

## CAPÍTULO

## 12

## MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

## Nuevos flujos migratorios

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En 2019, los centroamericanos eran la segunda población de origen hispano más importante en los Estados Unidos luego de la de origen mexicano.
- En el período 2016-2019 México deportó más centroamericanos de vuelta a sus países que Estados Unidos: casi 90.000 personas más.
- En los últimos 25 años, el crecimiento de la migración de las mujeres centroamericanas ha sido sistemáticamente superior al de los varones.
- En la segunda década del presente siglo reemergió el desplazamiento forzado de población como un fenómeno migratorio, pero los Estados centroamericanos registran fuertes rezagos en la articulación de las políticas para atenderlo.
- La violencia política contra periodistas, activistas de derechos humanos y líderes ambientales, comunales y políticos se ha convertido en un factor de desplazamiento forzado y no puede atribuirse solo al crimen organizado.
- En los Estados centroamericanos, la responsabilidad de la política migratoria recae en los ministerios de justicia o del interior, mientras que la atención social de la población migrante está dispersa y fragmentada en diversas instituciones.

## IMPORTANCIA DEL TEMA

Aborda un desafío social, económico y político de importancia capital para la región, que afecta a millones de personas, provoca tensiones en las relaciones entre Centroamérica, Estados Unidos y México, y entre los países de la región; además, el tema de los nuevos flujos migratorios constituye un complejo fenómeno social que ha experimentado importantes cambios en los últimos años.

Actualiza el conocimiento sobre la recomposición de los flujos migratorios centroamericanos, hasta el 2020, incluyendo el desplazamiento forzado dentro los mismos países, a partir de datos y análisis generados por una red de investigadores académicos y de centros académicos y de atención y defensa de los derechos de la población migrante.

Identifica las acciones estatales deliberadamente contrarias a la observancia de los derechos humanos de la población migrante, así como las omisiones que facilitan el maltrato de esa población a partir del estudio de las políticas públicas migratorias en Estados Unidos, México, Centroamérica y en el sistema de integración regional.

## RECONOCIMIENTOS

**Insumos:** Este capítulo se basa en los siguientes insumos: *Dinámicas de la migración y desplazamiento forzado de nicaragüenses en el contexto de la crisis sociopolítica*, de Jafet Baca, Gloria Carrión, Katherine Centeno y Álvaro de López Espinosa de Funides; *Políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea (2010-2019): Implicaciones para Centroamérica y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas*, de Andreas Feldmann; *Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración*, de Andreas Feldmann, Xóchitl Bada y Jorge Durand; *Desplazamiento forzado en El Salvador y Honduras: Perfil sociodemográfico de las víctimas y caracterización del tipo de violencia y atención institucional recibida*, Rina Montti y Carmen Guevara de Cristosal; *Dinámicas migratorias y desplazamiento forzado en Guatemala*, de Cristina Roldán, Lizbeth Gramajo, Eduardo de León, Miguel Hernández, Sindy y Carol Girón de la Universidad Rafael Landívar; y *La Migración de niñas, niños y jóvenes en Honduras: desplazamiento forzado, deportaciones y Derechos Humanos*, elaborada por Jaime Flores y Bertilio Amaya de Casa Alianza-Honduras.

También se utilizan los siguientes insumos: *Grupos focales con población migrante-refugiadas nicaragüense en Costa Rica*, de Catalina García y *Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral*, de Marisol Guzmán y Alberto Mora.

**Coordinación:** Alberto Mora Román.

**Borrador del capítulo:** Jorge Vargas Cullell, a partir del informe preparado por Abelardo Morales para el Programa Estado de la Nación como producto final del proyecto de

investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, financiado por la Panamerican Development Foundation (PADF).

**Edición técnica:** Jorge Vargas Cullell.

**Revisión y corrección de cifras:** Sebastián González.

**Lectores críticos:** Luis Cosenza (Honduras) y Abelardo Morales (Costa Rica).

**Corrección de estilo y edición de textos:** Laura Flores Valle.

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/Insignia Ng.

**Se agradece** a la Usaid por el generoso auspicio de la investigación, sin el cual hubiese sido imposible un esfuerzo regional de esta naturaleza. A la PADF, por el seguimiento constante al avance del proceso de trabajo, que permitió cumplir los objetivos dentro del plazo previsto.

**El taller de consulta** en el que se presentaron y discutieron algunos de los insumos de investigación se realizó el 28 de febrero de 2020 en San José de Costa Rica y contó con la participación de cerca de 90 personas: investigadores centroamericanos y de Estados Unidos, representantes de organismos internacionales y representantes de organizaciones no gubernamentales. El taller se llevó a cabo gracias al apoyo de la Unión Europea.

## /// NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS ///

# Resumen

El siglo XXI ha sido escenario de nuevos flujos migratorios; entre ellos, un marcado resurgir del desplazamiento forzado –tanto dentro como entre los países–, el tránsito extrarregional de menores de edad no acompañados y la emergencia de caravanas masivas de personas. Todos estos flujos, además de haber cambiado los perfiles sociodemográficos de la población migrante, vinieron a sumarse a las tradicionales migraciones internacionales por motivos laborales.

El endurecimiento de las políticas migratorias, tanto del gobierno estadounidense (2016-2020) como del gobierno mexicano, así como el estatus de “Tercer País Seguro” de Guatemala y Honduras, crearon un complejo entramado normativo internacional cuyo desmantelamiento no será inmediato, aun cuando el inicio de la nueva administración Biden estuvo marcado por la eliminación de algunas de las disposiciones más extremas.

Aunado a ello, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) no ha logrado implementar el acuerdo adoptado hace más de una década por parte de la Cumbre de Presidentes, que instruyó la adopción de una estrategia común intergubernamental para el espacio regional, por lo que Centroamérica sigue sin una estrategia conjunta para atender los flujos masivos de migraciones que se generan en el istmo.



## CAPÍTULO

## MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

## 12

## / Nuevas dinámicas migratorias

INDICE		Introducción
Introducción	381	
Antecedentes	382	
Conceptos básicos, metodología y fuentes de información	383	
Conceptos básicos	383	
Metodología y fuentes de información	384	
Limitaciones	385	
Principales resultados	385	
Los espacios de la migración centroamericana	385	
El resurgimiento del perfil migratorio de los desplazados forzados internos	389	
Las políticas públicas migratorias: parte del problema, pero no de la solución	391	
Acciones y estrategias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil	395	
Implicaciones de política pública	397	

El presente capítulo actualiza la información y los análisis sobre los nuevos flujos migratorios en Centroamérica hasta el 2020. Está basado en una amplia investigación realizada por una red regional de centros especializados en el estudio, la defensa y protección de la población migrante, así como de académicos con larga trayectoria sobre el tema. Tiene los siguientes objetivos:

- Identificar, cuantificar y caracterizar las nuevas dinámicas asociadas a las migraciones internacionales, el desplazamiento interno, la deportación y las solicitudes de refugio en Centroamérica, especialmente aquellas asociadas a la violencia, así como las vinculaciones entre estos flujos.
- Analizar las dinámicas subnacionales y subregionales y los factores asociados a los nuevos flujos migratorios en la región.
- Determinar los principales factores de riesgo en relación con la protección y restauración de los derechos humanos de las personas migrantes, retornadas, desplazadas y refugiadas en la región.
- Identificar las principales debilidades que han limitado la protección efectiva de los derechos humanos de las personas migrantes y alternativas de política pública y acción regional para mejorar la gestión de los flujos migratorios y la protección y restauración de los derechos humanos de esta población.

Este texto se basa en el Informe final

de la investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, preparado por Abelardo Morales para el Programa Estado de la Nación (Morales, 2020).

El capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda sección, titulada “Antecedentes”, se resume brevemente los principales aportes de la literatura reciente sobre la migración centroamericana. En la tercera sección se presentan los conceptos, métodos y fuentes de información empleados para preparar el capítulo. La cuarta sección, que es la principal, sintetiza y discute los resultados más importantes de la investigación empírica, obtenidos a partir de la revisión de fuentes documentales, estadísticas secundarias, registros administrativos y los estudios de campo. La quinta y última sección presenta las conclusiones e implicaciones de la investigación para la acción regional conjunta.

El PEN-Conare desea agradecer a la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y a Usaid, sin cuyo

auspicio la amplitud y profundidad alcanzadas en esta investigación no hubiesen sido posibles. Asimismo, agradece a la red de autores y de entidades que efectuaron los estudios nacionales, todas organizaciones destacadas en el campo del estudio de las migraciones, las políticas migratorias y la protección de los derechos de las personas migrantes. En particular, debe destacarse el trabajo de Abelardo Morales, investigador de la Universidad Nacional, quien consolidó un informe-síntesis de los diversos estudios.

Tres advertencias iniciales deben señalarse y tomarse en consideración. En primer lugar, las cifras de las investigaciones pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Región 2021, debido a que algunas de ellas fueron objeto de revisiones y actualizaciones posteriores. En caso de encontrar diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe. En segundo lugar, en la medida que el capítulo efectúa una síntesis de nueve estudios, se recomienda al público lector que, de querer profundizar en un determinado tema, consulte las investigaciones de base mencionadas al inicio de este capítulo, las cuales están disponibles en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr). A lo largo del presente capítulo se incluyen referencias constantes a documentos más específicos en donde pueden consultarse los temas abordados.

Finalmente, es importante destacar que se realizó un esfuerzo especial para actualizar la información y análisis de los nuevos flujos migratorios, a fin de incluir en el análisis algunos efectos provocados por la pandemia de la covid-19. Sin embargo, los datos obtenidos son escasos y especulativos en muchos casos, por lo que el análisis debe entenderse como referido a las tendencias prevalecientes durante la segunda década del presente siglo antes de que golpeará esta emergencia global.

## Antecedentes

Centroamérica destaca como un lugar crítico en una geografía mundial de desplazamientos, debido a los riesgos de la

migración y a los vacíos de gobernanza (Castles y Miller, 1998; Delgado y Márquez, 2012). Esta situación coincide con una politización de las migraciones en el contexto global, bajo ideologías antinmigrantes, la securitización de las políticas de inmigración, el amurallamiento y externalización de fronteras y las correspondientes medidas de no admisión en los países de destino (Sandoval, 2020).

La región centroamericana tiene en común con otras regiones una historia de guerras e intervenciones externas, represión política y la búsqueda de refugio, factores que, además del cambio climático, la desigualdad y la pobreza, se sumaron a la creación de los nuevos corredores migratorios como parte de un sistema mundial de oferta de fuerza de trabajo (Castles y Miller, 1998; Robinson, 2004; Sassen, 1988).

A lo largo del presente siglo, la academia, las instituciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la atención y protección de la población migrante han desarrollado una amplia literatura sobre las migraciones en Centroamérica. Pese a que una revisión detallada de dicha literatura escapa al alcance de este documento, la bibliografía ofrece un acercamiento sugestivo a la producción académica (Aguayo, 1985; Sassen, 1988; Robinson, 2013; Guzmán, 2014; Orozco y Yanzura, 2015; Betts, 2013a; Durand, 2016; Hernández, 2018; Rodríguez, 2018; Morales, varios años; O'Connor et al., 2019; Sandoval, 2020); la producida por instituciones multilaterales (PNUD, 2005; OIT, 2016; Canales y Rojas, 2018; Cepal, 2018; Nowak, 2019; OIM, 2019a, 2019b; 2020a) y la de organizaciones de la sociedad civil (Global Witness, 2015; 2017; Hernández, 2008; Human Rights Watch, 2019; IDMC, varios años; RedLac, 2019; Waxenecker, 2019). Una revisión de las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región* permite trazar el panorama prevaleciente en el tema durante la primera década y media del presente siglo y es, además, una guía para revisar la literatura producida a cada momento (Proyecto Estado de la Región, 2003; PEN; 2008; 2011; 2016).

