i) actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (s.f.), INEC de Costa Rica (2014) e INEC de Panamá (2014).

En las últimas décadas, los trabajadores migrantes han tendido a emplearse en actividades comerciales, especialmente minoristas, donde proliferan los establecimientos informales (Morales, 2007); y en agrícolas relacionadas con determinados productos de agroexportación (caña de azúcar, citricultura y floricultura, café y banano) (Morales 2007).

Asimismo, se han incorporado de manera creciente a la expansión de ejes emergentes de desarrollo en la región, como la construcción de complejos inmobiliarios y el turismo (Acuña, et al., 2011). Además, han participado de manera notable en la ampliación de cadenas transnacionales de cuidado, en la medida que se incorpora en empleos por medio de los cuales se satisface la demanda de servicios domésticos y/o de cuidado de personas dependientes en los hogares, la cual ha crecido con el aumento de la participación laboral femenina (p.54).

Por otro lado, han tendido a emplearse de manera precaria. Generalmente, se insertan con rapidez *“en oficios poco calificados, con bajos niveles de remuneración, con escaso acceso a prestaciones laborales, sociales y de salud, y con marcos institucionales que no otorgan suficiente y adecuada protección”* (Morales, 2002, p.45); y además suelen ser inestables y más expuestos a riesgos laborales (Morales, 2007).

En el marco de las condiciones nacionales de informalidad y desregulación laboral en los cuales se inserta el mercado laboral regional, las migraciones intrarregionales satisfacen la demanda de fuerza de trabajo para la realización de *“actividades intensivas en mano de obra poco calificada y con baja remuneración”* y que son *“poco atractivas para la población nacional, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos laborales y beneficios sociales”* (Acuña, et al., 2011, p.54), particularmente en el sector agrícola⁵. En este contexto, el mercado laboral regional reproduce la precariedad de su entorno, especialmente cuando la oferta de trabajo migrante posee una condición migratoria irregular (Morales, 2002).

Ante las diversas características de los mercados de trabajo nacionales en Centroamérica, estas limitantes a la expansión del mercado laboral regional se presentan de manera diferenciada en el territorio. Los nichos laborales predominantes pueden ser más o menos heterogéneos según las características de la estructura productiva del país de destino. Por ejemplo, en Costa Rica, donde se registra un sector industrial más relevante, el porcentaje de fuerza de trabajo inmigrante ocupada en el mismo, tenderá a ser mayor. Sin embargo, también cuenta la diversidad productiva del país de origen. Muchos de los migrantes suelen buscar empleos en las áreas en las que estaban ocupados en estos países (Morales y Herradora, 2011).

Asimismo, varía la exposición de los trabajadores migrantes a la precariedad laboral. A pesar de que en todos los países se han registrados procesos de desregulación e informalización de empleo, la precariedad laboral está más extendida en unos países que en otros (Morales, 2012).

⁵ Según Morales (2002, p.46 y 47), los empleos agrícolas a los cuales acceden los trabajadores migrantes tienden a ser temporales y requerir que los trabajadores migrantes se sumen a dinámicas migratorias internas, con tal de satisfacer la demanda de fuerza de trabajo estacional que puede surgir en plantaciones de diferentes territorios del país receptor. Además, suelen ser facilitados por intermediarios, quienes en algunos casos, despojan a los trabajadores de una porción de sus salarios. Esta figura de contratación suele aparecer con mayor frecuencia en empleos temporales (p.47). A su vez, están asociados por lo general, con la realización de actividades riesgosas, especialmente si se desempeñan sin la protección adecuada (p.47).

3) Expansión demográfica

Las limitaciones estadísticas en el registro de las migraciones intrarregionales impiden observar de manera detallada las variaciones en las características particulares de la fuerza laboral. Sin embargo, se ha identificado de manera general que en las últimas décadas, el mercado laboral regional se ha ampliado en términos demográficos, en tanto se ha diversificado el perfil de la población que participa en los flujos migratorios intrarregionales.

En el pasado, esta migración comprendía por lo general a hombres en edad productiva que eran jefes de familia, poseían un bajo nivel educativo y bajos ingresos y/o eran originarios del área rural (Morales, 2002). Actualmente, se registra una mayor participación femenina y una movilidad laboral que ya no solo se limita a los jefes de familia, sino que también abarca a miembros de su núcleo familiar (Acuña, et al., 2011). Además, se presentan algunos cambios en el perfil educativo de la fuerza laboral migrante. Si bien, estos flujos migratorios aún concentran población con un bajo nivel educativo, la diversificación de las actividades económicas en determinados países de destino, ha dado lugar a que migre fuerza laboral con un nivel educativo terciario, como la que se dirige a Costa Rica o Panamá (p.37).

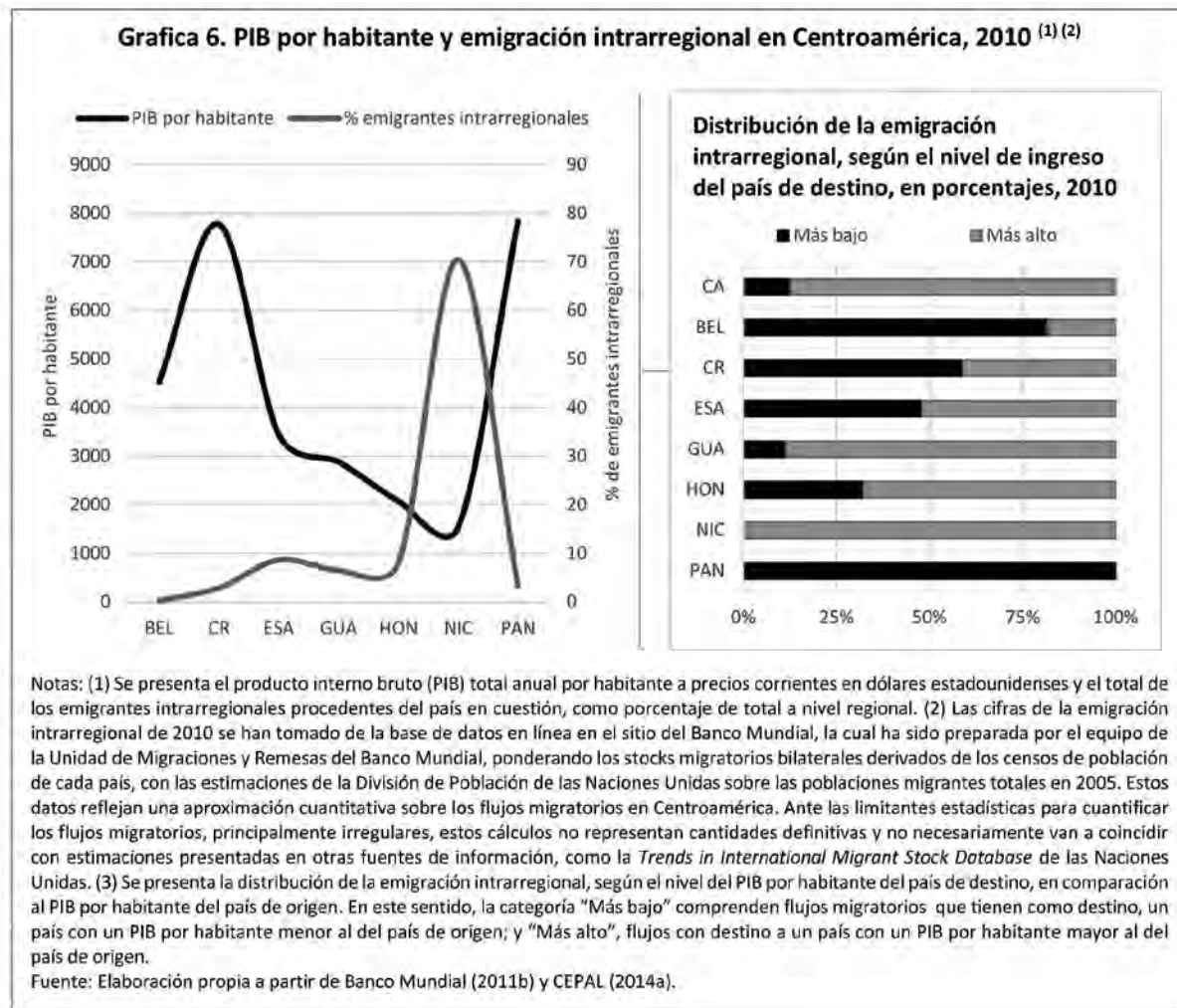
III. Algunos determinantes en la expansión del mercado laboral regional

La ampliación del mercado laboral regional identificada en las últimas décadas se relaciona de manera estrecha con las motivaciones que han propiciado la expansión de los flujos migratorios intrarregionales. Según la OIM (2013) y Ratha y Shaw (2007), existen diferentes condiciones de carácter económico, social, demográfico, político y ambiental que operan como “factores de empuje” o “*drivers*” de la migración internacional, incluida la intrarregional. Estas condiciones influyen en las decisiones de los individuos asociadas por ejemplo con el país de destino (expansión territorial), el área de inserción laboral en la sociedad de destino (expansión económica), el tipo del movimiento migratorio, entre otras. Por lo tanto, estos factores de empuje o *drivers* de la migración determinan de alguna manera las características de la expansión del mercado laboral regional, desde el punto de vista de la oferta de fuerza laboral.

A nivel **económico**, se distingue que “*la creciente diferencia en los niveles de vida y de salarios entre los países actúa como un imán que atrae a los migrantes hacia los países que tienen niveles de vida más altos o un mayor índice de crecimiento económico y mejores oportunidades de trabajo*” (OIM, 2013, p.32). Si bien, en el caso de la migración Sur-Sur, como la que se da entre los países centroamericanos, las diferencias entre los países pueden ser menores, estas no dejan de ser importantes. “*La migración entre áreas con niveles similares de ingreso puede ayudar a las familias a diversificar sus ingresos y reducir el riesgo de quedarse sin él*” (Ratha y Shaw, 2007, p.19). Por lo tanto, las “*pequeñas diferencias en el ingreso entre los diferentes países*” cuentan en la configuración de los principales países de destino (p.17). En zonas geográficas con ingresos similares, los flujos migratorios intrarregionales suelen dirigirse principalmente a los países con los ingresos ligeramente más altos.

De acuerdo a estimados calculadas a partir del Banco Mundial (2011b) y CEPAL (2014a), la migración intrarregional procede de manera predominante de los países de la región con los menores ingresos por habitante y se dirige hacia aquellos que tiene un nivel de ingreso mayor al del país de origen (Gráfica 6).

Asimismo, se identifica que la emigración intrarregional procedente de los países con mayor PIB por habitante de la región (Costa Rica, Belice y Panamá) se dirige de manera notable a otros con ingresos inferiores. De acuerdo a Ratha y Shaw (2007), los países de bajos ingresos albergan oportunidades que los individuos procedentes de países con un ingreso más alto pueden aprovechar para ganar ingresos más altos que en su país de origen.



Además, se identifica que las proyecciones de bienestar económico que se desean obtener con la decisión de migrar están relacionadas con el tipo de migración realizada y la selección del país del destino. Por ejemplo, los migrantes permanentes se ven más atraídos por países de destino que les permitan progresar sostenidamente en el futuro (Maleta, 1995); los temporales que permanecen en el país de destino por un período de tiempo más largo se interesan por oportunidades salariales que les permitan acumular capital para enviar remesas a su país de origen o realizar una inversión cuando regresen (p.95); y aquellos que migran de manera estacional en temporadas de alta ocupación laboral se ven más motivados por la seguridad de encontrar un empleo en el corto plazo y un salario llamativo no solo en términos nominales, sino que en relación a la capacidad de ahorro que pueden tener de acuerdo al costo de vida tanto en el

país receptor como el país de origen. *“Para estos migrantes que dejan su casa y una familia a la cual deben volver en el corto tiempo, la posibilidad de traer dinero sobrante a casa es más importante que el monto total ganado”* (p.95).

Por otro lado, se reconoce que la opción por migrar de una manera más económica está asociada con la decisión de migrar a un país geográficamente más cercano. *“Los costos de migrar a un país cercano son por lo general menores a que si el desplazamiento se dirige a un lugar más distante”* (Ratha y Shaw, 2007, p.2). Esta situación incentiva la migración a países vecinos aunque estos tengan un nivel de ingreso más parecido al país de origen, especialmente entre los sectores de más bajos ingresos que cuentan con los recursos insuficientes para emprender un viaje más largo.

A nivel social, se observa que la existencia de redes étnicas, comunitarias o familiares de migrantes en el país de destino puede promover aún más la migración porque facilita el proceso migratorio de otras personas (OIM, 2013). En el caso centroamericano, este tejido social ha motivado de manera histórica la migración intrarregional, especialmente de carácter transfronterizo (Morales, 2002) y actualmente juega un “papel fundamental en el proceso de inserción en las sociedades de destino” (Acuña, et al., 2011, p.51). Estas redes sociales proporcionan información básica sobre las condiciones de vida en el país de destino, como los lugares de empleo y los trabajos disponibles (Acuña). Por lo tanto, actúan como intermediarios laborales informales, cuyo influencia puede apreciarse en la relación entre nacionalidad y empleo (Ratha y Shaw, 2007).

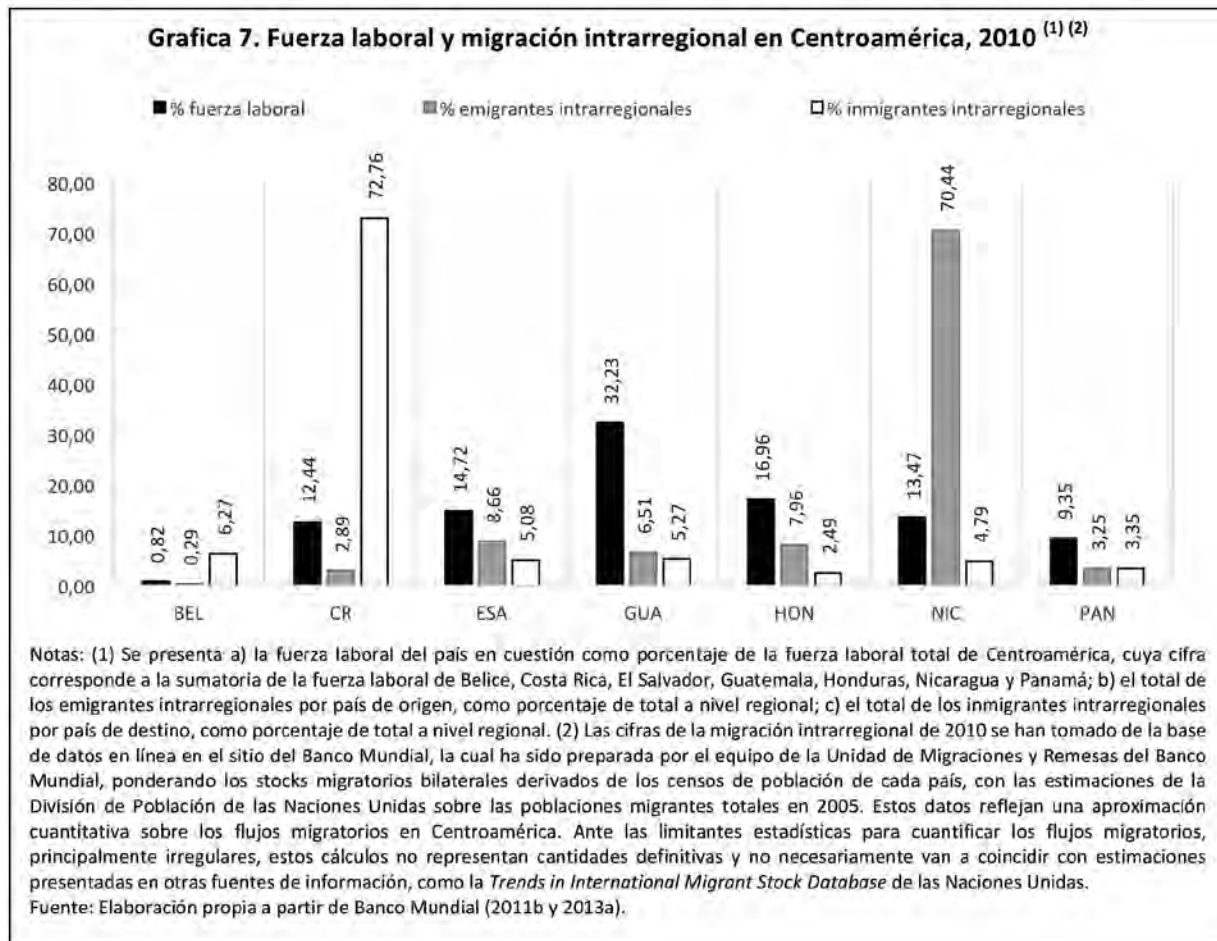
Además, “reducen los costos e incertidumbre asociada con la migración” (p.16). En la región, estas redes suelen apoyar a familiares, amigos o personas procedentes del mismo país, facilitándoles “alojamiento o alimentación durante el período de búsqueda de empleo o un monto de dinero para los días inmediatos a su llegada” (Acuña, et al., 2011, p.51).

Sin embargo, su predominio en la gestión migratoria puede contribuir a la prevalencia de la irregularidad (Morales, 2007)⁶ y a una mayor segmentación del mercado laboral regional que a la larga restringe las oportunidades de los trabajadores migrantes, según su nacionalidad⁷.

A nivel **demográfico**, se reconoce que los excedentes de mano de obra pueden dar lugar a subempleo y desempleo, lo cual puede generar incentivos para la emigración (OIM, 2013) hacia países con una mayor demanda de fuerza laboral. En el caso de Centroamérica, se identifica una emigración intrarregional de los países con mayor volumen de fuerza laboral hacia aquellos que tienen una menor. En 2010, los cuatro países con el volumen de población económicamente activa más significativo en la región (77,38%), fueron precisamente los cuatro principales fuentes de origen de emigrantes intrarregionales (95,58%); y a la vez, dos de los tres países con menor volumen de fuerza laboral fueron el destino de la mayor parte de inmigrantes intrarregionales (79,03%) (gráfica 7).

6 En Centroamérica, el fortalecimiento de las redes sociales como intermediarios del proceso migratorio ha dado lugar a condiciones que *“han facilitado la organización de modalidades no regularizadas de migración y detrás de ellas, regímenes precarizados de empleo de trabajadores migrantes, bajo los cuales han florecido prácticas que tienden cada vez más la desprotección de los derechos laborales”* (Morales, 2002, p.7).

7 Si bien, las redes sociales facilitan al inicio la integración de los inmigrantes en las sociedades de destino, su influencia en la estructuración de la vida de los inmigrantes - como su empleo y lugar de vivienda-, pueden dar lugar a la creación de enclaves segmentados que a la larga, pueden tener un efecto negativo sobre su proceso de inclusión social en el país de destino (De Palo, et al, 2007, p.4). En tanto están relacionadas con el acceso a empleo (Ratha y Shaw, 2007, p.17), pueden llevar a la creación de nichos en el mercado laboral según su nacionalidad que pueden restringir las oportunidades laborales a las cuales los inmigrantes de determinados países de origen pueden acceder.



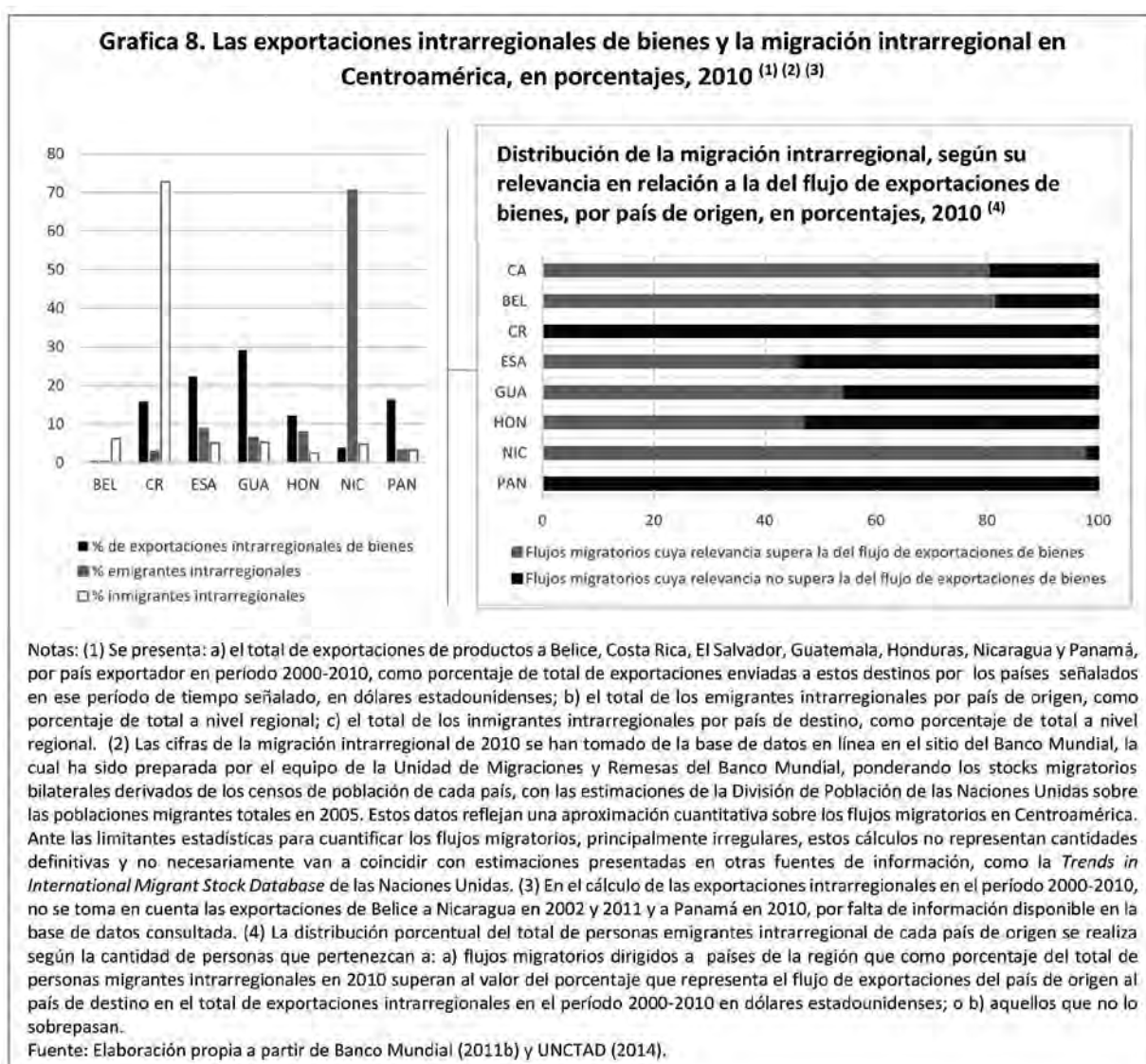
A nivel **político**, se distingue que los conflictos o las disputas territoriales por grupos armados (OIM, 2013, p.33 y Ratha y Shaw, 2007) también pueden impulsar la migración, especialmente a países vecinos, por las facilidades que existen para desplazarse con el corto plazo. En la década de 1980, factores de esta naturaleza incentivaron la migración hacia países con nivel de seguridad mayor como Belice o Costa Rica (Morales, 2007); y tras el agravamiento de la inseguridad y la violencia que se ha registrado en los últimos años en Guatemala, El Salvador y Honduras, estos motivos están cobrando una mayor importancia.

A nivel **ambiental**, se aprecia que “algunos individuos migran para tomar ventaja de determinados patrones climáticos estacionales” generalmente asociados con los ciclos de producción agrícola (Ratha y Shaw, 2007, p.19) y otros para huir de los efectos de diversos desastres ecológicos (p.21). En el caso de Centroamérica, esta clase de factores impulsan la migración intrarregional de trabajadores agrícolas que migran de manera temporal para satisfacer la demanda de mano de obra intensiva que se registra en determinadas estaciones, como la de cosecha de diversos productos de agro-exportación (Morales, 2007).

