

MIGRACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

Lic. Ubaldo Villatoro*

Ponencia presentada dentro del panel: La Política Migratoria en la Región Centroamérica – México – Estados

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. POLÍTICAS MIGRATORIAS EN CENTROAMERICA. III. EL CASO DE GUATEMALA.

INTRODUCCIÓN:

La falta de fuentes capaces de generar satisfactores en el ámbito económico, hacia gran parte de la población en los países en vías de desarrollo, se ha constituido en una causa de desesperación para muchas personas especialmente jóvenes, tanto hombres como también mujeres aunque en menor porcentaje, quienes no importando asumir riesgos tan altos como de perder la vida o convertirse en víctimas de trata de personas ven en la migración su única opción en su deseo por salir de la situación precaria en que se han visto envueltos.

Es por ello que el fenómeno migratorio acapara buena parte de la atención en diferentes espacios a todo nivel desde lo universal por medio del sistema de Naciones Unidas, a nivel continental en el seno de la Organización de Estados Americanos, y regionalmente cada grupo de países dependiendo su posición geográfica establecen las alianzas para abordar con la mayor profundidad posible

* **Coordinador de la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, (MENAMIG)**

las diferentes aristas del tema migratorio, en nuestro medio existe en el ámbito gubernamental la Conferencia Regional para las Migraciones CRM, y desde la Sociedad Civil, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones RROCM.

Lejos de adecuar la legislación de los países de la región al tenor de los instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por cada uno de los Estados, estos en su afán de control hacia los flujos migratorios, endurecen sus disposiciones afectando el trato que dan a las personas de otras nacionalidades que transitan o se encuentran en cada uno de sus territorios.

La tendencia a criminalizar la migración irregular es una constante que oficialmente no se puede negar por los Estados de la región, por cuanto que las legislaciones contienen que violar la ley migratoria equivale a una falta administrativa, que según el caso se sanciona con multa, deportación o expulsión, sin embargo los centros de aseguramiento o albergue para migrantes indocumentados interceptados, más parecen centros de detención para reos de alta peligrosidad, a quienes no se permite visitas donde normalmente se veda el derecho a contar con los servicios de un abogado y poder ejercer un debido proceso.

A través de una sinopsis sobre la problemática migratoria de nuestros tiempos me refiero a la difícil situación que atraviesan buena parte de la población de nuestros países cuyos miembros en una gran cantidad se debaten en la

precariedad que los obliga a tomar rumbos inciertos muchas veces con graves consecuencias para sus propias vidas, de esa cuenta se espera aportar en el debate y búsqueda de soluciones a las diferentes condiciones que como deficiencias se señala a las políticas impulsadas por los Estados.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA REGION DE CENTROMERICA.

Hay quienes consideran que los países del área carecen verdaderamente de una política migratoria para atender la problemática que se genera con relación al tema en cada uno de los territorios, pero debemos comenzar por reconocer que aunque deficientes o incompletas cada país resulta teniendo una política migratoria muchas con vacíos pero existen determinadas normas que van configurando las políticas de cada país.

En lo particular, Centroamérica, hace lo propio por un lado impulsa su integración dentro de la cual se han tenido avances en lo que respecta a la implementación de la visa única, para personas de otras regiones, y la facilitación para el tránsito de mercancías, y de las personas originarias de la región que necesitan desplazarse de un país a otro en vías de turismo o por razones comerciales, pero regionalmente los países adoptan la tendencia en sus legislaciones migratorias, de ver la migración irregular como una amenaza para la seguridad nacional de cada país.

Los esfuerzos realizados por cada Estado, en el diseño e implementación de sus políticas de desarrollo tendientes a resolver las causas que generan la migración interna y externa, no han logrado impactar favorablemente para que las personas encuentren los satisfactores básicos en sus lugares de origen, y ante esas carencias los desplazamientos de áreas rurales hacia áreas urbanas constituyen una constante que hemos observado a lo largo de los últimos años.