La literatura especializada ha permitido consolidar una serie de hallazgos que hoy son parte del conocimiento generalmente aceptado sobre las migraciones desde y entre la región centroamericana. Entre otros hallazgos, pueden destacarse los siguientes:

- El fin de los conflictos armados en la región no implicó una reducción de los flujos migratorios en Centroamérica. Cambiaron las causas, el tipo de migración y la dirección de los flujos. Además, desde mediados de la década de los noventa la emigración internacional se intensificó, pues el posconflicto no significó un rápido crecimiento económico o la ampliación sustantiva de las oportunidades de trabajo. En ese sentido, la migración tiene una raíz estructural en los graves rezagos que históricamente han afectado el desarrollo humano de la región (Baumeister, 2020; Maguid, 1999).
- La migración internacional produce abundantes flujos de remesas hacia los países de origen. A lo largo del presente siglo, esas remesas han representado entre el 10% y el 20% del producto interno bruto de los principales países expulsores de población (8% del PIB regional); cifra que, al ser varias veces mayor a la inversión extranjera directa que llega a esos países, desempeña un papel significativo en la estabilización macroeconómica, pues permite equilibrar la balanza de pagos. En el ámbito microeconómico, las remesas incentivan el consumo de los hogares y alivian los niveles de pobreza.
- La migración ha implicado profundos procesos de desintegración de las familias debido a la separación de cónyuges y de padres e hijos. Asimismo, ha provocado fuertes impactos en la vida social de las comunidades, tanto por la emigración como por el retorno forzado de la población producto de la deportación masiva de migrantes en condición irregular desde Estados Unidos y México. Estas personas, además, regresan a contextos en los que no hay oportunidades de inserción laboral



- La migración no solo se ha convertido en un tema clave de las relaciones exteriores entre Centroamérica y Estados Unidos, sino también en fuente de conflicto entre países de la región. El endurecimiento paulatino de las políticas migratorias estadounidenses a lo largo del presente siglo ha contribuido a crear nuevos y complejos fenómenos migratorios como las deportaciones masivas, las poblaciones “en tránsito permanente”, atrapadas en lugares intermedios en su desplazamiento original (por ejemplo, la frontera guatemalteco-mexicana y las ciudades del norte de México) y un floreciente mercado informal de traslado de poblaciones.

Los estudios coinciden en afirmar que, sin importar el lugar de destino de los flujos migratorios internacionales, estas poblaciones son altamente vulnerables y expuestas a múltiples riesgos. Redes informales y actores del crimen organizado controlan las rutas de paso y someten a las personas a situaciones que constituyen una grave amenaza a su vida e integridad. Si logran llegar a su destino, estas personas se desempeñan en puestos de baja calificación con bajos salarios y sufren elevados niveles de pobreza, no tienen acceso salud y seguridad social; tienen bajos niveles de instrucción, altos grados de irregularidad migratoria y, en el caso de Estados Unidos, poco manejo del idioma inglés (CIDHM, 2012; Flores y Amaya, 2020; Montti y Guevara, 2020; Insight Crime, 2020; Grace, 2018; Hernández, 2020; Misión Internacional de Verificación, 2015; Morales y Castro, 1999; Roldán et al., 2020; SICA et al., 2019; Soberanes, 2008; Sistema Regional de Monitoreo, 2019; Waxenecker, 2019). Todo ello configura un escenario multirriesgo de graves y persistentes violaciones a los derechos humanos de estas poblaciones.

### Conceptos básicos, metodología y fuentes de información

El análisis de los nuevos flujos migratorios en Centroamérica se basó en un amplio conjunto de estudios, a cuyas per-

sonas encargadas se les pidió, por un lado, actualizar la información y la literatura disponible sobre el tema y, por otro lado, realizar trabajos de campo con población migrante (Baca et al., 2020; Feldmann, 2020; Feldmann et al., 2020; Flores y Amaya, 2020; García, 2019; Montti y Guevara, 2020; Guzmán y Mora, 2020). Dado que el presente capítulo sintetiza datos y análisis de esta copiosa cosecha de investigaciones, se recomienda a las personas interesadas en mayores detalles consultar directamente los documentos antes citados, que están disponibles en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

En esta sección se presentan los principales conceptos, la metodología y fuentes de información de las que se nutre el capítulo. Como se señaló en la Introducción de este capítulo, las cifras de los insumos pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Región 2021*, debido a que pueden haber sido objeto de revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en este Informe.

### Conceptos básicos

La movilidad migratoria involucra distintos tipos de flujos poblacionales, los cuales han sido identificados por medio de categorías analíticas distintas, con estatus legal e implicaciones diferentes. Un migrante internacional es distinto a un desplazado interno, y estos, a su vez, pueden no coincidir con aquellos calificados como refugiados y asilados. En la práctica, sin embargo, es difícil establecer las diferencias entre estos y otros flujos de movilidad humana. Cuesta establecer límites claros entre migración y desplazamiento y entre el desplazamiento externo e interno, y, sobre todo, atender diferenciadamente los riesgos que enfrentan las personas inmersas en uno u otro contexto. No obstante, es importante diferenciar las categorías para identificar las particularidades asociadas a cada situación, según se ha establecido en la normativa y en el lenguaje académico.

La categoría de migrante es un concepto genérico que define a cualquier persona que se desplaza de su lugar habitual de residencia por el motivo

que sea, independientemente de que sus razones sean voluntarias o no. A partir de esta referencia conceptual, puede trazarse una primera distinción entre migrantes internacionales –quienes traspasan las fronteras para trasladarse a otro país– y los migrantes internos, es decir, aquellos que trasladan su lugar de residencia de un territorio a otro dentro de un mismo país.

De tales definiciones se derivan una serie de figuras, entre ellas, la categoría de refugiado, asilado o desplazado interno. La persona refugiada es aquella que abandona su país por causas que amenazan su vida: desastres naturales, un conflicto armado o la violación de sus derechos, la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, por formar parte de un grupo social específico o por su posición política. El solicitante de asilo es quien pide protección internacional y requiere ser reconocido y acogido como refugiado por un país extranjero.

Desplazado interno es la persona que se ha visto obligada a abandonar su residencia debido a los peligros para su vida derivados de un conflicto armado, un desastre natural o la violación de los derechos humanos, pero que permanece dentro de las fronteras de su país de residencia. En relación con esto, Betts (2013b) distingue, entre los migrantes internacionales, a aquellos que son sujetos de la protección del estatus de refugiados y a quienes también huyen, pero, a diferencia de los primeros, no encuentran protección internacional fuera de las fronteras de sus países; estos conforman una nueva migración de sobrevivencia. No obstante, la pertenencia de una persona a un grupo u otro puede cambiar a lo largo del tiempo o dentro del ciclo de la movilidad, pues un desplazado interno puede convertirse en migrante internacional y en refugiado, si sale de su país en búsqueda de protección.

Las migraciones forzadas son parte del sistema migratorio, pero se carece de cifras que cuantifiquen sus alcances. Además, existen diferencias entre la condición de los migrantes laborales y las migraciones forzadas, en el sentido de que esta última implica considerar la situación de los refugiados dentro de la

dinámica de los llamados flujos mixtos (Klaauw, 2009). También se producen realidades diferentes entre la migración forzada internacional y el desplazamiento interno, pues este último, además de haber sido ignorado por los gobiernos también ha sido poco analizado. Desde la década de los noventa, las agencias para el desarrollo y los organismos humanitarios de Naciones Unidas han reconocido que los desplazados internos son una categoría particular de personas que requieren de asistencia y protección humanitaria y que sus causas podían ser diversas (Korn, 1999).

En 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, acogió el concepto de desplazados internos propuesto por la Comisión de Derechos Humanos para referirse a “las personas que en grandes cantidades han sido forzadas a abandonar sus hogares de manera repentina o inesperada, como resultado de conflictos armados, luchas intestinas, sistemáticas violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se mantienen dentro del territorio de su país de origen” (Korn, 1999). Los desastres y conflictos ambientales, los conflictos armados, la persecución política y diversas expresiones de violencia figuran entre las causas que provocan el desplazamiento forzado en la región.

Además de las categorías con implicaciones jurídicas, a partir de los flujos migratorios se crean categorías de orden sociológico, que procuran describir la situación de las personas. Así, por ejemplo, el endurecimiento de las políticas de control de las entradas en los países de destino y de los que sirven de paso repercutió en la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes no acompañados y grupos familiares. Estos han formado parte de dos nuevos fenómenos: los atrapados en tránsito o en tránsito perenne, imposibilitados de continuar hacia sus destinos, pero también de retornar a sus países, y las nuevas estrategias colectivas para la movilización adoptadas por grupos espontáneamente organizados desde el norte de Centroamérica, como las caravanas de 2018 y 2019.

Finalmente, el capítulo pone énfasis en el concepto de “nuevas migraciones”

o “nuevos flujos migratorios”. Por esto se alude a nuevas manifestaciones de la movilidad migratoria que cobraron relevancia en el siglo XXI, relacionadas con la llamada migración de sobrevivencia y el surgimiento de nuevas condiciones y modalidades de migración: la alta feminización, el aumento de la presencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la migración de familias enteras, el surgimiento de las llamadas “caravanas de migrantes” y el incremento de solicitantes de protección interna y refugio internacional; todos estos fenómenos son parte del nuevo carácter de la migración externa.

En ese sentido, si bien los flujos de migrantes laborales originados desde Centroamérica siguen siendo los más numerosos, el agravamiento de las múltiples exclusiones sociales, productivas y políticas en la región, los cambios en las políticas migratorias y el control de los corredores migratorios por nuevos actores impactaron sobre el perfil y las condiciones del tránsito migratorio. La aparición de la migración forzada reforzó la presencia de flujos mixtos (laborales y solicitantes de refugio o protección internacional), aumentó las solicitudes de refugio y la cantidad de migrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad. Dado que los corredores de la migración coinciden con territorios que están bajo control del crimen organizado, las redes de tráfico o “polleros” tradicionales comenzaron a quedar bajo el dominio de grupos criminales y, rápidamente, en el negocio del “tráfico de migrantes” aparecieron la extorsión y la violencia (Hernández, 2008).

La feminización de las migraciones y la migración por reunificación familiar coincidieron con un endurecimiento de las políticas de control de las entradas en los países de destino y de los que sirven de paso. Con ello, la crisis de los migrantes en tránsito repercutió sobre la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes no acompañados y grupos familiares.

### Metodología y fuentes de información

La investigación realizada para el presente Informe se basa en ocho estu-

dios que abordaron aspectos específicos sobre la migración intra y extrarregional en Centroamérica y en el Informe final que sintetizó los principales resultados (Morales, 2020). Los estudios aplicaron un diseño multimétodo, con el fin de recopilar y procesar la mayor cantidad de fuentes de información sobre un tema complejo y multifacético:

- Revisión de fuentes documentales, tanto de la literatura académica como de los textos sobre política migratoria elaborados por instituciones nacionales y organizaciones internacionales (Feldmann, 2020; Feldmann et al. 2020; Morales, 2020).
- Sistematización de estadísticas secundarias de censos de población, encuestas de hogares de los institutos de estadística de estudios previos basados en muestras (Guzmán y Mora 2020; Baca et al., 2020; Roldán et al., 2020; Montti y Guevara, 2020; Flores y Amaya, 2020).
- Registros administrativos de organizaciones centroamericanas que trabajan con personas migrantes como Cristosal, en El Salvador, y Casa Alianza, en Honduras (Baca et al., 2020; Roldán et al., 2020; Montti y Guevara, 2020; Flores y Amaya, 2020).
- Trabajo de campo basado en métodos cualitativos como las entrevistas en profundidad y grupos focales, con el fin de aproximarse a las historias de vida de personas migrantes y de quienes, en el terreno, trabajan para mejorar las condiciones de vida y protección de ellas (García, 2020; Roldán et al., 2020; Guevara y Montti, 2020; Flores y Amaya, 2020).

