



Organización
Internacional
del Trabajo



► **Marco Institucional para las
Migraciones en Guatemala:**
Inercias, Reacomodos y Desafíos

▶ **Marco Institucional para las
Migraciones en Guatemala:**
Inercias, Reacomodos y Desafíos

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Marco institucional para las migraciones en Guatemala: Inercias, reajustes y desafíos

ISBN: 978-92-2-031995-6 (impreso)

ISBN: 978-92-2-031996-3 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Guatemala.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

► Contenido

Introducción.....	1
Nota metodológica.....	3
I. Marco institucional para las migraciones en Guatemala: inercias, reajustes y desafíos institucionales	4
I.I Antecedentes liberales de la gestión migratoria	4
I. II. Modernización y el enfoque de seguridad: orígenes de la Dirección General de Migración.....	6
I.III. La legislación migratoria en 1986 y 1998	7
I.IV Contexto migratorio	9
I. V Marco institucional: de la inercia a los reajustes tácticos.....	12
I. VI. Institucionalidad pública y niveles de intervención	13
I.VII. Coordinaciones interinstitucionales	19
I.VII.I Protocolo Nacional para la Recepción y Atención de la Niñez y Adolescencia Migrante.....	19
I.VII.II Coordinaciones interinstitucionales sobre migración laboral	24
I.VIII. Diagnóstico institucional en Guatemala: crisis en contextos de mayor necesidad de intervención	25
II. Código de Migración: nuevo enfoque, institucionalidad y mecanismos de coordinación.....	30
II.I Vinculación y coordinación del IGM y CONAMIGUA.....	34
II.II Profesionalización del personal del Instituto Guatemalteco de Migración	35
II.III Criterios laborales en el marco del Código Migratorio	37
II.IV. Situación actual: vigencia del Código migratorio y transición institucional.....	38

III. Desafíos institucionales para la promoción de la contratación equitativa	40
III.I Fortalecimiento del sistema político.....	40
III.II Formulación e implementación de la política pública migratoria	41
III.III Implementación de Código de Migración.....	43
III.IV Implementación y progresividad de la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032.....	44
III.V Aprobación del reglamento de reclutamiento	44
III.VI Vinculación de planes de desarrollo con políticas migratorias y laborales	45
III.VII Estabilidad laboral en instituciones públicas.....	46
III.VIII Ampliación de presupuestos para instituciones clave	46
IV. Posibles acciones en el marco del Proyecto REFRAME.....	47
V. Mapa de actores	53
V.I Grupo Articulador de Sociedad Civil para las Migraciones GA	54
V.II Comisión Pastoral de Movilidad Humana	54
V.III Coordinadora de Trabajadores del Campo	55
V.IV Mesa Transfronteriza Migración y Género	55
V.V Asociación Guatemalteca de Retornados AGR	56
V.VI AVINA Proyecto Guate te incluye	56
V.VII Centrarse.....	57
V.VIII Fundación Guate te conecta.....	58
VI. El plan alianza para la prosperidad y las migraciones	59
Referencias	62

▶ Índice de Tablas

▶ Tabla 1. Marco institucional vinculado a la atención migratoria	20
▶ Tabla 2. Programas de atención	22
▶ Tabla 3. Marco institucional para la recepción de NNA migrantes	27
▶ Tabla 4. Indicadores de la crisis migratoria en Guatemala año 2017	34
▶ Tabla 5. Código migratorio: nueva institucionalidad para la atención de las migraciones	36
▶ Tabla 6. Vinculación del IGM con CONAMIGUA.....	41
▶ Tabla 7. Trabajadores guatemaltecos migrantes y derecho laboral.....	43
▶ Tabla 8. Acciones y procesos clave para el impulso de los lineamientos de contratación equitativa en el marco del proyecto REFRAME	55
▶ Tabla 9. Mapa de actores para la promoción de acciones de contratación Equitativa.....	64

► Introducción

En la actualidad las migraciones laborales forman parte de las estrategias de sobrevivencia y movilidad de millones de familias en el país, que dirigen sus aspiraciones laborales a Estados Unidos, zonas fronterizas de México y Belice o la ciudad de Guatemala que significan importantes cantidades de ingresos económicos. Lo anterior ha provocado que las instituciones públicas del Estado de Guatemala ajusten sus niveles de intervención para responder a las necesidades emergentes de las dinámicas de movilidad laboral, especialmente desde el enfoque de derechos humanos y laborales, situación loable para las limitaciones recurrentes en la esfera pública pero que requieren de articulaciones estratégicas y sistemáticas basadas de programas y políticas migratorias coordinadas y conformadas interinstitucionalmente.

El trabajo que se presenta pretende esbozar el recorrido institucional para la atención de las migraciones, haciendo un ejercicio de retrospectiva que permita identificar las inercias institucionales, las reacciones ante los contextos migratorios y las propuestas alternativas emitidas para construir una nueva institucionalidad migratoria a la altura de las circunstancias actuales y las demandas de atención derivadas de contextos políticos anti migratorios, pero también de nuevas posibilidades de ejercicio del derecho internacional y del derecho laboral.

El estudio identifica los principales momentos para la formulación, implementación y creación de instancias, leyes, acuerdos gubernamentales que de manera dispersa reglamentaban asuntos migratorios, pasando por la modernización de los años sesenta, sus énfasis en los años 80 y las modificaciones propiciadas en el marco de las políticas de finales de los años 90, hasta llegar a un momento de quiebre de enfoque de seguridad a uno de derechos humanos, a partir de la aprobación del Decreto 44-2016 Código de Migración, que se nutrió de años de discusión de iniciativas de incidencia de distintos actores de sociedad civil y organismos internacionales, dibujando un horizonte de posibilidades en el marco del cumplimiento de convenios y acuerdos internacionales.