Tampoco han incidido los esfuerzos estatales para disminuir en cuanto al número de personas en edad económicamente productiva no vean como única opción de subsistir el tener que viajar peligrosamente a terceros países, en busca de una fuente de ingresos que por su trabajo les retribuya con lo suficiente para cubrir sus necesidades básicas, y algún remanente que les asegure cubrir imprevistos en el futuro o bien traducirlo en alguna inversión en bienes muebles o inmuebles que les permita hacerse de un modo de vida luego del retorno a los países de origen.

Al ejercer su soberanía cada Estado por razones siempre relacionadas con la seguridad nacional, adoptan políticas migratorias de control mediante las cuales restringen el ingreso, el tránsito o estadía en su territorio a las personas por su origen, discriminando a toda una población por haber nacido en determinado país.

Hay que reconocer que la legislación migratoria juega un papel importante en la delimitación de las políticas migratorias en la región pues las mismas a pesar de su heterogeneidad, en cuanto al tiempo que llevan de su vigencia y la forma que cada una regula el control en cuanto al ingreso y egreso de las personas de sus

territorios, normalmente con carácter restrictivo, es contrastante con lo respetuoso de los derechos que se muestran los sistemas constitucionales de cada uno de los países.

En el marco de la implementación de las políticas migratorias restrictivas para con las personas que se movilizan y obedientes a intereses de terceros países, la práctica de la intercepción de personas por mar y tierra, es un mecanismo al que los Estados, con frecuencia recurren con el fin de frenar los flujos migratorios, pero en la implementación de sus procedimientos, los agentes del Estado, encargados de cumplir las leyes y reglamentos, sabido es que tienen la tendencia de abusar de sus facultades, recurriendo a los malos tratos y al uso excesivo de la fuerza, en contra de grupos vulnerables.

En los procedimientos de intercepción con frecuencia los Estados, omiten permitir a las personas acceder a su derecho al debido proceso que le asiste a toda persona independientemente de su condición migratoria, cuando por viajar o permanecer sin documentos las personas son sorprendidas, detenidas y confinadas en lugares aislados, que generalmente no reúnen las condiciones para la estadía temporal, mientras son expulsados o deportados, sin tener la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contactar a un abogado.

La discriminación que enfrentan las personas migrantes, en los países de tránsito y destino, por su origen, raza, idioma, situación económica entre otros motivos, se constituye en el principal obstáculo para el ejercicio de los derechos consagrados

en los diferentes instrumentos de derechos humanos, especialmente en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares;

La exclusión referida de que son objeto las personas migrantes durante largos periodos de tiempo en que permanecen invisibilizados incide directamente para que no tengan oportunidad de acceder a los servicios públicos especialmente de educación, salud, vivienda, inscripción de actos relacionados con el estado civil, trabajo debidamente remunerado, e integración en los países de destino, motivando también a que sufran estados depresivos y un bajo nivel en su auto estima.

EL CASO DE GUATEMALA

Se puede afirmar que el Estado de Guatemala, mantiene la adopción de una política de “migración selectiva” con relación a los flujos migratorios que ingresan al país, pues se ha podido apreciar en los últimos años la veda para ingresar al territorio que se ha establecido a nacionales de determinados países, por razones de seguridad; idealmente sería la adopción de una política de “fronteras abiertas”, pero, mientras esta pueda implementarse, lo que se tiene es mejor que un expreso “cierre de fronteras” como política de Estado para atender las migraciones.

El fenómeno migratorio en Guatemala, ha experimentado un mayor abordaje en las últimas dos décadas, tanto en el ámbito estatal como desde la sociedad civil, quienes dentro de sus competencias reconocen la necesidad de generar

soluciones a las causas que motivan los grandes movimientos de importantes segmentos de población tanto a nivel interno como hacía otros países.