Los estudios, además de suministrar abundante información y análisis actualizados hasta 2019 y mediados de 2020, permiten acercarse a la magnitud y las características de los nuevos flujos migratorios y los actores involucrados en los mismos. Sin embargo, todos enfrentaron un problema común: la poca disponibilidad y acceso a información sistemática y



actualizada sobre los flujos y las personas migrantes. Ello es, sin duda, la principal limitación del presente Informe.

Los datos en este capítulo (y en los estudios de base) han sido recolectados con instrumentos y metodologías diferentes en cada país, por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia o algún tipo de protección a las personas migrantes y, en particular, a las víctimas de desplazamiento forzado, razón por la cual la información no siempre es comparable. Aun en el caso de las entrevistas o grupos focales con informantes claves, solo fueron entrevistadas las personas migrantes que aparecen en los registros de las instituciones y organizaciones que prestan servicios o protección. Pese a ello, los testimonios obtenidos de miembros de organizaciones civiles y de algunas dependencias de gobierno permiten acercarse a la situación general de las víctimas. Por evidentes razones de seguridad, se debió proteger y preservar la identidad de las víctimas entrevistadas. Aun así, la información cualitativa recogida permite analizar las características de la crisis del desplazamiento que se vive en la región.

### Limitaciones

Los estudios realizados suministran importante información para abordar la magnitud y características de los nuevos flujos migratorios y los actores involucrados en los mismos. Sin embargo, la principal limitación de la investigación, tal como se indicó anteriormente, fue la escasa disponibilidad y acceso a información sistemática y actualizada sobre los flujos y las personas migrantes. Los datos han sido recolectados con instrumentos y metodologías diferentes en cada país, por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia o algún tipo de protección a las personas migrantes y, en particular, a las víctimas de desplazamiento forzado, razón por la que la información no siempre es comparable.

En el caso de la información cualitativa recogida a partir de informantes claves, solo fueron entrevistadas personas migrantes que aparecen en los registros de las instituciones y organizaciones

que prestan servicios o protección. No obstante, los testimonios obtenidos de miembros de organizaciones civiles y de algunas dependencias de gobierno permiten analizar la situación general de las víctimas. Por criterios de seguridad, se protegió y preservó la identidad de las víctimas entrevistadas. Aun así, la información cualitativa recogida permite realizar un buen acercamiento a las características de la crisis del desplazamiento.

### Principales resultados

En esta sección se resume los principales hallazgos y análisis de las investigaciones realizadas sobre los flujos migratorios centroamericanos y las políticas públicas en esta materia. El propósito es ofrecer un retrato actualizado de las tendencias recientes y los desafíos que Centroamérica enfrenta para evitar el desplazamiento forzado de la población debido a las exclusiones sociales y económicas y a los ciclos de violencia social y política.

La sección se organiza en cuatro acápites. En el primero se presenta información actualizada sobre la magnitud y orientación de estos flujos desde la perspectiva de un sistema de flujos que articula espacios geográficos definidos. El segundo acápite se dedica al análisis del perfil y riesgos asociados a la población desplazada interna, un perfil migratorio que ha cobrado especial relevancia en los últimos años debido al resurgimiento de la violencia social y política, y a la desatención de la que ha sido objeto esta población por parte de los Estados nacionales. El tercer acápite analiza las políticas migratorias de Estados Unidos, México y de diversos países centroamericanos, así como la inacción del sistema de integración regional desde la perspectiva de su capacidad para velar por el cumplimiento de los derechos de la población migrante. El cuarto y último acápite sintetiza la información cualitativa recabada respecto del accionar de las organizaciones de la sociedad civil que se han convertido en actores relevantes para la protección y defensa de los derechos de esa población.

### Los espacios de la migración centroamericana

La población de migrantes internacionales que parten desde Centroamérica hacia alguna parte del mundo creció, entre 2000 y 2019, en aproximadamente dos millones de personas (pasó de 2,7 a 4,7 millones), lo que representaba cerca del 4% del total de la población del istmo en el 2019. Entre 2005-2010 se registraron las tasas de mayor crecimiento; de hecho, en ese quinquenio el crecimiento fue diez puntos porcentuales superior al del periodo 2000-2005. Aunque la migración regional volvió a desacelerarse en el periodo 2010-2015 en una proporción similar, los movimientos poblacionales no cesaron. Guatemala, Honduras y El Salvador han ido concentrando cada vez más importancia como países expulsores de población (Morales, 2020;).

En 2019 el sistema de flujos migratorios centroamericanos se articulaba en dos espacios subregionales. El primer espacio está constituido por las migraciones desde Guatemala, Honduras y El Salvador hacia los Estados Unidos —principal lugar de destino—, pero que, tanto por razones de geografía como de políticas migratorias, se diferencia de la migración que se dirige a México, que forma parte de este “corredor migratorio norte” por ser lugar de tránsito pero también, más recientemente, por fungir como país de acogida de migrantes ante las dificultades que estos enfrentan para ingresar a los Estados Unidos. Casi ocho de cada diez migrantes centroamericanos se mueven en este corredor.

El segundo espacio es el “corredor sur”, conformado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Aunque indudablemente los flujos poblacionales en este corredor son de baja magnitud, tienen un peso importante: por él se moviliza el 68% de las migraciones intrarregionales, en su mayoría nicaragüenses residentes en Costa Rica. Nicaragua, como país de origen, reparte sus flujos de migrantes entre los dos corredores y a partir de 2018 contribuye a la aparición del desplazamiento forzado.

En años recientes, ambos espacios comenzaron a estar permeados por nuevas manifestaciones de desplazamiento forzado e importantes cambios en las

funciones que se desempeñan en los distintos territorios. En esta sección se actualiza el panorama sobre las migraciones en Centroamérica que se había efectuado en el *Quinto Informe Estado de la Región (2016)*, pues en los años transcurridos ocurrieron importantes cambios tanto en los flujos poblacionales como en las políticas migratorias que son hoy parte medular de la realidad regional.

### El “corredor norte”: las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos y México

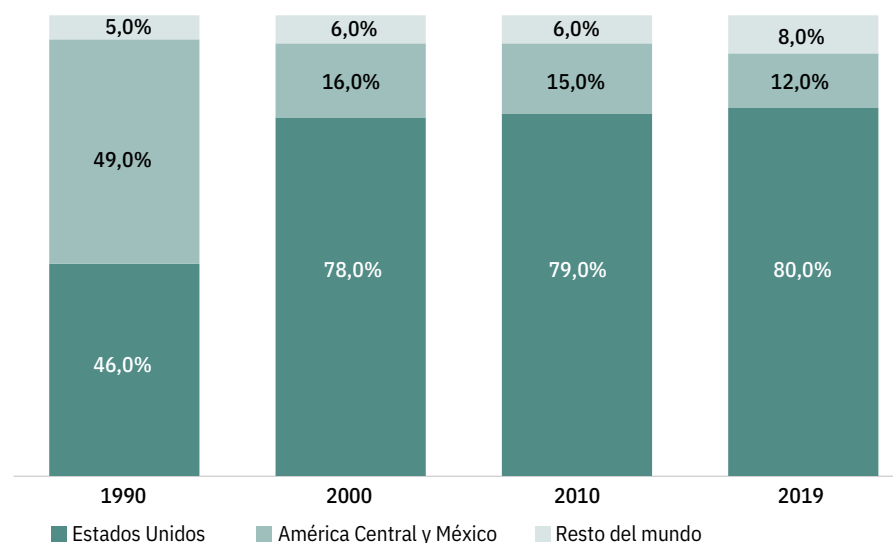
En la segunda década del presente siglo, la población de origen centroamericano se convirtió en la segunda comunidad hispana más importante en Estados Unidos, después de los mexicanos. Esto se explica por la creciente importancia de este país como lugar de destino de los flujos migratorios centroamericanos. En la última década del siglo XX, poco menos de uno de cada dos migrantes se desplazaba a los Estados Unidos (46%), pero la proporción aumentó a más de tres de cada cuatro personas durante el presente siglo (gráfico 12.1). Cabe indicar que ese país no es solo el principal receptor de migrantes centroamericanos, sino también el más importante receptor a nivel global y principal destino de los migrantes de América Latina y el Caribe.

En la actualidad, los EE. UU. son también el país con la mayor cantidad de personas indocumentadas. La población de inmigrantes irregulares alcanzaba en 2017 un total aproximado de 11,3 millones de migrantes; de ellos, la mitad (5,6 millones) eran mexicanos y aproximadamente 1,7 millones (15%), centroamericanos. Dentro de este grupo destacaban los migrantes que viajan desde El Salvador y Guatemala, con más de 750.000 y 550.000 inmigrantes indocumentados, respectivamente (Canales y Rojas, 2018).

Los nuevos flujos migratorios, a saber, la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la organización de las caravanas migrantes, la detención de niños y niñas migrantes y la separación de estos de sus familias, ha convertido a Estados Unidos en el país con la más alta tasa de detenciones de niños a nivel global.

Gráfico 12.1

### Migrantes centroamericanos, según destino



Fuente: UN-DESA, 2019.

De acuerdo con un estudio sobre la detención de niños en el mundo, “miles de niños, niñas y adolescentes permanecían bajo la condición de custodia solos o separados de sus padres, lo cual representa una violación al Derecho Internacional” (Nowak, 2019).

Según las estimaciones de Passel (2017) y de Canales y Rojas (2018), la tasa de irregularidad de mexicanos en Estados Unidos era de 47%<sup>1</sup>. Esa tasa era aún más alta entre los migrantes procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, pues ascendía a 55%. Ello contrasta con la tasa promedio de irregularidad del resto de inmigrantes de otros países del mundo, que ronda apenas un 9%, es decir, un nivel seis veces inferior.

Mientras que la proporción de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos en condición irregular tendió a bajar desde 2007, la migración irregular de origen centroamericano experimentó un crecimiento acumulado de casi una tercera parte: la población en esa condición pasó de poco menos de 1,4 millones en el 2005 a 1,8 millones en el 2015 (cuadro 12.1).

Dicho crecimiento se ve reflejado, además, en la magnitud de los flujos

de deportaciones de migrantes centroamericanos a partir del 2017 (Canales y Rojas, 2018). Los centroamericanos son, después de los mexicanos, el segundo grupo de inmigrantes latinoamericanos más deportado desde Estados Unidos. En años recientes, México se ha convertido en el país que más devoluciones de centroamericanos realiza. En el período 2016-2020 los deportados desde este país representan más del 50%; visto en su conjunto, la nación mexicana devolvió casi 90.000 personas más que Estados Unidos (gráfico 12.2).