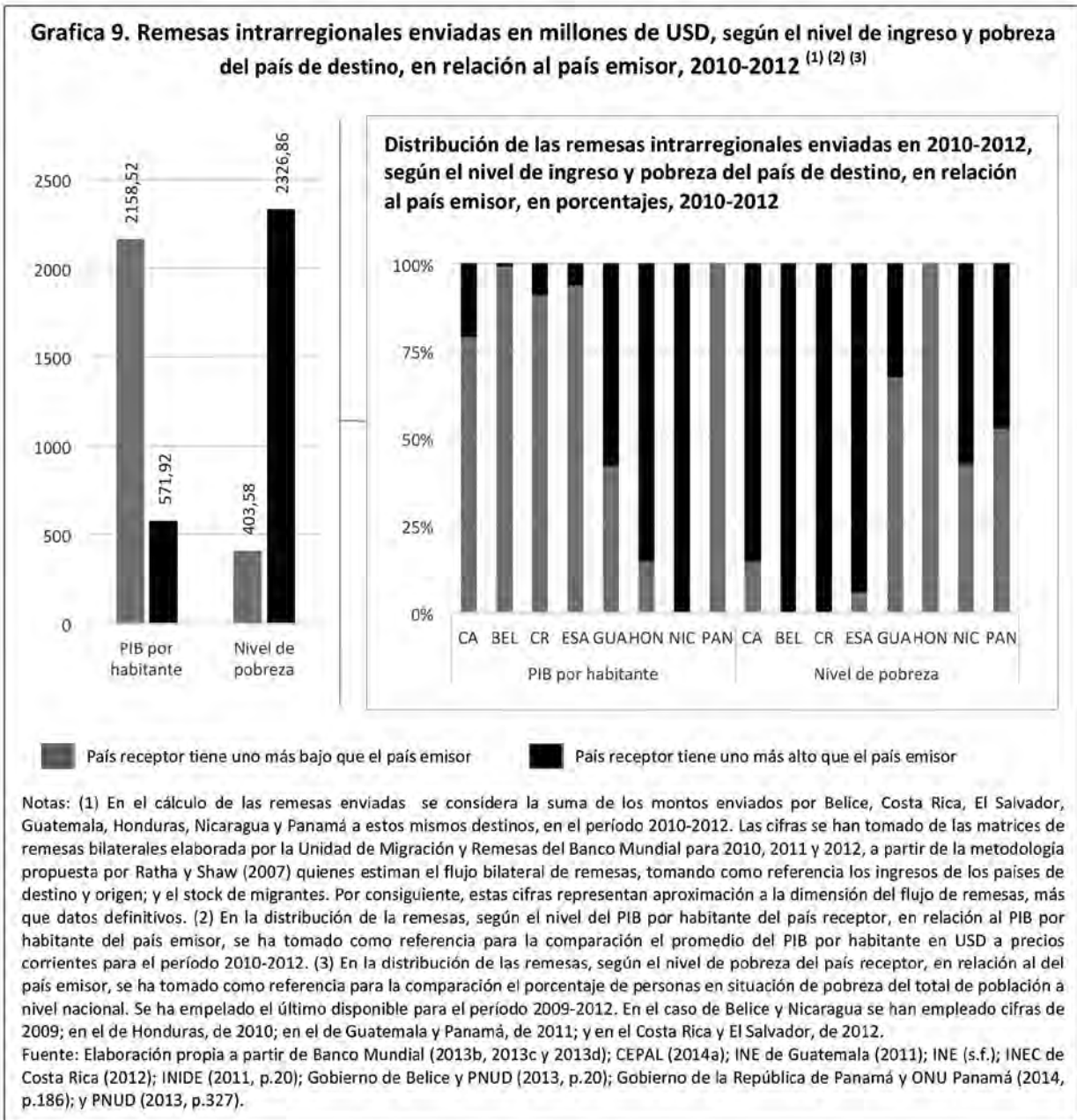
IV. Beneficios y desafíos del mercado laboral regional

Las migraciones intrarregionales han propiciado la conformación de un mercado laboral regional que contribuye a la profundización de la integración económica en Centroamérica. Según estimados del Banco Mundial (2011b) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) (2014), aquellos países que tienen una menor participación en el flujo de exportaciones intrarregionales de bienes (Belice y Nicaragua) tienen un papel más importante en la migración intrarregional, ya sea como país de destino u origen (gráfica 8).

Estos flujos migratorios intrarregionales son una expresión de integración regional (Morales, et al., 2011b, p.133) que en algunos casos, puede dar cuenta de vínculos bilaterales más significativos a nivel regional que los establecidos en el marco de la exportación de bienes. En la mayoría de los países de la región, más del 40% de la emigración intrarregional comprende flujos emigratorios que en términos regionales son más relevantes que el flujo de exportaciones de bienes del país de origen en al de destino (gráfica 8).



Asimismo, este mercado laboral regional promueve una mayor cohesión regional. De acuerdo a cálculos del Banco Mundial (2013b, 2013c y 2013d), la mayoría del flujo de remesas que genera esta migración intrarregional se envía por un lado de países con ingresos más altos que el país receptor y por otro, de países con menores niveles de pobreza que el país de destino (gráfica 9). Si bien el monto de las mismas puede ser pequeño en relación al monto total de remesas recibidas⁸, su impacto microeconómico es innegable, especialmente en el aumento de ingresos de aquellos que viven en pobreza (Ratha y Shaw, 2007, p.2), quienes precisamente son los que suelen participar en estos flujos migratorios intrarregionales.



8 De acuerdo a datos del Banco Mundial (2013a, 2013b y 2013c), Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá recibieron en conjunto USD\$ 39.117,06 millones en concepto de remesas entre 2010 y 2012 procedentes de todos los países del mundo. En ese período las remesas intrarregionales ascendieron a USD\$ 2730,44 millones. Es decir que solo representaron el 6,98%.

Este mercado laboral regional es un mecanismo para promover una mayor inclusión social (Morales, et al., 2011b), especialmente de familias más desfavorecidas que hasta la fecha, han recurrido a la migración intrarregional como una estrategia para obtener un bienestar que no obtendrían en su país de origen (Acuña, et al., 2011).

Sin embargo, las condiciones en las que opera debilitan su capacidad para impulsar procesos de desarrollo más incluyentes (Morales, et al., 2011b) e incluso dan lugar a que reproduzca o hasta exacerbe la exclusión social de su entorno.

En este contexto, las deficiencias en la calidad del empleo al cual acceden los trabajadores migrantes, la irregularidad en el estatus migratorio y laboral, la falta de acceso a servicios sociales básicos, la discriminación social y las limitantes de la gestión gubernamental en el abordaje de las migraciones laborales figuran como unos de los desafíos más importantes en la conformación de un mercado laboral regional más incluyente y en consecuencia, menos excluyente (Morales, 2007, p.305-306). Su abordaje requiere acciones regionales y nacionales que entre muchas cosas, tomen en cuenta que:

- Los migrantes intrarregionales tienden a ocuparse laboralmente, “*generalmente aceptando condiciones deficitarias de contratación y de garantías sociales*” (Morales, 2002, p.45) que por lo usual son inferiores a las ofrecidas a los trabajadores locales (Morales, 2007). Sin embargo, esta inserción desfavorable más que el resultado de una decisión individual responde a las condiciones en las cuales funciona el mercado laboral regional, el cual puede corregir los desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo de los mercados laborales nacionales, pero no puede solventar las distorsiones asociadas con la desregulación e informalidad laboral que los mismos padecen en diferente medida (Morales, 2012). El mercado laboral regional reproduce la precariedad que se deriva tanto de la informalidad y desregulación laboral que han heredado de manera histórica los mercados laborales nacionales, así como a las tendencias globalizadoras que han potenciado la generación predominante de empleos de baja calidad, “en un contexto de debilitamiento de la capacidad organizativa y negociadora de la clase trabajadora, y de la imposición de normas flexibilizadoras que debilitan la protección de derechos laborales” (p.20).

Por lo tanto, la reducción de la precariedad laboral de los trabajadores migrantes intrarregionales requiere no solo una mayor supervisión del cumplimiento de derechos o una mayor sensibilización de los migrantes sobre sus derechos, sino que también una transformación de las estructuras productivas que en el largo plazo lleve a la generación de empleos de mayor calidad.

La irregularidad migratoria es una práctica bastante extendida en la migración intrarregional, especialmente de personas que viven en pobreza (Morales, 2007 y 2012). Aunque no suele ser un impedimento para la obtención de empleo en los países de destino (Acuña, et al., 2011), está asociada a una mayor desprotección de los derechos laborales - especialmente si se acompaña de una carencia de documentos de identidad- (Morales, 2002 y Acuña, et al., 2011); vulnerabilidad frente a abusos de las autoridades u otros agentes que intervienen en el proceso migratorio (Morales, 2007; Ratha y Shaw, 2007; y Acuña, et al., 2011) y renuencia a reclamar el respeto de derechos ante las autoridades (Acuña, et al., 2011). Además, conlleva generalmente a la irregularidad laboral (Morales, 2012), la cual a su vez, fomenta la permanencia en empleos de

baja calidad y poco remunerados (Münz, 2008) y reduce el aporte de los trabajadores migrantes a las finanzas públicas (Maleta, 1995).

En ese sentido, representa una situación que lejos de ser un mero problema de control migratorio en fronteras, constituye uno de los mayores retos en el aumento de la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes y su contribución al desarrollo de los países de destino y origen. Su abordaje requiere reconocer que la migración irregular es una decisión motivada por amplio conjunto de condiciones sociales, económicas, jurídicas e institucionales, ajenas a la situación de los individuos.

Las prácticas empresariales que privilegian la contratación de trabajadores con estatus irregular bajo condiciones más desfavorables a lo legalmente permitido como estrategia para reducción de costos de producción; y las normas jurídicas ambiguas o demasiado restrictivas que se traducen en procedimientos migratorios engorrosos y costosos que dificultan la obtención de las autorizaciones migratorias ya sea en el país de origen y de destino incentivan la movilidad irregular (Ratha y Shaw, 2007), al igual que las redes sociales que ante la ausencia o limitantes de la acción pública, facilitan mecanismos migratorios informales (Morales, 2012).

Estos factores también fomentan la irregularidad laboral. En los países centroamericanos para trabajar regularmente, no basta tener una condición migratoria regular, se requiere tramitar una autorización de trabajo (Acuña, et al., 2011).

Por lo tanto, los mercados laborales regionales operan bajo una irregularidad dual, una de naturaleza migratoria y otra laboral. Los países de la región pueden contribuir a reducirla, por medio de la facilitación de procesos de gestión migratoria y laboral más ágiles, menos costosos y más adecuados a las particularidades de la diversidad de desplazamientos intrarregionales que se registran hoy en día. El proceso de integración regional puede apoyar estos esfuerzos, promoviendo acercamientos e impulsando iniciativas articuladas entre dos o más países. El CA4 es una muestra de cómo la integración regional puede contribuir a una movilidad migratoria más regulada, pese a las limitantes que pueda tener, por ejemplo, en la concesión de derechos laborales.

Más que iniciativas ambiciosas, la atención de este desafío requiere constancia, especialmente en el marco de la integración regional, donde la facilitación migratoria suele avanzar a un ritmo más rápido que la concesión de derechos laborales para los trabajadores migrantes (Ratha y Shaw, 2007 y CEPAL, 2014b).

- El acceso a servicios sociales, como los de vivienda, educación y salud es fundamental para la inclusión social de los trabajadores migrantes intrarregionales, la cual a su vez, es una inversión en capital humano que puede contribuir a aumentar la productividad de sectores económicos rezagados y la recaudación fiscal (De Palo, et al., 2007) en el país de destino. Una política de inclusión social adecuada *“podría aumentar la contribución de los inmigrantes a la economía y aliviar la carga fiscal”* de los trabajadores locales (id.).

En ese sentido, el aporte de los inmigrantes intrarregionales centroamericanos al desarrollo se ve restringido, en la medida que suelen acceder de manera limitada, a servicios como los de educación, agua potable, saneamiento (Acosta, 2013) y protección social (Bounomo, 2013).

Por lo tanto, se requiere avanzar en el desarrollo de sistemas inclusivos de protección social que promuevan la protección de derechos de las personas independientemente de su condición migratoria, tanto desde un punto de vista contributivo como no contributivo; pero también faciliten la portabilidad de beneficios sociales (CEPAL, 2014b). Asimismo, es importante que se promueva la validación de títulos profesionales y técnicos entre países, pasando de la definición de estándares comparables a la certificación de credenciales y competencias (CEPAL). El proceso de integración regional puede proveer las plataformas de cooperación necesarias para aunar esfuerzos en esta dirección.

- Los trabajadores migrantes intrarregionales pueden ser objeto de diversas formas de rechazo en los países de destino y de origen (Morales, 2007), las cuales suelen acompañarse de dinámicas de segregación social y territorial y a la larga, afectan negativamente la cohesión social regional (2011) y por ende, la profundización de la integración social.

Si bien resulta muy difícil dismantelar prácticas asociadas con este rechazo, en la medida que reflejan patrones culturales altamente arraigados, es importante que las políticas públicas se libren de manera gradual de falsos supuestos que resultan de la resistencia de los trabajadores nativos frente a los extranjeros, la cual es una de las principales barreras sociales a la inmigración (Maleta, 1995). En algunas ocasiones se obstaculizan las políticas de facilitación migratoria alegando que significaran la llegada de una fuerza de trabajo que desplazaría a la fuerza de trabajo local y socavaría el nivel de sus salarios al incrementar el *stock* de fuerza laboral disponible. Sin embargo, la evidencia reunida hasta la fecha sugiere que los trabajadores migrantes centroamericanos complementan a la fuerza de trabajo local (Acosta, 2013) y como flujo de migración Sur-Sur, su incremento tampoco reduce el nivel de los salarios de los trabajadores nativos (Ratha y Shaw, 2007).

Asimismo, se requieren políticas apropiadas de intermediación laboral que garanticen una adecuada convergencia de oferta y demanda de fuerza laboral migrante, no solo intrarregional sino que también extraregional. Es oportuno que los países de la región le presten más atención a la llegada de migrantes Norte-Sur, los cuales podrían competir con la mano de obra local con mayor nivel educativo, en el acceso a empleos altamente calificados y remunerados.

- La ausencia o existencia limitada de mecanismos gubernamentales de gestión migratoria no solo ha contribuido a que las familias asuman los riesgos de la migración intrarregional como estrategia de autoempleo, sino que también ha fomentado dinámicas de segmentación territorial y exclusión social que afectan de manera más aguda a las poblaciones más vulnerables.

En este sentido se requiere que, de manera urgente, los países de la región aborden de manera articulada esta problemática ya sea desde esquemas bilaterales o regionales. Más que acciones aisladas de carácter nacional, la expansión del mercado laboral regional requiere respuestas transnacionales que lejos de ser la suma automática de lo que cada quien hace, obedecen a procesos de articulación y cooperación entre las partes involucradas.

Si bien el fortalecimiento de la presencia gubernamental en este tema puede requerir recursos financieros y humanos de los cuales las instituciones encargadas probablemente no dispongan por

el momento, es importante que se promueva una reflexión sobre las prioridades presupuestarias, en la cual no solo figure el costo mismo de las iniciativas a impulsar, sino que también el costo que implica el no cambiar la situación actual.

V. Conclusiones

Si bien la escasez de datos altamente confiables sobre el flujo migratorio entre los países de Centroamérica impide la realización de estudios precisos sobre su papel en la conformación de un mercado laboral a nivel regional, es posible identificar de manera aproximada tendencias generales sobre el tema, a partir de diferentes esfuerzos estadísticos que se han realizado hasta la fecha.

En ese sentido se identifica que, de manera histórica, las migraciones centroamericanas han comprendido principalmente a población económicamente activa que ha alimentado mercados laborales que operan a nivel transnacional; y se han reconfigurado, a partir de su demanda de mano de obra. Actualmente, estos mercados tienen una escala extra regional y otra intrarregional. Aunque los primeros concentran un mayor volumen de la emigración internacional centroamericana, los segundos concentran la mayor parte de la inmigración internacional en la región. El aumento de la emigración extrarregional se ha acompañado de un alza en la emigración intrarregional y en consecuencia, una mayor expansión de la migración intrarregional.

En virtud de la reconfiguración que han experimentado los flujos migratorios intrarregionales en las últimas décadas, el mercado laboral regional se ha expandido en términos territoriales, económicos y demográficos. Detrás de esta ampliación se encuentran factores económicos, demográficos, sociales, políticos y ambientales que impulsan la migración intrarregional. En su mayoría, estos aluden a rasgos estructurales de las sociedades centroamericanas. En la medida que estos se mantengan, existirán dinámicas que impulsen la existencia de este mercado laboral regional y su expansión.

Este mercado laboral regional que alimentan las migraciones intrarregionales contribuye a la integración económica y la cohesión social regional. Sin embargo, su capacidad para promover una mayor inclusión social de grupos sociales más desfavorecidos, se ve restringida por las condiciones excluyentes en las que opera. En ese sentido, aquellos que migran para escapar de determinadas condiciones de exclusión, llegan a un destino donde se enfrentan con las mismas u otras.

Por lo tanto, la construcción de sociedades cada vez más incluyentes demanda que los países de la región diseñen, implementen y evalúen sus políticas públicas no solo pensando en su realidad como origen de migrantes, sino que también de destino. Sin lugar a dudas, esto requiere que los países aúnen esfuerzos para enfrentar diversos desafíos transnacionales de manera articulada y no que actúen de manera aislada.

VI. Referencias bibliográficas

Acosta, P. (2013). Migración intrarregional en Centroamérica. Tendencias y desafíos recientes en Secretaría de la Integración Social Centroamericana -SISCA- (Ed.) (2013) La Integración Social Centroamericana: hacia la construcción de un planteamiento estratégico. San Salvador: SISCA.

Acuña, G.; et al. (2011) Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional. San José: Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, Organización Internacional del Trabajo -OIT- y Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana -CECC/SICA-.

Bounomo, M. (2013). Protección social universal y mercados laborales inclusivos en Centroamérica en Ricardo Córdova y Aída Argüello (Ed) (2013) Migraciones y mercados laborales en Centroamérica. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

Banco Mundial (2011a). Global Bilateral Migration Database. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=global-bilateral-migration>. Recuperado el 10 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2011b). Banco Mundial (2011). Bilateral Migration Matrix 2010. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>

Banco Mundial (2013a). Jobs. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=jobs>. Recuperado el 10 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2013b). Bilateral Remittance Matrix 2010. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2013c). Bilateral Remittance Matrix 2011. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Banco Mundial (2013d). Bilateral Remittance Matrix 2012. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (s.f.). Banco de datos en línea sobre Investigación de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.cepal.org/celade/migracion/imila/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2014a). Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios corrientes en dólares en Estadísticas e Indicadores Económicos de CEPALSTAT. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2205&idioma=e>. Recuperado el 31 de octubre de 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2014b). Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Santiago de Chile: CEPAL.

De Palo, D., et al. (2007). The social assimilation of immigrants. Washington D.C.: Banco Mundial.

Gobierno de Belice y PNUD (2013). Millenium Development Goals Report and Post 2015 Agenda. Belize 2013. Belmopan: PNUD. Disponible en: <http://www.bz.undp.org/content/dam/belize/docs/Millennium%20Development%20Goals/MDG%20Report%20and%20Post%202015%20Agenda%20Belize%202013.pdf>

Gobierno de la República de Panamá y ONU Panamá (2014, p.186). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuarto informe de Panamá 2014. Panamá: Sistema de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_iv_informe_odm.pdf

INE de Guatemala (2011). Resultados ENCOVI 2011. Cuadro 5. Indicadores de pobreza. Disponible en: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida>

INE de Honduras (s.f). Serie de pobreza en población. Disponible en: <http://www.ine.gob.hn/index.php/menu-descargas/category/26-indicadores-de-pobreza>

INEC de Costa Rica (2012). C02 Principales características de los hogares y de las personas, por nivel de pobreza, según zona en Resultados de Encuesta Nacional de Hogares 2012. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/enaho/result/pobreza.aspx>

INEC de Costa Rica (2014). Sistema de consulta de Censo de Población y Vivienda. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>

INEC de Panamá (2014). Sistema de Consulta de los Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/index_censospma.htm

INIDE (2011). Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2009 (EMNV 2009). Principales resultados: pobreza, consumo, ingreso. Managua INIDE. Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/bibliovirtual/publicacion/Informe%20EMNV%202009.pdf>

Maleta, H. (1995) Pobreza, empleo e integración regional en el marco macroeconómico latinoamericano en Centro de Formación para la Integración Regional -CEFIR- (1995). La dimensión social de la integración regional. Montevideo: CEFIR.

Morales, A. (2002). Situación de los trabajadores migrantes en Centroamérica. Estudios sobre Migraciones Internacionales No. 53. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Morales, A. (2007). La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central. San José: FLACSO.

Morales, A. (2011). Presentación e introducción en Abelardo Morales (Ed.) (2011). Migración de relevo. Territorios locales e integración regional en Centroamérica. San José: FLACSO.

Morales, A. (2012). Introducción. Migraciones laborales intrarregionales en Centroamérica: características sociales e inserción laboral en Abelardo Morales - Coord.- (2012). Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo. San José: FLACSO.

Morales, A.; et al. (2011a). Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

Morales, A.; et al. (2011b). Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones: Migraciones, Mercados Laborales y Territorialidad en Abelardo Morales (Ed.) (2011). Migración de relevo. Territorios locales e integración regional en Centroamérica. San José: FLACSO

Morales, A. y Herradora, M. (2011). Movilidad humana en Centroamérica: un intento de mapeo de los flujos migratorios en Abelardo Morales (Ed.) (2011). Migración de relevo. Territorios locales e integración regional en Centroamérica. San José: FLACSO

Münz, R. (2008). Migration, labor markets and integration of migrants: an overview for Europe. Washington D.C.: Banco Mundial.

Organización Internacional para las Migraciones -OIM- (2013). Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo. Ginebra: OIM.

Özden, Ç.; et al. (2011). Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000. Policy Research Working Paper 5709. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5709>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2013). Informe de desarrollo humano El Salvador 2013. San Salvador: PNUD

Segovia, A. (2005). Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia de la Región. San José: Fundación Friedrich Ebert.

Ratha, D. Shaw, W. (2007). South-South Migration and Remittances. World Bank Working Paper No. 102. Washington D.C: Banco Mundial

United Nations Conference on Trade and Development -UNCTAD- (2014). Merchandise trade matrix - product groups, exports in thousands of dollars, annual, 1995-2013 en Trade structure by structure by partner, product or service-category de International trade de UNCTADSTAT. Disponible en: <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>

Sección II.

Flujos migratorios
intrarregionales y
derechos laborales

Mercado de trabajo, derechos laborales y de seguridad social de las personas migrantes y sus familias. Políticas nacionales y buenas prácticas¹

Ricardo Changala Quaglia

De acuerdo al programa establecido durante el Foro Regional realizado los días 24 y 25 de marzo del 2014, uno de los objetivos consistía en identificar buenas prácticas y acciones llevadas a cabo por las instituciones **públicas** en materia de gestión de las migraciones temporales y transfronterizas, así mismo identificar escenarios para la implementación de propuestas.

En este espacio participaron, fundamentalmente representantes estatales asistentes al foro. Varios días antes, se había enviado un formulario con una serie de preguntas sobre los temas a abordarse en el Foro Regional. De tal suerte, esta compilación incluye tanto lo recogido por la vía de los formularios completados como los comentarios o ampliaciones realizadas durante la sesión de trabajo. Esta dinámica permitió tener información de delegados de los ministerios de trabajo, de direcciones de Migración y de entidades de seguridad social de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

Las áreas temáticas en las que se solicitó la información y se ordenó el intercambio de ideas fueron el marco normativo vigente, marco institucional vigente, políticas públicas, buenas prácticas y otros comentarios, por lo que la compilación y sistematización se organiza de esa forma lo cual se considera de especial importancia, tanto para el abordaje de temas asociados con el mercado de trabajo, como para potenciar la colaboración horizontal en la gestión de las migraciones regionales.

¹ Para mayor profundidad sobre este tema ver Changala R. (2014) Migraciones Laborales: Sistematización y análisis de las políticas y los marcos de los acuerdos regionales y nacionales adoptados por los países del SICA. FLACSO sede académica Costa Rica, San José, Costa Rica.

I. Marco normativo vigente

El marco normativo de cada país constituye la referencia fundamental para el desarrollo de las políticas y prácticas en la materia. En virtud de ello, se inicia con la descripción del mismo.

1) Normas constitucionales.