Según estimación publicada recientemente por Álvaro Caballeros, consultor de MENAMIG, la tendencia en cuanto al número de guatemaltecos que ha emigrado a Estados Unidos, ha sido drástica en cuanto al aumento en las últimas cuatro décadas, pues se indica que en 1,970 habían viajado 17,356 guatemaltecos, para 1,980 el número oscilaba en 63,073, en 1990 el número llegó a 225,739 y para el año 2,006 la suma se había elevado a 1,177.905.¹

La migración del área rural hacia los centros urbanos y particularmente hacia la ciudad de Guatemala, también ha sido una constante que lejos de remediarse se ha acentuado lo que queda en evidencia con la proliferación de asentamientos humanos en áreas periféricas, destacándose como causal la concentración de los servicios públicos y oportunidades de empleo, especialmente en la ciudad de Guatemala, aspecto que políticamente los últimos gobiernos han ofrecido resolver pero con muy pocos logros.

La precariedad en la que se desenvuelve la vida de las familias en muchas regiones del país, da como resultado que muchos trabajadores agrícolas deban desplazarse año con año a otras regiones del país, por periodos estacionales especialmente hacía la costa sur, e inclusive a la zona de Chiapas en territorio de México, muchas veces estos movimientos de personas conllevan perjuicios para

¹ Balance Hemerográfico 2,006, MENAMIG. Caballeros, Álvaro. Pagina 26.

sus integrantes, quienes son objeto de engaños por contratistas o consejeros laborales y de abusos por administradores de fincas o ranchos agrícolas.

El clima de vulnerabilidad en que se desarrolla la migración de los trabajadores agrícolas guatemaltecos, es alentado por la falta de un marco regulatorio adecuado pues no se ha desarrollado la ley prevista constitucionalmente² para atender esta problemática no obstante los 21 años de vigencia que lleva la Constitución Política de la República.

El ambiente de violencia e inseguridad en que vive la población, es otro factor que genera movilidad humana hacia otros países, que gozan de estabilidad y gobernabilidad para el pleno desarrollo integral; violencia que en muchos casos es ejercida de manera directa en contra de las personas y familias por medio de amenazas y extorsiones, obligándoles a abandonar sus viviendas. Pocos son los casos de las personas que reciben protección internacional cuando cruzan las fronteras y se internan en otros países.

Entre los flujos migratorios que parten de Guatemala, un porcentaje que oscila alrededor del 20 por ciento lo constituyen mujeres, entre quienes se encuentran madres solteras que buscan un mejor porvenir para sus hijos; o mujeres que han sido víctimas de violencia intrafamiliar; quienes se suman dentro de estos flujos

² “Las actividades laborales que impliquen traslación de trabajadores fuera de sus comunidades, serán objeto de protección y legislaciónUna ley regulará lo relativo a las materias de esta sección”. Artículos: 69 y 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

migratorios principalmente para salvar sus vidas y no especialmente por aspectos económicos.

La niñez no acompañada constituye otro grupo socialmente vulnerable inmerso dentro de los flujos migratorios, cuyos casos cada vez tienden al aumento, entre las causas se mencionan la desintegración familiar, la violencia generada en los propios hogares, y la necesidad de reunificación familiar; exponiéndose los menores tanto niños como niñas a constituirse en víctimas de trata de personas en su trayecto migratorio.

Se reconocen los esfuerzos del Estado en la atención de esta problemática especialmente en la implementación de mecanismos interinstitucionales para la recepción de los menores que son deportados, y garantizar su estadía en hogares temporales mientras se establece la viabilidad para ser entregados a sus familiares, así como para coordinar con su contraparte de otros países, especialmente México, el retorno de los menores de edad.

Los factores que generan la migración aún no han sido atendidos, falta la implementación de políticas públicas de carácter laboral, económico, político, social y cultural que conlleven el beneficio a la población mayoritaria para minimizar el impacto y efectos que produce la migración en las comunidades.

La atención que el Estado de Guatemala, brinda al fenómeno migratorio todavía no se refleja en la adopción de una política migratoria integral impulsada por las

diferentes instituciones gubernamentales en forma cohesionada, salvo acciones realizadas por autoridades del grupo multisectorial, en materia de seguridad para prevenir o combatir la delincuencia, en las que se captura a personas de otra nacionalidad bajo el argumento que su presencia incide en el incremento de la delincuencia en el país.