Las devoluciones o repatriaciones, con orden de deportación, se explican debido al hecho de que la población centroamericana representa una parte sustancial de los inmigrantes “no autorizados” o indocumentados en esos países y, como ha sido indicado, experimenta la tasa de irregularidad más alta dentro de la población migrante en Estados Unidos. Según la OIM, el acumulado de centroamericanos retornados desde Estados Unidos y México entre 2016 y 2020 fue de 892.104 (al mes de diciembre del 2020), cifra equivalente al 1,8% del total de la población de la región. Más del 80% de las personas retornadas eran

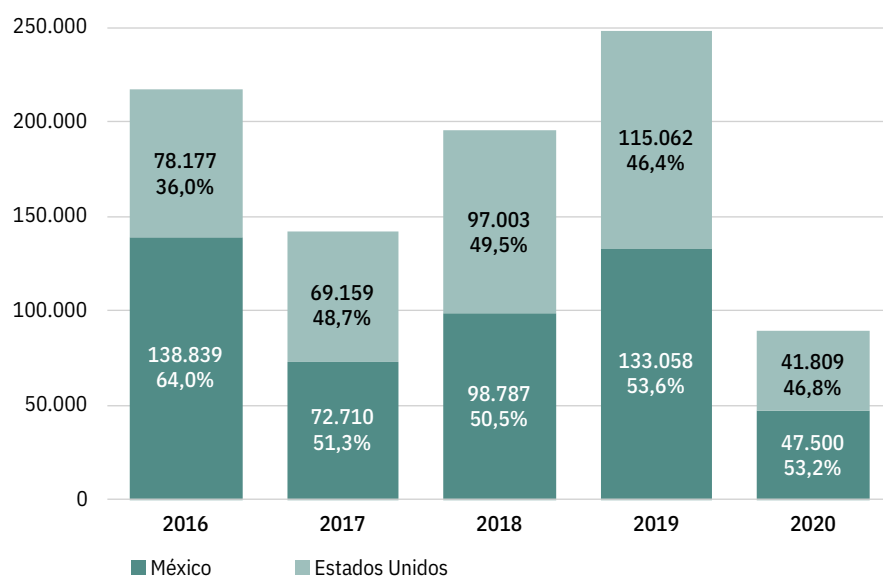
## Cuadro 12.1

## Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año

Países de origen del solicitante	2000	2005	2010 <sup>a/</sup>	2015	2018	2019
Belice	14	24	10	96	219	278
Costa Rica	226	133	74	213	548	744
El Salvador	176.478	45.203	1.543	31.450	119.271	136.422
Guatemala	101.803	31.848	1.023	26.951	86.875	119.577
Honduras	1.187	1.225	815	19.456	76.526	123.011
Nicaragua	13.136	4.423	154	1.232	32.265	67.150
Panamá	50	59	51	59	141	240
Total general	292.894	82.915	3.670	79.457	315.845	447.422

a/ De acuerdo con Acnur, para este año existe un reporte parcial de información por parte de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (EOIR, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos (Scarse, 2021).  
Fuente: Acnur, 2020.

## Gráfico 12.2

Población de los países del norte de Centroamérica deportada desde Estados Unidos y México<sup>a/</sup>

a/ Los datos para el año 2020 son preliminares.  
Fuente: Elaboración propia con datos de OIM, 2021.

varones y los hondureños figuran como el grupo más numeroso de centroamericanos retornados (OIM, 2021).

El carácter masivo de deportaciones

plantea serios problemas a los países centroamericanos, pues además de que no disponen de las condiciones para reinserir a las personas repatriadas, las causas que originaron las migraciones y los fac-

tores asociados de riesgo no han cambiado. La incertidumbre laboral, la inseguridad e, inclusive, la desvinculación experimentada con respecto a sus comunidades y países de origen tras mucho tiempo de no vivir en ellos, convierten a las personas deportadas en víctimas de problemáticas como el desempleo y el acoso por parte de bandas criminales; además, los obliga a enfrentar el debilitamiento de sus vínculos familiares y comunitarios, y una serie de traumas emocionales que no encuentran cómo resolver.

Finalmente, la población centroamericana registrada en México creció en más de 60% durante el decenio 2000-2010 (UN-DESA, 2019). En este último año, 2010, aunque la presencia de los centroamericanos seguía siendo menor que la registrada hasta 1990, ese nuevo auge refleja dos realidades: por un lado, cada vez más centroamericanos optaron por permanecer en ese país y comenzaron a ser registrados como residentes permanentes, o en calidad de trabajadores temporales o refugiados (Schiavon y Cárdenas, 2016); por otro lado, una proporción importante forma parte de la migración en tránsito que es difícil de estimar debido a su condición irregular. Los cambios en este flujo obedecen a múltiples causas, entre ellas, las condiciones de los países de origen, las variaciones en las políticas migratorias de Estados Unidos, así como los costos y riesgos del desplazamiento (Schiavon y Cárdenas, 2016; Rodríguez, 2018).

## El “corredor sur”: las migraciones hacia Costa Rica y Panamá

Aproximadamente uno de cada ocho migrantes centroamericanos que cruzaron fronteras internacionales se movieron hacia otros países del istmo y México, pero la gran mayoría de estas personas lo hizo hacia Costa Rica y Panamá. Este es el segundo espacio subregional de importancia dentro del sistema migratorio del istmo, que aquí se ha denominado el “corredor sur”. En efecto, hacia estos dos países se movilizó, en 2019, el 68% de las personas nacidas en otro país centroamericano que no migraron a los Estados Unidos o Europa. Nicaragua es

el país que mayoritariamente contribuye con ese flujo.

Visto desde una perspectiva de largo plazo, la importancia del “corredor sur” ha disminuido dentro del sistema migratorio regional. Un claro indicador de este cambio es la cantidad de personas centroamericanas que residían en un país de la misma región diferente a su país de origen: en 2019 fue la mitad de la cifra total registrada en 1990 (Morales, 2020). Ello atestigua el profundo cambio ocurrido una vez que concluyeron los conflictos político-militares en el istmo, situación que consolidó la preponderancia actual de los Estados Unidos como país de destino en la movilidad poblacional (gráfico 12.3).

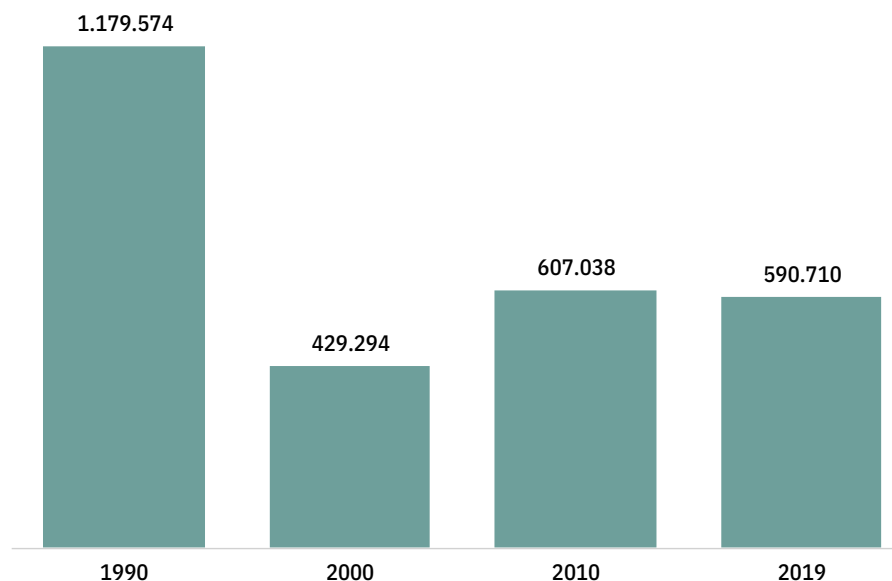
El cambio en el sistema migratorio regional, sin embargo, no se limitó a la creciente importancia del “corredor norte”. En el “corredor sur” cambió la distribución entre países de origen y de destino; así, por ejemplo, Costa Rica desplazó a México como principal destino y también cambiaron las causas o el tipo de migración (gráfico 12.4). En efecto, en el periodo 2010-2019, Costa Rica fue el destino de entre 54,2% y 54,9% de los migrantes intrarregionales registrados en Centroamérica y México.

En esos años, Belice, Guatemala y El Salvador empezaron a tener relevancia como receptores de nuevos flujos de migrantes centroamericanos. El pequeño territorio beliceño es el receptor de alrededor del 7% de la migración intrarregional. De los centroamericanos residentes en Belice, casi 6 de cada 10 eran guatemaltecos. Por su parte, Guatemala, que no ha sido tradicionalmente un país de acogida de inmigrantes internacionales, ha visto un incremento del registro de otros centroamericanos a partir del decenio 2000-2010, la mayoría de origen salvadoreño.

Las migraciones en el “corredor sur” se han caracterizado por su carácter laboral y por un perfil demográfico de población joven, mayormente masculina y con niveles educativos relativamente más bajos. Sin embargo, los acontecimientos políticos ocurridos en Nicaragua durante el año 2018, particularmente la violencia gubernamental ejercida contra ciertos

Gráfico 12.3

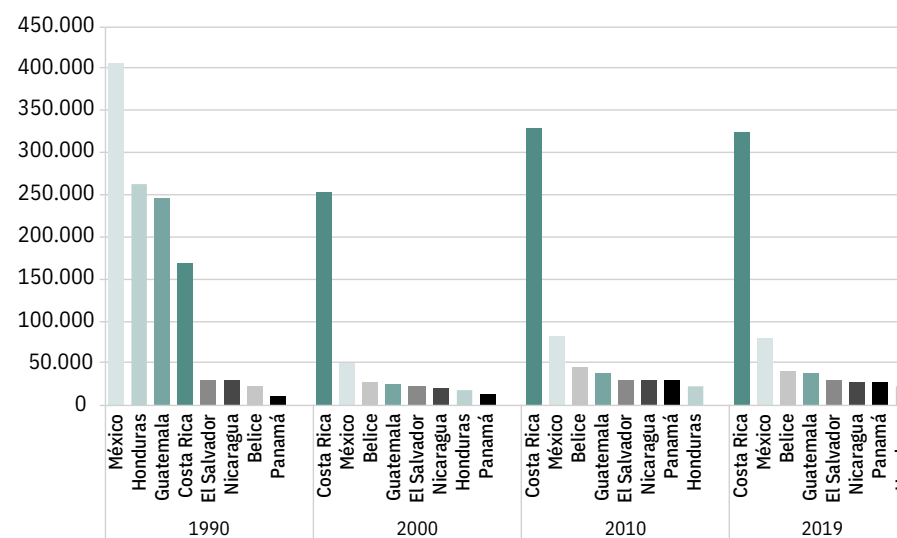
### Cantidad de personas que migraron intrarregionalmente



Fuente: UN-DESA, 2019.

Gráfico 12.4

### Países de destino de la migración intrarregional, por años



Fuente: UN-DESA, 2019.

sectores, dio origen a flujos migratorios de personas con un perfil educativo más alto (Morales, 2020).

### El resurgimiento del perfil migratorio de los desplazados forzados internos

En las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado, las guerras civiles en Centroamérica expulsaron a grandes contingentes poblacionales de sus lugares de residencia. Estas personas procuraban escapar de la violencia y, de ese modo, salvar sus vidas y su integridad. Millones de personas fueron desplazadas de manera forzada, tanto dentro como fuera de las fronteras de su propio país; sin embargo, tal y como se ha planteado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*, el fin de los conflictos no implicó la interrupción de los flujos migratorios desde los países del istmo, pero sí supuso cambios en los perfiles y destino de la población migrante. Así, durante el período 1990-2010 los desplazamientos forzados disminuyeron su importancia, la migración tuvo un carácter más económico (la búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo) y la población emigrante estuvo principalmente conformada por personas en edad laboral y de sexo masculino.

En esta sección se analiza el resurgimiento de la migración debido al desplazamiento forzado durante la segunda mitad del presente siglo. Es preciso aclarar que el énfasis, en este caso, no es examinar las causas que producen dicho fenómeno migratorio —claramente asociadas al resurgimiento de nuevos ciclos de violencia social y política y a la persistencia de exclusiones de carácter estructural (para una síntesis de la literatura sobre este tema, véase Morales, 2020)—, sino más bien sintetizar el estado del conocimiento acerca del fenómeno en sí: los perfiles de la población desplazada, los territorios y tipos de violencia de la que huyen y, en especial, lo inadecuadas e insuficientes que han sido las respuestas planteadas desde el ámbito público para resolver dicha problemática.