Belice indicó al Social Security Act Chapter 44 of the Laws of Belize Revised Edition 2000-2003 como la norma de rango constitucional relevante.

En el caso de Costa Rica se inicia con una indicación genérica a otras normas constitucionales, entre las que destaca lo siguiente: “Título III Los Extranjeros. Artículo 19.- Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen...”. “Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” y en el “artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine... Los seguros contra riesgos profesionales serán exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales.”

El Salvador destaca el artículo 2 de su Carta Magna: “Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Se establece la indemnización, conforme a la ley, por daños de carácter moral” y el “Artículo 9. Nadie puede ser obligado a realizar trabajos o prestar servicios personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en los casos de calamidad pública y en los demás señalados por la ley”.

Guatemala hace referencia al artículo 100.- Seguridad social. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. También se mencionan los siguientes: Art. 101. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social. Art. 145. Nacionalidad de centroamericanos. También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento, de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifestaren ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen, sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos.

En el caso de Honduras, se cita al Capítulo II- De los Extranjeros, que incluye los arts. 30 al 35. De estos interesan particularmente lo siguientes: Art. 30.- Los extranjeros están obligados desde su ingreso al territorio nacional a respetar las autoridades y a cumplir las leyes. Art. 31.- Los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles de los hondureños con las restricciones que por razones calificadas de orden público, seguridad, interés o conveniencia social establecen las leyes. Los extranjeros, también están sujetos a los mismos tributos ordinarios y extraordinarios de carácter general a que están obligados los

hondureños, de conformidad con la Ley. art. 34.- Los extranjeros solamente podrán, dentro de los límites que establezca la Ley, 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 que puedan desempeñar dichos empleos o prestar tales servicios. Art.35.- La inmigración estará condicionada a los intereses sociales, políticos, económicos y demográficos del país. La Ley establecerá los requisitos, cuotas y condiciones para el ingreso de los inmigrantes al país, así como las prohibiciones, limitaciones y sanciones a que estarán sujetos los extranjeros.

También se señala al art. 137.- En igualdad de condiciones, los trabajadores hondureños tendrán la preferencia sobre los trabajadores extranjeros. Se prohíbe a los patronos emplear menos de un noventa por ciento de trabajadores hondureños y pagar a estos menos del ochenta y cinco por ciento del total de los salarios que se devenguen en sus respectivas empresas. Ambas proporciones pueden modificarse en los casos excepcionales que la Ley determine.

Para el caso de Panamá, se incluye el Título II de la Constitución Política de la República de Panamá. Acto Legislativo No.1 de 2004, Nacionalidad y Extranjería, con los siguientes artículos: Art. 8.- La nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional. Art. 14.- La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y de demográficos del país. Adicionalmente se agregan los siguientes textos: Art 109. - Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social. Artículo 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales. El Estado creará establecimientos de asistencia y previsión sociales. Son tareas fundamentales de estos la rehabilitación económica y social de los sectores dependientes o carentes de recursos y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos, los inválidos indigentes y de los grupos que no hayan sido incorporados al sistema de seguridad social.

2) Instrumentos internacionales aplicables

Las representaciones de cada país indican como normas de mayor relevancia en aplicación a las personas trabajadoras migrantes y sus familias, los siguientes instrumentos.

Belice señala la Convención de la OIT sobre Seguridad Social. Costa Rica hace una referencia general a la OIT, los convenios internacionales y al Protocolo de la Convención de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Salvador y Honduras mencionan la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Guatemala destaca la Conferencia Internacional del Trabajo, 92 Reunión 2004. Panamá se refiere a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967, Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar

la Trata de Personas de 2000, El Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de 2002, Convenio 100 de la OIT relativo a la igualdad en remuneración y Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en ocupación y empleo.

3) Acuerdos bilaterales con otros países

Sobre los acuerdos bilaterales en materia de migraciones laborales, los representantes de los países refieren la existencia de diferentes instrumentos, entre ellos los que se citan a continuación.

Belice menciona el Acuerdo de CARICOM sobre Seguridad social (SI N° 5 of 1998) y un acuerdo con los Países Bajos cuyo contenido no se precisa. Costa Rica menciona la sucesión de acuerdos binacionales con Nicaragua para la migración de trabajadores temporales para la agricultura. Guatemala señala que existen acuerdos entre el IGSS y los Seguros Sociales de los países centroamericanos. Panamá hace referencia a los convenios de participación a instancias internacionales como Asociación Internacional de Seguridad Social Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Consejo de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana, Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Reunión del Sector Salud de Centroamérica y República Dominicana. El Salvador y Honduras no mencionan acuerdos bilaterales para compartir.

4) Leyes nacionales específicas

La delegación de Belice también menciona en este nivel a la Ley de Seguridad Social, capítulo 44. Costa Rica señala como legislación nacional relevante el Código de Trabajo, la Ley General de Migración y Extranjería, y el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como otras leyes específicas. El Salvador se refiere al Código de Trabajo, Código de Comercio, Ley de Extranjería, Ley de Migración. Guatemala menciona el Decreto 295 del Congreso de la República (Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social). Honduras incluye las regulaciones principales provienen del Código del Trabajo (art. 11), Decreto Legislativo 110 de 1966 (carné de trabajo para extranjero), Ley de Migración y Extranjería. Panamá refiere a la Ley 3 de 2008 (Autoridad Nacional de Migración), ley N° 16 de 1984 de Atención de Urgencias de la CSS, Decreto Ley N° 16 sobre Migración (30 de junio de 1960). También la Ley N° 51 de 2005 y Título III Derechos y Deberes Individuales y Sociales Capítulo 3 del Trabajo y capítulo 6 de las garantías sociales.

5) Normas Reglamentarias o administrativas relevantes

Belice indica que las normas reglamentarias o administrativas más importantes son las Registration Regulations; Benefits Regulations; Contributions Regulations. Costa Rica menciona el Reglamento Interior de Trabajo de la Caja Costarricense de Seguro Social y las directrices institucionales. Guatemala menciona los Acuerdos de Junta Directiva que regulan los Programas de Enfermedad, Maternidad y Accidentes -EMA-, así como el Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia -IVS-.

II. Marco Institucional Vigente

1) Institución rectora

Belice indica que la instancia rectora es la Junta de Seguridad Social. Costa Rica señala al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a mercado laboral, y a la Dirección General de Migración y Extranjería para gestión migratoria en general. El Salvador indica que corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Guatemala hace referencia al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Honduras indica que corresponde a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social la emisión de carné de trabajo, análisis y estudio de porcentajes permitidos por la Ley, y a la Dirección General de Migración y Extranjería lo correspondiente a emisión de permisos especiales de permanencia y naturalizaciones. Panamá indica que corresponde la rectoría al Servicio Nacional de Migración.

2) Otras instituciones estatales relevantes

Belice indica que los aspectos migratorios cuentan con la participación de otras instancias relevantes, tales como el National Health Insurance, Ministerio de Trabajo, Immigration and Nationality Services, y el Departamento de Policía. Por su lado, Costa Rica enlista a la Caja Costarricense del Seguro Social, la Defensoría de los Habitantes, y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Salvador indica como instancias relevantes a la Dirección General de Migración y Extranjería y al Ministerio de Hacienda. Guatemala menciona al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y al Ministerio de Relaciones Exteriores. Honduras indican que son relevantes la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización Secretaría de Relaciones Exteriores. Panamá hace referencia al Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Caja de Seguro Social, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Desarrollo Social.

3) Instancias de coordinación interinstitucional importantes

Belice menciona las inspecciones conjuntas que realizan la Junta de Seguridad Social, el Ministerio de Trabajo y el Servicio de Inmigración y Nacionalidad. También se mencionan encuestas nocturnas realizadas en forma conjunta entre la Junta de Seguridad Social y el Departamento de Policía, Servicio Nacional de seguros de salud, sobre cobertura de salud. En Costa Rica existe el Consejo Nacional de Migración y comisiones especiales. Para Guatemala se señalan los contactos con gremios del Sector Empresarial Organizado, Asociaciones de Cañeros, entre otros. Panamá menciona el Gabinete Social de la Presidencia de la República. El Salvador y Honduras no mencionaron nada en este rubro.

4) Instancias de diálogo entre instituciones del Estado y la sociedad civil

Belice indica que se establecen consultas en el marco del Occupational Safety and Health Act y también revisiones y consultas en temas relevantes con sector sindical. Costa Rica expresa que existen mecanismos de diálogo con la sociedad civil, mediante el Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica y el Foro de Población Migrante. Guatemala menciona a las organizaciones de trabajadores. Honduras hace referencia al Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH). Panamá se refiere a la Asamblea Legislativa y a la Mesa de Concertación Nacional apoyada por el PNUD.

5) Actores no estatales que participan o coordinan proyectos sobre la temática

Belice indica que existen algunos actores relacionados con proyectos sobre la temática, tales como Asociación de bananeros, Asociación de productores de cítricos, Asociación de productores de caña de azúcar, sector agro-productivo, Cámara de comercio e industria de Belice, Oficina de Comercio de Belice, comunidad india, comunidad china, consulados y embajadas, OIM, UNHCR, entre otras. Costa Rica hace mención a OIT, OIM, FLACSO. Guatemala indica que la OIT, OIM y OISS mantienen relación con el tema migratorio. Honduras incluye en la lista a la OIM, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Foro Nacional Para las Migraciones en Honduras (FONAMIH), Asociación red de comités de migrantes y familiares de Honduras – (RED COMIFAH), Pastoral de Movilidad Humana- PMH. Panamá menciona a OIT y PNUD.

III. Políticas públicas

1) Políticas o lineamientos de actuación de instituciones estatales en relación con las personas migrantes trabajadoras y sus familias.

La delegación de Belice manifestó que mientras la persona migrante cuente con carnet válido de seguridad social, puede recibir los beneficios correspondientes tal como lo prescribe el CARICOM Free Movement of Skilled Persons Act. Costa Rica señala a la recién emitida Política Nacional Migratoria, y algunas iniciativas de información para la personas migrantes, como las preguntas frecuentes específicas para el trabajador migrante publicadas en el portal del MTSS. En Guatemala toda persona nacional o extranjera tiene derecho a recibir atención de emergencia por cualquier causa y por cualquier institución. Cuando no son afiliados al Régimen de Seguridad Social, pueden ser atendidos en casos de no emergencia por la red de servicios del Ministerio de Salud y Asistencia Social sino pueden pagar un servicio privado. El Salvador, Guatemala y Panamá no mencionaron política pública alguna.

2) En relación a categorías o grupos específicos de personas migrantes trabajadoras como mujeres, niñez, adolescencia, indígenas, afrodescendientes, discapacitados, etc.

En este rubro, solo Costa Rica aportó información indicando que las políticas institucionales de la CCSS en relación a estas poblaciones es garantizarles el acceso a los servicios de salud amparados en el principio de solidaridad y universalidad que rigen la institución. Por su parte, el Patronato Nacional de la Infancia cuenta con un protocolo de denuncia de trabajo infantil, y la DGME ha creado un equipo de respuesta para la atención de víctimas de trata laboral. Se cuenta y se utiliza como guía el Protocolo a la Convención de Palermo.

3) En relación con personas migrantes trabajadoras y sus familias en sectores específicos de la economía (ej: café, agricultura en general, construcción, servicios, etc.) y/o para regiones específicas del país (ej: zonas fronterizas, zonas francas, etc.)

Costa Rica indica que se ha establecido que los trabajadores ocasionales migrantes que arriban al país para la cosecha de caña de azúcar, recolección de café y demás actividades deben ser asegurados por parte de los patronos que gestionan su ingreso al país. El MTSS realiza diferentes estudios sobre el mercado

laboral y realiza recomendaciones técnicas a la DGME para la autorización de contratación temporal en la agricultura. Guatemala menciona que para los trabajadores migrantes internos temporales de la caña de azúcar, el sector privado tiene organizada red de servicios de salud para atención preferentemente de casos de emergencias. Por su lado, Honduras está promoviendo un proyecto denominado “Gestión de Movilidad Laboral de los Trabajadores Agrícolas Temporales en el cultivo y corte de Café” vinculado con migrantes nicaragüenses que está aún por aprobarse.

4) En relación con personas migrantes trabajadoras y sus familias en temas específicos como permisos de trabajo, documentación para ingreso al país, prestaciones laborales, salarios, seguridad en el trabajo, seguridad social, derechos colectivos, etc.

Costa Rica menciona que el MTSS ha establecido un salario mínimo a devengar, ajustado anualmente por costo de vida, para todos los trabajadores. Asimismo, al ser personas asalariadas, deben cotizar tanto para el Seguro de Salud como al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Recientemente se ha emitido una directriz de la Inspección para las denuncias a patronos subcontratistas en forma solidaria (según lo dispuesto por el artículo 3 del CT son responsables solidarios por las obligaciones laborales).

En Guatemala, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social genera los permisos de trabajo para extranjeros y supervisa el cumplimiento de la normativa laboral. La Dirección de Migración y el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargan de facilitar la documentación para el ingreso y egreso del país. El IGSS inspecciona que los empleadores y trabajadores estén cotizando al Régimen de Seguridad Social, según la normativa vigente de los programas.

IV. Experiencias

1) Exitosas. Lecciones aprendidas y sugerencias a futuro

Belice indica como experiencia exitosa la práctica de la Junta de Seguridad Social, en cuanto a no hacer diferencia entre los trabajadores sean estos migrantes o no, siempre que cuenten con número de seguridad social, y en tanto se cuente con este número, también es susceptible de aseguramiento por el Servicio Nacional de Seguros de Salud. También destacan el acuerdo en proceso con Guatemala sobre permisos de trabajo, de 3 meses a 1 año, para la agricultura. Se entregan pases locales, solo para Guatemala, con 72 horas para que se regularicen, atendiendo especialmente a aquellos que tienen niños.

En Costa Rica la CCSS ha logrado reducir la morosidad patronal y la retención de cuotas no reportadas, por medio de la implementación de políticas dirigidas a reducir este flagelo de la seguridad social costarricense, mediante inspecciones interinstitucionales conjuntas entre la CCSS, MTSS, Ministerio de Salud y la DGME, con el objetivo de regular la situación migratoria de estos trabajadores, dando un uso más racional a los recursos. Puntualmente, se señalan experiencias como: el Proyecto CODESARROLLO CR-NIC sobre movilidad humana ordenada; estudios constantes del Observatorio del Mercado Laboral del MTSS generación de datos actualizados; convenio MRREE-MTSS para autorización a familiares de cuerpo diplomático para trabajar; campañas de divulgación y encuentros empresariales.

El Salvador hace referencia al Proyecto de Regularización de Nicaragüenses (PRORENISA), que permite visibilizar a las personas migrantes que realizan labores informales por cuenta propia, trabajos de índole

agrícola o doméstico, que por un estatus migratorio irregular no acceden a los derechos sociales y previsionales a que tienen derecho.

En Guatemala, en los años 90, hubo mucha coordinación en la costa sur entre el IGSS, Ministerio de Salud y empresarios de la caña, para atender de manera integral a los grupos de trabajadores migrantes y sus familias. Se trataba de mejorar las condiciones de traslado del altiplano a la costa sur, seguimiento a las mujeres y niños sobre buenas prácticas de salud, vivienda adecuada, controles prenatales en su caso y esquemas de vacunación completos en los niños y mujeres embarazadas; se les daba seguimiento al regreso en sus lugares de origen.

Panamá ha implementado la Feria de Crisol de Razas, que consiste en un programa de regularización migratoria, junto al Decreto Ejecutivo 343 del 2012. Permite el acceso directo a la persona a regularización. A la fecha se han regularizado 44 681 personas de distintos países. (Colombia y Venezuela encabezan la lista). Adicionalmente, se realiza la Feria de Afiliación de Empleadas Domésticas, con esta afiliación, los trabajadores domésticos gozarán de las mismas prestaciones y derechos que tienen los trabajadores incluidos dentro del régimen obligatorio. Serán declarados para la afiliación los empleados domésticos que se dediquen en forma habitual y continua a las labores del aseo, asistencia y otras propias del hogar.

2) No exitosas. Lecciones aprendidas y sugerencias a futuro.

Belice señala como una experiencia no exitosa la limitación que tienen los trabajadores migrantes para recibir atención médica, hasta que cuenten con su tarjeta de seguro, aun cuando estén en proceso de aseguramiento. Este proceso puede tomar desde dos semanas hasta tres meses. La recomendación es agilizar el proceso de proporcionar a los trabajadores los permisos de manera oportuna y precisa, de forma que sean cubiertos con todas las prestaciones correspondientes, incluyendo la seguridad social.

Costa Rica indica que a pesar de los controles, aún persiste la explotación laboral de los trabajadores migrante, sobre todo en el campo agropecuario. La contratación terciaria se ha convertido en mercado informal de fuerza de trabajo que la Inspección de Trabajo aún no ha fiscalizado, ejemplo de esto se puede ver en Venecia-Pital, Aguas Zarcas y Monterrey, con empresas en la zona norte de hasta 100 trabajadores. Recientemente se emitió una directriz ministerial al respecto.

En Guatemala los trabajadores migrantes temporales de la caña de azúcar no mantienen la cobertura de los programas de seguridad social, debido a que solo cotizan unos meses al año. Se debe buscar el mecanismo para que coticen todo el año y se mantenga la cobertura de los programas.

Honduras menciona que los trabajadores que entran al país con el C.A. 4 que no les otorga derecho de trabajo en virtud de ser un permiso de turista, quedan desprotegidos de las prestaciones laborales y del Seguro Social.

Panamá no realizó comentarios en este punto.

V. Reflexiones finales

Belice reflexiona en cuanto al apoyo que puede prestar la cooperación internacional para mejorar, agilizar y estandarizar los procesos y redes de coordinación para mejorar aspectos de preocupación mutua, mencionando como áreas de interés las siguientes: mejorar el aseguramiento para las personas migrantes, agilizar los procesos especialmente para los permisos de trabajadores temporales, abordar conjuntamente el uso de documentos fraudulentos y tráfico de personas, compartir bases de datos a nivel interno entre las instituciones relacionadas e identificar los cuellos de botella en la recolección de la información estadística para mejorar el abordaje de las poblaciones migrantes.

La delegación salvadoreña comentó que el actual Gobierno creó un Vice ministerio de los salvadoreños en el exterior, con mayor incidencia en USA y Canadá. Están haciendo estudios actuariales para cubrir también a los familiares de los migrantes. Se explica que hay varias iniciativas en estudio para ampliar la cobertura de seguridad social incluyendo el trabajo doméstico. Se apunta incluso a la cobertura universal. Actualmente hay un promedio de 29 000 extranjeros en el régimen de salud. Por otro lado, la inspectoría está siendo fortalecida. Si se identifican situaciones irregulares, se les afilia retroactivamente. Han contado con el apoyo de GMIES en este fortalecimiento. Aún necesitan más apoyo porque identifican mucha evasión, dado que no pagan horas extras ni otras prestaciones. Se aplican multas por incumplimiento y el patrono tiene 5 días para inscribir a sus trabajadores en caso que esa sea la infracción detectada por los servicios de inspección.

Guatemala señala que en el IGSS se iniciaron estudios para establecer un programa de cobertura a los familiares de migrantes residentes en Estados Unidos que es el principal destino de trabajadores migrantes guatemaltecos y principales generadores de remesas que abastecen estratégicamente la economía nacional. Se espera que se retome el tema en el futuro. El Código de Trabajo es de 1947, pero fue reformado en 1961. Hay normas que nunca se aplicaron. Por ejemplo, el seguro para empleados extranjeros. Ahora se ha implementado un procedimiento para el proceso que debe seguir el empleador con un guatemalteco que va al extranjero, para que tenga los derechos laborales mínimos. De allí que resulta muy importante reglamentar las agencias reclutadoras, evitando malas experiencias que se han tenido por ejemplo con México. Se ha trabajado en una mesa interinstitucional de alto nivel para una oficina de atención integral al migrante. Actualmente se atiende a los repatriados que cada año son miles tanto por vía terrestre como aérea. Allí les ayudan a reinstalarse, certificar habilidades, servicios de salud, etc. Se expiden un permiso laboral, con un procedimiento sistematizado para hacerlo en 8 días.

Honduras resalta que un elemento que provoca mucho trabajo de personas migrantes tiene que ver con la construcción de centros comerciales con mano de obra extranjera. Allí aplican un régimen de trabajo de 4 días de trabajo con 12 horas diarias y 4 de descanso, al igual que en otras construcciones, donde se detecta numerosa mano de obra salvadoreña con alto **índice de irrespeto de derechos laborales**. Adicionalmente, se está elaborando un proyecto con la cooperación de la AECID y OIM en relación a trabajadores nicaragüenses en la cosecha del café. Este debe ser avalado por el empleador ya que se detecta un déficit de mano de obra nacional en el sector, el cual, a su vez presenta condiciones laborales muy malas, en algunos casos prácticamente inhumanas. La idea es legalizar y documentar a estas personas para igualar salarios, seguridad social y demás derechos con las personas locales.

Panamá destaca que la OISS promueve el Convenio Iberoamericano multilateral de seguridad social que es el primer instrumento internacional a nivel iberoamericano que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes, sus familias y trabajadores de multinacionales en el ámbito de prestaciones económicas, mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los diferentes Estados iberoamericanos. Sin embargo, el país no ha ratificado el Convenio porque tiene que adecuar los requisitos de las prestaciones, situación que pueden afectar las finanzas de los riesgos que cubre de acuerdo a la Ley Orgánica N° 51 de 2005. La delegación panameña comentó que antes de la reciente ley, los extranjeros no podían acceder a la seguridad social si no tenían la documentación. La ley N° 51 del 2005 permite inscribirse a la seguridad social ya sea que tengan o no sus papeles ante el Ministerio de Trabajo. La persona cotiza a enfermedad y maternidad y no paga servicios. Se logró promocionar la inscripción de las trabajadoras domésticas, han hecho ferias de afiliación de trabajadoras domésticas. Se da mucha inmigración de extranjeros en Panamá por la construcción de megaproyectos que requieren mano de obra técnica que no existe en el país. Se crearon leyes y decretos en su beneficio, por ejemplo leyes que regulan a personas nacionales con países con buena relación donde se otorga residencia permanente o permiso de trabajo indefinido. También a hijos de más de 5 años se les da residencia permanente. Son beneficios a extranjeros a actividades profesionales que no hay en Panamá a través de permisos temporales. Nuevamente destacan las ferias Crisol de Razas, donde se da oportunidad a los extranjeros de optar a status migratorio temporal.

VI. Conclusiones

La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. Aunque el Estado o los particulares no están obligados a brindar trabajo a los migrantes, si estos son contratados para trabajar, inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a los trabajadores porque los derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida esta en su sentido más amplio. Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y consecuentemente los derechos inherentes a esa condición, se encuentre o no adecuadamente documentado en términos migratorios.

Como se aprecia en esta sistematización, la región americana, incluyendo la subregión de Centroamérica y el Caribe, cuenta con una gama amplia y rica de instrumentos jurídicos, guías para su aplicación, producción doctrinaria y jurisprudencial, organismos intergubernamentales, instituciones especializadas, organizaciones sociales y producción académica que, aunque nunca es suficiente y siempre es perfectible, brindan base más que suficiente para concretar acciones locales y regionales para atender la acuciante realidad de las personas migrantes que se desplazan y trabajan dentro de estos territorios. En particular los países parte del SICA recientemente han aprobado normas jurídicas y acordado planes de acción conjuntos que, valorados globalmente, pueden auspiciar cambios positivos en la materia.

Merece hacer una reflexión en torno a la distancia conceptual y programática existente entre este marco normativo y conceptual, con algunos lineamientos nacionales de países que integran el SICA. Salvo la excepción de Costa Rica que muy recientemente ha aprobado una política migratoria inspirada a los estándares internacionales, el resto de los países presentan otro panorama. Ello puede merecer una lectura positiva en el sentido que instrumentos como la Agenda Estratégica Regional para Asuntos

Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana – SICA adoptada en abril de 2013 están llamados a desempeñar la tarea de locomotoras que abran el camino para los cambios necesarios dentro de los respectivos Estados, en especial en aquellos con notables retrasos en la materia de protección de derechos de las personas migrantes trabajadoras. Pero también puede interpretarse de otra forma, haciendo ver el divorcio existente entre los compromisos que se asumen en escenarios internacionales y su aplicación doméstica. Ello, que puede percibirse habitualmente en diversas áreas, resalta palmariamente en la temática migratoria cuando asistimos a fuertes reclamos contra ciertos países receptores por aspectos en torno a los cuales no se actúa con el mismo celo cuando se trata de atenderlos dentro de las fronteras propias.