Se complementa el análisis con una lectura situacional de las variables de la institucionalidad pública en materia migratoria y se plantea las alternativas que se pueden construir a partir de la implementación de lo establecido en el Decreto 44-2016 Código de Migración, que de alguna manera renovará el enfoque y la calidad de la prestación de los servicios migratorios ofrecidos por la nueva institucionalidad y los beneficios derivados de sistemas de coordinación interinstitucional consolidados en una entidad rectora de la política migratoria.

Se incluyen además de la lectura institucional, algunos desafíos para atender de manera ordenada, segura y con principios de derechos laborales los flujos migratorios laborales que encuentran en el marco internacional referentes importantes para dignificar la contratación de trabajadores migrantes, así como de incorporar en los sectores públicos procesos de coordinación interinstitucional identificando acciones estratégicas para la articulación, formación y promoción de los principios de contratación equitativa planteados en el marco del proyecto REFRAME impulsado por OIT en el corredor migratorio Guatemala México.

Guatemala, junio de 2020.

► Nota Metodológica

La realización del estudio “Marco institucional para las migraciones en Guatemala”, se realizó en el marco del proyecto REFRAME con el objetivo de “Analizar el marco legal, institucional y operativo del gobierno de Guatemala para la atención de los procesos migratorios desde una perspectiva integral, coyuntural y prospectiva”.

La estrategia metodológica se basó en el análisis de documentos, particularmente del marco legal e institucional que se han producido por diversos actores internacionales y nacionales, análisis de contextos, informes de investigación y propuestas de política pública migratoria.

Se realizaron algunas entrevistas con funcionarios de gobierno, particularmente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, entrevistas con actores de sociedad civil y con la coordinadora del proyecto Reframe en Guatemala.

Durante la realización de la consultoría, se tuvo la oportunidad de trabajar procesos de formación con funcionarios de entidades públicas en el corredor migratorio en los Departamentos de Jutiapa, Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango y El Petén, donde se realizaron algunas consultas sobre el marco institucional y los desafíos para fortalecer las capacidades institucionales para la atención migratoria.

Así también en el marco del diplomado “Migración, Derechos humanos y trata de personas” donde participan más de 40 representantes de instituciones públicas directa e indirectamente vinculadas a atención migratoria, en donde se han tenido actualizaciones sobre el quehacer institucional, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación.

Derivado de esos procesos de consulta y análisis se formuló el documento que se presenta, con un análisis prospectivo del proyecto y los desafíos institucionales, que contó con la colaboración en todo momento de la coordinadora del proyecto REFRAME en Guatemala.

▶ I. Marco institucional para las migraciones en Guatemala: inercias, reajustes y desafíos institucionales

▶ I.I Antecedentes liberales de la gestión migratoria

La institucionalidad migratoria en Guatemala refleja en alguna medida, las tendencias en distintos momentos históricos que la movilidad humana ha experimentado en la historia del país. La movilidad ha sido un factor determinante en la configuración del actual Estado Nación, y ha pasado de ser una combinación de migración de ultramar con un arraigo forzoso en tiempos coloniales, a una dinámica intensa que implica la participación de cientos de miles de indígenas, mujeres, niños y niñas y poblaciones rurales en tiempos de la globalización.

Los antecedentes coloniales de la movilidad humana, dan cuenta que las políticas de colonización peninsular en las indias orientales priorizaban una migración regulada, con fines administrativos de la Corona, con criterios de pureza de sangre para su promoción, pero que coexistía con la migración irregular de miles de españoles de estratos bajos, de moriscos y sefardíes recién expulsados del reino y comerciantes y aventureros que encontraron en el nuevo continente estímulos para emigrar. A la vez que para las poblaciones indígenas se establecía una limitada movilidad derivada de mecanismos de trabajo forzado implementados inicialmente en las encomiendas, pero que bajo distintos mecanismos se prolongó 300 años hasta que fueron abolidos por la Revolución de Octubre de 1944. Esta dicotomía de migración de ultramar y arraigo forzado de pueblos indígenas, es el sustrato sobre el que se configura el Estado Nación guatemalteco.

Con la reforma liberal, se sientan las bases de la institucionalidad migratoria mediante la emisión del Decreto Gubernativo Número 171 que fomentó, reglamentó y reguló la inmigración proveniente de Europa, especialmente alemana, inglesa, belga e italiana. Más tarde, mediante el Decreto No. 234 (27 de Febrero de 1879) se crea la primera institución para las migraciones

conocida como Proyecto de la Sociedad de Inmigración y en años posteriores se emiten leyes restrictivas como el Decreto 290 de 1895 que prohibió el ingreso de inmigrantes de origen chino, se refuerzan en 1930 con la restricción de inmigrantes armenios, egipcios, polaca, afganos, griegos, búlgaros, rumanos, rusos, persas, hindús y norafricanos así como a gitanos de cualquier origen (OIM, 2013).

El 13 de noviembre de 1909, el Presidente de la República, Manuel Estrada Cabrera, establece el Registro para Extranjeros, autorizando los libros para anotar sistemáticamente lo relativo a su presencia en el país. La primera Hoja de Residencia data de 1923 y fue extendida aún por la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que se convertiría posteriormente en la Subdirección de Operaciones de Extranjería.