Se estima necesario en toda política migratoria que se pretenda implementar, que la misma incluya el tema de la trata de personas, estableciendo mecanismos de identificación de casos, para que las personas que han sufrido por este flagelo, tengan el tratamiento que corresponde como víctimas, de acuerdo a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Guatemala, y la legislación interna que regula la materia.

Hasta el momento se reconoce el avance en la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales que previenen reprimen y sancionan la trata de personas, al igual que la emisión de la normativa interna, pero aún hace falta avanzar en su implementación a efecto de proteger a las víctimas.

Durante el último año, como parte de una política migratoria selectiva, se han registrado casos en los que la Dirección General de Migración, ha negado el acceso al territorio y a los procedimientos de personas solicitantes de asilo, o de la condición de refugiados, aduciendo que las personas en su llegada a Guatemala, han infringido la Ley de Migración, o porque su nacionalidad es contraria a las políticas de seguridad adoptadas en el país; lo anterior en contra de

los compromisos internacionales asumidos especialmente como Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y uno de sus principios básicos, cual es la prohibición de expulsión y de devolución en frontera “no refoulment”.

Para las personas que provienen de los países que constituyen junto a Guatemala, el grupo CA4 es decir, Nicaragua, Honduras, y El Salvador, la eliminación de la constancia de haber ingresado a Guatemala, pasando el control migratorio en la frontera de ingreso, cuya falta de claridad y difusión del procedimiento ha representado irrespeto a los derechos de estas personas, y se ha constituido en una fuente de corrupción, pues las autoridades en las carreteras en los llamados puestos de control migratorio, bajo pretexto de que las personas no traen constancia de su ingreso a Guatemala, les exigen sumas de dinero para permitir que los centroamericanos continúen en tránsito o de estadía en Guatemala.

La integración de Migrantes, y particularmente de las personas originarias de Centroamérica, que tienen varios años de residir en Guatemala, habiendo establecido vínculos familiares en el país, procreando hijos guatemaltecos, o bien mediante el matrimonio o la unión de hecho con guatemaltecos o guatemaltecas, estas personas en su mayoría de escasos recursos económicos no tienen acceso a una residencia temporal o permanente para establecer su domicilio legal en el país, de acuerdo con la Ley de Migración, y Código Civil, por el alto costo que eso implica, y lo complejo de los requisitos legales.

-Al hacer una revisión de la situación de Guatemala, con relación a las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en el país, que se cometen por acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales, necesariamente se debe abordar el ámbito legislativo, constituido principalmente por la Constitución Política de la República, y la Ley de Migración Decreto número 95-98.

La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene el marco integral en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de los habitantes y garantiza el ejercicio de los derechos individuales.

La Ley de Migración, contiene normas que permiten la discrecionalidad de la autoridad migratoria, especialmente en lo relacionado al otorgamiento de visas, o no regula ciertos aspectos relacionados con los procedimientos de identificación, el albergue en que permanecen las personas indocumentadas, la expulsión y la deportación de migrantes, así como para la tramitación de los expedientes, lo que viene a redundar en graves perjuicios para las personas que son sujetas de intercepción en el territorio nacional o bien realizan diversos trámites migratorios.

La anterior situación, se presta a acciones de corrupción, o de aplicación discriminatoria como cuando se aplica la norma que permite al Director de Migración, otorgar diez días al extranjero con estadía irregular para que legalice su situación, norma que se aplica solo a personas de determinada nacionalidad.

Al regular los delitos y las faltas, la Ley de Migración, se refiere a las personas migrantes indocumentadas o de estadía irregular, como “Personas Ilegales”, cuando, “una persona no puede ser considerada ilegal per se. En todo caso, para analizar la relación entre la persona y la “legalidad” debe recurrirse a los actos, a las conductas, que cada persona realice, las cuales pueden estar permitidas, pueden configurar un delito de acuerdo a la normativa penal, o bien pueden ser una infracción a normas de otro carácter (civil, administrativo, etc.)”.³

La misma Ley de Migración de Guatemala y su Reglamento, adolecen de un plazo para llevar a cabo la expulsión o deportación, lo que de acuerdo al tiempo de su vigencia se ha traducido en graves abusos al mantener por tiempo indefinido privadas de su libertad a las personas migrantes irregulares, mientras se lleva a cabo el procedimiento administrativo de expulsión o deportación.