La coherencia entre la participación y compromisos asumidos a nivel internacional y su efectiva aplicación se torna especialmente relevante porque los países miembros del SICA integran múltiples espacios intergubernamentales internacionales tanto en el plano regional, subregional y universal además de otros de tipo bilateral o multilateral, con variados alcances temáticos y jurídicos, algunos de los cuales han sido enlistados en este documento. Al fin de cuentas, la relevancia de estos procesos tendrá que ver con su efectividad y eficiencia para resolver los problemas que atienden.

Aunque la información recogida no permite una profundización ni en su conocimiento ni en su evaluación, podemos avanzar en algunas ideas al respecto. En términos generales, no existen políticas públicas sobre trabajadores migrantes sino algunos lineamientos al respecto, excepción hecha de Costa Rica. Para el resto de los países no encontramos una articulación programática que señale marco conceptual, instituciones responsables, objetivos y resultados pretendidos que apunten a atender la temática de los trabajadores migrantes. En algunos casos, los énfasis están puestos en los trabajadores compatriotas que realizan tareas laborales en otros países ya sea en el período en el que están en esos lugares o en el proceso del retorno que muchas veces es forzado, como ocurre en el caso de El Salvador, Honduras y Guatemala. En otros casos, los acentos se ponen sobre aspectos de control fronterizo, seguridad ciudadana, documentación migratoria y cuota de mano de obra extranjera de acuerdo a las necesidades de la economía local, aspectos que se destacan en los casos de Panamá y República Dominicana.

Un desafío claro, entonces, es que las legislaciones domésticas asuman la perspectiva integral que el tema exige y por tanto, si es claro que todos los países son emisores, receptores y de tránsito, la legislación debe atender de forma coherente, ordenada y en base a los estándares internacionales, los tres aspectos mencionados.

Retos para alcanzar una cultura regional del cumplimiento de los derechos laborales de las personas migrantes

Randall Arias

En este documento se presentan algunas reflexiones sobre el papel y las capacidades de los Estados en Centroamérica para la defensa de los derechos laborales de las personas migrantes, explorando los principales retos para lograr una cultura de cumplimiento de esos derechos. Para ello, se parte de la pregunta: ¿cómo crear una gobernanza regional para el cumplimiento de los derechos laborales de las personas migrantes, procurando construir un gobierno efectivo y participativo que genere políticas públicas para el aseguramiento del respeto de los derechos laborales a todas las personas migrantes que trabajen en la región?

Sin duda, la responsabilidad final sobre el respeto de los derechos laborales le corresponde al Estado, especialmente a los ministerios de trabajo en primera instancia y, luego y finalmente, a los tribunales laborales. Aunque la obligatoriedad de la legislación laboral es incuestionable, el rol que ambas instancias realicen en torno a su respeto será insuficiente si no se logra arraigar una cultura de cumplimiento, a partir de la cual los empleadores tengan la convicción de que el respeto a la ley debe ser voluntario y no impuesto, ya sea por los inspectores laborales o, finalmente, por los tribunales de justicia.

La apuesta por incentivos coercitivos será simplemente insuficiente, generando crecientes frustraciones a las personas trabajadoras. Las debilidades estructurales que enfrentan los poderes judiciales y los ministerios de trabajo, a pesar de la notable y creciente mejoría de la efectividad de las inspecciones laborales en la última década, será siempre insuficiente si no se fundamenta en una cultura laboral que privilegie el autocumplimiento tanto de las obligaciones como de los deberes por todos los actores de las relaciones laborales, con énfasis en los empleadores.

Por lo tanto, este documento propone elementos para una agenda básica para construir una gobernanza regional de respeto a los derechos laborales de las personas migrantes - cimentada en un enfoque de autocumplimiento por parte de los empleadores y una adecuada colaboración sistémica entre las diferentes

agencias estatales - que a partir de un óptimo social predeterminado y regido por los principios de libertad, justicia e igualdad permita cumplir la legítima aspiración de miles de personas centroamericanas de acceder a empleo decente.

I. Óptimo de los Estados en la defensa de los derechos laborales: consolidación de una cultura de cumplimiento

El enfoque propuesto supone que el rol del Estado para el cumplimiento de los derechos laborales de las personas migrantes parte de una visión “*pro libertate*”, por medio de la cual se asegure una ciudadanía libre (de temor) de trasladarse y trabajar dignamente en cualquier país, con pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones. Además y más importante, presume la existencia de sociedades que reconozcan, respeten y practiquen esos derechos y obligaciones, por la convicción de que las personas son tan iguales en derechos como cualquier otra, sin importar su origen nacional. Por lo tanto, la puesta en marcha de esta visión conlleva el reto de promover una cultura propicia para la construcción de una sociedad transnacional, en donde las fronteras, en lugar de separar a sus integrantes, los unan.

Esta visión de Estado y sociedad se fundamenta en principios como el de libertad de movimiento y de laborar donde haya oportunidades (siempre y cuando se respeten las reglas impuestas por los países); el de circularidad, reconociendo la necesidad de permitir que las personas se trasladen entre los territorios según las características del mercado de trabajo; y el referido al derecho a la reunificación familiar, evitando uno los efectos secundarios más graves de las restricciones migratorias que es, lamentablemente, la separación de las familias¹.

En consecuencia, es necesario deslindar las dinámicas migratorias del enfoque de seguridad que prevalece en la actualidad en virtud de la violencia que agobia a la región, para así lograr adecuados flujos migratorios intrarregionales. En general las políticas migratorias reales (más allá de los discursos oficiales) siguen estando dominadas por un enfoque de seguridad nacional obsesionado con la creación de nuevas amenazas a la seguridad y la estabilidad.

La acción estatal debe desarrollar normativas y políticas públicas que favorezcan la libre movilidad de las personas y propicien mejores oportunidades de vida, incluyendo el acceso a trabajo decente para todas las personas sin importar su origen, en la medida que el mercado laboral lo permita.

Otra dimensión de este óptimo público consiste en asegurar una cultura de cumplimiento de los derechos laborales, basada en el autocumplimiento voluntario por parte de los empleadores, en donde el cumplimiento forzoso se dé solamente de forma excepcional. Este autocumplimiento de los derechos laborales por parte del empleador se basa en un estado de consciencia que le hace ver cotidianamente que ley lo obliga a cumplir, en donde lo hace de ordinario por una firme convicción, más allá de que exista la amenaza de la coacción estatal para que ajuste su conducta de manera forzosa. En el fondo, se

¹ Esta visión es consistente con el espíritu del Protocolo de Tegucigalpa que crea el SICA, el cual señala en su Art. 2, entre otros aspectos, que la integración centroamericana tiene como objetivos: “c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto; d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos...”

trata de una visión ética empresarial, que trasciende lo jurídico, porque hace girar su conducta en torno a estándares de justicia y no a criterios simplemente legales.

Esta visión conlleva empleadores que cumplen con los derechos laborales de todas las personas de forma oficiosa, por convencimiento y convicción interna de que eso es lo correcto. De tal forma que, solamente por vía de excepción, el Estado deba supervisar, recordar y obligar a los empleadores a cumplir con sus obligaciones. Entonces, supone convertir el cumplimiento de los derechos laborales en un mandato ético empresarial, más allá de la obligación jurídica que de por sí es. Lo mismo aplica para el cumplimiento de las personas trabajadoras de sus deberes laborales. Por consiguiente, esta es una cultura de cumplimiento de doble vía: de los empleadores con respecto sus obligaciones hacia las personas que para él trabajan, y de las personas trabajadoras en cuanto a sus deberes hacia sus empleadores.

Esta cultura se ve complementada por un aparato estatal efectivo en caso de incumplimiento, previniendo, corrigiendo y sancionando de forma rápida y ejemplarizante (observando derechos y garantías), para así disuadir futuras conductas contrarias a la ley. Asimismo debe operar en un contexto nacional y regional en donde se facilite el libre traslado de las personas para la búsqueda de mejores oportunidades de vida (trabajo digno). Para esto se requieren reglas del juego sencillas, sensatas y de bajo costo transaccional, que le permita a las personas que asumen el costo y riesgo de trasladarse a otros países ostentar una condición migratoria regular así como acceso a trabajo decente.

Y en esto, como en otros tantos temas, la región aún tiene serios retos pendientes, para lo cual es importante reiterar el espíritu del proceso de integración relanzado a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa, es decir, una Centroamérica realmente unida.

Finalmente, esta acción estatal debe ser transparente, basada en la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el desempeño gubernamental en cuanto al logro de esta cultura de cumplimiento, tanto en el ámbito local y nacional, como en el regional. Al respecto, la región apenas empieza a dar pasos tímidos en la dirección correcta y por lo tanto, es necesario que se avance mucho más.

II. Cultura del cumplimiento como eje central de la gobernanza de los derechos laborales de las personas migrantes

Esta visión supone una aproximación muy diferente a la prevaleciente sobre los Derechos y en particular los laborales, al menos en nuestra región, en donde se parte del hecho de que a las personas se nos deben recordar nuestras obligaciones, de tal forma que, se asume, si no nos las recuerden permanentemente, adquirimos un derecho a no cumplirlas.

Si bien es cierto el supuesto jurídico de que nadie puede alegar ignorancia de la ley conlleva la obligación ciudadana de conocer esa Ley y sus detalles, es aún más cierto que en muchos temas, y en especial en materia laboral, existe un importante desconocimiento acerca de los derechos laborales en cuanto a su ejercicio efectivo y sus detalles procedimentales, tanto por parte de las personas trabajadoras como de los empleadores. Por ello, es necesario un esfuerzo permanente para dar a conocer los derechos y

obligaciones laborales, en donde los ministerios de trabajo tienen un rol central, y los empleadores una responsabilidad ética fundamental².

Una vez que las personas, y en particular el empleador, sabe que la persona migrante, al margen de su condición migratoria, tiene todos los derechos laborales que la legislación laboral otorga por igual a las personas nacidas en el país, su cumplimiento debe ser automático, impostergable y permanente, siendo entonces innecesario que alguien se lo recuerde, sea la Inspección del trabajo o la misma persona trabajadora.

Por lo tanto, toda aproximación o acción institucional debería estar dirigida a modificar la cultura de incumplimiento, para que así el respeto de los derechos sea sostenible en el tiempo, y no dependa de cuántos inspectores tenga el Ministerio de Trabajo, o de si estos tienen vehículos o viáticos para trasladarse a verificar las condiciones laborales en todos los centros de trabajo, como ocurre en nuestro contexto; o de si, en última instancia, los juzgados laborales obligan al cumplimiento por medio de una sentencia condenatoria (la cual, si llega después de varios años, apenas impondrá una multa que en ocasiones ni siquiera se logra cobrar).

1) La lógica del (in)cumplimiento: nuestro lastre cultural

Tanto empleadores como trabajadores deben tener los incentivos correctos y efectivos para cumplir la ley, donde el papel del Estado se torna central al ofrecer, por medio de legislación y políticas públicas, esos incentivos de forma inteligente. Y destaca como primer incentivo el hacer fácil el cumplimiento de los derechos, de tal forma que los costos transaccionales, tanto para trabajadores pero especialmente para empleadores, sean los más bajos posibles.

Es evidente que entre más complejo sea el cumplimiento de un derecho (por ejemplo la regularización de una persona migrante o el otorgamiento de un permiso de trabajo), más caro es para la persona trabajadora y para el empleador su observancia (costos), ofreciendo por lo tanto menos incentivos a ambos para cumplir. Además, los elevados o complicados costos, por lo general, actúan en detrimento de las condiciones de la persona trabajadora por cuanto tiene menos recursos a su disposición para reponer las desventajas derivadas de ello, por lo que el exceso regulatorio opera, en materia laboral, usualmente en contra de la persona trabajadora, a quien, más bien, debe proteger la acción estatal.

Este es, por ejemplo, el caso típico de la informalidad, en donde los requisitos y trámites para ser un empresario formal son tan altos y costosos en la región, que los empresarios prefieren asumir el riesgo de la informalidad con respecto a los costos eventuales por no cumplir las reglas. Esto se agrava aún más si, finalmente, no hay un castigo real, relevante y oportuno por el incumplimiento. Y en nuestros contextos culturales e institucionales, el incentivo más efectivo para cumplir consiste en la certeza de la inminencia del castigo si no se cumple lo que la ley manda, lo cual genere una adecuación forzosa de las conductas individuales, generando así, en su conjunto, buenas prácticas colectivas de cumplimiento.

² Para conocer la legislación laboral, tanto desde la perspectiva de lo que interesa a las personas trabajadoras como de sus empleadores, existe el portal www.leylaboral.com, cuyos textos fueron validados tripartitamente en el marco del Proyecto Cumple y Gana que ejecutó Funpadem, con fondos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

Para construir la cultura de cumplimiento se tiene que entender muy bien los diferentes factores que subyacen a la lógica del incumplimiento. El incumplimiento a los derechos laborales de las personas migrantes pasa en buena parte por una cultura temerosa del migrante (otredad negativa) basada en un trasfondo xenófobo, alimentada en la coyuntura actual por un miedo generalizado y pseudojustificado en la inseguridad ciudadana y en la construcción del imaginario social de que las personas inmigrantes son un problema social y económico para los países.

Esta cultura poco afín a las migraciones, se ve incentivada por medios de comunicación que, aunque cada vez menos, no dejan de promover una sensación de inseguridad causada por “extranjeros”, al enfatizar el origen nacional de algunos sospechosos o imputados, aunque sean minoritarios o apenas porcentualmente proporcionales al conjunto de la población nacional.

Adicionalmente, prevalece una desafortunada tolerancia negativa (Mockus et al, 2012) con respecto al incumplimiento de las normas legales y sociales, destacando una visión del empleador intrépido que incluso se jacta de violar la ley, argumentando públicamente y sin reparo moral alguno que su negocio es “más rentable”, ya que “pierde menos” inobservando la ley. Y, como se mencionó más arriba, esta tolerancia negativa se asienta naturalmente en la falta de sanción social de sus pares (otros empleadores³), pero además, y finalmente, en la falta de temor al castigo estatal bajo el cálculo racional de que probablemente tenga altísima probabilidad de que los inspectores no llegarán a su centro de trabajo y que, en todo caso, si le imponen una multa, está muy probablemente no se podrá cobrar por falta de efectividad de la acción judicial.

2) El reto central de la acción estatal: revertir la cultura de incumplimiento.

Para revertir esta cultura de incumplimiento se debe priorizar una acción estatal que produzca políticas más amigables hacia la migración, evitando la imposición de obstáculos reales y formales a su presencia regular; además, procurando la generación de trabajo decente para todas las personas por igual, al margen de su origen y condición migratoria, así como aumentando la sanción social hacia las personas que sistemáticamente violan la ley.

El excesivo punitivismo que enfatiza el castigo (por ejemplo con multas muy altas o incluso creación de delitos, genera una inflación penal que, en el largo plazo, disminuye el valor percibido (precio) del incumplimiento.

Por el contrario, si los castigos son efectivos en cuanto a que se identifican y sancionan con rapidez las conductas ilegales y además son razonables y proporcionales, aunque la pena sea percibida como baja, provoca un efecto disuasorio mayor en el potencial incumplidor, por cuanto un empleador sabrá que cada

3 Típicamente esta situación se presenta con mayor intensidad en pequeños empleadores, ya que en general a mayor tamaño del empleador se da una mayor probabilidad de cumplimiento. Esto se debe a muchos factores, entre los cuales se encuentran que sus áreas de recursos humanos están mejor preparadas y cuentan con políticas de cumplimiento estrictas (por ejemplo, contratos modelo que aseguran estándares de cumplimiento), cuentan con asesoría laboral externa que los orienta correctamente (aunque también existe asesoría legal perversa que les “ilustra” acerca de cómo incumplir sin ser descubiertos), y especialmente en el sector que exporta o está íntimamente vinculado al mercado internacional por la permanente presión de sus socios externos que incluyen auditorías de cumplimiento por empresas independientes, cuyos estándares en no pocos casos son incluso mayores a los que establece la legislación nacional, así como por la creciente demanda de consumidores responsables que exigen que los productos que consumen sean legal y socialmente responsables.

vez que cometa una violación será rápidamente sancionado aunque no de forma excesiva, pero sí con el riesgo de que sea recurrente en el pago de la multa.

Es decir que tendrá más impacto como efecto disuasorio el riesgo inminente de pagar una multa baja muchas veces si se incumple, que asumir el riesgo de incumplir bajo la expectativa razonable de no tener que pagar nunca una multa muy alta.

Finalmente, como toda política inteligente en materia de cumplimiento, la prevención siempre será el mejor instrumento, por ello, el asesoramiento oportuno a los empleadores y a trabajadores para facilitarles el cumplimiento voluntario de sus derechos y obligaciones será sin duda la política más sensata, sostenible y de bajo costo para lograr, en el largo plazo, una cultura de cumplimiento. Y en esto los ministerios de trabajo tienen el rol determinante, especialmente sus áreas de Relaciones Laborales, así como de la Inspección.

Lamentablemente, el debate y la opinión pública no suelen promover este tipo de medidas, existiendo, como ocurre con la seguridad ciudadana, una presión pública muy fuerte hacia las medidas de mano dura, siendo las medidas preventivas consideradas como algo superfluo, cuando no irrelevante. Por eso, los Gobiernos que privilegian la prevención sobre la represión, no solo siguen el camino correcto, sino que además son más valientes porque no temen a la opinión de sesgo populista y autoritario que sigue pululando en la región.

III. Rol y capacidades estatales para crear una cultura de cumplimiento a nivel regional

El análisis acerca del papel y las capacidades estatales para el respeto de los derechos laborales de las personas migrantes, suele concentrar toda la atención en lo que hacen los poderes ejecutivos, especialmente los ministerios de trabajo y las direcciones de Migración, olvidando que, en un Estado de derecho, la piedra angular reside en las leyes que rigen un país y que son creadas en el Poder Legislativo.

Además, y aunque un poco menos, se deja de lado el estudio del Poder Judicial, actor que cada día toma mayor relevancia, siendo que los investigadores sociales se han dado cuenta, lenta y tardíamente, que es una pieza vital de la democracia y el Estado derecho, y que su análisis trasciende, por mucho, el ámbito del Derecho⁴.

Poder Legislativo. Los parlamentos, en relación con el respeto de los derechos laborales de las personas migrantes, deberían crear regulación amigable con las migraciones, sin sesgos xenófobos o discriminatorios de ningún tipo, así como legislación protectora de sus derechos en general y de los laborales en particular. Sin embargo, en la región prevalecen algunos retos al respecto, principalmente en lo que se refiere a superar algunas de las tendencias negativas que se observan regionalmente, como son convertir el tema migratorio en un gran incentivo político – electoral para atacar y culpar a lo

4 Como afirma Basabe (2011): "...a diferencia de otras instituciones políticas, la posibilidad de generar una teoría general y a la vez parsimoniosa sobre el comportamiento judicial resulta un emprendimiento ambicioso y, en el caso de los contextos académicos poco desarrollados, aún de largo plazo" (p. 21).

“externo” por los males internos y endógenos. Esto, a partir de una creciente tentación hacia el populismo nacionalista, germen de la exaltación de lo nacional versus lo foráneo, cuyo efecto es perverso en muchos sentidos, pero en especial para el anhelo de integración de nuestros pueblos.

Además, en la región enfrentamos un creciente populismo punitivo, en donde a cada problema social por incapacidad estatal se genera la “respuesta” legislativa de crear un tipo penal nuevo con altas penas de prisión, simplemente para satisfacer la necesidad y sensación social de castigo fuerte (mano dura), aunque en la práctica no sirva para nada en términos de adecuación cultural de las conductas a buenas prácticas de convivencia ciudadana.

Asimismo, y aunque no de igual forma en todos los países de la región, existe una tendencia a “securitizar” el tema migratorio, con respuestas militares y/o de seguridad nacional a un tema que es, esencialmente, socioeconómico y, finalmente, de derechos humanos.

Más allá de las debilidades estructurales de nuestros poderes legislativos, cuyo desarrollo ha sido inhibido por un presidencialismo que no tolera los contrapesos democráticos, lo cierto es que la superación de estas debilidades pasa necesariamente por la urgencia de mejorar la calidad del debate democrático en general y en particular sobre el fenómeno de las migraciones, tanto en el foro deliberativo principal de las democracias (parlamentos), como en general en los centros de toma de decisiones, así como en los medios de comunicación y la sociedad en general.

Poder Ejecutivo. Sin lugar a dudas al referirse al papel de los Estados en materia de protección de los derechos laborales de las personas migrantes, los ministerios de trabajo tienen el papel protagónico. Son ellos los primeros llamados a garantizar este respeto y a liderar la promoción de una cultura de cumplimiento de esos derechos.

Si bien en toda la subregión las personas trabajadoras, cuando ha cesado la relación laboral, tienen el pleno derecho de acudir directamente a la vía judicial sin necesidad de hacer ninguna gestión administrativa previa ante los ministerios de trabajo, lo cierto es que existe una práctica muy arraigada de las personas trabajadoras de gestionar primero ante estos ministerios previo a la interposición de una demanda. Así lo evidenció una encuesta de opinión realizada por el Proyecto Cumple y Gana de Funpadem en el 2008, ya que al preguntarle a las personas trabajadoras adónde acudirían si tienen un conflicto con su empleador, en promedio el 57% respondió que lo harían a los ministerios de trabajo (Oficinas de Conciliación), siendo que únicamente un 11% mencionó los tribunales laborales (Arias, 2008)⁵.

A pesar de este fuerte arraigo social, los ministerios de trabajo son considerados las “Cenicientas” del Poder Ejecutivo, con muy pocos cuando no indigentes recursos para su funcionamiento. Por el contrario, y en contraste, los sistemas de seguridad social cuentan con mayores recursos, a la vez que tienen sus propios cuerpos inspectivos con mejores condiciones, pero que solamente se encargan de verificar el incumplimiento de las obligaciones con la seguridad social.

Esto sucede mientras que los inspectores del Ministerio de Trabajo deben revisar, por ejemplo en Costa Rica, más de 60 faltas de acuerdo a su acta inspectiva, incluyendo la verificación también de esas mismas obligaciones con la seguridad social. Esta desigualdad entre instituciones públicas se ve agravada por

5 Un 16,1% respondió que acudiría donde un abogado, y un 13,5% donde los sindicatos. Un 2,2% respondió “Otros”.

el hecho de que la Seguridad Social suele ser poco solidaria y colaboradora con sus colegas de los ministerios de trabajo, siendo usualmente muy difícil y complejo establecer verdaderos mecanismos de colaboración⁶, aunque se empiezan a dar, poco a poco, importantes avances al respecto.

Por ello, los jefes de los ministerios de trabajo deben realizar ingentes esfuerzos para que les sean proveídos mínimos recursos en los presupuestos nacionales para cubrir su funcionamiento ordinario, lo cual les permita financiar, incluso, el pago de los alquileres de los locales o en casos extremos de servicios básicos como la electricidad, siendo en muchas oficinas regionales el acceso a Internet simplemente un lujo anhelado. Esto, a pesar de que en las campañas políticas los partidos políticos ofrecen fortalecer el cumplimiento de la legislación laboral, lo cual parecen olvidar en el momento en que asumen el cargo y deben asignar recursos al Ministerio rector de la materia. La excepción a esta situación, lo constituyen los casos de las Inspecciones del Trabajo cuyos dineros recaudados por concepto de multas impuestas a los empleadores que incumplan sus prevenciones le son directamente asignados y pueden, por ello, disponerlos directamente sin que entren a la caja única del Estado, como es el caso de la Inspección de Costa Rica⁷.

Según Ciudad (2010), el porcentaje de presupuesto asignado para “asuntos laborales” a los ministerios de trabajo en la región oscila entre un 0,09% (Guatemala en el 2008) y un 0,30% (Honduras en el 2009) del presupuesto nacional. Además, al analizar el gasto público en materia de “aplicación de la legislación laboral”, que es un indicador aún más preciso para lo referente a la protección y cumplimiento de los derechos laborales, se desprende que la situación es aún más crítica por cuanto del total de los presupuestos asignados a los ministerios de Trabajo para “asuntos laborales”, apenas entre un 34% y un 46% se destina a la aplicación de la legislación laboral. Es decir que en la región en promedio apenas entre un tercio y menos de la mitad de este presupuesto se dedica a la esencia de la labor de este Ministerio, lo cual significa que en promedio apenas alrededor de un 0,08% del presupuesto público se dedica a la tutela administrativa de los derechos laborales. Esta es la realidad que choca, regionalmente, contra los discursos y ofertas durante las campañas electorales.