Durante el gobierno de Jorge Ubico, la gestión migratoria y consular se establecía sobre una gama de Decretos Gubernativos desde donde se regulaba lo concerniente a la extranjería (permitida y prohibida), emisión de pasaportes y dispositivos de control fronterizo y migratorio, tales como el Decreto Gubernativo Número 1241, de fecha 2 de febrero de 1932; Decreto Gubernativo Número 1781 (Ley de Extranjería), de fecha 25 de enero de 1936; Decreto Gubernativo Número, 2,039 (Ley de Pasaporte), de fecha 2 de noviembre de 1937 (Congreso de la República, 1986).

Con la revolución de octubre de 1944 se modifican algunas medidas restrictivas para el ingreso de inmigrantes procedentes de países considerados comunistas durante las dictaduras, constituyéndose Guatemala en un país de destino de personas que escapaban de los regímenes dictatoriales y experimentando los inicios de la migración interna de pueblos indígenas que habiendo sido liberados del trabajo forzado iniciaban una peregrinación hacia la capital en busca de mejores oportunidades de vida y laborales.

Para responder a los desafíos y cambios de la época, se emitió el Decreto No.93 del Congreso de la República, de fecha 25 de abril de 1945, en la que por primera vez se habla de un Ministerio de Relaciones Exteriores, en la sección XVIII, Artículo 21, y se deja el uso del término Secretaria de Asuntos Exteriores, sentando las bases de la moderna diplomacia guatemalteca.

Con el desarrollo de infraestructura de las carreteras (Interamericana 1940), la ampliación del uso de la telefonía fija (1950), la apertura del aeropuerto internacional en 1952 y el incremento de la inversión extranjera para la industrialización en el país, la movilidad adquirió otras aristas y la institucionalidad se enfocó a la administración y gestión de estos nuevos procesos de migración laboral norte sur. Durante los años de la revolución, lo concerniente a la gestión migratoria estaba a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los acuerdos y convenios internacionales también cobraron auge a partir de la integración del Estado de Guatemala al Sistema de Naciones Unidas particularmente a partir de la firma y ratificación del Convenio Número 97 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, relativo a los Trabajadores Migrantes, que fuera adoptado por la Conferencia de la OIT, durante la XXXII Reunión, del 1 de julio de 1949 y ratificado por Guatemala en 1952¹, entre otros convenios de índole sindical y laboral ratificados en el gobierno revolucionario del Coronel Jacobo Árbenz.

▶ I. II Modernización y el enfoque de seguridad: orígenes de la Dirección General de Migración

La modernización de las sociedades centroamericanas y la influencia de la estrategia de desarrollo de los Estados Unidos, a inicios de los años cincuenta generó un incremento en los arribos de extranjeros al país, (inversionistas, funcionarios de gobierno, empresarios y turismo, profesionales, artistas y líderes sociales y políticos) cuya permanencia era cada vez menor, así como otros procesos de inmigración que demandaron mayor capacidad de respuesta institucional para cumplir con los estándares internacionales de control y administración de los flujos migratorios.

1 A través de este instrumento internacional los Estados parte se obligan a mantener un servicio gratuito apropiado de ayuda a los trabajadores migrantes (Artículo 2) y a tomar todas las medidas pertinentes contra la propaganda sobre la emigración que pueda inducir a error (Artículo 3, numeral 1.).

Asimismo se prevé que los Estados deben garantizar servicios médicos apropiados a los migrantes y garantizar, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales con relación a la remuneración, comprendidos los subsidios familiares, la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos, acceso a la vivienda a la seguridad social (Artículo 6).

Fue precisamente en el contexto de la contrarrevolución, en febrero de 1957, cuando mediante el Decreto 1147 del Congreso de la República, se trasfiere al Ministerio de Gobernación la competencia para aplicar las leyes y reglamentos que indica, relacionados con la materia de migración y control de extranjería.

Con esta disposición se inicia la implementación del enfoque de seguridad nacional y hemisférica en el contexto de la bipolaridad de la guerra fría, facilitando el control sistemático hacia sectores considerados de la oposición política, líderes estudiantiles, sindicales, religiosos y campesinos, así como un sofisticado aparato de inteligencia para vigilar la llegada de personalidades considerados como enemigos del régimen o del sistema político guatemalteco.

En 1963 para responder a los desafíos de la dinámica de migración y extranjería se creó la Dirección General de Migración, durante el gobierno de facto del General Enrique Peralta Azurdia, con el objetivo controlar, verificar y garantizar a nacionales y extranjeros su entrada, permanencia y salida del territorio guatemalteco.

Desde entonces hasta la actualidad, a pesar de una serie de decretos del congreso o acuerdos gubernamentales y ministeriales, la administración de procesos migratorios estuvo fuertemente condicionada al enfoque de seguridad criterio que se ha mantenido bajo la influencia de la creación y funcionamiento de la Dirección General de Migración en 1963, con su consolidación institucional promovida por la ley 22-86 y cuyas características originales no cambiaron con las reformas del decreto 95-98.

► I.III La legislación migratoria en 1986 y 1998

En el contexto de las reformas constitucionales de 1985, se aprueba la Ley No. 22-1986, Ley de Migración y Extranjería el 13 de enero de 1986 que además de reconocer “que la legislación guatemalteca en materia de migración y extranjería es compleja y de difícil interpretación y aplicación, ya que se encuentra comprendida en una diversidad de disposiciones legales que no guardan entre si la necesaria coherencia y sistemática jurídica”, y considerando

“Que es necesario propiciar un sistema administrativo eficiente que se ajuste a la realidad nacional y a los requerimientos que plantea la normal y pacífica convivencia internacional y especialmente que tienda a un mejor control de ingreso y salida de personas del territorio nacional”, emite la Ley 22-1986.