La forma en que la Ley de Migración, tiene regulada la Expulsión y la Deportación, es notoriamente confusa, dificultando su interpretación y a los interesados recurrir sus resoluciones que se relacionen con estas dos formas de sanción por cometer alguna de las faltas previstas en la propia ley. Por ejemplo la comisión de algún delito en Guatemala, a parte de la sanción penal correspondiente tiene como sanción accesoria conforme a la ley de Migración, la expulsión y también la deportación.

³ Ceriani Cernadas, Pablo, en Seminario Internacional Control Interamericano de los Derechos de los Migrantes, página 38, Santiago de Chile 2,001.

El carácter de Intervención, que se ha impuesto en la Dirección General de Migración desde el año 2,001, se ha constituido en un medio para el manejo con un enfoque de seguridad nacional el control migratorio, lo que da lugar a procedimientos arbitrarios, que van en contra de los derechos de los migrantes, no obstante los 6 años transcurridos desde que se decretó inicialmente la intervención de la institución.

El fin normalizador que generalmente justifica una intervención se ha perdido en el tiempo y la temporalidad en que debe llevarse a cabo se ha transformado en un lapso de tiempo indefinido, contrario todo esto al orden y los niveles jerárquicos previstos en la normativa que regula el accionar de la administración pública en Guatemala.

El Albergue, en que por parte de la Dirección General de Migración, se han ubicado a las personas sujetas a procedimientos de expulsión o deportación, sus condiciones son precarias, en el sentido de no reunir las condiciones mínimas para la estadía de las personas, ya que con frecuencia la capacidad de las instalaciones son rebasadas para albergar a las personas detenidas, y no hay una separación adecuada entre hombres y mujeres

Además en el lugar no se permite el ingreso de representantes de instituciones que brindan asistencia a migrantes, tampoco el acceso de abogados; violándose las Reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, y el

Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

Es evidente que no ha existido la voluntad del Estado de corregir esta situación, generada desde hace varios años, aunque el discurso de los personeros de las diferentes administraciones de migración, ha sido de que se construirá un Albergue adecuado, dicha afirmación se ha convertido en una expresión reiterativa con el propósito de mantener la expectativa mientras concluyen su gestión gubernamental.

El Reglamento para la Autorización del Trabajo de Personas Extranjeras a Empleadores del Sector Privado, debe ser objeto de revisión, por su carácter discriminatorio; el cual dentro de las categorías de personas a quienes se les puede conferir una autorización para trabajar en Guatemala, se encuentran gerentes, directores, administradores, superintendentes, y jefes generales de las empresas, técnicos que no existan en el país, personas casadas o unidas legalmente con guatemaltecos o guatemaltecas y quienes tengan hijos guatemaltecos, así como las personas reconocidas como refugiadas.

Las personas que no se encuentran dentro de las categorías anteriores no tienen acceso ni procedimiento alguno para la obtención de una autorización para trabajar en Guatemala.

Los guatemaltecos que vía terrestre son deportados desde México, en su intento de viajar hacia Estados Unidos, en busca de mejores oportunidades de empleo, no reciben mayor atención por parte de las autoridades, aunque entre las personas deportadas venga tanto hombres como mujeres con grandes necesidades porque normalmente dentro del proceso de intercepción detención y deportación han perdido los pocos recursos económicos que hayan tenido consigo, enfrentando muchas veces dificultades para regresar desde la zona fronteriza hasta sus lugares de origen.

-Como avance en Política Migratoria puede citarse la implementación de una normativa elaborada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, durante la actual administración gubernamental para la atención de los guatemaltecos en el exterior, y especialmente para quienes son deportados vía aérea, a los que se ofrece una asistencia mínima en su recepción, algunos servicios por medio del Centro de Atención al Migrante, que pueden contribuir a su integración laboral, comprendiendo también algunas medidas para el mejoramiento de la atención consular a los guatemaltecos en el exterior especialmente en México y Estados Unidos.