Este último punto es medular y recibirá atención especial: la falta de reconocimiento estatal y la falta de información

sistemática sobre la población desplazada interna no han facilitado la toma de conciencia pública de los alcances de este fenómeno migratorio. La heterogeneidad en cuanto a las formas de recolección de datos, elaboradas con propósitos y metodologías diferentes por parte centros de investigación, ONG, agencias internacionales e instituciones públicas sin coordinación entre ellas, no permite obtener conclusiones sólidas de alcance nacional o regional. Pese a ello, aquí se presentan con la finalidad expresa de subrayar la complejidad y magnitud del problema.

### Falta de información impide conocer la verdadera magnitud del desplazamiento interno

Los datos disponibles sobre la población desplazada interna son evidencias casuísticas de servicios ofrecidos que subestiman la cantidad de víctimas, lo que impide la elaboración comprensiva de perfiles sociodemográficos y su utilización como herramienta para compartir lecciones entre organizaciones y establecer mejores acciones de protección (Sardiza et al., 2019). Las estimaciones realizadas por el Centro de Monitoreo Internacional sobre Desplazamiento Interno (IDMC, según sus siglas en inglés), a partir de las proyecciones de datos locales y otras referencias sobre población atendida por organizaciones de sociedad civil y de asistencia humanitaria, son de las pocas evidencias estadísticas con las que se cuenta para acercarse a esa realidad. Es menester reconocer que la cantidad y calidad de información varía según los países: mientras en El Salvador hay más diversidad de información, en Honduras no se le ha dado seguimiento después de 2014 y en Guatemala no hay datos para aproximarse a la problemática de desplazamiento interno.

Según el IDMC, El Salvador encabezaba la lista de países del hemisferio con la mayor cantidad de personas desplazadas por conflicto social, con un total de 246.000 nuevas víctimas en 2018. Aunque las cifras son menores para Honduras y no hay reportes para Guatemala, debe subrayarse que los problemas que originan el desplazamiento

interno están presentes en los tres países. Pese a su importancia y a que el fenómeno sigue poco visibilizado, sus manifestaciones se evidencian en el marcado incremento de los cruces de fronteras, tanto dentro como fuera de la región (IDMC, 2019).

En el caso de El Salvador, según estimaciones de Montti y Guevara, 2020, se ha producido un aumento de los desplazados internos, que pasaron de 223.887 en 2016 a 237.234 en 2017 y 246.080 en 2018. Esos cálculos toman como base una encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, cuyos resultados se proyectaron a partir de la estimación de la población del censo de 2007. A diferencia de los otros países centroamericanos, El Salvador tiene un sistema de recolección de información más diversificado con distintas fuentes; sin embargo, las dificultades para integrarla, combinarla y compararla, no permiten mejores cálculos de los stocks, los flujos y los perfiles de las personas desplazadas. Además, en el caso de las cifras sobre población atendida por entidades privadas y públicas, existe la posibilidad de que haya subestimación, pero también doble conteo.

### Territorios de origen y destino de los desplazados internos se superponen

En los países del istmo con información sobre los flujos de desplazamiento interno, los datos sugieren la inexistencia de un patrón geográfico claramente identificable. La poca información disponible sugiere que están presentes a lo largo y ancho de todo el territorio de El Salvador y Honduras, que existen concentraciones de personas migrantes en las principales cabeceras departamentales de El Salvador y en las grandes ciudades de Honduras y que hay considerable superposición entre los territorios de expulsión y de desplazamiento.

Un estudio del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, publicado en 2018, indica que la población desplazada interna se concentra en las capitales departamentales y en municipios del Área Metropolitana de



El Salvador. Al menos 116 municipios, de un total de 262 que tiene el país, estaban afectados por los desplazamientos, ya sea por ser lugares de origen o destino de las personas desplazadas. No obstante, considerando que los datos se estimaron a partir de una consulta en la que solo se incluía a 76 municipios, es probable que la cantidad de municipios sea mucho mayor (DAV, 2018). Se presume que el desplazamiento abarca a todo el territorio salvadoreño, pues en 2018 cerca de 60.000 miembros de distintas maras controlaban al menos 247 de los 262 municipios del país (Human Rights Watch, 2019).

Una problemática similar enfrenta la población desplazada interna en Honduras. Según el estudio llevado a cabo por la Comisión Interinstitucional para la Protección de la Población Desplazada por Violencia, con datos de 2014, el 68,1% de los hogares desplazados tenía su lugar de residencia original en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés, los departamentos con mayor concentración de población a nivel nacional. También se evidencia una concentración geográfica en el Distrito Central de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Choluteca, desde donde se originaban el 72,4% de todos los desplazamientos que afectaban a unos 29.294 hogares (CIPPDV et al., 2015). Finalmente, es preciso observar que los lugares de expulsión coinciden, en la mayoría de los casos, con los territorios de recepción. Ello permite suponer que la mayor parte de las familias movilizadas están atrapadas en un desplazamiento de distancia corta, pues no tienen opciones territoriales para un traslado más lejano o simplemente carecen de los recursos para hacerlo.

### Distintos tipos de violencia originan el desplazamiento interno y hacen vulnerable a la población migrante

La causa más conocida del desplazamiento interno es la violencia social ligada a las extorsiones y homicidios de las maras, organizaciones delictivas que controlan amplios segmentos territoriales en los centros urbanos metropolitanos e

intermedios en El Salvador, Guatemala y Honduras. En el caso de este último país, se sabe que los lugares desde donde se originan la mayor parte de los desplazamientos coincidían, a mediados del decenio de 2010, con las zonas en donde se registran los mayores índices de homicidios, principalmente territorios urbanos bajo control de las maras: Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Choluteca. Según la investigación realizada por la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por Violencia (CIPPDV et al., 2015), el 96% de las personas desplazadas identificó las comunidades donde vivían como los lugares en donde sucedieron los hechos que motivaron su desplazamiento.

La violencia de las maras no es, sin embargo, el único factor de expulsión de la población. En las áreas rurales de Honduras y Guatemala, por ejemplo, el desplazamiento está asociado a desalojos de hogares y poblados de sus hábitats tradicionales. En estos casos, las víctimas son mayoritariamente comunidades negras o indígenas asentadas en zonas que cuentan con abundantes recursos naturales. Así, en comunidades de Yerba Buena y el Bajo Aguán, en Honduras, se han producido conflictos que han dado origen a denuncias internacionales (CIPPDV et al., 2015). Según Hernández (2020), en Guatemala el desalojo de población indígena se legitima bajo la vieja noción de que las personas indígenas no son sujetos plenos de derechos, situación que se expresa en el no reconocimiento legal de sus derechos ancestrales a la tierra (Sistema Regional de Monitoreo, 2019).

En el caso de Nicaragua, el proyecto de la construcción del canal interoceánico impulsado por el Gobierno reactivó las disputas por las tierras ubicadas a lo largo de la ruta del megaproyecto, pues el Congreso aprobó una legislación que da amplios poderes de expropiación y concesión al Ejecutivo. Además, el Gobierno nicaragüense no reconoce una situación de desplazamiento forzado interno, pese a que esa disputa ha generado presión y se ha constituido como un factor de expulsión de población campesina, indígena y afro-

descendiente que, como parte de un total de 119.298 personas que habitan en un total de 13 municipios, serían desplazadas forzosamente (Red por la Democracia y el Desarrollo Local, 2015; Serra, 2016).

Según información recogida por Montti y Guevara, 2020, tanto en Guatemala, Honduras y El Salvador hay un creciente número de líderes comunitarios, defensores de los derechos humanos y dirigentes de organizaciones que, al ser víctimas directas de amenazas y atentados, se ven obligados a desplazarse (Sistema Regional de Monitoreo, 2019). En ese sentido, y de acuerdo con una investigación realizada por la Oficina de Derechos Humanos de la ONU y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, entre 2017 y 2018 fueron asesinados 39 líderes sociales en ese país y se ejecutaron unos 884 ataques contra líderes indígenas, mujeres defensoras, defensoras de personas LGBTI+ y periodistas, así como jueces, abogados y defensores de las víctimas del conflicto armado interno no declarado (Acnur y Procurador de los Derechos Humanos, 2019).

En el caso particular de Honduras, los actores sociales que lideran acciones de resistencia a la delincuencia organizada, los defensores del ambiente y los opositores a los proyectos extractivistas son víctimas constantes de amenazas, agresiones físicas y atentados. Dichas amenazas, además, incluyen al grupo familiar. En El Salvador, “los líderes comunitarios pueden ser considerados como amenazas al accionar delictual, ya que se perciben como informantes de las instituciones públicas” (Sistema Regional de Monitoreo, 2019).

En Nicaragua, líderes comunitarios de oposición al Gobierno han sido detenidos y sometidos a procesos judiciales, acusados de promover la desestabilización política. A partir de abril de 2018, tras la participación del movimiento campesino en las protestas contra el Gobierno, se incrementó la persecución contra sus líderes, que fueron encarcelados, mientras que otros huyeron y solicitaron refugio en Costa Rica. Con estas personas también debieron desplazarse



sus familiares. Según los líderes de ese movimiento, al menos unos 30 campesinos fueron ejecutados por bandas paramilitares leales al Gobierno entre enero y setiembre de 2019 (Navas, 2019).

Otra modalidad de violencia que ha provocado desplazamientos internos es aquella que victimiza a personas que forman parte de la población LGBTI+ en Honduras, Guatemala y El Salvador. Según expertos consultados por Montti y Guevara (2020), cuando se ven forzadas a desplazarse y no encuentran cómo insertarse socialmente en algún lugar de acogida, se ven obligadas a dedicarse al trabajo sexual, lo que a su vez puede convertirse en una nueva causa de desplazamiento forzado, pues en los territorios controlados por las pandillas son perseguidas y asesinadas, y se convierten en nuevas víctimas de crímenes de odio (Sistema Regional de Monitoreo, 2019<sup>2</sup>).

En resumen, los factores que provocan los desplazamientos forzados no responden exclusivamente al accionar de bandas de delincuentes comunes o de las pandillas, aunque esta sea una causa principal. Según un informe de la Comisión de Alto Nivel de la Organización de Derechos Humanos sobre Nicaragua, las amenazas, captura de personas, torturas y el asesinato de opositores se atribuye al accionar de grupos irregulares, bandas paramilitares y ejecuciones extrajudiciales ejecutadas por fuerzas armadas ligadas al gobierno (OEA, 2019). En Guatemala, la cantidad de líderes sociales asesinados o que han sufrido atentados hace suponer a los especialistas la existencia de una dinámica de represalia en contra de quienes se abocan a la defensa de los derechos humanos. Pese a ello, las autoridades suelen investigar y catalogar estas situaciones como hechos aislados (Plaza Pública, 2018). En el caso de Honduras parece existir un complejo entramado de intereses corporativos, fuerzas políticas y grupos irregulares involucrados en los crímenes y persecución de líderes y comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Según una investigación efectuada por Global Witness, desde el golpe de Estado de 2009, 123 activistas de la tierra y el medio ambiente han sido asesinados en Honduras, mien-

tras que muchos otros han sido amenazados, atacados o encarcelados (Global Witness, 2017).

### Las políticas públicas migratorias: parte del problema, pero no de la solución

Los nuevos (y antiguos) flujos migratorios, y los riesgos asociados a ellos, no son resultado exclusivo de los rezagos en desarrollo humano y las exclusiones estructurales que afectan la vida de la población centroamericana —problemas que han sido documentados en el presente Informe—. En otras palabras, no puede afirmarse que el nuevo ciclo de violencia social y política es la única causa de la migración, pues además de las condiciones estructurales y políticas hay un tercer factor de gran importancia para explicar estos fenómenos: las políticas migratorias de los países de destino y el despliegue de dispositivos para regular los flujos unido a la ausencia de políticas en los países de origen.