Esta ley es determinante al consolidar las funciones, organización y estructura, funcionamiento, control migratorio y la administración de gestiones para nacionales y extranjeros en situación de movilidad o permanencia temporal o definitiva y por primera vez la institución cuenta con una base legal, un mandato claro y una dirección de una serie de decretos, acuerdos ministeriales o presidenciales en un solo cuerpo legal.

La ley incluyó la posibilidad de expulsar a extranjeros que intervinieran en aspectos políticos y diplomático, la obligatoriedad de llevar un libro de registro para el control de los extranjeros alojados en hoteles, el establecimiento de una oficina de inteligencia y la presentación de la tarjeta de inscripción militar como requisito para la emisión de pasaportes. Respecto a la migración indocumentada, ya se contemplaban algunos artículos que sancionaban con multa a los transportistas y facilitadores de migración indocumentada. (Art. 79)

Con el inicio de la era de la paz, se promovieron cambios en la legislación migratoria, que lejos de adecuar las dinámicas y problemáticas migratorias a la gestión y administración, o actualizar las características de Guatemala como país de origen, destino y tránsito, se enfocó en algunos cambios mínimos, pero no por ello importantes.

Este decreto sigue la estructura sustantiva en términos de funciones, mandatos y disposiciones de su anterior ley 22-86 y plantea cambios para promover la participación de la iniciativa privada para prestar los servicios de impresión de las libretas de pasaportes. En correspondencia con los tiempos políticos, hasta 1998 se elimina la obligación de presentar tarjeta de inscripción militar como requisito para la emisión del pasaporte. Por primera vez, el Decreto 95-98 tipifica los siguientes delitos: promover o facilitar el ingreso, tránsito, transporte, ocultación y contratación de personas ilegales y establece sanciones penales que van desde los dos a los ocho años de prisión inconvertibles.

Un gran vacío estratégico en la emisión del Decreto, es que no visualiza la migración internacional de guatemaltecos y las necesidades de articulación institucional para fortalecer la capacidad institucional para la atención de nuevas dinámicas y procesos migratorios.

► I.IV Contexto migratorio

La migración es uno de los procesos sociales económicos más importantes en un país con una amplia base de población joven con un Estado débil que en las últimas tres décadas ha disminuido su papel estratégico en la generación de oportunidades educativas, de acceso a salud, vivienda y de un modelo económico que no ofrece suficiente empleo y salarios adecuados, razón que explica el incremento de la migración laboral hacia Estados Unidos, México, Belice o Canadá, entre otros países.

Esta emigración ha experimentado un crecimiento sin precedentes en las últimas décadas a partir de los años 90, a tal punto que más del 12% de la población guatemalteca radica en Estados Unidos, otros importantes porcentajes laboran en México, Belice, Canadá y España como otros destinos y el envío de remesas ha pasado a ser uno de los rubros más significativos en el funcionamiento económico. Las remesas pasaron de 661 millones de dólares en el año 2001 a 8,192 millones de dólares en el año 2017. (Banco de Guatemala, 2017).

Según estimaciones de OIM (2017), el monto de remesas beneficia directamente a 6.2 millones de parientes cercanos de migrantes, que representan el 33% del número total de las familias guatemaltecas. La migración laboral se ha constituido en un proyecto largamente acariciado por miles de familias que le apuestan a esta estrategia, independientemente de los riesgos y de las cada vez más difíciles posibilidades de éxito de una riesgosa inversión de US\$6,000, que implica para los emigrantes, una parte importante del patrimonio familiar.

Año con año, miles de guatemaltecos intentan emigrar, algunos con éxito y otros con la imposibilidad de lograr su meta. Solamente en los últimos 9 años, fueron deportados desde México 322,599 hombres, 57,441 mujeres que totalizan 380,040 guatemaltecos que ven en la migración la alternativa a su situación económica, social, familiar (cifras en base a datos de DGM).

El incremento de las deportaciones de niños, niñas y adolescentes refleja la intensidad de la migración para el país. Según OIM (2017) el principal factor de emigración de NNA es económico (74.9%) y el segundo es la reunificación familiar (46.5%). La migración de niños se dirige 71 % hacia Estados Unidos -sobre todo a California, Florida y Nueva York, mientras que el 28,9 % tiene como destino México, principalmente en los estados de Chiapas y Quintana Roo (OIM, 2017). Esta situación es importante de diferenciar, porque el tratamiento de las autoridades migratorias mexicanas, no reconoce la existencia de flujos migratorios circulares de jóvenes que requieren de un enfoque apegado a las características migratorias y laborales de este flujo.

Las cantidades de deportaciones y rescates de niños migrantes desde Estados Unidos y México dan cuenta de la magnitud del problema. Desde Estados Unidos, fueron deportados entre los años 2009 a 2017 un total de 4,034 niños migrantes, siendo 3,392 niños y 642 niñas. Pero las cifras de rescate son superiores, ascendiendo a 65,659 rescates de niños guatemaltecos, salvadoreños y hondureños. (Border Patrol, 2016). Las deportaciones desde México si son masivas, según datos de la Unidad de Política Migratoria del INM y de la Dirección General de Migración 35,068 niños, y 15,626 niñas que hacen un total de 50,694 NNA fueron deportados desde el año 2009 a 2017.

El contexto anti migratorio en Estados Unidos es otro factor determinante en el futuro de las migraciones y un desafío más para los gobiernos de la región. Las decisiones ejecutivas recientes han priorizado la cancelación de importantes programas de alivio migratorio como el Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) para El Salvador, Haití y Honduras, así también la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés) que afectaría a más de 800 mil jóvenes, el Programa de Acción Diferida para los padres (DAPA por sus siglas en inglés) que impacta directamente a padres de

hijos de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, así como el programa insignia para los niños de tres países de Centroamérica, el Central American Minors, que no deportaba inmediatamente a los niños rescatados por la patrulla fronteriza.