Esto hace que la región no cuente con suficientes inspectores ni con el perfil competencial óptimo en algunos casos, con las excepciones de Honduras en materia de formación⁸, o de Guatemala y El Salvador cuyos Gobiernos nombraron un importante número de nuevos inspectores. Además, un problema de fondo y profundo siguen siendo las competencias gerenciales, de cara a contar con una gestión mucho más efectiva de los recursos evidentemente escasos, que permita planificar estratégicamente la cantidad, forma y lugar de las inspecciones (focalización estratégica).

6 Por ejemplo a nivel de intercambio de información, apoyo en el traslado ya que las inspecciones de la seguridad social suelen contar con muchos mayores y mejores vehículos.

7 Uno de los casos más dramáticos es el caso de la Inspección de Honduras, que impone las multas pero cuyos fondos son, por ley, entregados a la Fiscalía General, la cual solamente se encarga de llevar los procesos cobratorios en sede judicial. Esto crea un sistema no solo abiertamente injusto, sino que además crea riesgos de convertirse en un incentivo perverso para que los inspectores no tengan la suficiente motivación intrínseca para identificar faltas e imponer multas ya que saben de antemano que, si se llega a cobrar la multa de manera forzosa en los tribunales, los montos recaudados los recibirá otro órgano público, mientras que el cuerpo de inspectores realiza su trabajo en condiciones precarias y en ocasiones de indigencia.

8 Esto se ha ido revirtiendo poco a poco, destacando el caso de Honduras que después de un novedoso y muy exitoso programa de formación intensivo de más de 120 horas clase y un proceso de acompañamiento posterior in situ para asegurar los aprendizajes de un Diplomado de Inspección impartido primero por la UNAH y por la UNICAH, ha logrado que casi la totalidad de su cuerpo inspectivo complete esta capacitación. La particularidad de este programa es que se hizo a la medida de las necesidades de la Inspección de Honduras, con módulos que incluyen temas propios del Derecho Laboral (sustantivos y procesales), sino además aspectos de gerencia y administración basados en su quehacer cotidiano.

En este sentido, destaca la República Dominicana que tiene un sistema de trabajo muy eficiente que le da mayor libertad de autoorganización a sus inspectores que los enfoca en realizar visitas inspectivas, como corresponde, y menos en labores de papeleo en la oficina.

Cuadro 1
Cantidad de visitas de inspección laboral a centros de trabajo
Centroamérica y Rep. Dominicana. 2009-2010.

País	Visitas de inspección del trabajo a lugares de trabajo		
	2009	2010	Diferencia entre 2009-2010
Rep. Dominicana	88.317	88.804	487
El Salvador	29.683	25.350	-4.333
Panamá	23.796	19.373	-4.423
Costa Rica	11.476	14.005	2.529
Nicaragua	7.629	8.433	804
Belice	684	797	113
Guatemala	n.d	n.d	n.d
Honduras	n.d	n.d	n.d
Total	161.585	156.762	4.823

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de ILOSTAT (2010) de la Organización Internacional de Trabajo.

Esto ha generado que su Inspección sea la que mayor visitas inspectivas realiza en la región, como se observa en el cuadro anterior, en el cual, a propósito de las debilidades en la gestión de las Inspecciones, podemos ver que el solo hecho de no contar con estadísticas disponibles y confiables sobre su labor evidencia tal problemática.

Regresando al modelo de gestión de la República Dominicana, el siguiente cuadro demuestra que la cantidad de inspecciones por inspector casi duplica la media regional, evidenciando su eficiencia⁹:

⁹ Debe mencionarse que existe un sano debate en cuanto a si una mayor cantidad de inspecciones supone necesariamente una mayor calidad de ellas. Por ejemplo, es cierto que las inspecciones de Nicaragua han aumentado sustancialmente su calidad, teniendo un sistema de gestión de la calidad muy importante.

Cuadro 2
Cantidad de inspecciones laborales por inspector
Centroamérica y República Dominicana
2009-2010

País	2009			2010		
	Inspecciones	Inspectores	Razón inspecciones / Inspector	Inspecciones	Inspectores	Razón inspecciones / inspector
Guatemala	n.d	238	n.d	n.d	238	n.d
Honduras	n.d	120	n.d	n.d	n.d	n.d
El Salvador	29.683	159	186,6	25.350	n.d	n.d
Nicaragua	7.629	96	79,4	8.433	96	87,8
Costa Rica	11.476	93	123,4	14.005	99	141
Panamá	23.796	n.d	n.d	28.825 *	114*	252,80
Rep. Dominicana	88.317	203	435,05	88.804	203	437,4
Total	160.901	909	177	165.417	750	220,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de ILOSTAT (2010) de la Organización Internacional de Trabajo.

*Para el caso de Panamá, tanto el total de las inspecciones como la cantidad de inspectores corresponden al año 2012.

Por lo anterior, la cobertura inspectiva sigue siendo muy baja en general, aunque ha ido mejorando poco a poco. Por ejemplo Costa Rica aumentó sustancialmente la cobertura inspectiva, con los mismos recursos pasando de 14 005 en el 2010 a alrededor de 20 000 en el 2013, con lo cual aumentó la cobertura histórica de alrededor de un 6% en la primera década del siglo, a un 13,14% en el 2010 y a un 16% en el 2013 (costaricaon, 2014).

Esto, en el marco de un mejor proceso de planificación y gestión, así como de su exitosa campaña sobre salario mínimo que logró disminuir en un 10% ese incumplimiento gracias a una inteligente combinación entre prevención (campaña de comunicación) e inspección focalizada, según una investigación en profundidad de la Universidad de Maryland y la UCR (Gindling, Mossaad y Trejos, 2013)

Es importante mencionar que mucho de la mejora paulatina en las capacidades de gestión de las inspecciones ha pasado por haberlas dotado de equipo tecnológico moderno, no sólo computadoras interconectadas en red y por vía de internet, sino además gestionando los casos por medio de un moderno sistema electrónico de manejo de casos. Lamentablemente estos sistemas en la mayoría de los países aún no están instalados en todas las oficinas regionales, están desactualizados en relación a las necesidades actuales, no están entrelazados por falta de acceso a internet o peor aún a una computadora, o simplemente los inspectores deciden no utilizarlos.

Esta mejora en las formas de trabajo se ha visto complementada con la elaboración de manuales de procedimiento y protocolos generales de inspección, que hacen más transparente, predecible y evaluable la labor de los inspectores, junto a protocolos para sectores y áreas económicas especiales, incluyendo incluso el respeto a la libertad de asociación¹⁰. Estos instrumentos son muy útiles para mejorar el trabajo a lo interno de las inspecciones, pero igualmente importantes para tener seguridad jurídica a lo externo, especialmente para los empleadores y trabajadores, en cuanto a la certeza del accionar de un inspector a la hora de realizar una visita inspectiva.

Esta tecnificación, estandarización y modernización de sus servicios, ha provocado incluso que se den saltos cualitativos en el servicio como en la Inspección de Panamá que actualmente está en un proceso de virtualización de sus servicios, en el marco de una agresiva política de e-Government, para que las personas trabajadoras puedan recibir los servicios sin tener que ir hasta las oficinas del Ministerio de Trabajo, por ejemplo al imprimir su hoja de cálculo de prestaciones en línea, identificar dinámicamente su salario mínimo o presentar una denuncia de inspección también en línea.

El Ministerio de Trabajo de Costa Rica también ha avanzado en este sentido, y actualmente las citas para la Dirección de Relaciones Laborales (asesoría en general, cálculo de prestaciones y conciliación) se pueden sacar por medio de su página *web* con una aplicación disponible en cualquier momento, evitando que deban hacer filas innecesarias desde tempranas horas del día, ya que en muchos casos anteriormente apenas lograban obtener una cita para el final de la tarde, si es que lograban un cupo.

Cuadro 3
Porcentaje (%) de jueces especializados en materia laboral
con respecto al total de jueces 2005-2011/2012

Países / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Media x país
Costa Rica	5,6 7	5,4	6	6,1 4	5,8 3	6,1 2	6	6,0 2	5,1 1	6	6,7 3	6,0 8	6,0 8	5,93
El Salvador	N. D	N. D	N. D	1,2 4	1,2 4	1,2 4	1,2 4	1,4	1,4	N. D	N. D	N. D	N. D	1,29
Nicaragua	1,3 3	1,3 2	1,3 3	1,3 3	1,2 4	1,0 1	1,0 1	1,2 3	1,2 2	1,2 1	1,7 3	1	N. D	1,24
Panamá	0	0	0	0,5	0,4 9	0,4 9	0,4 6	0,4 4	0,4 3	0,4 3	1,2 9	1,2 3	N. D	0,48

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las Estadísticas Judiciales del Estado de la Región (2013)

Poderes judiciales. Dentro de este complejo panorama para arraigar una cultura de cumplimiento de los derechos laborales, en la región apenas existen pocos juzgados laborales especializados, siendo en muchos casos la materia vista por juzgados mixtos usualmente dominados por la materia civil y, por lo tanto, con jueces civiles resolviendo asuntos laborales, sin el conocimiento y sensibilidad hacia los principios particulares que rigen de la materia. Según el Estado de la Nación (2013), Costa Rica es el

10 Algunos de estos documentos se encuentran disponibles en <http://funpadem.org/Publication>.

país que cuenta con mayor porcentaje de jueces especializados en lo laboral con un 6%, mientras que los demás países de la región promedian para el período 2000-2012 un 1%; es decir que de 100 jueces apenas uno se especializa en la materia laboral.

Cuadro 4
Tasa de resolución, pendencia, congestión y duración
Promedio de la materia laboral según instancia, 2010

		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Tasa de congestión	Primera Instancia	2,2	1,9	n.d.	3,1	n.d.	n.d.	n.d.
	Segunda Instancia	1,4	1,1	n.d.	2,7	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	1,2	1,4	n.d.	2,1	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa de resolución	Primera Instancia	46,2	52,3	n.d.	24,8	32,1*	n.d.	70 ¹
	Segunda Instancia	72,4	91,8	n.d.	73,3	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	87,0	73,7	n.d.	46,9	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa de pendencia	Primera Instancia	53,8	47,8	n.d.	75,2	n.d.	n.d.	n.d.
	Segunda Instancia	27,6	7,0	n.d.	26,7	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	13,6	18,9	n.d.	53,1	n.d.	n.d.	n.d.
Duración promedio	Primera Instancia	2 años ²	3 años ³	n.d.	1.5 años	n.d.	n.d.	2 años ⁴
	Segunda Instancia	n.d.	n.d.	n.d.	9 meses	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	5 meses y 1 semana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Ciudad (2011), p. 51.

El no contar con juzgados especializados en materia laboral constituye una gran desventaja para la protección de los derechos laborales, ya que el juez civil desconoce los detalles de aplicación del principio protector rector de la materia laboral, con aspectos tan elementales como el contrato realidad, el indubio pro operario o el principio de irrenunciabilidad.

Adicionalmente, nos encontramos con el problema del acceso geográfico a los tribunales, ya que en la región la densidad de la presencia de los tribunales es en general muy baja, lo cual se agrava aún más en la materia laboral en donde los juzgados laborales suelen estar en los mayores centros de población, desprotegiendo los poblados más alejados y, por lo tanto, más necesitados (Ciudad, 2010).

Más grave aún es la situación de la tutela de los derechos laborales en los tribunales de justicia de la región, cuando se valora la efectividad de la jurisdicción laboral, parece que presenciamos una tragedia judicial al observar los indicadores: tasa de resolución o cantidad de casos que se resuelven por año, la tasa de pendencia o la cantidad de casos pendientes por año, la tasa de congestión que es el resultado de restar a la tasa de resolución la de pendencia, así como la tasa de duración (Ciudad, 2010).

Se evidencia con diáfana claridad la situación que debe enfrentar una persona trabajadora en la región cuando su caso es llevado a las instancias judiciales, lo cual se resume en que tardará, solamente en la primera instancia, un promedio de 2 años para que le resuelvan el caso; pero, si este caso permite una segunda instancia (apelación), deberá sumar alrededor de 9 meses a los 2 años ya acumulados, para un total de dos años y nueve meses. Y si el caso es llevado a Casación, la duración bien podría superar los tres años desde la presentación de la demanda.

Este dato, por sí solo, demuestra la tragedia que debe pasar una persona trabajadora que, en caso de que su empleador no le respete sus derechos laborales, decida acudir a la vía judicial a demandarlo. Si a esto se le suma el hecho típico de que esta persona trabajadora en su mayoría habrá intentado previamente un intento fallido de conciliación ante los ministerios de trabajo, lo cual suele tardar al menos unos dos meses, tenemos entonces que en promedio, para una resolución de primera instancia con un intento previo de conciliación en sede administrativa, probablemente le tome unos dos años y medio en el promedio regional.

Adicionalmente, y para agravar la situación, posteriormente debe continuar con el procedimiento de ejecución de la sentencia, que puede tomar hasta un año, y con la probabilidad de que no pueda cobrarle nada al empleador, ya sea porque este ya no existe como persona jurídica o no tiene bienes del todo o suficientes, cuando no logra escapar del proceso estrictamente cobratorio.

Esta tragedia descrita anteriormente la sufre una persona que vive permanentemente en algún país de la región. Pero si la violación la sufre una persona migrante que se encuentra en el país de forma temporal, probablemente ni siquiera acceda al sistema judicial, en parte el temor de sufrir consecuencias migratorias por su condición de irregularidad, privándose del legítimo derecho a la tutela judicial de sus derechos, en este caso esperando hasta tres años o más para obtener justicia “pronta y cumplida”.

De ahí la necesidad de realizar urgentes reformas a los procedimientos laborales para que los tiempos, debido a las innecesarias formalidades del proceso laboral, y pervertido por tramitaciones según la materia civil, sean razonables y se alcancen los promedios, por ejemplo, de países como Chile que son de apenas 58 días o en España que tardan 7 meses (Ciudad: 2010).

IV. Agenda básica para mejorar la gobernanza de lo laboral y crear una cultura de cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores migrantes

Para superar las limitaciones actuales y mejorar el cumplimiento de los derechos laborales en general y en particular de las personas migrantes por medio de una gobernanza regional basada en el cumplimiento voluntario, son necesarias varias acciones, destacando la necesidad de contar con un SICA enfocado en consensuar y articular la acción gubernamental y privada para mejorar el capital humano regional, y además relevante en la promoción de la libre movilidad de las personas, el acceso a empleos decentes y productivos, y, finalmente, para el respeto de sus derechos laborales, al margen del país y el origen nacional.

Las agendas de los presidentes, los cancilleres, los ministros de Defensa, Seguridad, Gobernación y Trabajo, así como de las direcciones de Migración deberían estar enfocadas en lo relevante para la región, como lo es el empleo decente y productivo, y la cultura de cumplimiento de los derechos laborales de todas las personas. Y en ello, debería existir una estrecha colaboración efectiva con la sociedad civil (CC-SICA), de tal forma que se pueda consensuar a nivel regional una visión y políticas sensibles a las necesidades de las personas trabajadoras, especialmente de las migrantes.

La región debe avanzar hacia el análisis y la prospección de las necesidades de los mercados laborales, con énfasis en los empleos de baja y media calificación. Y esto debe hacer tanto desde el nivel regional para determinar demandas agregadas regionales, como nacional y local, en donde los gobiernos locales tienen un área de acción pendiente. No sólo hay países con excesos y déficits de mano de obra tanto calificada como no calificada, sino que a lo interno de nuestros países se dan estas dinámicas sin que se realicen y lideren acciones que armonicen la oferta con la demanda laboral.

Además, debe existir un claro compromiso regional, que parta desde las máximas autoridades (presidentes) y que se manifieste en el conjunto de las autoridades regionales para que de forma decidida se facilite la libre movilidad de la fuerza laboral intrarregional. Todo esto, en el marco de una estrategia regional para el cumplimiento de los derechos laborales y el aumento de la productividad, liderada por el Consejo de Ministros de Trabajo pero inteligentemente articulada y alineada con todo el sistema regional y en conjunto con el sector privado.

A nivel nacional, es necesario mejorar la calidad del debate democrático sobre las migraciones y el acceso al trabajo, avanzando hacia una plena integración social, en donde la libre movilidad y la igualdad de derechos de las personas que habitamos la región sea la norma. Si los políticos siguen identificando resabios xenófobos en nuestros países, seguirán aprovechándose de ellos para sus plataformas político-electorales, reflejándose esto en la legislación que se produzca, así como en las políticas públicas tanto del Poder Ejecutivo como en la misma praxis judicial.

El eje central debe ser la promoción de una cultura de cumplimiento basada en facilitar el cumplimiento de la ley laboral (autocumplimiento) por parte de los empleadores, lo cual inicia por facilitar el acceso a los permisos de trabajo para las personas migrantes, ya que cuanto más difícil esto sea, más incentivos tendrán para intentar su inobservancia. Además, que asegure castigo rápido y relevante al que incumple, al tener la convicción de que se hizo todo el esfuerzo y se logró ofrecer la mayor facilidad para el cumplimiento, por lo que entonces el castigo a los empleadores por incumplir la ley debería ser rápido

y relevante. Por lo tanto, es importante avanzar de manera sustantiva en la construcción de Estados de derecho en donde los empleadores, concededores y respetuosos de la ley, la cumplen natural y automáticamente sin que nadie se los deba recordar, solicitar u obligar.

A nivel del Legislativo, como se ya se mencionó, urge mejorar la calidad de legislación desde un enfoque de derechos humanos, así como de un pragmatismo de las dinámicas de los mercados laborales regionales. Además, es fundamental que se decidan a ejercer su derecho y obligación de ejercer el control parlamentario sobre el cumplimiento y acceso jurisdiccional para la protección y tutela de los derechos de las personas migrantes.

A nivel del Ejecutivo el énfasis deber ser la mejora de la efectividad de su actuación. Esto conlleva sumar los esfuerzos y recursos de los ministerios de trabajo, salud, seguridad y gobernación, junto a la Seguridad Social, para, de manera conjunta, luchar por la protección de los derechos de estas personas. Debe haber equidad y reciprocidad entre los órganos públicos, por lo que no debería continuar la práctica de que los ministerios de trabajo verifican todas las faltas relacionadas con las relaciones laborales, como por ejemplo las que tienen que ver con la seguridad social y el no pago de estas obligaciones, cuando estas instituciones tienen su propio cuerpo inspectivo, con mayores y mejores recursos. Debería haber “fair play” entre instituciones.

Deben generarse incentivos y “premios” correctos desde lo público, empezando por corregir el hecho de que los ministerios de trabajo desplieguen un gran esfuerzo institucional con sus pocos recursos para el cobro de las multas por infracciones a las leyes laborales, sin que reciban, justamente, los recursos que por ese concepto se recauden una vez que la sentencia esté firme.

Además, se debe superar la falta de enfoque y priorización estratégica de los recursos escasos. Los ministerios de trabajo deberían priorizar los sectores económicos, las áreas geográficas y los derechos de mayor violación a las personas migrantes, para entonces concentrar ahí sus escasos recursos. Es necesario innovar en las formas de trabajo, lo cual incluya la planificación y focalización estratégica como un ejercicio permanente, en donde, a partir de la información recabada en los sistemas electrónicos de manejo de casos, y analizadas y procesadas a partir de cuadros de mando integral de ahí derivados, se diseñen estrategias para planificar y focalizar los recursos, especialmente las visitas inspectivas.

Finalmente, es vital agilizar y facilitar el acceso a los servicios a las personas trabajadoras, a partir de una visión, estilo y gestión más modernas, basada en el uso de modernas tecnologías. Esto supone promover una adecuación de la cultura organizacional y en especial la cultura de servicio, para, por ejemplo, usar sistemáticamente los sistemas electrónicos de manejo de casos cotidianamente por todos los inspectores y en todas las oficinas, permitiendo así generar reportes estadísticos en tiempo real, y utilizando esa misma información, adecuadamente procesada en cuadros de control muy dinámicos y sencillos de usar, en la toma de decisiones ordinaria para la planificación de la acción inspectiva.

Esto debería complementarse con el uso de herramientas *web*, entre otras cosas, para pedir una cita ante el Ministerio para no tener que hacer innecesarias e ingratas filas desde primeras horas de la mañana, para calcular sus prestaciones¹¹ e imprimirlas directamente sin tener que ir a los ministerios, para recibir

11 Esto se puede hacer desde hace casi 10 años en toda la región por medio de la página www.leylaboral.com, pero, lamentablemente una

denuncias en línea, así como también darle seguimiento, por parte tanto de las personas trabajadoras que denuncian como de los mismos empleadores, de los casos en los cuales están interesados. Esto no solo a nivel del trámite a lo interno del Ministerio, sino incluso integrando bases de datos con los tribunales laborales, para que así la persona trabajadora que pone la denuncia ante la Inspección pueda saber que su caso pasó a la instancia judicial, e incluso conocer el estado de su caso judicial, la resolución y el eventual cobro en la etapa ejecutiva.

Además, es urgente mejorar el acceso telefónico a los servicios, ya que si bien el Internet es una plataforma que de manera creciente facilita el acceso a los servicios públicos, con un enorme potencial en materia inspectiva aún no explorada en la región, lo cierto es que no hay nada más democrático en términos de telecomunicaciones en la región que la telefonía móvil. Esto permitiría una asesoría efectiva e inmediata, ya que el mayor servicio que se solicita a los ministerios de trabajo, y que se cuenta por decenas y cientos de miles anualmente, consiste en la asesoría laboral y el cálculo de prestaciones. Sin embargo, aún prevalece un enfoque poco amigable y moderno en los ministerios de trabajo, el cual parte del supuesto de que las personas trabajadoras deben apersonarse a las oficinas de los ministerios, aún cuando están sean muy pocas, distantes, mal acondicionadas o incluso carentes de personal suficiente y adecuado.

Por ello, es urgente que, ante la falta de recursos e incluso de oficinas regionales suficientes, los ministerios cambien radicalmente su visión sobre el servicio público que ofrecen, el cual pase de obligar a la persona trabajadora a trasladarse a sus oficinas, más bien se obligue a sí mismo a trasladarse, física, telefónica o virtualmente adonde están las personas trabajadoras necesitadas de esa información, asesoría y servicio en general. Esto supone no solo fortalecer los centros de llamadas creadas a mitad de la década anterior en los ministerios de trabajo, los cuales trabajan con muy pocos funcionarios y bajo estándares de servicio y calidad aún deficientes, sino que además debe complementarse con una visión más proactiva de los ministerios, especialmente de sus oficinas de Relaciones Laborales, de tal forma que vayan donde están las mayores concentraciones de personas trabajadoras urgidas de sus servicios.

Finalmente, de muy poco servirán los esfuerzos que realizan los ministerios de trabajo y sus inspecciones si la jurisdicción laboral sigue siendo una tragedia en la protección de los derechos laborales. Urge mejorar el rendimiento judicial, en lo cual tanto la sociedad civil como los parlamentos deberían observar y controlar con mayor sistematicidad, incluyendo una mayor especialización de sus jueces laborales, y por sobre todo acortar los larguísimos tiempos para resolver. Con mejor gestión se pueden reducir los ingratos plazos actuales. Pero también es necesario reformar los procesos laborales para hacerlos más ágiles y sencillos. Más humanos.

cultura burocrática poco afin a facilitarle la vida a las personas trabajadoras, no ha incentivado su acceso, obligándoles innecesariamente a trasladarse hasta las oficinas de los ministerios (donde quieran que estén) para hacer el mismo cálculo, solamente que con la ventaja de obtener un “sello oficial”. Pero esta formalidad, para todos los efectos, es apenas una estimación sin ningún valor jurídico final, especialmente cuando se lleva a instancias judiciales el caso, por cuanto esa estimación suele ser simplemente un elemento referencial para el juez que resolvería el caso.

V. Bibliografía

Arias, R. (2008). La mediación o conciliación laboral administrativa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Funpadem, Proyecto Cumple y Gana.