Así las cosas, y tomando como base los estudios de Feldmann (2020) y de Feldmann et al. (2020), en este apartado se sintetiza la evolución de estas políticas durante la última década, con el fin de conocer sus implicaciones sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, los refugiados y los solicitantes de asilo. El énfasis se centra en los efectos que dichas políticas han tenido en las sociedades centroamericanas. El texto base incluye un cuidadoso análisis sobre los cambios en las políticas y en la legislación en Estados Unidos, México y la Unión Europea que se invita a consultar para mayor profundidad.

El punto de partida del análisis es el reconocimiento de que la nueva era de las migraciones a escala global ha coincidido con un creciente discurso antinmigrante en la mayor parte de los países de destino. Ese discurso refleja la persistencia de las desigualdades entre el Norte y el Sur globales y la xenofobia como manifestación del rechazo a las personas inmigrantes desde los países de destino. Más recientemente, la lucha antiterrorista fue el detonante del endurecimiento en las políticas de admisión en Estados Unidos,

hecho que coincidió con el crecimiento histórico de la migración centroamericana señalado más arriba, y con la expansión epidémica de estrategias electorales que no solo demonizaban la migración sino también a diversos grupos de extranjeros (musulmanes, asiáticos, latinoamericanos).

En los primeros años del siglo XXI se extendió el rechazo hacia migrantes y solicitantes de refugio a nivel global. En Europa, esta postura antinmigrante ha tenido efectos en la reconfiguración de las posiciones de diversos actores y las políticas públicas. Un ejemplo de este fenómeno es la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, o bien, el ascenso al poder de grupos y coaliciones de derecha en varios países europeos. Es importante señalar que el rechazo y la intolerancia a la inmigración también se observa en receptores de la migración sur-sur, tal es el caso de muchos lugares en México o en la misma Centroamérica.

### Fuerte endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos

La llegada al gobierno del presidente Trump, en 2016, significó una nueva etapa de la política migratoria, con un fuerte giro antinmigrante, el cual se desarrolló sobre un marco normativo que ya se había endurecido desde inicios de siglo. Si bien las principales medidas adoptadas en el período 2016-2020 afectaron a las personas inmigrantes en general, fueron especialmente perjudiciales para las personas indocumentadas y las solicitantes de refugio. En concreto, dichas restricciones incluyeron el atraso en el procesamiento de solicitudes de visas y asilo y la agilización de procedimientos para aplicar medidas de rechazo y mecanismos de deportación. En relación con esto, también es posible identificar inconsistencias y contradicciones migratorias: por una parte, se fortalecen los dispositivos para el rechazo de inmigrantes y, por otra, mediante otros canales formales e informales se incentiva la inmigración regular e irregular para atender las demandas del mercado laboral. El gobierno estadounidense adujo falta de recursos para justificar el

retraso en el procesamiento de solicitudes de visas y asilo, pero al mismo tiempo invirtió más recursos en la contratación de agentes para el control migratorio y el establecimiento de mecanismos de control en frontera (Feldmann, 2020).

El giro antinmigrante no inició, sin embargo, en el 2016. Puede rastrearse desde la Administración demócrata del presidente Clinton, al menos treinta años antes. Ese cambio se instituyó tras la aprobación de la *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act* (Iiraira), que endureció una serie de controles migratorios para desincentivar la migración irregular, poniendo obstáculos al ingreso y sancionando a los empleadores que contrataran mano de obra no autorizada. A partir de dicha legislación, la política migratoria comenzó a definirse a través de su vínculo con la criminalización y la represión, hecho que llevó a varios autores como Gramlich y Bustamante (2020) a utilizar el término “*crimmigration*” (Feldmann, 2020).

El gobierno de Obama no significó el fin del endurecimiento de las políticas migratorias, pero introdujo un balance que permitió tratar algunos de sus efectos negativos. De hecho, durante su administración se intensificó la cantidad de deportaciones, que alcanzaron un récord histórico: 2,7 millones en el período 2009-2016 (Gramlich y Bustamante 2020). Por otra parte, se instruyó a las autoridades para que los procedimientos de deportación fueran objetivos, tomaran en cuenta criterios humanitarios y trataran de minimizar el impacto de las medidas en las comunidades afectadas (Feldmann, 2020). Asimismo, a partir del 2014, con el aumento en la llegada de menores no acompañados, se dispusieron directrices para la negación de ingreso a personas con antecedentes penales serios (Feldmann, 2020). Sin embargo, también se estableció el Programa de Acción Diferida para Arribados en Infancia (Deferred Action for Child Arrivals, DACA), bajo el cual se concedían permisos temporales de trabajo y el acceso a servicios sociales (becas, subsidios) a personas que arribaron de forma irregular al país antes de los 16 años (los llamados *dreamers*) y que mantienen ese

estatus, con lo cual se les da la oportunidad de quedarse en el país para trabajar y estudiar. DACA benefició a alrededor de 700.000 jóvenes (De Haas et al., 2020).

La Administración del presidente Trump introdujo nuevos controles y obstáculos para la inmigración, particularmente la que intentaba llegar de manera irregular a Estados Unidos a través de la extensa frontera con México, y deshizo el balance que el gobierno había procurado desarrollar. Aprovechando los poderes especiales que le otorgan las atribuciones del Poder Ejecutivo, ordenó nuevas medidas de políticas de control de fronteras y control interior y resoluciones ministeriales en los ámbitos de Justicia, Trabajo y Relaciones Exteriores. Entre ellas, destacan aquellas referidas a la frontera con México para evitar el ingreso irregular de inmigrantes, las acciones de “*cero tolerancia*” que dieron lugar a la detención, captura y procesamiento penal de toda persona que cruza la frontera de manera irregular.

La severidad de estas medidas dio lugar a decisiones extremas: entre mayo y junio del 2018 las autoridades fronterizas detuvieron y separaron de sus padres y otros familiares a unos 2.700 menores de menores de edad. Mientras los padres eran procesados por el Departamento de Justicia en tribunales para adultos, los menores fueron regresados a sus países de origen, entregados a familiares en Estados Unidos o bien ingresados a orfanatos. En 2020, las autoridades gubernamentales reconocieron su incapacidad para reunificar a los infantes con sus padres en cientos de casos.

Otras medidas de control interior son la investigación, detención y remoción de personas sin autorización para permanecer en el país, ya sea por haber entrado a través de un cruce no autorizado o por el vencimiento de su visa. Esas medidas de control interno incluyen:

- La limitación de la discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal por parte de agentes migratorios;
- el fin de medidas substitutivas a la privación de la libertad para familias;

- las limitaciones a los derechos de privacidad de inmigrantes no autorizados;
- la aplicación de las medidas migratorias a personas con Visas U<sup>3</sup>;
- la expansión del Programa 287 (g)<sup>4</sup>;
- la limitación de visas a personas de ciertas nacionalidades que no colaboran con autoridades estadounidenses;
- medidas de control en plazas de trabajo; y
- el incremento de oficiales de inmigración (Immigration and Customs Enforcement).

Con la llegada de Trump al poder, el secretario de Justicia ejerció una influencia directa en la política migratoria y se adoptaron cambios para disminuir el rol cautelar de las cortes y aumentar la discrecionalidad de agentes federales de los servicios de inmigración en la prosecución de las audiencias; instruir a los jueces a agilizar los procesos de determinación y remoción migratoria, la postergación de casos y audiencias; debilitar prácticas para resguardar el interés superior de niños y niñas; promover la creación de medidas de eficiencia en torno al volumen de casos revisados por los jueces, el desplazamiento de jueces a dependencias en la frontera donde se encuentran los detenidos; fortalecer la implementación de videoconferencias para las audiencias; y dar impulso a la creación de audiencias colectivas (Pierce, 2019). Asimismo, y bajo la política de “*tolerancia cero*”, en abril del 2017 a los fiscales se les giró la instrucción de perseguir judicialmente todos los casos relativos a entradas irregulares al país. Además, la Administración clausuró el programa denominado *Americorps*, que proveía ayuda legal gratuita a miles de menores no acompañados.

También se impusieron más obstáculos a las políticas de refugio vigentes hasta ese momento; por ejemplo, se suspendió la admisión de refugiados por un período de 120 días. Esta situación, producida inmediatamente después de que asumiera

la actual Administración, no solo dio pie a un incremento en el tiempo y la rigurosidad del examen de antecedentes de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, sino que complicó notablemente el disfrute de otros beneficios que gozaban estas personas.

Así pues, la declaración de Tercer País Seguro de países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala significa que, en términos prácticos, todo solicitante que haya transitado por alguno de esos países no podrá solicitar que su caso sea admitido en Estados Unidos.

Otra medida que afectó a los inmigrantes centroamericanos fue el fin del Estatus de Protección Temporal (TPS), el cual beneficiaba a personas de seis países y les daba la opción de acogerse al mismo por razones humanitarias, siempre y cuando en sus países de origen se hubiesen registrado desastres naturales (terremotos, sequías, huracanes, inundaciones), guerras u otros eventos que les impidieran regresar. Por órdenes del presidente, el Departamento de Seguridad Nacional emitió, desde inicios de 2018, directrices para poner fin a ese régimen de protección temporal.

Dicha disposición hizo que, a partir de mediados de 2019, casi 250.000 centroamericanos quedaran expuestos a ser deportados a sus países de origen; la mayoría de ellos eran salvadoreños –aproximadamente 200.000–, además de 44.000 hondureños y unos 2.500 nicaragüenses. Así, desde la entrada en vigor de la suspensión se les otorgó 18 meses a las personas afectadas para resolver su situación migratoria o para abandonar el país. En octubre de 2018, un juez de California dictaminó en contra de la decisión presidencial y dejó sin efecto la posibilidad de las deportaciones de los inmigrantes amparados bajo dicho estatus. También se ordenó la suspensión de DACA. Sin embargo, en junio de 2020 el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en una ajustada votación, declaró que dicha orden era ilegal y la dejó sin efecto.

El Departamento de Estado, además, impuso una moratoria migratoria que restringe el ingreso de nacionales de varios países cuya población era mayoritariamente musulmana, medida que

fue posteriormente extendida a otras nacionalidades. También ha impuesto controles para filtrar con mayor celo a los solicitantes de visa; ahora se contemplan, entre otras cosas, antecedentes financieros, de salud y penales, edad, educación, patrimonio y estatus familiar. Además, se han suspendido procedimientos que permitían a las personas obtener o renovar una visa de trabajo sin necesidad de entrevista previa con funcionarios consulares.

El retiro de Estados Unidos de acuerdos como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Refugiados, adoptado en Marruecos en el 2018 tras un largo proceso de negociación, es la consecuencia del aislacionismo de la Administración Trump respecto a los foros multinacionales de gobernanza migratoria.

Por último, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés), y el Departamento Trabajo tomaron medidas restrictivas en materia migratoria: desde el incremento de requisitos para la naturalización, el otorgamiento de residencias permanentes (Green Card), cambio de visas y un mayor celo en el escrutinio de empleadores –por ejemplo, una certificación más sistemática de los números de seguro social–, a efectos de incrementar el grado de control interno de no ciudadanos. Otras medidas que han tenido impacto en esta materia tienen relación con el censo, la incorporación de una pregunta sobre nacionalidad y la restricción de la participación de no nacionales en las Fuerzas Armadas (Feldmann, 2020).