En menor escala México es otro destino temporal y permanente de migrantes laborales guatemaltecos y fundamentalmente el gran corredor de tránsito de miles de migrantes que requieren de niveles de intervención que respondan a sus características y necesidades. Las reformas legales y la reorientación de la política migratoria en México determinarán nuevos contextos que influirán en las dinámicas migratorias. Aunque existen intentos por formalizar los flujos laborales fronterizos impulsados por el Instituto Nacional de Migración estos aun no cubren a la totalidad de trabajadores fronterizos, particularmente jóvenes cuentapropistas, trabajadoras domésticas y jornaleros agrícolas.

Aunque la salida temporal y permanente de guatemaltecos es la vertiente dominante en los procesos migratorios., también es importante identificar otras aristas. Dada su posición geográfica, tipo de economía y articulación subregional de mercados laborales, el país se integra al corredor de tránsito migratorio hacia Norteamérica y en menor escala funciona como destino, sobre todo de nacionales de los países vecinos; y mantiene además un fuerte flujo de migración circular de trabajadores fronterizos, también persiste la migración interna, especialmente de poblaciones indígenas que procede de los departamentos con bajos índices de desarrollo humano.

Esta perspectiva integral es fundamental para analizar las necesidades de intervención formuladas en el marco institucional, así como en las leyes y códigos sobre migración, además de los desafíos institucionales por las políticas anti migratorias en Estados Unidos y México.

► I. V Marco institucional: de la inercia a los reacomodos tácticos

Hasta 1998, la gestión de la migración estaba concentrada en las acciones de la Dirección General de Migración, en operaciones básicas de emisión de pasaportes, control de ingresos y egresos, autorización de residencias, arraigos, regularización, permisos, visas, entre otra diversidad de funciones contenidas en el Decreto 95-98 que establece su mandato, estructura, naturaleza y estructura.

Pero las tendencias migratorias, sobre todo las de guatemaltecos en situación de emigración, a la creciente inmigración en Estados Unidos y a los grandes flujos de migración de tránsito, desde entonces crecientes, no se correspondieron con los tiempos institucionales y la ley desde entonces no permitía arreglos institucionales debido al cruce de competencias o la desvinculación entre realidades migratorias y procesos de administración de flujos de movilidad.

A falta de una política migratoria, cuya formulación y coordinación le correspondía al Consejo Nacional de Migración, liderado por el Ministerio de Gobernación, las instituciones de gobierno fueron reaccionando a las necesidades de atención de las poblaciones migrantes y ante las nuevas tendencias de migración de retorno forzado se fueron creando coordinaciones interinstitucionales.

También a nivel legislativo se emitieron leyes y decretos que buscaron intervenir en favor de las poblaciones migrantes, particularmente a la comunidad guatemalteca en Estados Unidos y poco a poco surgieron programas, coordinaciones, mesas de articulación y hasta una institución creada para atender las necesidades de los guatemaltecos en el exterior.

Dentro de los reacomodos institucionales los programas creados en el Ministerio de Relaciones Exteriores, buscaron atender la creciente demanda de servicios y necesidades de regularización, documentación y gestión consular para identificar a los migrantes en México y Estados Unidos. Destacan el inicio del servicio de consulados móviles en Estados Unidos, la creación de la Dirección

General de Asuntos Consulares y Migratorios en 2003, la creación del Centro de Atención al Migrante CAM en 2006, Fondo de repatriación de cadáveres de migrantes en 2006, entre otras iniciativas transnacionales de atención.

A nivel legislativo, se fueron generando condiciones y contextos de articulación de iniciativas y propuestas que condujeran a visibilizar las necesidades de atención de las dinámicas migratorias. Se crearon las primeras leyes para el envío de remesas, en el 2002, para el año 2003 el Congreso de la República ratificó la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, posteriormente se creó la Comisión del Migrante en el Congreso de la República en el 2004, antecedentes que fueron determinantes para que tres años más tarde se aprobara el Decreto 45-2007 con el cual se le da vida a la Comisión para la atención del migrante guatemalteco en el Exterior, CONAMIGUA. También se crearon y presentaron iniciativas para reformular la ley de migración, como la iniciativa 4126 que finalmente fue superada por la iniciativa del Código de Migración que fuera aprobado en el año 2016, mediante el Decreto 44-2016 y que por primera vez rompe con el enfoque de seguridad por una propuesta que incluye el enfoque de derechos humanos y mandata una nueva institucionalidad migratoria.

► I. VI Institucionalidad pública y niveles de intervención

En general el quehacer de las instituciones obedece a las funciones emanadas de los mandatos legales y las instituciones que actualmente lideran la atención de los procesos migratorios son la Dirección General de Migración y el Ministerio de Relaciones Exteriores, como entidades directamente vinculadas a la atención migratoria.

También en distintos ministerios de gobierno, se han creado programas o coordinaciones sobre atención migratoria, que aunque no es su prioridad institucional, también se ven afectados por las dinámicas y necesidades que surgen de las estrategias de movilidad laboral o de migración internacional.

Por su parte Secretarías Presidenciales tales como: la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría de Obras Sociales de la de la Esposa del Presidente, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, están adecuando su agenda y dinámica de trabajo para abordar temas sensibles en la migración, como las migraciones de familias completas, de niños, niñas y adolescentes no acompañados o en casos de situación de vulnerabilidad.