Arias, R. (2012). Gobernanza de la Seguridad Democrática. Manual del curso de Seguridad Democrática – SICA – CEDDET.

Basabe Serrano, S. (2011). Jueces sin toga: Políticas judiciales y toma de decisiones en el Tribunal Constitucional del Ecuador (1999-2007). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Ciudad, A. (2011). La Justicia Laboral en América Central, Panamá y República Dominicana. Oficina Regional de la OIT en San José.

Costaricaon (2014). Ministerio de Trabajo logra aumentar respeto a los derechos laborales. Disponible en: <http://www.costaricaon.com/noticias/politica/25663-ministerio-de-trabajo-logra-aumentar-respeto-a-los-derechoslaborales.html>

FUNPADEM (2006). Plan de Acción para el Fortalecimiento del CC-SICA, 2006.

FUNPADEM (2013). Informe Proyecto Dialogando Panamá: Datos de la dirección de Inspección y la migración laboral en Panamá. Documento en PDF, s.r.

Gindling, T. H.; Mossaad, N. Trejos, J. D. (2013). Las consecuencias del aumento en la observación del salario mínimo legal en Costa Rica: una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de salarios mínimos. San José, C.R. : Universidad de Costa Rica, IICE.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (s.f). Empleo informal 2010. Recuperado el día 26 de Julio del 2013 de la Contraloría General de la República de Panamá: <http://www.contraloria.gob.pa/inec/>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2012). Anuario Estadístico 2012. San José, C.R.

Mockus, A.; Murraín, H.; Villa, M. (2012). Antípodas de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Organización Internacional del Trabajo (2010). Los presupuestos de los Ministerios de Trabajo de Centroamérica. San José, C.R.

Programa Estado de la Región (2013). Estadísticas Judiciales.

Sección III.

Población migrante
y acceso a
protección social

La migración laboral centroamericana y los desafíos de la seguridad social¹

Abelardo Morales y Gabriela León

Cerca de un millón de personas se movilizan en los corredores migratorios intrarregionales en América Central. Esta cifra aumenta considerablemente si se tomen en cuenta los trabajadores que se desplazan hacia Estados Unidos (principal destino de los migrantes centroamericanos), México y Canadá. Por lo general, estos trabajadores se insertan en actividades poco calificadas, en donde la desprotección laboral asociada con la informalidad de los mercados de trabajo, la precariedad de la situación migratoria y las debilidades de las acciones gubernamentales, se encuentran entre las principales dificultades que experimentan día a día.

Además, una parte importante de ellos, se desplaza sin los documentos migratorios respectivos, por lo cual quedan en la mayoría de los casos, al margen de derechos y beneficios sociales en el país de destino. En ese sentido, es poco probable que personas en esa situación gocen del acceso a derechos laborales básicos relacionados con el pago de salarios de ley, la duración de la jornada laboral, las vacaciones, el aguinaldo y más aún el acceso a la seguridad social. En la mayor parte de las legislaciones relativas a la seguridad social, se establece como condición para el acceso a ese beneficio, el que las personas inmigrantes estén en condición regular en el país de destino. Esta exclusión social de disfrute de derechos afecta no solo su patrimonio e ingresos, sino que también su calidad de vida y la de sus familiares.

Ante el poco conocimiento disponible sobre los sistemas de seguridad social en los diversos corredores de la migración laboral en la región y las coberturas a la cuales tiene acceso la población trabajadora migrante, en ese artículo, se pretende por un lado, perfilar los mecanismos mediante los cuales una persona puede vincularse a los diversos regímenes de seguridad social de los países de la región y por otro, reconocer las posibilidades para que una persona trabajadora migrante que se encuentre en condición irregular pueda acceder a la seguridad social.

¹ En este artículo se presentan de manera resumida los hallazgos de la investigación “La migración laboral en Centroamérica y los desafíos de la seguridad social”, realizada para la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), con el apoyo financiero del Fondo España-SICA.

I. Características relevantes de la migración laboral en la región.

La migración laboral es uno de los elementos más destacados en el sistema de movilidad de los países de la región centroamericana. Se estima que cerca de 5 millones de personas se mueven a lo interno de la región y además se indica que tres cuartas partes del total emigran a destinos fuera de la misma.

Según la información que se desprende de los últimos censos aplicados en los países de la región, en Belice en el año 2010, el porcentaje de población extranjera ascendía a 14,80% del total de la población. Costa Rica por su parte, albergaba en el año 2011 a un 9% de población extranjera. El Salvador (2007), Guatemala (2002) y Honduras (2005) albergaban respectivamente a 0,66%, a un 0,37% y a un 0,4% de población extranjera del total de su población. Nicaragua por su parte según censo del año 2005 mantenía a un 0,7% de población migrante del total de su población. Panamá registraba para el año 2010 un 4,11% de población extranjera, del total de su población y República Dominicana un 4,19% del total de la población para el mismo año

1) Integración laboral, formalidad del empleo y protección social.

Los mercados laborales de los países de la región presentan una serie de distorsiones derivadas en su mayoría por una creciente informalización de las actividades económicas demandantes de empleo y de la desregulación de las relaciones laborales.

Por su parte, la informalidad se manifiesta bajo un conjunto de asimetrías entre los mercados de trabajo que pueden darse al interior de las fronteras nacionales, como en relación con otros mercados laborales integrados en los diversos corredores migratorios. Mientras en Costa Rica la informalidad del empleo es del 25%, en el resto de Centroamérica y República Dominicana esta varía entre un 33% y 50% de la población laboral. En Panamá se reporta una tasa de desempleo de las más bajas de la región, pero un índice de informalidad del 32%. (OIT, 2012)

Sin lugar a dudas, esta situación constituye un obstáculo estructural de los mercados de trabajo que se ha acentuado conforme han avanzado los procesos de apertura de las economías de la región, sin que se hayan adoptado políticas para mitigar sus efectos sobre las condiciones de trabajo. En el caso de los trabajadores migrantes, este se complejiza por las condiciones tan precarias bajo las cuales se produce la movilidad hacia los distintos corredores migratorio-laborales. Ese panorama se recrudece en el caso de los trabajadores migrantes temporales, sobre todo porque son los que más suelen desplazarse en condición irregular.

II. Regímenes de seguridad social y su relación con las migraciones laborales

El trabajo constituye un mecanismo de inclusión social, mejora el bienestar y permite el reconocimiento de las personas. La posibilidad de que por medio de la relación laboral el trabajador pueda gozar del acceso a seguridad social es fundamental para garantizar mejores oportunidades para los trabajadores y sus familias; y es una responsabilidad del Estado velar por que este derecho se cumpla para todos los y las trabajadoras sin importar su origen.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende la seguridad social como “*la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos*” (OIT, 1991).

Por tanto, comprende obligaciones para los Estados en la protección de diferentes riesgos, generalmente atendidos por los países, a partir de una oferta de seguros expuesta en el cuadro 1.

Cuadro 1
Conjunto de seguros que forman parte del régimen de seguridad social

Seguro	Prestaciones comprendidas	Mecanismos de concretización
Vejez	Abarca prestaciones reconocidas para las personas que han dejado el mercado laboral por motivo de jubilación; y que son pagaderas a las personas que cumplen con una serie de requisitos establecidos en cada uno de los países.	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (pensión de vejez, cuantías fijas y asignación por jubilación) y en especie (bienes y servicios proporcionados a los jubilados)
Invalidez/ Discapacidad	Incluye prestaciones por la incapacidad total o parcial para el trabajo de una persona cubierta, debido a una condición crónica no ocupacional ocasionada por una enfermedad o accidente, o por razones de pérdida de un miembro o una función del cuerpo, antes de llegar a la edad normal de jubilación.	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (pensión de invalidez, asignación de invalidez y pago único global) y prestaciones en especie (reembolsos por bienes y servicios proporcionados).
Supervivencia	Contempla las prestaciones que se generan a partir de la muerte de una persona protegida, las cuales se otorgan a los sobrevivientes cuyo derecho se deriva del vínculo familiar con el fallecido protegido por el régimen	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (pensión de sobrevivientes, de viudo o viuda, orfandad, pagos de suma fija y asignación de sobrevivientes) y prestaciones en especie (gastos de sepelio).
Enfermedad y salud	Abarca cualquier prestación otorgada «con el objeto de conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida y su aptitud para trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales» (Convenio núm. 130 de la OIT, artículo 9). Esto incluye las prestaciones pagadas por la pérdida de ingresos debido a una ausencia del trabajo por un estado de salud delicado por motivo de enfermedad o accidente que requiera tratamiento o supervisión médica (Recomendación núm. 67 de la OIT, Parte I, artículo 9).	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (prestaciones pagadas por licencia de enfermedad) y prestaciones en especie (asistencia médica).

Maternidad	Incluye prestaciones que se proporcionan antes y después del nacimiento, por un periodo específico de tiempo establecido por el proveedor de la prestación.	Se concreta por medio de prestaciones en metálico (prestaciones de maternidad en metálico, asignación de nacimiento, pagadera al nacimiento del niño; asignación de adopción; asignación prenatal).
Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	Contempla todas las prestaciones pagadas por el programa de accidentes del trabajo en relación con los accidentes, enfermedades, discapacidad, y muerte de una persona protegida, vinculados con el trabajo. También cubre los accidentes, enfermedades, discapacidad y muerte de una persona protegida, aun cuando hubiera cesado en el empleo que originó ese estado.	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (pensiones de invalidez por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, pensiones de sobrevivientes de fallecidos por accidentes del trabajo, pago por licencia de enfermedad por accidente del trabajo) y las prestaciones en especie (asistencia médica).
Desempleo	Abarca cualquier prestación otorgada a las personas protegidas que surja de la pérdida de un empleo remunerado	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (prestaciones de desempleo, pagos por despido/cese, etc.) y las prestaciones en especie (servicios activos para el mercado de trabajo y formación).
Familia/hijos	Incluye las prestaciones otorgadas a las familias con el objeto de cubrir los costos y necesidades relacionadas con la crianza de los hijos y la manutención de otros dependientes. Las prestaciones de familia, generalmente, se otorgan a los niños hasta una cierta edad límite (relacionada en general con la edad hasta la cual la escolaridad es obligatoria o la edad en la que se completan los estudios superiores). Además, en muchos países no se impone una edad límite para las prestaciones familiares otorgadas para el sostenimiento de hijos discapacitados.	Se concreta por medio de prestaciones en efectivo (licencia parental, asignaciones familiares y por hijos y pagos en efectivo para apoyar a las familias en la crianza de los hijos o el mantenimiento de dependientes) y prestaciones en especie (cualquier bien, servicio o reembolso de gastos relacionados con el mantenimiento de un hijo y/o dependiente, servicios de cuidados de día, reducciones en tarifas, pasajes, etc.).

Fuente: Elaboración propia a partir de OIT. Encuesta de Seguridad Social

En el caso de Centroamérica, la oferta de seguros reconocida como parte del régimen de seguridad social varía de acuerdo al país en cuestión. En términos generales, en todos los países de la región se

brinda acceso a seguros para la vejez, la invalidez, la supervivencia o muerte; la enfermedad y la salud; maternidad; y accidentes de trabajo. Sin embargo, solo en unos países se ofrecen seguros de desempleo y asignaciones familiares.

1) Marco normativo regional

Sobre el marco normativo regional, es necesario rescatar la legislación que a nivel regional y nacional regula el tema de la seguridad social. Se presentan los convenios de la OIT, los convenios multilaterales que los países de la región han acogido y por último la legislación nacional sobre el tema.

Cuadro 2
Centroamérica y el Caribe. Instrumentos internacionales sobre seguridad social.
Estado de suscripción y ratificación

Instrumento	BeL	C.R	E.S	Goat.	Hon.	Nic.	Pan.	R.D
OIT								
C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 abril 1955)		Si (partes II y V-X)			Si (partes II, III, V, VIII, IX y X)			
C-118 Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118). Convenio relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social (Entrada en vigor: 25 abril 1964)				Si				
C157 - Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157). Convenio sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social (Entrada en vigor: 11 septiembre 1986)								
Multilaterales								
Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social		Si	Si					Si
Convenio Multilateral de Seguridad Social.		Si	Si	Si	Si	Si	Si	

Fuente: Elaboración propia

2) Formas de aseguramiento

Para poder afiliarse a los sistemas de seguridad social cada país de la región ha dispuesto en su normativa las diferentes formas de acceder a este beneficio. Se enlistan a continuación las diversas modalidades existentes. Como se puede ver las modalidades no presentan mucha variación entre los diferentes países, la mayoría de ellos cuentan con seguro por vínculo laboral, seguro por trabajador independiente y en algunos casos se cuenta con categorías especiales, por ejemplo para trabajadores del sector público.

Cuadro 3
Centroamérica y el Caribe. Formas de aseguramiento y aportes

País	Formas de aseguramiento	Aporte de empleados, patronos y Estado
Belice	1. Vínculo laboral. 2. Asegurado voluntario. 3. Trabajador independiente. Fuente: Social Security Board.	Los aportes dependen de la ganancia de los trabajadores por semana. Si la ganancia semanal está entre \$70 y \$139.99 el aporte es de 6.50% por parte del patrono y 1.50% del trabajador. De \$140 a \$179.99 aporta 6.03% y 1.97% respectivamente. De \$180 a \$219.99 aporta 5.63% y 2.38%. De \$220 a \$259.99 aporta 5.35% y 2.65%. De \$260 a \$299.99 aporta 5.16% y 2.84%. Finalmente de \$300 en adelante aporta 5.02% y 2.98% respectivamente. Fuente: Social Security Board.
Costa Rica	1. Vínculo laboral. 2. Trabajador independiente; 3. Asegurado voluntario; 4. Asegurado por el estado Fuente: Reglamento del Seguro de Salud.	Trabajadores: 5.50% de sus salarios. Patronos: 9.25% de los salarios de sus trabajadores. Estado como tal: 0,25% de los salarios de todos los trabajadores del país. Fuente: Reglamento del Seguro de Salud.
El Salvador	1. Vínculo Laboral (trabajadores que dependan de un patrono); 2. Seguro Voluntario Fuente: Ley del Seguro Social.	El aporte se determina con base a la remuneración afecta al Seguro Social. Para el seguro IVM, el aporte del patrono es de 2%, del trabajador el 1% y del Estado el 0.5%. Para la cobertura del régimen general de salud, el patrono aporta 7.50%, el trabajador 3% y el Estado una cuota fija anual no menor de cinco millones de colones. Para el régimen especial de salud, el patrono aporta el 6.68 y el trabajador el 2.67%. Fuente: Art. 29, Ley del Seguro Social.

Guatemala	<p>1. Aseguramiento obligatorio (régimen de seguridad social).</p> <p>2. Asegurado voluntario: seguro facultativo.</p> <p>Fuente: Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.</p>	<p>Patronos el 50%, los trabajadores el 25% y el Estado el 25%</p> <p>Fuente: Art 39, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.</p>
Honduras	<p>1. Relación laboral (trabajador particular que preste sus servicios a una persona física o jurídica).</p> <p>2. Trabajador público</p> <p>3. Asegurado voluntario</p> <p>Fuente: Reglamento de Aplicación de la Ley del Seguro Social.</p>	<p>Régimen de enfermedad, accidente común, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional: trabajador asegurado aportará una cotización equivalente al 2.5 % de su salario; los patronos el 5% de los salarios de sus trabajadores; el Estado el 2.5 % del total de los salarios afectos a cotización. Régimen de invalidez, vejez y muerte: trabajador el 1%, patrono el 2% y Estado el 1%</p> <p>Fuente: Reglamento de Aplicación de la Ley del Seguro Social.</p>
Nicaragua	<p>1. Aseguramiento obligatorio: relación laboral con vínculo a un empleador</p> <p>2. Aseguramiento facultativo: trabajador independiente,</p> <p>Fuente: art. 5 y 6, Ley de Seguridad Social n.º 539.</p>	<p>El aporte del empleador es de 6.50%, del trabajador el 2% y del Estado el 0.50%</p> <p>Fuente: art. 12, Reglamento General de la Ley de Seguridad Social,</p>
Panamá	<p>1. Asegurado obligatorio: incluye trabajadores independientes y dependientes.</p> <p>2. Asegurado voluntario.</p> <p>Fuente: art 77 y 79, Ley n.º 51</p>	<p>El aporte del empleador es equivalente al 12.25%, el del trabajador es de 9.75% y el Estado el 0.8% de los sueldos y bases de cotizaciones de los asegurados obligatorios, de los sueldos básicos de los asegurados voluntarios y de lo pagado a jubilados.</p> <p>Fuente: Art 101, Ley No 51.</p>
Rep. Dom.	<p>1. Relación laboral: trabajadores públicos y privados comprendidos por el régimen contributivo.</p> <p>2. Asegurado por el Estado (régimen subsidiado).</p> <p>3. Trabajadores independientes comprendidos por el régimen contributivo subsidiado.</p> <p>Fuente: Art. 7, Ley No 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social).</p>	<p>El empleador contribuirá al financiamiento del Régimen Contributivo con un 70% del costo total y al trabajador le corresponderá el 30% restante. El costo del seguro de Riesgos Laborales será cubierto en un cien por ciento 100% por el empleador. El Estado aportará al financiamiento del régimen subsidiado y del régimen contributivo subsidiado.</p> <p>Fuente: art. 14 y 19, Ley n.º 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.</p>

3) Acceso a la seguridad social por parte de la población migrante

En términos generales, se encuentra una enorme asimetría en el registro de la información de cada país. Existen importantes debilidades en el registro de los datos y muchos impedimentos metodológicos para realizar análisis comparativos entre países, pues la información disponible procede de registros administrativos que cada país genera de manera distinta. Hay mucha diferencia entre la información que maneja un país de destino, a uno de tránsito o de origen. Además, persisten deficiencias en su calidad y en algunos países, ausencia de información en la materia.

Ante este panorama, se presenta un análisis por país, en aquellos que cuentan con información disponible.

Belice. La población migrante es de origen fundamentalmente guatemalteca y en segundo lugar hondureña. Las actividades económicas en las que se concentran se refieren a la agricultura, la caza y la silvicultura en primer lugar, a hoteles y restaurantes en segundo lugar y a la construcción y al comercio en menor medida. Con respecto al acceso a la seguridad social, el 61% del total de la fuerza laboral corresponde a los asegurados activos y un 71% del total de la fuerza empleada se encuentra asegurada. Los trabajadores migrantes representan el 10% del total de los asegurados activos, es decir cerca de 9000 personas trabajadoras extranjeras cuentan con acceso a la seguridad social en este país. En estas cifras solamente se contempla a los trabajadores migrantes con permiso de trabajo² pues son los únicos que pueden acceder al sistema de seguridad social. Las personas que no cuenten con permiso de trabajo se encuentran en situación migratoria irregular y, por ende, no están cubiertos por el sistema de seguridad social, solamente pueden acceder a los sistemas de salud pública del país.

Costa Rica. Del total de trabajadores inscritos al seguro de salud de la CCSS en 2012, el 11,4% correspondía a extranjeros. Es claro que el mayor porcentaje de esos trabajadores son nicaragüenses, lo que coincide con las cifras de inmigrantes de este país. La mayoría de estos trabajadores están ligados a la empresa privada y hay un porcentaje considerable de personas que se han afiliado a este seguro por cuenta propia.

El Salvador: Con respecto de la seguridad social, de un total de 1 813 267 trabajadores en el 2007, 612 737 estaban afiliados al Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, 2010). En el 2011, apenas se cubría al 27,7% de la población económicamente activa y al 24,4% de la población total del país. El 59% del total de cotizantes era empleado privado de la industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros, seguros y bienes inmuebles, y empresas privadas (ISSS, 2011). Un 0,5% del total de afiliados al seguro social corresponde a trabajadores extranjeros.

Guatemala. Hay una muy baja cobertura del seguro social en general, esto debido sobre todo a la exclusión de las pequeñas empresas, el trabajo informal y trabajadores no remunerados y también se debe a la evasión de la responsabilidad patronal de inscribir a sus dependientes. Del total de trabajadores extranjeros inscritos en el año 2012 al IGSS (1327) el 29% correspondió a salvadoreños, el 11% a

2 Con respecto al permiso de trabajo, el costo de este generalmente lo asume el empleador y luego el trabajador se lo reintegra, en el caso de que el trabajador no tenga patrono, él mismo debe asumir este costo. El costo del permiso de trabajo asciende a los 200 dólares, no obstante este precio depende del tipo de trabajo y de algunas condiciones técnicas.

nicaragüenses y un 6% a hondureños. El grueso del porcentaje 50% correspondía a extranjeros provenientes del resto del mundo

Honduras. Se señala en un informe de OIM-OIT que “legalmente no existe ningún impedimento para limitar el acceso de los trabajadores migrantes a los esquemas de seguridad social de Honduras, bien se trate de migrantes en situación migratoria regular o de migrantes en situación irregular. Sin embargo, la falta de normativa específica que hiciera referencia a la posibilidad de que un migrante estuviese solicitando la afiliación a la seguridad social en Honduras, eventualmente dejaría la decisión a quien interpretase la norma general (OIM-OIT, 2011). No obstante el IHSS no brindó los datos de aseguramiento de este sector de la población.

Nicaragua. No posee estadísticas de nacionalidad en materia de trabajadores migrantes, pero según un estudio de la OIM-OIT del 2011 “*A diferencia de lo que sucede en otros países de la región, la inscripción del trabajador migrante al INSS no es un requisito fundamental para la tramitación u obtención de un permiso migratorio-laboral. Sin embargo, la legislación nicaragüense extiende la garantía de la seguridad social a todas las personas trabajadoras, incluidas las migrantes. Así las cosas, el papel fundamental del INSS en la gestión de la migración laboral se da en la fase de fiscalización de los derechos laborales de las personas migrantes*” (OIM-OIT, 2011, p. 51). El informe citado sobre el panorama migratorio de Nicaragua indica que el INSS en la actualidad no maneja estadísticas por nacionalidad, pero indica que aunque la DGME no tiene registros ni datos publicados, sí manejan información sobre salvadoreños y hondureños que trabajan en el país en los sectores comercio y servicios, pero que no cuentan con permisos de trabajo ni están afiliados al sistema de seguridad social (OIM, 2012) lo que implica que no es posible conocer el número de personas extranjeras afiliadas a la seguridad social, cifra que de todas formas sería baja pues los registros de población extranjera en este país llegan al 0,70% del total de la población.

Panamá. Los datos suministrados por la Caja de Seguro Social indican que entre los años 2010 y 2013 la cantidad de extranjeros afiliados a los regímenes de seguridad social ha aumentado considerablemente. Para el año 2010 el total de migrantes ascendía a 140 236 personas, de ese total, solamente el 5% contaba con cobertura en materia de seguridad social. Según se indica desde la Caja de Seguro Social los extranjeros tienen acceso a todos los servicios a los que tiene derecho un panameño. Desde hace un par de años el Gobierno implementa un programa llamado Crisol de Razas, el cual pretende regularizar la situación migratoria de los extranjeros en el país. A la fecha se ha organizado cerca de 13 procesos de regularización y todos los extranjeros con más de 1 año de residencia en el país pueden acceder al servicio.

República Dominicana. Según se señala en el informe de Sin Fronteras/Incedes “aunque la ley de seguridad social dispone que el sistema debe proteger a todos los dominicanos y residentes en el país sin discriminación, y a pesar de lo amplio de los objetivos de la ley, se observa que la población inmigrante haitiana, dadas sus características de indocumentación y de inserción mayoritaria en lo informal, queda fuera del alcance de estas políticas de protección y seguridad”. (Sin fronteras et al, 2011)

Según el mismo informe, pocos haitianos tienen seguro de salud, y la situación sanitaria es peor aún en los bateyes³ (todavía existen aproximadamente 400, donde se concentran migrantes haitianos).

3 Los bateyes son instalaciones de hospedaje para los trabajadores que se ocupan en el cultivo de la caña de azúcar.

III. Corredores migratorios extrarregionales y acceso a la seguridad social seguros de salud

Las condiciones en el acceso a la seguridad social de los emigrantes centroamericanos en los países de destino fuera de la región, constituyen también un tema importante y, por tanto, un ámbito en el cual debiera reflexionarse sobre posibles desafíos para los países de origen de tales migrantes.