La nueva administración del presidente Biden ha tomado medidas para revertir una parte del amplio legado de políticas antinmigratorias de la administración anterior, mediante la suscripción de órdenes ejecutivas en los primeros días de gobierno. Un ejemplo de ello es la restauración de DACA y la suspensión, a inicios de febrero 2021, de los acuerdos con Guatemala, Honduras y El Salvador sobre la figura de Tercer País Seguro. Sin embargo, es prematuro evaluar la profundidad del giro en materia migratoria.

### Cambios en las políticas de migración en la Administración López Obrador alinean a México con los Estados Unidos

México es el segundo país de mayor importancia para Centroamérica en materia de política migratoria. Fue, tradicionalmente, un país de acogida de las migraciones extrarregionales y ruta de paso hacia los Estados Unidos, con políticas divergentes respecto a las de su vecino del norte. En los últimos años, sin embargo, las posiciones mexicanas se alinearon con las estadounidenses y este país pasó a fungir, también, como frontera de contención de los flujos migratorios desde la región (Armijo y Benítez, 2018).

En 2018, el nuevo presidente López Obrador prometió una política amistosa y de puertas abiertas en materia migratoria. Su primera acción en esa dirección fue el otorgamiento de visas humanitarias que permitían el ingreso, libre tránsito, trabajo y acceso a servicios básicos como la salud para las personas en tránsito. A los pocos meses la política cambió y se establecieron controles a la emisión de estas tarjetas y se procedió a la expulsión masiva de personas con antecedentes penales.

El gobierno ofreció transporte como estrategia para dispersar los flujos que tendían a movilizarse en las llamadas caravanas; se desincentivó –a veces por medios represivos– la permanencia prolongada de las personas en las zonas fronterizas y se criminalizó a quienes ofrecieran transporte y asistencia a los migrantes (Sin Fronteras, 2020; Alianza América, 2020). En varios puntos del país comenzaron a surgir manifestaciones de rechazo a la presencia de centroamericanos, muchas veces alimentadas por autoridades locales abrumadas por la gran presencia de personas en sus comunidades.

La nueva administración mexicana aumentó el número de deportaciones de centroamericanos. Además, desplegó 21.000 efectivos de la recientemente creada Guardia Nacional para patrullar las zonas fronterizas: 6.000 fueron destinados a la frontera sur con Guatemala y 15.000 a los estados del norte colindantes con EE. UU.

En julio de 2019, México expresó su decisión de colaborar con la política Migrant Protection Protocols (MPP)

implementada por la Administración Trump, que en México se denominó “Quédate en México”. México accedió a readmitir extranjeros que habían ingresado a EE. UU. para pedir asilo luego de cruzar su territorio. Una vez que han sido entrevistadas por funcionarios estadounidenses, las personas son regresadas a México, en donde deben esperar la fecha de la siguiente audiencia de su proceso de asilo, momento en que se les permite reingresar a EE. UU. por el periodo de duración de su audiencia. La salida temporal del territorio estadounidense de las personas durante estos procesos disminuye sus posibilidades de ganar el caso, ya que les dificulta el acceso a asesoría legal de abogados estadounidenses e incrementa su vulnerabilidad pues, una vez en México, las personas en proceso no reciben atención humanitaria y corren el riesgo de ser aprehendidas o expulsadas del país si salen del área fronteriza. En el caso de Ciudad Juárez, por ejemplo, a fines del año 2019 cerca de 15.000 migrantes, en su mayoría centroamericanos, se encontraban atascados en la ciudad viviendo en condiciones precarias, ya sea en campamentos, en albergues, o en situación de calle.

Ante la imposibilidad de solicitar asilo en EE. UU., muchos centroamericanos optaron por hacerlo en México. Como resultado, el país ha visto un aumento significativo en las solicitudes de asilo a la Comisión de Ayuda a los Refugiados (Comar), órgano encargado de tramitar los casos. El número de peticiones de asilo subió de 1.296 en 2013 a 59.920 en 2018; en su mayoría, las solicitudes son de centroamericanos, pero también de cubanos y venezolanos. En el 2019 la cifra rozó los 80.000 (Durand, 2019; Alianza América, 2020).

### Fragilidad institucional, políticas públicas restrictivas y escasa implementación de estrategias regionales

En los países centroamericanos con los mayores flujos migratorios, la gestión y la administración de las acciones públicas sobre movilidad y migraciones se mantiene bajo la responsabilidad de los despachos del Interior o Seguridad

Pública. En el ámbito de la migración internacional, recae en las direcciones de Migración y Extranjería, cuyas funciones están dirigidas a la administración y control de los flujos (Palma et al., 2011). En el ámbito de la movilidad interna, incluyendo el desplazamiento forzado, la responsabilidad, cuando es objeto de la atención estatal, recae en los despachos de Seguridad Pública, Gobernación y Justicia. Ello deriva en una poca consideración al tratamiento de la multicausalidad de las dinámicas de la movilidad poblacional.

Lo anterior incide en la poca participación de otras dependencias estatales en el diseño de políticas y, sumado a ello, la ausencia de una perspectiva interinstitucional y de estrategias para el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, los ministerios de Trabajo tienen un papel limitado en la formulación y la gestión de políticas migratorias (OIT, 2016); lo mismo sucede con los ministerios o institutos de integración e inclusión social a los que no se les reconoce mayor competencia en el diseño de políticas de migración e integración social (Morales, 2013). Cada país dicta sus leyes y ejecuta medidas anteponiendo el principio de la soberanía del Estado; esa carencia de acuerdos regionales e instrumentos internacionales deja a los gobiernos ayunos de un lenguaje común para colaborar entre sí y consensuar políticas conjuntas.

Pese a que los Estados centroamericanos han ratificado diversos convenios de derecho internacional referidos a los derechos humanos y la situación de los trabajadores migrantes, es preciso recalcar que durante mucho tiempo existió un vacío de legislación para asegurar la protección de los connacionales en el exterior o atender su retorno (Guzmán, 2014). Recientemente se incorporaron nuevas disposiciones legislativas y se comenzaron a diseñar programas para atender a personas migrantes, a connacionales retornados y solicitantes de refugio; además, en algunos países se han dado pasos iniciales para la creación de medidas institucionales y mecanismos de protección para las víctimas del desplazamiento.

Sumado a ello, y debido a la reaparición del fenómeno del desplazamiento

forzado en la región, se ha procurado diseñar estrategias conjuntas para enfrentar esta compleja situación. En 2010, los presidentes y jefes de Estado del SICA solicitaron a la Secretaría General de este organismo la elaboración de una política migratoria regional integral; sin embargo, una década después y con nuevas realidades, el borrador del documento solo ha sido aprobado por la Organización Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), pero aún no ha sido conocido por el Consejo de Ministros ni por los presidentes.

En 2017, los gobiernos de México, Guatemala, Belice, Honduras y Costa Rica firmaron en San Pedro Sula, Honduras, el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) con el propósito de abordar el desplazamiento forzado en la subregión de una manera integral. El gobierno de Nicaragua no ha formado parte de la iniciativa y El Salvador se sumó tardíamente, en julio de (Acnur, 2019). En noviembre de 2019 estos mismos países emitieron la segunda declaración previa al Foro Mundial sobre Refugiados de Ginebra, Suiza, ciudad en donde el MIRPS tenía previsto realizar un evento de solidaridad para hacer un llamado de atención sobre las necesidades urgentes de apoyo que tienen los países en la respuesta a la compleja situación de desplazamiento forzado (Secretaría de Gobernación, 2019).

A falta de otros acuerdos regionales, los países dependen de las directrices de Estados Unidos en relación con la migración irregular y el desplazamiento forzado. Bajo ese esquema se han adoptado algunas iniciativas puntuales. En 2015 se aprobó la Alianza para la Prosperidad con el auspicio del Gobierno de los Estados Unidos. Ese instrumento fue firmado también por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En la Reunión de los Presidentes y Jefes de Estado del SICA realizada el 30 de junio de 2018 se evidenció la necesidad de dotar a la región de un instrumento que ayude a “enfrentar los desafíos regionales en el tema de la migración y el desplazamiento forzado” (SICA et al., 2019). Sin embargo, pocos



progresos se han logrado con la puesta en práctica de acciones conjuntas; de hecho, la crisis migratoria provocada por el cierre de fronteras debido a la emergencia de la covid-19, ilustra los desafíos de la cooperación entre los Estados centroamericanos: miles de migrantes centroamericanos y extrarregionales han permanecido varados en varias fronteras y un millar de nicaragüenses desplazados por el desempleo en Panamá tuvieron dificultades para obtener la autorización de ingresar a su propio país (Navas, 2019; Girón, 2020).

En el ámbito local, los países de origen han avanzado de formas dispares en la adopción de instrumentos para intervenir en la problemática del desplazamiento forzado. Honduras fue el primer país en reconocer dicha situación, específicamente cuando su Gobierno emitió, en 2013, el decreto ejecutivo para la creación de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV). Cabe destacar que al cierre de edición del presente Informe se encontraba pendiente la aprobación de la legislación respectiva en el Congreso, que permitiría a ese país disponer de un marco institucional, un conjunto de medidas específicas de protección de las personas afectadas y un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención y protección del desplazamiento (Montti y Guevara, 2020).

En el caso de El Salvador, en septiembre de 2014 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), con una composición interinstitucional. El Consejo impulsó la aprobación del Plan El Salvador Seguro, a partir del cual se crearon las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) en los municipios priorizados para brindar asistencia legal y psicológica a las víctimas. La policía puso a disposición de las víctimas las Oficinas de Denuncia y Atención Ciudadana (ODAC). Además, se articuló la Red de Unidades Institucionales de Atención Especializada en el Sistema de Salud, cuya función sería atender a víctimas de violencia en diecinueve hospitales. Pese a todas estas iniciativas, hasta 2018 en El Salvador no se habían producido

avances en el reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado interno. En 2018, la Sala de lo Constitucional dictaminó las acciones que debía asumir el Estado de cara al desplazamiento forzado y a inicios del 2020 la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno por violencia”.

Tanto en Guatemala como en Nicaragua se carece de legislación relacionada con el fenómeno del desplazamiento forzado, pese a que existen datos que respaldan las dimensiones del fenómeno en esos países (Montti y Guevara, 2020; IDMC, 2019). El tratamiento del desplazamiento externo está supeditado a las normas ordinarias que regulan la migración y la ausencia de instrumentos específicos implica su falta de tratamiento en la política pública. No obstante, la aprobación de un nuevo Código de Migración en Guatemala, en 2016, es un paso en la dirección correcta, puesto que el texto acepta la seguridad jurídica de las personas, el respeto por los estándares internacionales de protección y asistencia de personas migrantes y sus familiares en tránsito, destino y retorno, y el enfoque de derechos para la gestión de las migraciones y el desplazamiento (Roldán et al., 2020).

Desde una perspectiva regional, las asimetrías en cuanto a la normativa migratoria y al desplazamiento forzado se explican por las diferencias existentes entre los marcos regulatorios nacionales, la adopción, por parte de unos Estados, pero de otros no, de tratados internacionales y marcos de protección relativa a los desplazamientos forzados. Montti y Guevara (2020), con base en una revisión de los datos en El Salvador y en Honduras, señala que, pese a los avances en el reconocimiento del desplazamiento forzado, las medidas adoptadas por las instituciones públicas se concentran en el tratamiento de la casuística de las denuncias y la situación particular de las víctimas, con un débil abordaje integral. En el caso de Guatemala, se trata al desplazamiento forzado y a la migración interna como fenómenos similares, a pesar de que tienen características diferentes; en el

caso del desplazamiento forzado interno, este puede corresponder a una fase de la migración externa (Hernández, 2020).