Tabla 1. Marco institucional vinculado a la atención migratoria

Institución	Departamento o Dirección	Funciones e intervenciones
Ministerio de Gobernación	Dirección General de Migración	<p>Es la máxima autoridad para la administración (controlar, verificar y garantizar) de los flujos migratorios formales en su ingreso, permanencia y egreso, de nacionales y extranjeros en el territorio guatemalteco.</p> <p>Su mandato se encuentra en el Decreto 95-98. Las oficinas para la atención migratoria son la Subdirección de Control Migratorio; Subdirección de Documentos de Identificación Personal y la Subdirección de Operaciones de Extranjería.</p> <p>Estas subdirecciones se encargan de temas relativos a control migratorio, calificación de documentos, organización y coordinación de servicios de entrada y salida de personas, inspecciones de control migratorio, identificación de delitos migratorios, gestión de documentos como pasaportes, la emisión o prorroga de visas y la autorización de residencias permanentes.</p>

<p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>Vice ministerio de relaciones exteriores.</p> <p>Dirección General de asuntos consulares y migratorios</p>	<p>Creado en el año 2005 para atender directamente demandas y necesidades de las poblaciones migrantes.</p> <p>Creada en el año 2003 mediante Acuerdo Gubernativo 415-2003, es la entidad responsable de ejecutar, desde su sede y a través de la coordinación con los Consulados Generales, Consulados, Secciones Consulares de las Misiones Diplomáticas y Consulados honorarios, todo lo relacionado a la protección de los intereses del Estado y de las personas naturales o jurídicas guatemaltecas en el exterior, incluyendo a las comunidades de connacionales que residen fuera del país. Asimismo, es la responsable de atender los asuntos migratorios de su competencia y de la correcta aplicación en el extranjero, de la Ley de Migración y su Reglamento.</p> <p>La dirección de asuntos consulares y migratorios, es de naturaleza administrativa, reguladora de la política y el marco legal, operativo e interinstitucional.</p> <p>Atiende, conjuntamente con el MINTRAB, las acciones relacionadas con trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos.</p>
<p>CONAMIGUA</p>	<p>Secretaría Ejecutiva</p>	<p>El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) fue creado mediante el Decreto 46-2007 del Congreso de la República y su mandato es coordinar, definir, supervisar y fiscalizar las acciones de los órganos y entidades del Estado, con el objetivo de proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familiares en Guatemala, así como los migrantes que se encuentran en el territorio nacional.</p> <p>CONAMIGUA está integrado por el MINEX, quien lo preside, un diputado electo por el pleno del Congreso, el Secretario de SEGEPLAN, el viceministro de Economía, el Viceministro de Trabajo, el Gerente del Banco de Guatemala y el Secretario Ejecutivo de CONAMIGUA.</p>

Congreso de la República	Comisión del Migrante	Creada en el año 2004 e está integrada por 15 diputados. Su creación obedece a la necesidad de constituir un órgano técnico de estudio y conocimiento para que dentro de la estructura del Organismo Legislativo, propicie, canalice, apoye y gestione todas aquellas acciones que en el marco de las funciones legislativas, representación, control político y presupuestario, correspondan al abordaje integral e institucional de los temas de las migraciones nacionales e internacionales y la defensa, garantía y protección de los Derechos Humanos de las poblaciones en desplazamiento en, desde y hacia el territorio guatemalteco.
---------------------------------	-----------------------	--

Tabla 2. Programas de atención

Institución	Nombre del programa	Función o intervención
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Departamento de Movilidad Laboral	<p>Busca responder estratégicamente a la diversidad de procesos migratorios laborales regulares e irregulares así como a la implementación y ampliación de programas de trabajo temporal hacia los Estados Unidos de América, Canadá y otros países.</p> <p>El Mintrab otorga Becas Técnicas, en un convenio suscrito en junio de 2016, para beneficiar a jóvenes retornados no acompañados y en riesgo de migración, quienes son atendidos por el Programa “Quédate” dirigido por la SBS.</p> <p>Dentro de la Política Nacional de Empleo Digno han priorizado población migrante y contemplan una acción prioritaria a través del Programa Nacional de Migración para el Desarrollo y del Programa de Certificación de Competencias Laborales.</p>

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Programa nacional de población migrante	Impulsar una atención oportuna y con calidad a la población agrícola migrante, en los departamentos de origen y de destino”. Atención a las migraciones internacionales, especialmente como país de tránsito, destino y retorno
Ministerio de Economía	Programa Nacional de Competitividad PRONACOM	Feria del migrante en Estados Unidos Feria del migrante en Guatemala Comercio nostálgico Emprendimientos migrantes
Ministerio de Educación	Programa de inserción educativa de niños migrantes	Facilitación de procesos de reintegración educativa para niños migrantes y deportados
Ministerio de Desarrollo social	Ejecución de proyectos en el marco del Plan alianza para la prosperidad en los países del triángulo norte de Centro América.	Becas para estudios universitarios en la Universidad Rural de Guatemala. Becas para estudiantes a nivel medio para el seguimiento a la profesionalización de jóvenes de comunidades rurales