Estados Unidos, México, Canadá y España son los cuatro destinos extrarregionales donde los regímenes tienen distintas características en cuanto al acceso y al disfrute de derechos por parte de los trabajadores migrantes. En algunos países este acceso depende de decisiones propias de las políticas migratorias (caso EEUU) y no tanto de la voluntad de los estados centroamericanos, pero hay una tarea de incidencia de los Gobiernos de la región hacia estos países.

Resulta necesario indicar que, para la realización del estudio contó con una serie de dificultades en lo que respecta al acceso a la información. La mayoría de las instituciones de seguridad social no registran datos sobre acceso a la seguridad social por parte de las personas extranjeras, lo que imposibilita contar con datos actuales y certeros sobre este tema, además estos datos se recogen de manera diferente en cada país lo que a su vez imposibilita la comparación entre los datos.

IV. Conclusiones

Las dificultades en el acceso a la seguridad social son de carácter estructural debido a las condiciones mismas de la migración y de los mercados de trabajo y la existencia de obstáculos inherentes a las características de los regímenes de seguridad social establecidos en los países y sus carencias.

En ninguno de los países estudiados, la legislación prohíbe de forma explícita el ingreso de las personas trabajadoras migrantes a la seguridad social. En algunas, incluso se promueve dicha afiliación a los sistemas de seguridad social. Sin embargo, prevalecen disposiciones que en la práctica, restringen el acceso de los trabajadores migrantes y tienen efectos negativos sobre su bienestar y el de sus familias; pero también sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social. Las contribuciones de los trabajadores migrantes fortalecen a dichos sistemas, al igual que las del resto de cotizantes.

La posibilidad del aseguramiento no depende de la condición de trabajador: el estatus migratorio es el principal impedimento para el disfrute de ese derecho. Por lo tanto, el trabajador debe asegurar su estancia “legal” en el país de destino y así acceder a los regímenes y modalidades que dispone el seguro social en cada uno de ellos.

Los altos costos de la regularización migratoria impiden que muchos de los migrantes y sus familias puedan disponer de tal documentación en el país de destino y, de esa forma, facilitar su acceso a los beneficios de la seguridad social.

Aunque existen diferentes instrumentos internacionales que velan por el acceso a la seguridad social de las personas migrantes, muy pocos países de la región los han ratificado. Además, hay una escasa

correspondencia entre estos y las legislaciones nacionales o las disposiciones relativas a la administración de los sistemas de seguridad social y su apertura. Mientras no haya una discusión política en la región es difícil que los convenios y acuerdos comiencen a generar cambios sobre todo en la legislación nacional.

Por otro lado, la cultura del incumplimiento de las responsabilidades laborales entre un sector de los empleadores es un obstáculo en la materia, puesto que la misma se extiende a las obligaciones patronales relativas a la seguridad social. En ese sentido, necesita abordarse de manera apropiada, resaltando que si los patronos cotizan e incorporan a los trabajadores, la sociedad obtiene una doble ganancia. No solo un segmento de los trabajadores estaría protegido frente a distintas eventualidades, sino que también se suman contribuyen a la sostenibilidad y financiamiento de los regímenes de seguridad social, especialmente de aquellos que operan bajo el principio de solidaridad.

Finalmente, se identifica diversos desafíos para incrementar el acceso de la población migrante a la seguridad social, los cuales se relacionan con la importancia de:

- Mejorar la regularización migratoria de los y las trabajadoras
- Revisar los criterios de elegibilidad en las instituciones (condición jurídica como migrante)
- Analizar alternativas de acceso al aseguramiento, sobre todo en aquellos casos en los que la persona se encuentra en el periodo de formalización de sus trámites migratorios pues muchas veces el procedimiento administrativo de regularización se alarga o, inclusive, puede suceder que se condicione el acceso a una condición migratoria por parte de trabajador a que esté asegurado, que tenga un contrato y/o viceversa. Esto último indica la existencia de una serie de nebulosas en la definición de los procedimientos y requisitos.
- Impulsar estrategias que permitan ampliar la cobertura de este servicio entre la población en general. En ese sentido, es importante que los países se provean los recursos necesarios para superar las grandes brechas de acceso existentes, especialmente entre los sectores poblacionales más desfavorecidos.

V. Bibliografía

Antezana P. (2013). Análisis del Reglamento de Aplicación de la Ley de Migración No. 285-04, desde una perspectiva de género y de derechos. OIT. Documento de trabajo no publicado.

BID-CEPAL (2008). Protección Social y Migraciones Internacionales, Santiago, 2008

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina. Comisión económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2012). Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Chile.

CIESS (2010). Migración y seguridad social en América. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. México DF

CISS (s.f.). Disponible en: http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=informe. Recuperado el 20 de noviembre de 2013

Consejo de Administración del Seguro Social de Belice. (2002) Manual del Seguro Social. Estado de la Región (2011) “Cobertura de los Servicios Sociales y los Programa de Combate a la Pobreza en Belice”. San José Costa Rica, 2011.

Estado de la Región (2011). “Cobertura de los Servicios Sociales y los Programa de Combate a la Pobreza en Belice”. San José Costa Rica, 2011.

FIDH (2009). Costa Rica Políticas Migratorias y Derechos Humanos en la Región de las Américas. Federación Internacional de Derechos Humanos

FIDH (s.f.). Disponible en: <http://www.fidh.org/IMG/pdf/CostaRica517e.pdf>. Recuperado el 18 de noviembre de 2013.

ISSS (2012). Boletín estadístico. Afiliación. Departamento actuarial y estadístico.

La Estrella (s.f.). Disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2012/02/24/81728-inmigrantes-sin-reportar-seguro-social.asp>. Recuperado el 2 de diciembre de 2013.

Maguid A. Salinas V. (2010). Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL

Morales A. et al (2012). Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: Elementos del marco Jurídico Regional. FLACSO Costa Rica.

Morales A. (2007). La diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central. FLACSO Costa Rica

Moreno-Fontes G. (ND) Las Migraciones Laborales Internacionales: Visión y propuestas de la Organización Internacional del Trabajo

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

OIM, et al (2011). Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Honduras.

OIM, et al (2011). Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Nicaragua.

OIM, et al (2011). Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Panamá.

OIM (2012). Perfil migratorio de Nicaragua. OIM-Unión Europea

OISS (s.f.). Convenio Multilateral Iberoamericano sobre seguridad social. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/GUIA_CONVENIO_MULTILATERAL_IBEROAMERICANO_DE_SEGURIDAD_SOCIAL-_OCTUBRE_2013-2.pdf. Recuperado el 15 de noviembre de 2013.

OIT (2005). Encuesta de Seguridad Social de la OIT. Primera Encuesta. Manual.

OIT (2010). Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico. Primera edición. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo

OIT (2011). Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010

OIT (2012). Panorama Laboral América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo

OIT (s.f.). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102. Recuperado el 20 de noviembre de 2013.

OIT (2013). Nicaragua: conversatorio sobre seguridad social y migración. Disponible en: http://www.ilo.org/sanjose/programas-y-proyectos/migracion-genero/WCMS_203266/lang-es/index.htm. Recuperado el 18 de noviembre de 2013.

Pérez Carlos R. (2013). El Mercado Centroamericano de trabajo como un bien público regional en el marco del proceso de integración social del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Unidad de Desarrollo Social. CEPAL

PLADES (s.f.). Disponible en: http://www.plades.org.pe/publicaciones/estudios/educacion_a_distancia/seguridad_social/capitulo_1.pdf. Recuperado el 21 de noviembre de 2013.

Riveros N. (2012). Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana . Observatorio Migrantes del Caribe OBMICA.

Sin Fronteras IAP. Incedes (2013) Análisis de las Migraciones Laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y República Dominicana. Informes Por País. Impreso en México / Grupo Comersia.

Tokman V. (2008) Movilidad internacional de personas y protección social. CEPAL

Entrevistas realizadas.

Alvaro Dubón González. Subgerente IGSS. Cuestionario entregado febrero 2014

Edgar Soto. Jefe Departamento Actuariado y Estadística. ISSS. Entrevista realizada 20 de noviembre de 2013.

Fredy Guevara. Jefe de Afiliación. ISSS. Entrevista realizada 5 de noviembre 2013

Gabriela Rodríguez. Secretaria Técnica REDNAM. Entrevista realizada 20 de noviembre de 2013.

Jacqueline Castillo. Jefa de la Dirección Actuarial. CCSS. Entrevista realizada 15 de noviembre de 2013.

Johnny Ruiz. Jefe oficina Migraciones Laborales. MTSS. Entrevista realizada 26 de noviembre de 2013.

Koen Voorend. Investigador. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica.

Leticia Vega. General Manager. Registration, Contributions, and Statistical Services. Social Security Board. Entrevista realizada 22 de enero, 2014

Samir Sayir. Gerente de Riesgo. IHSS. Entrevista realizada 5 de noviembre 2013

Sergio Alemán. Subdirector Nacional de Planificación. Caja de Seguro Social Panamá. Entrevista realizada 29 de enero, 2014.

Reflexiones sobre los desafíos para el acceso y portabilidad de la seguridad social de los trabajadores migrantes en Centroamérica¹

Adriana Velásquez

El acceso a servicios de protección social de las personas migrantes y la portabilidad de sus beneficios, se perfila como uno de los mayores retos en la profundización de un proceso de integración regional más inclusivo (CEPAL, 2014).

Centroamérica ha sido pionera en su abordaje jurídico. En 1967, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá suscribieron el Convenio Multilateral de Seguridad Social para asegurar la seguridad social de los trabajadores que se desplazan en sus territorios y sus familias (Fernández, et al., 2010), es decir, tres décadas antes de que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adoptara un instrumento similar².

Sin embargo, la ausencia de las ratificaciones necesarias para que este instrumento entrara en vigencia hasta hoy en día, resalta la dificultad de abordar este reto, particularmente en la región centroamericana, donde la falta de acceso a la seguridad social es un problema que afecta a buena parte de la población en general, no solo a la migrante. Algunos países de la región poseen los niveles de cobertura de seguridad social más bajos de América Latina (Bounomo, 2013)³.

De acuerdo a Mesa-Lago (2008), los problemas de cobertura de la seguridad social en América Latina se deben tanto a dinámicas estructurales del mercado laboral, como a la incapacidad de los sistemas de seguridad social para ajustarse a las mismas. Por lo tanto, los impedimentos para extender el acceso de

1 Este artículo se ha preparado a partir de la exposición realizada por Aída Arguello sobre los escenarios para el acceso a seguridad social de los trabajadores migrantes en Centroamérica, en el marco del Foro Regional: “Gestión de las migraciones laborales en Centroamérica: oportunidades y desafíos en la facilitación del empleo temporal y el acceso a la seguridad social”, realizado el 24 y 25 de marzo de 2014.

2 En 1997, los países miembros del MERCOSUR aprobaron el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo (Fernández et al, 2010).

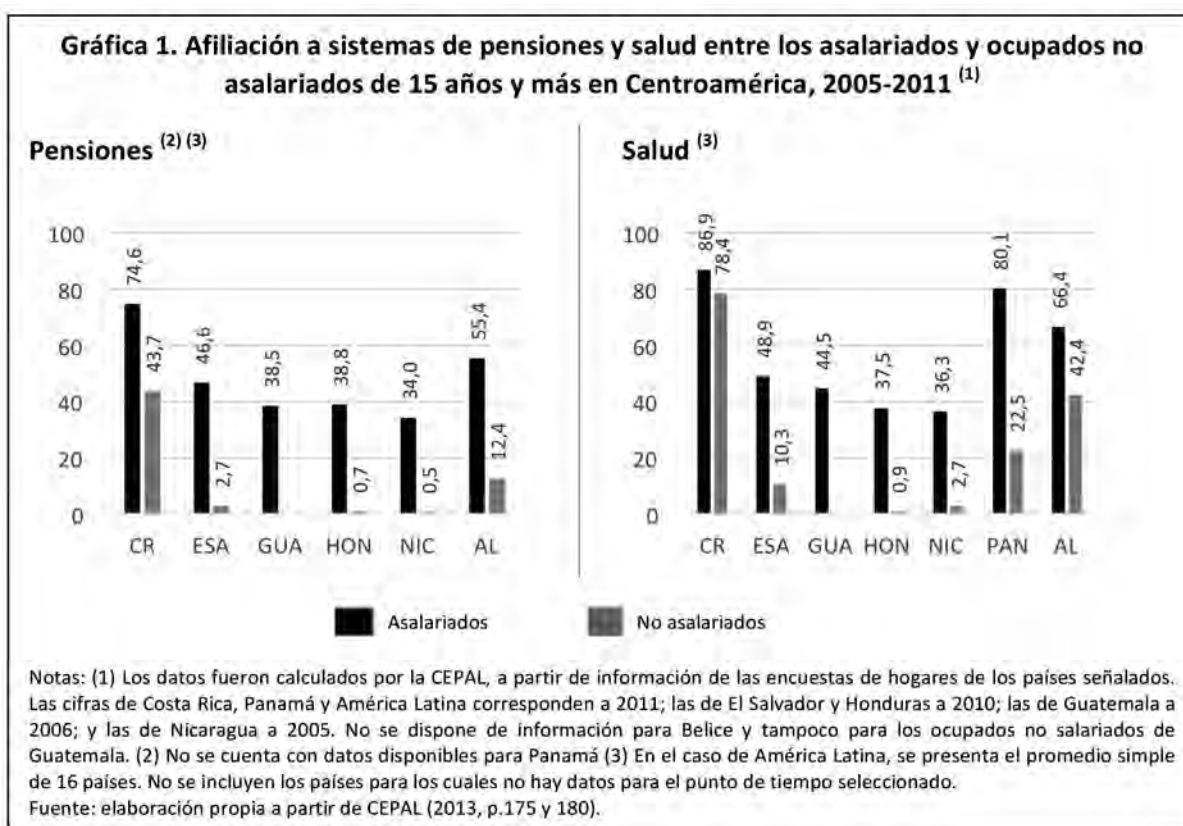
3 De acuerdo a los datos más recientes para el período 2006-2009, se identifica que en una muestra de 19 países de América Latina y el Caribe que Nicaragua, Guatemala y Honduras están entre los 5 países con el menor porcentaje de ocupados que aportan a la seguridad social.

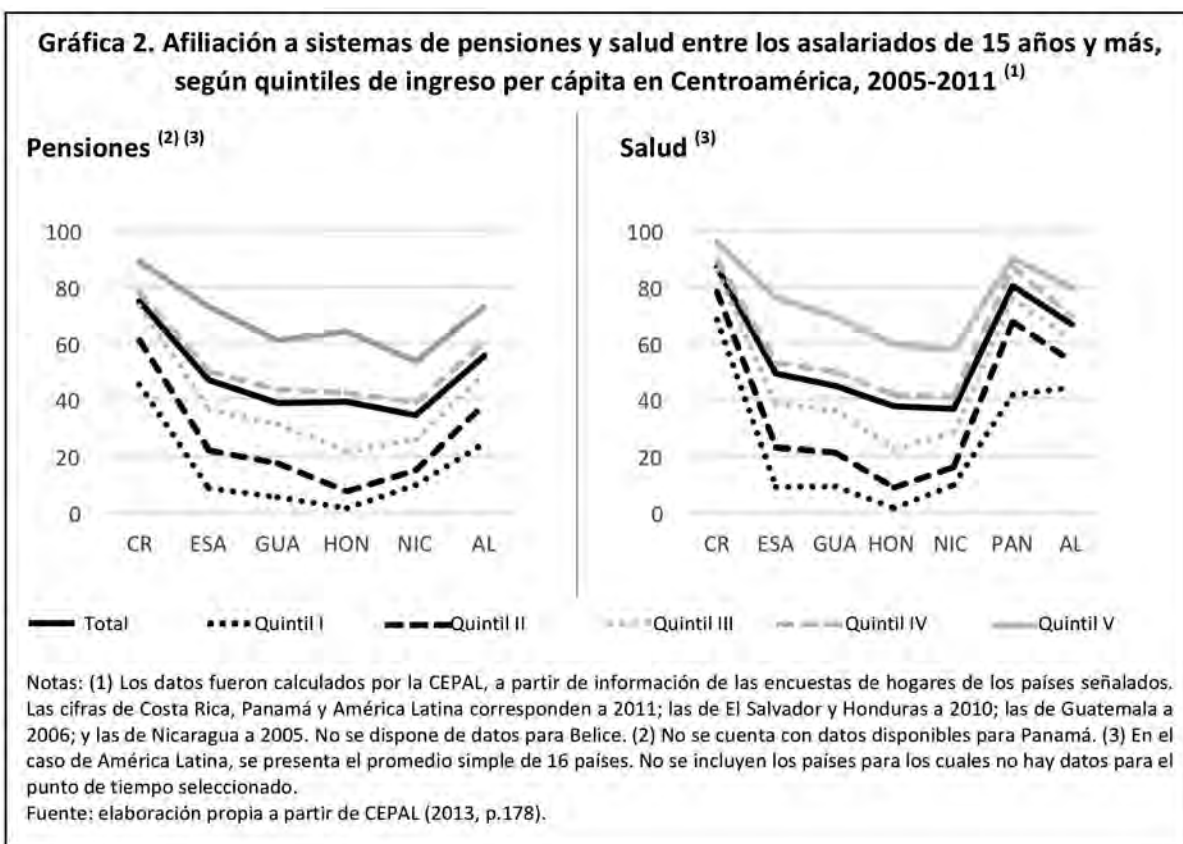
la seguridad social de las personas migrantes intrarregionales y facilitar la portabilidad de los beneficios obtenidos deben abordarse a la luz de la capacidad de los sistemas de seguridad social para satisfacerla en un mercado laboral con determinadas características. Asimismo, necesitan identificarse a partir de las particularidades demográficas y laborales de los flujos migratorios.

En este documento se pretende perfilar los diferentes escenarios que implicarían ampliar la cobertura de la seguridad social de las personas migrantes intrarregionales y facilitar la portabilidad de los beneficios obtenidos, tomando en cuenta no solo características de los sistemas de seguridad social existentes, sino también la demanda particular de servicios de este grupo poblacional.

I. Algunas barreras para el acceso de la seguridad social

En la región, la seguridad social presenta una baja cobertura, especialmente en personas que se ocupan en empleos no asalariados y que poseen menores ingresos (gráfica 1 y 2).





De acuerdo a Mesa-Lago (2008), esta situación se debe en parte a reglas asociadas con el acceso y el financiamiento de los sistemas de seguridad social. Desde su establecimiento, la seguridad social en Centroamérica se ha regido por un esquema contributivo (Mesa-Lago, 2004), en donde solo pueden acceder como titulares de beneficios aquellos que aportan a su financiamiento (Rofman y Apella, 2013). Si bien, en algunos países, se han introducido mecanismos no contributivos para la otorgación de algunas prestaciones, como las pensiones de vejez, estos no suelen tener un carácter universal, sino que focalizado en beneficio de población con bajos ingresos⁴. Por lo tanto, la posibilidad que tengan las personas de realizar contribuciones a lo largo de su historia laboral aún determina en gran medida, su acceso al sistema de seguridad social.

En este contexto, trabajadores no asalariados como los independientes, los de microempresas con menos de 5 empleados y/o los rurales no asalariados que no trabajan en grandes plantaciones se encuentran en desventaja. Por lo general, solo pueden acceder bajo una modalidad de aseguramiento voluntaria que en la práctica resulta poco efectiva (Mesa-Lago, 2008). Por un lado, proporciona menos incentivos de corto plazo, debido que está sujeta al pago de una contribución porcentualmente mayor que la de los empleados asalariados, aun cuando estas ocupaciones suelen acompañarse de una remuneración más baja. En todos los países, excepto en Costa Rica, deben pagar no solo la contribución que les corresponde como empleados, sino que también la que brinda el patrono en el caso de los asalariados. Por otro, está

⁴ Por ejemplo, en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, si identifican programas focalizados por medio de los cuales se entrega una pensión no contributiva a población adulta mayor que vive en pobreza (OIT, 2014; y Rofman y Apella, 2013).

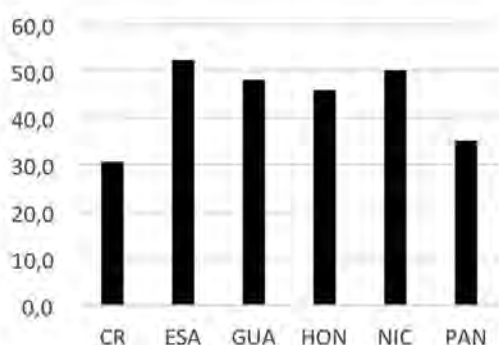
asociada con mecanismos poco adecuados que dificultan la detección de trabajadores, su registro y el cobro de su contribución (Mesa-Lago)

El abordaje de estas limitaciones es clave para la ampliación de la cobertura de la seguridad social en la población migrante intrarregional, ya que esta suele insertarse en empleos informales del sector primario y el terciario (Morales, 2012), sujetos a esta modalidad de aseguramiento. En el caso de Costa Rica, estas barreras se han reducido por medio de una mayor participación de los fondos públicos en el financiamiento de la seguridad social de los trabajadores a cuenta propia. De acuerdo a su nivel de ingreso, el Estado asume una parte del porcentaje de la contribución que le correspondería al empleador si se tratase de un empleado asalariado (Mesa-Lago, 2008).

En ese sentido, habría que preguntarse, si los otros países tienen las condiciones necesarias para adoptar medidas similares, cuando tienen mayores niveles de informalidad laboral y menor gasto público social en materia de protección social (gráficas 3 y 4). Asimismo, habría que reflexionar si están preparados para asumir sus impactos. Por ejemplo, habría que identificar si los sistemas de seguridad social cuentan con:

- la infraestructura y los recursos humanos necesarios para satisfacer el incremento de la demanda de servicios de salud que significaría el alza de contribuyentes informales;
- los recursos suficientes para brindar pensiones subsidiadas de vejez, invalidez y sobrevivencia a contribuyentes que no alcancen las cotizaciones requeridas para gozar de una pensión mínima (en los regímenes de reparto) o no acumulen el capital suficiente (en el régimen de capitalización individual); o
- los recursos requeridos para instaurar mecanismos que faciliten el pago de las aportaciones de los trabajadores; entre otros aspectos.

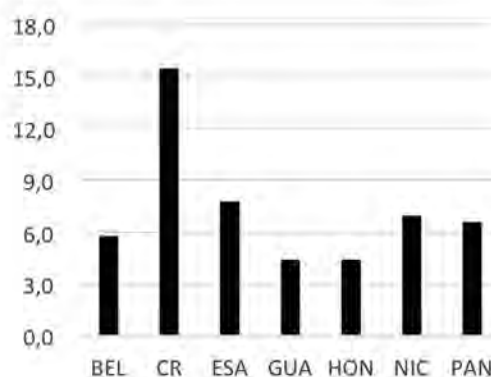
Grafica 3. Población ocupada con un empleo informal, como porcentaje de la población ocupada total en Centroamérica, 2010-2011



Nota: Los datos fueron calculados a partir de información de las encuestas de hogares de los países señalados. Las cifras de Guatemala corresponden a 2011; y la del resto de países a 2010.

Fuente: elaboración propia a partir de OIT (2013, p.43).

Grafica 4. Gasto público en protección social y salud como porcentaje de PIB, en Centroamérica, 2009-2011 (1)



Notas: (1) Los datos de Belice, El Salvador y Guatemala corresponden a 2011; los de Costa Rica, Honduras y Panamá a 2010; y los de Nicaragua a 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de OIT (2014, p.303).

A la vez, no pueden omitirse las dificultades de los sistemas de seguridad social para extenderse entre los trabajadores asalariados. Sus niveles de acceso a los sistemas de pensiones y salud en los países de la región, excepto en Costa Rica son menores a los que América Latina presenta en promedio (gráfica 1).

El aumento de contribuyentes en este sector ocupacional es crucial para elevar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, ya que son los que están en las mejores condiciones para aportar de manera continua. Por consiguiente, no pueden abandonarse los esfuerzos asociados con la incorporación de este segmento del mercado laboral para quien su afiliación de la seguridad social es obligatoria. Sin lugar a dudas, se deben fortalecer las estrategias orientadas a ampliar la cobertura de la seguridad social entre los asalariados, especialmente de aquellos ocupados en microempresas y el servicio doméstico, puesto que son los que registran los menores niveles de acceso a sistemas de pensiones y de salud en los países de la región (CEPAL, 2013).