Entre los programas impulsados por la Cancillería de Guatemala, en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones OIM, está un proyecto de Ayuda Humanitaria y Reinserción laboral para Guatemaltecos Retornados de Estados Unidos, el mismo cuenta con un presupuesto de Q12.8 millones, que se invierten en capacitación universitaria, en áreas de microempresas y organización

de cooperativas así como en el transporte de deportados hacía sus comunidades de origen.

Entre la formación que ofrecen a los deportados hay Talleres de Orientación Vocacional, Capacitación Técnica Vocacional, Proyectos Productivos, Apoyo para acceso al Empleo, Cursos de Computación, cursos de Automovilismo, Cursos de albañilería y Cursos de Sastrería y Costura;⁴ pese al apoyo que se ofrece a las personas deportadas, en cuanto a opciones para integrarse laboralmente, se puede afirmar que los logros aún no son significativos, por diferentes razones, ya que al finalizar el mes de octubre de 2007, la cantidad de personas guatemaltecas deportadas de Estados Unidos, alcanza la cifra de 20,000, y los beneficiados con el proyecto oscila en 600 personas.

Dentro de lo más destacado podemos mencionar la constitución de un fondo para facilitar la repatriación de guatemaltecos fallecidos en el exterior.

Por aparte, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, promueve la elaboración de una política para la atención de los trabajadores migrantes de Guatemala, pero tal como su nombre lo indica excluye la posibilidad de permitir la integración de trabajadores centroamericanos y de otras nacionalidades en el país, si bien reconoce la existencia del tránsito de migrantes de otras latitudes por el territorio nacional lo que exige atención especial y coordinación a nivel local como con otros gobiernos, dejando entrever que lo que se pretende es que debe prevalecer el

⁴ Prensa libre, 04 de octubre de 2007.

control estatal de esos flujos migratorios; y denota un enfoque de protección de la mano de obra nacional.

-Los principales retos del Estado de Guatemala, en materia migratoria lo constituye una vez entre en vigencia la ley que lo crea promover la integración y funcionamiento eficaz del Consejo para la Atención del Migrante Guatemalteco en el exterior, y que los intereses del partido político que ejercerá el gobierno a partir del 14 de enero de 2008, puedan ceder en su afán anunciado por constituir una Secretaría de Estado o Instituto para la atención del Migrante.

Adecuar la legislación nacional de acuerdo con los Tratados y Convenciones suscritas y ratificadas por Guatemala, en materia migratoria, entre las que se mencionan la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus dos protocolos.

Promover la adopción de una Política Migratoria Integral, que atienda la problemática en toda su magnitud, es decir procurando soluciones a las causas que generan la migración interna y externa de los guatemaltecos; estableciendo mecanismos para el respeto de los derechos humanos de las personas de otra nacionalidad que en su tránsito por el país, o en aguas territoriales son interceptadas, capturadas, detenidas y expulsadas a sus países de origen, eliminando progresivamente las prácticas de corrupción; así como reconocer los

derechos de las personas de otra nacionalidad que se han establecido Guatemala, como país de destino, facilitando su integración.

Todo lo anterior debe traer como consecuencia una Reforma a la Ley de Migración, y su reglamento haciéndola acorde a los instrumentos internacionales enmarcando su contenido dentro del respeto de los derechos humanos de las personas.

Considerar la emisión de un Régimen Temporal que permita la regularización Migratoria, de personas de otra nacionalidad en Guatemala, y particularmente de centroamericanos que llevan muchos años de residir en el país, como ya lo han hecho países como México y Costa Rica en lo individual; o promover la emisión del mismo a nivel regional, para lo que MENAMIG, en alianza con otras organizaciones ha preparado un propuesta.

Bibliografía

- 1) Álvaro Caballeros, consultor de MENAMIG
- 2) Caballeros, Álvaro, Balance Hemerográfico 2006, MENAMIG. p. 26.
- 3) Artículos: 69 y 70 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- 4) Ley de Migración de Guatemala