<p>Secretaría de Bienestar Social</p>	<p>Programa de niñez migrante</p>	<p>Protección y abrigo de Niños, Niñas y Adolescentes NNA, máximo de 72 horas. Los Operadores de Protección Infantil facilitan al NNA llamadas a familiares, se les da alimentación, insumos de higiene personal y gestionará el acceso a servicios médicos, cuando sea necesario. El área de Psicología y Trabajo Social de la SBS, llevará a cabo una entrevista con enfoque psicosocial al NNA, para determinar su interés superior e identificar posibles factores o situaciones que vulneren sus derechos.</p> <p>Coordinación de programa “Quédate” que ofrece capacitaciones para niños (as) deportados y potenciales migrantes.</p>
<p>Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente</p>	<p>Programa Familia migrante.</p>	<p>Se encarga de atender psicosocialmente a las unidades familiares migrantes, coordinando a lo interno de las instituciones las acciones para la recepción de la unidad familiar y la entrega al recurso familiar. Da seguimiento y articula con otras instancias (MINEDUC, MIDES) para facilitar la reintegración educativa, para beneficiar a personas deportadas con becas y acceso a los programas sociales (Creciendo seguro, Hogares comunitarios, Mis años dorados, Mi bono seguro, mi beca segura de educación media).</p>
<p>Procuraduría General de la Nación PGN</p>	<p>Unidad de Representación familiar</p>	<p>Intervenir cuando hay necesidad de representar legalmente a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata; e interviene también mediante el sistema de alerta “Alba Kenneth” cuando se trata de denuncias de casos de desaparición de niños y niñas.</p>

► I.VII Coordinaciones interinstitucionales

Las coordinaciones interinstitucionales son la manera más dinámica en que las instituciones se entrelazan en torno a temas comunes, situaciones que por lo regular no están determinadas en sus mandatos institucionales de intervención directa, pero que de acuerdo a la naturaleza de los flujos migratorios y los actores en juego, demandan de niveles de intervención que poco a poco se van coordinando.

El origen de las coordinaciones interinstitucionales está establecido en los protocolos para la atención y repatriación de niños migrantes, cuando el caso corresponde o a coordinaciones institucionales que se derivan de procesos prácticos como la deportación de adultos y mujeres que demandan de la concurrencia de más de dos organizaciones gubernamentales.

En general se aprecia que aunque existe una mejora relativa en las capacidades de las instituciones públicas para la implementación de leyes, mandatos y programas que de manera directa e indirecta intervienen en procesos de atención migratoria, la dispersión y falta de coordinación interinstitucional se constituye como la principal debilidad. Dicha debilidad tiene sus orígenes explicativos en la ausencia de una política migratoria integral que mandate una nueva institucionalidad y coordinación transversal en temáticas vinculadas a la migración, la seguridad, el desarrollo y la generación de condiciones laborales dignas y equitativas.

► I.VII.I Protocolo Nacional para la Recepción y Atención de la Niñez y Adolescencia Migrante

En la esfera pública, la migración de niños, niñas y adolescentes ha generado importantes ejemplos de coordinación interinstitucional, de manera tal que incluye la participación de varias instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración, la Secretaría de Bienestar Social, entre otras, que actualizan sus procesos, con base a las novedades planteadas en los protocolos para la repatriación de niños.

El Protocolo nacional para la recepción y atención de la niñez y adolescencia migrante es el producto diseñado y articulado para Guatemala, en estrecha relación con México. La estrategia de intervención se divide en cuatro pilares: a) Protección consular y repatriación b) Recepción y atención psicosocial c) Reintegración social y d) Prevención.

El eje de **protección consular y repatriación** está bajo la dirección del MINEX, quien ha propuesto su estrategia denominada “Modelo de Protección Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes” que consta de cuatro elementos que son: 1. Atención con Enfoque Psicosocial para la detección de casos de protección; 2. Información sobre los procesos migratorios en los países de destino y tránsito de los NNA y sus familias; 3. Formación / Capacitación / Actualización para la especialización; y 4. Coordinación Interinstitucional. (Gobierno de la República, 2017).

El eje de **Recepción y Atención Psicosocial**, focaliza sus esfuerzos en el fortalecimiento de la Comisión. Plantea necesariamente la verificación de procesos, fortalecimiento institucional, que han sido de utilidad para la elaboración de un instrumento técnico/operativo que institucionalizará la ruta de atención de la niñez y adolescencia migrante al momento de ser retornada y recibida en Guatemala. (Gobierno de la República, 2017).

Se establece la representatividad de la Procuraduría General de la Nación como representante de los niños no acompañados hasta la entrega al recurso familiar o en casos que requieran atención especial y seguimiento. La atención psicosocial está a cargo de la SBS a través de sus 2 albergues, en donde se brinda protección y atención especializada a los NNA migrantes no acompañados que retornan a su país, tanto en su recepción, como en la reunificación e inserción familiar en sus comunidades de origen.

La SOSEP por su parte, se encarga de atender psicosocialmente a las unidades familiares migrantes, coordinando a lo interno de las instituciones las acciones para la recepción de la unidad familiar y la entrega al recurso familiar.

Un tercer eje, importante por la novedad, pero desconocido en comunidades de origen y en los departamentos expulsores, es el de **reintegración social**.

En la propuesta gubernamental se presenta como programas de generación de oportunidades para los jóvenes deportados que implican la participación de la SBS y la SOSEP. La primera realiza análisis y derivaciones institucionales y en según su objetivo ofrece mecanismos de seguimiento en casos que requieren reforzamiento psicosocial. La SOSEP por su parte, da seguimiento y articula con otras instancias (MINEDUC, MIDES) para facilitar la reintegración educativa, para beneficiar a los deportados con becas y acceso a los programas sociales (Creciendo seguro, Hogares comunitarios, Mis años dorados, Mi bono seguro, mi beca segura de educación media).

Finalmente, el cuarto eje es el de Prevención, está a cargo de la SBS y su programa insignia es el denominado “Quédate”, que ofrece en un único establecimiento ubicado en Santa María Visitación, Sololá y ofrece oportunidades para educar formalmente (a cargo del Centro de Educación Extraescolar -CEEX- de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia) y capacitar a niños deportados o potenciales migrantes. (a cargo del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad INTECAP).