En suma, en los países de origen de la migración centroamericana el trato que se da a la migración y al desplazamiento forzado sigue respondiendo a estrategias y medidas dispersas, con poca coordinación interinstitucional. En el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, para el año 2014 Guzmán (2014) identificaba unos 34 programas públicos dirigidos a esos grupos de población; sin embargo, la falta de coordinación de dichas iniciativas con estrategias más amplias les confería un carácter estrictamente asistencialista. La dependencia de dichos programas de la cooperación internacional, la falta de coherencia y de coordinación y la dispersión de actores involucrados en su ejecución (agencias de gobierno, organismos internacionales y ONG), e inclusive los altos costos de la gestión y administración, han debilitado el impacto de sus acciones (Roldán et al., 2020).

### Acciones y estrategias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil

En México y Centroamérica, aunque diversas organizaciones sociales desarrollan actividades dirigidas a atender la problemática de la población migrante, incluyendo a los desplazados internos, la misma dispersión que se le achaca a la política estatal podría aplicarse a las intervenciones de la sociedad civil en la gobernanza de las migraciones y del desplazamiento.

Así las cosas, pese a que se cuenta con informes sobre numerosas iniciativas en varios países en Centroamérica y el sur de México, no se dispone de un inventario de las organizaciones ni de las acciones que desarrollan. Sin embargo, la información disponible permite clasificar a las organizaciones sociales, de una manera general, de la siguiente manera:

- organizaciones no gubernamentales (ONG) de apoyo y asistencia humanitaria;

- organizaciones religiosas o relacionadas a las iglesias que, aunque podrían formar parte o estar en relación y alianza con las anteriores, constituyen por sí mismas un segmento autónomo;
- centros o institutos autónomos, pertenecientes a instituciones académicas y universitarias privadas o públicas y que, en el caso de las públicas, realizan sus actividades de forma independiente de los gobiernos; y
- organizaciones de migrantes y de familiares de las personas migrantes; inclusive grupos privados, grupos de investigación y expertos o consultores independientes.

Esas organizaciones y grupos realizan funciones muy diversas que incluyen, entre otras cosas, incidencia política y cabildeo ante gobiernos, organismos internacionales y conferencias regionales; investigación de problemas y seguimiento de casos y denuncias; asesoría a grupos de migrantes, asistencia jurídica, atención psicosocial, formación, capacitación y ayuda humanitaria y de emergencia a personas migrantes y desplazadas en situación de riesgo; específicamente, provisión de albergue, alimentación y asistencia médica. En este último aspecto, la red de albergues o casas de acogida de los migrantes en tránsito, particularmente en el norte de la región, sobre todo Guatemala y México, están en manos de las Iglesias, que constituyen la infraestructura de asistencia humanitaria mejor dotada y que, en gran medida, han llenado parte de los vacíos de política pública existentes en los países de origen.

La búsqueda de incidencia fue uno de los propósitos que dio origen a la formación de redes y, concretamente, al surgimiento de las llamadas “mesas nacionales” sobre migración en los países centroamericanos, espacios que se conformaron al amparo de foros intergubernamentales como la Conferencia Regional de Migración (CRM), iniciativa que fue inicialmente conocida como Proceso Puebla, pues fue creada en 1996, en el marco de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II (CRM, 2000).

Originalmente este foro regional contó con la participación de los siete países de América Central, junto a Estados Unidos, Canadá, México y República Dominicana. Paralelamente se formó la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), también en 1996, como parte de los mecanismos *ad hoc* para el diálogo con la sociedad civil y las organizaciones de migrantes del proceso Puebla. Este es el esfuerzo de concertación social y de interlocución con gobiernos más amplio de la región, pues cuenta con la participación de representantes de organizaciones civiles de esos mismos países.

En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han constituido formaciones de enlace local, conocidas como mesas nacionales sobre migración. En Honduras existe el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih); en Guatemala, la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig) y el Grupo Articulador de la sociedad civil en materia migratoria (GA); en El Salvador se organizó el Capítulo El Salvador de la RRCOM; en Nicaragua se formó la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (Red Migrante). También forman parte de la RROCM redes de Costa Rica, Panamá, República Dominicana, México y Canadá. No obstante, muchas organizaciones civiles no forman parte de esa red ni de las coordinaciones nacionales asociadas y podrían constituir consorcios o redes independientes.

En el plano internacional, el instrumento más importante con el que ha contado la sociedad civil es la Declaración de Cartagena (aprobada en noviembre de 1984), iniciativa enfocada en asegurar la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá. En dicha declaración se amplió la definición de refugiado para incluir “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Acnur, 1984). Si bien la Declaración fue suscrita por los

gobiernos firmantes, dio origen a una mayor participación de organizaciones de sociedad civil en la defensa de los derechos humanos y en el desarrollo de actividades de asistencia a las personas solicitantes de refugio.

En la actualidad, dichas actividades continúan materializándose a través de organizaciones que procuran promover cambios no solo en la legislación sino también en la administración de justicia, a través de estrategias de litigio estratégico<sup>5</sup>. En una consulta efectuada entre 2011 y 2012 dirigida a 36 organizaciones de México y Centroamérica que desarrollaban actividades de cabildeo, varias de ellas mencionaron limitaciones en el ejercicio de estas actividades; entre ellas, señalaron la falta de conceptos comunes en torno al litigio estratégico; asimetrías de capacidades profesionales, recursos financieros, formación y falta de experiencia. Aunque no se menciona de forma explícita, los resultados de la consulta evidenciaron la concentración de recursos en la atención de la casuística y la complejidad del seguimiento a los casos de víctimas que se desplazan de manera continua.

Las organizaciones sociales también desarrollan estrategias para influir en las políticas públicas sobre migración. Algunas lo realizan de manera directa por medio del suministro de información y acciones ante los gobiernos de origen, tránsito o destino. Un mecanismo que se ha venido instituyendo de manera progresiva ha sido la representación de organizaciones civiles en consejos para la discusión sobre políticas de migración de los Estados o de instituciones en particular. Ejemplo de ello es el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica, el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia de El Salvador (Conmigrantes), el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante y el órgano de consulta previsto en la nueva legislación de migración en Guatemala.

En la actualidad, muchas organizaciones civiles han enfocado sus esfuerzos en la denuncia, defensa y protección de los derechos humanos, así como en la inclusión de las personas migran-



tes, especialmente en aquellos casos de desplazamiento interno e internacional y violaciones de los derechos humanos de las víctimas (Canales y Rojas, 2018). Se invierten recursos en el suministro de ayuda humanitaria a las víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado: entre las iniciativas destacan la creación de albergues, los programas de asistencia legal y psicológica, y la atención humanitaria en casos de emergencia.

En el plano de la integración centroamericana, el MIRPS reconoce la participación de actores relevantes de la sociedad que operan en el marco de redes regionales “con propuestas operativas en materia de protección y atención de personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, deportadas con necesidades de protección, así como otras poblaciones afectadas” (Acnur, 2017). En noviembre de 2019 fue anunciado el lanzamiento de un software con el cual se pretende darle “seguimiento y monitoreo al desplazamiento forzado interno por violencia, a través de estrategias e instrumentos homologados de registro de información; con la finalidad de que a partir de los datos recolectados se generen políticas e incidencia que garanticen la atención, protección y propuestas de solución a las víctimas” (SICA et al., 2019).

### Implicaciones de política pública

La actualización del conocimiento sobre los flujos poblacionales en

Centroamérica y las políticas públicas migratorias en países de origen y destino de estos movimientos permite identificar una serie de desafíos impostergables para los Estados del istmo y para las instituciones de integración regional.

Los Estados centroamericanos, lejos de atender correctamente los desplazamientos poblacionales originados en el istmo, han sido parte del problema. Es urgente aunar esfuerzos para cambiar esta ecuación. Para ello es necesario impulsar la implementación de medidas concretas que permitan eliminar algunas causas inmediatas de los flujos migratorios, como la violencia social y política; además, es preciso reconocer el desplazamiento forzado como un problema de política pública y tener presente la urgencia de articular una política social de atención a los migrantes. En esta tesitura, es urgente la revisión del marco institucional y las responsabilidades en el tema migratorio, pues dicho marco está caracterizado por la fragmentación de la atención social y jurídica de la población migrante, la ausencia de registros administrativos sobre el tema y el énfasis en el control del orden público. Si bien ello no eliminará las causas estructurales últimas de la migración —la falta de oportunidades de desarrollo humano—, al menos permitirá una mejor atención de los derechos de la población migrante.

El presente capítulo también identifica tareas pendientes para la acción regional conjunta, tanto en el ámbito del SICA como, más ampliamente, en el ámbito de las relaciones con México y los Estados

Unidos. En el SICA, particularmente, urge completar el proceso de aprobación de la política migratoria regional por parte de la Cumbre de Presidentes, que lleva más diez años en curso, y ajustar las capacidades institucionales para su implementación. En el caso de MIRPS, una herramienta potencialmente importante en el enfoque que tienen México y Centroamérica sobre la migración, parece necesario renovar el esfuerzo para convertirlo en una pieza importante en el diálogo e implementación de acciones para la atención de la población migrante. Por último, la reversión de algunas de las políticas migratorias de los Estados Unidos, por parte de la nueva administración de Gobierno, abre una oportunidad de diálogo político que los países centroamericanos, por medio del SICA y no bilateralmente, pueden aprovechar.

Finalmente, existe un amplio campo de mejora en las relaciones entre la sociedad civil y los Estados centroamericanos en materia del diálogo migratorio. Los foros y mesas existentes pueden fortalecerse; para ello sería recomendable incluir a nuevas organizaciones de la sociedad civil. Lamentablemente, los pasos ulteriores para lograrlo dependen de la apertura de los gobiernos y la voluntad política para abstenerse de acciones violatorias a los derechos de la población migrante y, en general, de la población del país. En vista de la regresión democrática que se ha registrado en los últimos años en el istmo, el panorama en esta materia es preocupante.

---

## Notas

1 La tasa de irregularidad es el cociente de las siguientes magnitudes: población originaria del país “x” en condiciones migratorias irregulares en relación con el total de la población del país “x” residente –en este caso, Estados Unidos–.

2 Pese a la victimización en los países donde se producen esos crímenes, no se cuenta con estadísticas fiables sobre la frecuencia de las agresiones infligidas contra esta población. La poca información disponible subestima el problema; de hecho, según las organizaciones defensoras de los derechos de las personas migrantes, los datos están subestimados. Esa falta de atención también puede explicarse por “la permisividad social e impunidad” de la que gozan los autores de esos delitos, que no están solo vinculados a las pandillas y a otros agentes, sino que, según las organizaciones defensoras, permanecen en la impunidad (Sistema Regional de Monitoreo, 2019, RedLac, 2019).

3 Visas reservadas a personas que han sido víctimas o testigos de crímenes y que han prestado ayuda a las autoridades en la investigación y prosecución de juicios (Feldmann, 2019).

4 Programa las autoridades migratorias que coordina actividades de control con autoridades estatales y locales (policías, municipios y otras dependencias públicas), que pueden asistirlos en la investigación, identificación, arresto y detención de migrantes no autorizados (Feldmann, 2019).

5 “El litigio estratégico puede ser pensado, además, como una herramienta que impacte en políticas públicas migratorias, en tanto: a) devela prácticas administrativas abusivas, b) informa sobre las consecuencias de las políticas migratorias sobre los derechos de la población migrante, c) explica las dificultades de acceso a la justicia o a la asistencia legal que tienen la mayoría de las personas migrantes para el reconocimiento y garantía de sus derechos, y d) advierte la incompatibilidad de políticas y prácticas estatales con el derecho internacional de los derechos humanos y las consecuencias que ello genera para el Estado; entre otras cuestiones” (PCS-CAMEX, 2012).