En el caso de la población migrante, la ampliación de la cobertura de la seguridad social no solo demanda que se atiendan estas cuestiones estructurales que afectan a la población en general, sino que también se reflexione sobre los incentivos que poseen para contribuir, debido a que ellos se insertan con facilidad en empleos informales que están sujetos a un aseguramiento voluntario. Por lo tanto, los factores que influyen en su decisión sobre incorporarse o no en el sistema pueden convertirse en oportunidades o desafíos para cualquier esfuerzo que busque ampliar su nivel de incorporación.

Al respecto, se identifica que la participación de los trabajadores migrantes intrarregionales a los sistemas de seguridad social puede verse influenciada por distintas circunstancias, entre las cuales se encuentran:

- A. Su tiempo de estadía.** En términos generales, un migrante permanente tendrá mayores incentivos para acceder a la seguridad social del país receptor que uno temporal. A su vez, estará interesado en no perder los beneficios ganados en el sistema de seguridad social del país de origen.

Sin embargo, un migrante temporal que continuamente regresa al país receptor, si puede verse interesado en acceder a la seguridad social en dicho país para disfrutar principalmente de la asistencia sanitaria y las prestaciones de corto plazo (como los pagos por enfermedad o maternidad), pero no para invertir en beneficios de largo plazo que corre el riesgo de perder, por la ausencia de mecanismos adecuados de portabilidad.

En ese sentido, su demanda de servicios requiere que por un lado, se instauren mecanismos que les faciliten contribuir, según las temporadas de trabajo que permanecen en el país de destino; y por otro, se promueven los acuerdos bilaterales o multilaterales necesarios para que no solo pueda movilizar los recursos aportados para beneficios de largo plazo, sino que también puede sumar su tiempo de contribución en la seguridad social del país de destino al que ya tiene en el país de origen.

Los avances que se puedan generar en esta materia beneficiarían por ejemplo a los trabajadores que migran de manera periódica para ocuparse en la actividades estacionales ligadas a la agricultura (como la corta de caña, café, frutas y otros productos); la construcción (especialmente de distintos proyectos de infraestructura); la prestación de servicios de cuidado y servicio doméstico; o el turismo (prestación de servicios diversos en temporadas altas que requieren mano de obra adicional).

- B. Estatus migratorio y laboral.** De acuerdo a Morales y León (2014), los trabajadores migrantes irregulares tienen más dificultades para acceder a la seguridad social que aquellos que se encuentran con un estatus regular. Aquellos que gozan de un estatus

migratorio regular tendrán mayores incentivos para tramitar su acceso a la seguridad social que aquellos por su condición irregular optan permanecer ocultos de la mirada de cualquier clase de autoridad pública.

Por lo tanto, existe la necesidad de impulsar mecanismos que faciliten la regularización de dichos trabajadores.

- C. Inserción laboral.** Si el trabajador migrante se ocupa en un mercado formal será mucho más fácil que su empleador esté dispuesto a inscribir a los sistemas de seguridad social y brinde la aportación respectiva que si lo hace en el mercado informal. Un trabajador migrante informal se topa con las mismas dificultades que enfrentan los nacionales para acceder a estos servicios. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura de los trabajadores migrantes informales pasa por el incremento del acceso de los trabajadores nacionales ocupados en este sector. Políticamente, resulta muy difícil ofrecer a un migrante aquello a lo que ni los nacionales acceden.

Por otro lado, un trabajador ocupado en un empleo expuesto a diferentes riesgos para su salud o integridad física definitivamente tendrá mayores incentivos para acceder a la seguridad social, especialmente a los beneficios de corto plazo o uno de largo plazo vinculado con la viudez o la sobrevivencia.

- D. Sexo.** La cobertura de servicios de seguridad social que necesitan los hombres y mujeres son diferentes. Por ejemplo, las mujeres trabajadoras necesitan prestaciones de maternidad, más de lo que lo necesitan los hombres que no viajan con sus familias. Por lo tanto, las trabajadoras migrantes en edad fértil podrían verse más interesadas en ingresar a estos sistemas que un hombre en ese mismo rango de edad.
- E. Edad.** Los incentivos de los trabajadores migrantes para acceder a la seguridad social y aportar a su financiamiento, varía en la medida que las necesidades de los trabajadores cambian según su ciclo de vida (Holzmann y Koettl, 2011).

Los jóvenes suelen tener poco interés en invertir en prestaciones de largo plazo, en la medida que ven esta etapa de la vida, como algo lejano. En cambio, los adultos con una edad cercana al punto de jubilación buscarán asegurar las aportaciones requeridas para acceder a una pensión mínima de vejez y sobrevivencia, en caso de lo que no lo tengan. A la vez, estarán más interesados en disfrutar de los beneficios de la asistencia sanitaria, por el deterioro de su cuadro de salud y el aumento de gastos que ello significa.

- F. La presencia de familiares.** Posiblemente un trabajador migrante que viaja con familiares dependientes a quienes se les pueden extender los beneficios de la seguridad social tenga mayor interés en contribuir a la seguridad social que uno que viaja solo y prefiere guardar ese dinero para enviarlo a sus familiares en su país de origen o llevarlo el mismo. Sin embargo, este último puede tener mayores incentivos para contribuir si una parte de los beneficios pueden trasladarse a su familia en el país de origen.
- G.** La demanda de servicios de seguridad social de los trabajadores migrantes requiere que los sistemas prevean mecanismos por medio de los cuales, los beneficios se extiendan a su familia. En caso de que viaje con sus familiares, es preciso que las prestaciones se extiendan a los miembros dependientes, de acuerdo a la legislación nacional aplicable. En caso de que el migrante viaje solo, es necesario pensar la forma en la cual beneficios se la trasladarían a la

familia que tiene fuera del país receptor y las situaciones en las que se haría. Por ejemplo, si el trabajador muere las prestaciones por muerte podrían cubrir los costos de repatriación del cuerpo y la pensión por sobrevivencia se le podrían trasladar a la familia que tiene en el país de origen o al país donde se encuentre.

En definitiva, los incentivos que tengan los trabajadores migrantes para contribuir a los sistemas de seguridad sociales responden a las particularidades que se pueden presentar cada caso, en virtud de los distintos flujos migratorios intrarregionales. Aunque resulta muy difícil que los sistemas de protección social respondan a cada una de ellas, sí es viable que se introduzcan mecanismos orientados a generar mayores incentivos para la contribución de beneficios de largo plazo. En ese sentido, sobresalen las medidas que puedan tomar para facilitar su portabilidad, la cual también es una prioridad para aquellos migrantes que están ocupados en empleos asalariados en los cuales por obligación contribuyen a los sistemas de seguridad social de los países de destino.

II. Los desafíos para la portabilidad de la seguridad social

De acuerdo a Avato; et al. (2009), la portabilidad de los derechos adquiridos en materia de seguridad social es uno de los componentes claves de la protección social de los migrantes internacionales, debido a que permite “preservar, mantener y transferir los derechos acumulados de seguridad social o los derechos en proceso de ser acumulados, independientemente de la nacionalidad y el país de residencia” (p.5 y 6).

Por consiguiente, es particularmente importante en el disfrute de beneficios de largo plazo que se obtienen a partir de un elemento explícito e implícito de preahorro, como las pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez (id.). Por ejemplo, facilita que el trabajador migrante acceda a una pensión de vejez calculada a partir de la totalización del tiempo de contribución y aportaciones realizadas en los diferentes países donde haya contribuido.

De manera particular, su ausencia puede generarle pérdidas financieras a los migrantes cuando dejan el país de origen o el de destino y a su vez, imponer costos al sistema de seguridad social del país de origen cuando estos deben asumir los costos de las prestaciones de trabajadores migrantes sin contar con las aportaciones que realizaron para sistemas extranjeros (id.).

Ante la necesidad de evitar estos riesgos, se han impulsado diferentes iniciativas multilaterales para facilitar la portabilidad de la seguridad social en la Unión Europea, Sur América (el Convenio Multilateral de Seguridad del MERCOSUR), el Caribe (el Acuerdo de Seguridad Social de la Comunidad del Caribe –CARICOM-); e Iberoamérica (Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social) (Avato; et al., 2009 y Fernández; et al, 2010); y otras bilaterales, como un convenio de seguridad social entre dos países. Asimismo, se han presentado otras de corte unilateral como: la negación de acceso a los esquemas de seguridad social a la población migrante como la aplicada en el Consejo de Cooperación del Golfo⁵; la introducción de mecanismos para que los trabajadores migrantes pueden contribuir a los sistemas de seguridad social de sus países de origen, desde el extranjero como en el caso de Filipinas o México; o la autorización del acceso a beneficios del sistema de seguridad social en el país de destino que pueden total o parcialmente exportables (Holzmann y Koettl, 2011)⁶.

5 Al restringir el acceso, se evita que los migrantes hagan contribuciones que podrían perder al irse.

6 Según Morales y León (2014), Honduras está por impulsar una medida similar, por medio del cual busca para captar aportaciones de trabajadores migrantes radicados en Estados Unidos.

En el caso de Centroamérica, no se identifica un marco jurídico multilateral aplicable a nivel regional⁷ y tampoco acuerdos bilaterales entre sus países⁸. Esta situación representa un obstáculo inicial para la portabilidad de la seguridad social. Esta solo puede darse si existen acuerdos (bilaterales o multilaterales) de seguridad social vigentes entre el país de origen y el de destino del trabajador migrante en cuestión (p.4); en donde se establezcan las reglas del juego sobre las que las autoridades competentes del país de origen y de destino cooperarán para determinar de manera conjunta los beneficios a transferir para una persona migrante en particular (Avato; et al., 2009).

Por lo tanto, los trabajadores migrantes intrarregionales que acceden a la seguridad social en los países de destino solo pueden optar a la exportación de sus prestaciones⁹. Ellos pueden tramitar que los beneficios, de los cuales son acreedores según la legislación del país en cuestión, sean pagados en el extranjero. Sin embargo, pierden la oportunidad de acceder a mejores beneficios si los mismos se calcularan, a partir de la totalización el tiempo de cotización y aportaciones realizadas en el país de origen y de destino, tal como ocurre bajo un régimen de portabilidad (Holzmann y Koettl, 2011)¹⁰.

En este contexto, la portabilidad de la seguridad social en el territorio centroamericano representa un bien público regional necesario para que aquellos trabajadores migrantes permanentes o temporales que han contribuido y contribuyen a los sistemas de seguridad de diversos países de la región tengan la oportunidad de devengar beneficios que honren su historia laboral, sin importar el país de la región donde lo hayan hecho. La integración regional puede promover avances en la materia, tomando en cuenta que:

- Los sistemas de seguridad social de Centroamérica ya han comenzado a transitar a esquemas multipilar, cuyos beneficios presentan un grado de portabilidad diferente (Pasadilla y Abella, 2012). Las prestaciones no contributivas son menos portables debido a que en todos los países están destinadas a erradicar la pobreza, de acuerdo a las condiciones de vida del país en donde se otorgan. Las prestaciones contributivas básicas (por lo general de carácter obligatorio) son más portables si son provistas en su totalidad bajo un esquema de pre-ahorro (como en el sistema de capitalización individual) y menos, cuando este aparece de manera parcial o está ausente, ya que los beneficios a recibir están sujetos a pagos que realizarán futuros contribuyentes (como en el sistema de reparto). Por último, los beneficios contributivos voluntarios son los más portables de todos, pero están sujetos a distintas normas fiscales de los países involucrados (id.).

Por lo tanto, se necesita llegar a acuerdos sobre cuáles beneficios serían portables; y cuáles serían los mecanismos de portabilidad más adecuados para cada uno de ellos.

- Desde un punto de vista contributivo, la seguridad social aglutina no solo a programas generales (como los administrados por diferentes institutos de seguridad social), sino que también unos específicos que están ligados a sectores con determinadas ocupaciones (como maestros, miembros de las fuerzas armadas, empleados del sector judicial y otros) y pueden proveer prestaciones distintas a las ofrecidas por el programa general, según el país en cuestión (Mesa-Lago, 2004).

7 De acuerdo a (OISS, 2012a), El Salvador es el único país centroamericano que ha ratificado el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Si bien, existe el Convenio Multilateral de Seguridad Social firmado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, este nunca entró en vigencia, ya que hasta la fecha, solo ha sido ratificado por Costa Rica. Por lo tanto, ninguno de los dos acuerdos puede amparar los esfuerzos de portabilidad que quieran fomentarse entre dos países de región.

8 Según Fernández; et al. (2010), Guatemala posee convenios bilaterales de seguridad social con Ecuador y México; Belice con Gran Bretaña y México; Costa Rica con España y Colombia; Nicaragua con España; y Panamá con España y República Dominicana.

9 Es decir a un régimen de *exportability* en términos de Holzmann; et al (2005) citado en Holzmann y Koettl, 2011.

10 De acuerdo a Holzmann y Koettl (2011)

Por lo tanto, las iniciativas de portabilidad deben abarcar no solo los programas generales, sino que también los específicos.

- La seguridad social contributiva de varios países de la región se ha mantenido con un régimen de reparto que opera para la prestación de los diferentes beneficios (Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua); pero en otros se ha combinado con otros regímenes, en la medida que la prestación de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia se ha pasado a un régimen de capitalización individual (El Salvador) o uno mixto (Costa Rica y Panamá) (Mesa-Lago, 2004).

En este contexto, existen diferentes entidades públicas y privadas involucradas en rectoría y la administración de los beneficios de salud (enfermedad y maternidad), riesgos de accidentes y pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) (OISS, 2012b)¹¹. No solo están los institutos de seguridad social. Por consiguiente, se deben identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para garantizar la portabilidad de los diferentes beneficios.

- La seguridad social en la región comprende predominantemente beneficios de protección frente a la vejez, la invalidez, la muerte, la sobrevivencia, los riesgos en el trabajo, la enfermedad y la maternidad; y en menor medida, al desempleo¹² (OIT, 2014). No se han instaurado las asignaciones familiares. Cada uno de estos beneficios tiene su propio régimen, el cual no necesariamente coincide en los países de la región, en la medida que se otorgan bajo criterios diferentes¹³; se financian según grados de contribución distintos que pueden ser más elevados en unos países que en otros; y dan lugar a beneficios que pueden ser definidos de manera más ventajosa en unos países que en otros.

Ante esta heterogeneidad, existe el desafío de acordar reglas de cálculo de beneficios que honren la historia laboral del trabajador migrante, brindándole la mejor prestación posible, sin tampoco brindar un trato más favorable que el que se brinda a los nacionales del país donde se harán efectivos los beneficios.

Si bien se recomienda que los marcos multilaterales y bilaterales para la portabilidad de la seguridad social se construyan sobre la base de principios como el del igual de trato, el de territorialidad, el del tratamiento más favorable; y el de totalización Fernández; et al. (2010), se reflexione sobre su viabilidad en la realidad centroamericana. Por ejemplo, el principio del tratamiento más favorable podría tener efectos contraproducentes, ya que en algunos países de la región se reconocen prestaciones más elevadas que otros. Por lo tanto, la aplicación de este principio, podría llevar a la concesión de un trato más ventajoso que el ofrecido a los nacionales y en consecuencia, violentar el principio de igualdad.

11 En OISS (2012b) se puede apreciar con mayor detalle la diversidad de entidades encargadas de dirección o tutela de la prestación de los diferentes beneficios de seguridad social; y las entidades públicas y privadas que participan en su gestión.

12 De acuerdo a OIT (2014), la legislación laboral de Costa Rica, Nicaragua y Panamá contempla la obligación del empleador de brindar una indemnización por despido. En el caso particular de Costa Rica, se establece un Ahorro Laboral como parte de los fondos capitalizados individualmente que puede ser utilizado en momentos de cesantía (OISS, 2012b).

13 Por ejemplo, la pensión por invalidez se otorga en Belice cuando el titular del beneficio ha sido declarado permanentemente incapacitado para trabajar; en Costa Rica y Honduras cuando ha perdido al menos el 66,7% de la capacidad de su ingreso; en El Salvador y Panamá cuando ha perdido al menos el 66% de su capacidad de trabajar; en Guatemala cuando ha perdido más del 33% de la capacidad de sus ingresos (invalidez total) o cuando ha perdido por completo la capacidad de obtener ingresos y necesita de manera permanente de la asistencia de otra persona para realizar sus actividades cotidianas; y en Nicaragua cuando ha perdido al menos el 67% de la capacidad de su ingreso (CISS, 2013).

- Las medidas a tomar pueden tener un enfoque gradual de largo plazo. La experiencia del Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM, sugiere que no necesariamente se tiene que esperar a que la cobertura de los sistemas de seguridad social llegue al 100% para introducir medidas asociadas con la portabilidad de la seguridad social. A pesar de las deficiencias de cobertura, existe un segmento de trabajadores que sí accede a la misma y por ausencia de estos mecanismos corre el riesgo de perder los aportes que ha realizado.
- La experiencia en la implementación del Convenio Multilateral de Seguridad del MERCOSUR resalta el papel crucial que tienen las plataformas políticas y técnicas de los procesos de integración regional en la generación de normativas derivadas que contengan los procedimientos operativos necesarios para la gestión y tramitación ágil de los beneficios¹⁴. Por lo tanto, es importante que se identifiquen las instancias nacionales con competencias en el tema y se fortalezcan sus capacidades para la coordinación y seguimiento de los diferentes mecanismos de portabilidad.

III. Conclusiones

La falta de acceso a la seguridad social de las personas migrantes intrarregionales es el resultado de las dificultades que tienen los sistemas de seguridad social para extender su cobertura entre la población en general, especialmente entre aquella ocupada en empleos informales. En ese sentido, los niveles de cobertura de la seguridad social entre la población migrante difícilmente aumentarán si no se introducen mejoras que permitan aumentar la efectividad de modalidades de aseguramiento voluntaria y la afiliación de asalariados empleados en microempresas y el sector doméstico.

Asimismo, se ve afectada por las decisiones que puedan tomar los trabajadores migrantes, en virtud de su estatus migratorio, tiempo de permanencia en el país de destino, edad, sexo, inserción laboral y presencia de familia. Estas variables importan a la hora de configurar la demanda de servicios de seguridad social; y los incentivos que tengan para contribuir a ellas, principalmente desde modalidades de aseguramiento voluntario. Estos incentivos pueden ser mayores si se adoptan medidas para garantizar la portabilidad de los beneficios a los cuales se contribuiría. Este tema también es importante para los trabajadores migrantes ocupados en empleos asalariados que de manera obligatoria contribuyen al financiamiento de los sistemas de seguridad social del país de destino.

Al respecto se distingue en Centroamérica que no existen marcos jurídicos multilaterales y bilaterales que faciliten la portabilidad de los beneficios de la seguridad social, cuando existen en otras regiones del mundo. El proceso de integración regional puede contribuir a que se avance en la materia, promoviendo plataformas de diálogo sobre la manera más oportuna en la que pueden abordarse los diversos desafíos que existen en la materia. Aunque no exista una cobertura universal de la seguridad social en la región, es justo que la integración regional contribuya a que los trabajadores migrantes intrarregionales que han aportado a la seguridad social, disfruten de beneficios que merecen de acuerdo a su historia laboral en el territorio centroamericano.

14 De acuerdo con Fernández; et al. (2010), las instancias correspondientes del MERCOSUR elaboraron y aprobaron reglas sobre las transferencias de trabajadores para territorio de otro Estado parte, la prórroga de transferencias temporales, la comunicación al trabajador respecto a la concesión o desaprobación del beneficio requerido, el análisis y la definición del mecanismo a utilizar para el pago de las prestaciones, las informaciones referentes a los cambios de legislación de los países, el intercambio de datos estadísticos, la aprobación de formularios para la operación de las informaciones y la aprobación del Sistema de Transferencia y Validación de datos de la seguridad social del MERCOSUR, por medio del cual las instancias públicas que administran la seguridad social acceden directamente a la información necesaria para el otorgamiento de beneficios, sin recurrir a los Ministerios de Relaciones Exteriores o la Embajadas.

IV. Referencias bibliográficas

Avato, J.; et al. (2009). *Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for internationals migrats*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bounomo, M. (2013). *Protección social universal y mercados laborales inclusivos en Centroamérica en Ricardo Córdova y Aída Argüello (Ed) (2013) Migraciones y mercados laborales en Centroamérica*. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile (CEPAL).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2013). *Informe sobre la Seguridad Social en Américas. Calidad de Vida, Calidad de Trabajo*. México D.F.: CISS.

Fernández, M.; et al. (2010). *Migración y seguridad social en América*. México D.F.: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Holzmann, R. y Koettl, J. (2011). *Portability of pension, health and other social benefits: facts, concepts and issues*. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mesa-Lago, C. (2008). *Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social en América Latina Hoy*, No. 48, pp. 67-81.

Morales, A. (2012). *Introducción. Migraciones laborales intrarregionales en Centroamérica: características sociales e inserción laboral en Abelardo Morales - Coord.- (2012). Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*. San José: FLACSO.

Morales, A. y León, G. (2014). *La migración laboral centroamericana y los desafíos en materia de seguridad social*. San Salvador: Secretaría de la Integración Social Centroamericana.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2012a). *Estado de la situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. Documento web disponible en <http://www.oiss.org/spip.php?article5336> (Revisado el 10 de diciembre de 2014).

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (2012b). *Banco de información de los sistemas de seguridad social iberoamericanos*. Madrid: Secretaria General de OISS

Organización Internacional del Trabajo (2013). *La economía informal en Centroamérica y República Dominicana*. San José: OIT.

Organización Internacional del Trabajo (2014). *World Social Protection Report 2014-2015*. Ginebra: OIT.

Pasadilla, G. y Abella, M. (2012). *Social Protection for Cross-Border Workers in East Asia*. Munich: Ifo Institute and the Center for Economic Studies of Ludwig-Maximilians University.

Rofman, R. y Apella, I. (2013). Introducción en Rofman, Rafael; et al. (Eds.) (2013). *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Breve reseña biográfica de los autores

Randall Arias

Director ejecutivo de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem). Posee un Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Por más de diez años ha coordinado y dirigido proyectos y programas para el fortalecimiento de los derechos laborales en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, financiados por entidades gubernamentales de Estados Unidos y Canadá. Ha realizado y dirigido varias investigaciones sobre cumplimiento de los derechos laborales en la región, siendo además conferencistas y profesor invitado en diferentes centros de formación y foros de discusión.

Ricardo Changala

Consultor FLACSO Costa Rica. Especialista en Derecho Laboral y Derecho Indígena. Se ha desempeñado como asesor en temas laborales y población indígena para el Sistema de las Naciones Unidas.

Ricardo Cordero

Especialista regional principal en migración laboral y migración y desarrollo de la Oficina Regional de la OIM para Norteamérica, Centroamérica y el Caribe. Economista agrícola por la Universidad de Costa Rica y cuenta con un postgrado en Desarrollo Rural de la Universidad de Tel Aviv. Ha sido funcionario de la OIM en Tailandia, Egipto y Suiza; y también ha apoyado en la coordinación de programas para el ACNUR y el PNUD en Centroamérica y México.

Ana Hazel Escrib

Secretaria General de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). Es economista con una Maestría en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral de Chile. Tiene una amplia experiencia en el abordaje regional de la integración social y la política social. Se ha desempeñado como asesora en temas sociales para el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador. Además, ha formulado diferentes artículos de opinión y documentos para el análisis de temas relacionados con la Integración Social Centroamericana.

Gabriela León

Investigadora de FLACSO Costa Rica. Administradora pública, con una Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo por la Universidad de Costa Rica. Posee experiencia de trabajo en temas sobre migraciones laborales en Centroamérica; condiciones laborales y derechos laborales; y políticas sociales, especialmente de asistencia social.

Abelardo Morales

Coordinador académico de FLACSO Costa Rica y docente de la Universidad Nacional de Costa Rica. Es sociólogo, comunicador social e internacionalista. Posee un doctorado por la Universidad de Utrecht de Holanda. Ha desarrollado diversas investigaciones sobre procesos regionales vinculados con las migraciones laborales y los mercados de trabajo. Posee numerosas investigaciones sobre las migraciones intrarregionales en el istmo centroamericano.

Adriana Velásquez

Coordinadora del Observatorio de Desarrollo Social Centroamericano (OCADES) de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana. Posee estudios en relaciones internacionales y ciencia política. Actualmente cursa un Programa de Maestría y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y la Universidad Don Bosco de El Salvador. Ha participado en investigaciones de diferentes temas sociales asociados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015. Además ha comentado diferentes publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).