Tabla 3. Marco institucional para la recepción de NNA migrantes

Institución	Función, mandato o intervención en el proceso
MINEX	<p>Consulados acreditados en México. Protección consular. Entrevistas a NNA, confirma nacionalidad, identidad, facilita documentación necesaria, detecta situaciones de vulnerabilidad; y si procediera de acuerdo al interés superior del NNA, gestiona su repatriación.</p> <p>b. Elaborará el Acta Administrativa para la Repatriación del NNA.</p> <p>c. Realizará el aviso correspondiente, mediante manifiestos que incluyen los datos generales y de contactos familiares de los NNA a las autoridades de la Dirección General de Migración (DGM) de Guatemala, Procuraduría General de la Nación (PGN) y Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS) a través de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios (DIGRACOM). A su vez, informan vía electrónica, sobre los casos especiales que le hayan sido reportados y/o detectados.</p>

DGM	Acción. Recepción de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, en la frontera México-Guatemala, verificación de listados enviados por consulado y revisión de pase especial de viaje.
PGN	Recepción y traslado de NNA hacia albergue de la SBS. Revisa listados, acompaña traslado, verifica información estratégica sobre niños vulnerados, representa a niños en casos especiales, notifica sobre situaciones que se den en el traslado, como suspensiones de traslados por fuerza mayor. Garantiza la protección de los derechos de los niños deportados.
SBS	Acción: Protección y abrigo de NNA, máximo de 72 horas. Los Operadores de Protección Infantil facilitan al NNA llamadas a familiares, se les da alimentación, insumos de higiene personal y gestiona el acceso a servicios médicos, cuando sea necesario. El área de Psicología y Trabajo Social de la SBS, llevará a cabo una entrevista con enfoque psicosocial al NNA, para determinar su interés superior e identificar posibles factores o situaciones que vulneren sus derechos.
PGN y SBS	Acción: Búsqueda y entrevista del recurso familiar. Buscar al recurso familiar adecuado para determinar si procede la reunificación familiar, de integración social o en el caso de amenazas o violaciones a sus derechos, o la judicialización de los casos, que ya implica búsqueda de mecanismos formales que demuestren parentesco con rigor y apego a las leyes de protección del menor. (Institucionalización).
PGN	Acción: Entrega del NNA al recurso familiar Descripción de la Acción: a. Administrativa: Mediante acta administrativa se entrega el NNA b. Judicializada: En todos los casos que ameriten la judicialización, se procede a notificar al Juez competente, para que resuelva lo procedente. c. Alerta Alba Keneth: En todos los casos que el NNA tenga activada esta alerta, PGN notifica.

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de la República 2017.

Como lo describe la tabla anterior, no se visibiliza la función de apoyo a la reintegración y el proceso institucional termina con la entrega del niño al recurso familiar. Aunque el documento presenta como componente la reintegración social, el flujograma de actuación institucional se queda en dicho nivel, situación que amerita una actualización al proceso para determinar las condiciones en la comunidad, no solamente a nivel familiar.

El otro aspecto crítico que presentan estos esquemas de intervención, que no toman en cuenta particularidad culturales de los pueblos indígenas, que son de hecho la mayoría de niños emigrantes según diversas estadísticas de SBS y OIM, por lo que no son actualizadas y armonizadas con el intereses superior del niño y los niveles de escucha y comunicación en idiomas propios.

De la misma manera, no ha sido abordado en los protocolos, las intervenciones y toma de decisiones en las actualizaciones de los memorandos o protocolos es la necesidad de diferenciar la deportación de niños, según destino, es decir dar un trato distinto cuyo destino es México y la migración de niños cuyo destino es Estados Unidos de América.

En la actualidad no se diferencia en los procesos de aseguramiento y repatriación la migración hacia México o Estados Unidos. La migración fronteriza requiere ser atendida bajo otros parámetros y mecanismos, que eviten los impactos psicológicos de la administración de las deportaciones, los impactos en términos de derechos humanos y los gastos en los que incurren las familias indígenas campesinas que tienen que ir a Quetzaltenango, sea de donde sea el origen para la devolución del niño/a deportado/a.

En lo fundamental, las autoridades guatemaltecas podrán exigir nuevos términos para ejercer el derecho que protege a los niños, niñas y adolescentes migrantes para que no sean privadas de libertad, mucho menos deportadas o repatriadas a un país del cual salieron huyendo, por lo que no es suficiente seguir valorando únicamente medidas reactivas por parte de las instituciones gubernamentales y en este tema el liderazgo lo tiene el MINEX asistido por otros Ministerios o Secretarías, para la actualización y negociación de manuales de procedimientos, protocolos y acuerdos bilaterales migratorios, cuyos planteamientos deben ir armonizados según acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

► I.VII.II Coordinaciones interinstitucionales sobre migración laboral

La migración laboral mantiene una constante en los departamentos fronterizos con México. Ha subsistido desde tiempos ancestrales hasta la actualidad y ha manifestado distintas intensidades y características. Persiste la migración laboral irregular con procesos de ordenamiento de los flujos laborales a través de la expedición de documentos para facilitar la contratación y los derechos laborales, como lo es la forma migratoria de trabajador fronterizo.

También han cobrado fuerza los mecanismos de contratación de trabajadores temporales en el marco de programas impulsados por gobiernos y empresas de Canadá y Estados Unidos, que están generando dinámicas que demandan de procesos de intervención institucional.

Estos procesos han generado la articulación de instituciones públicas, principalmente la vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (quienes se coordinan en asuntos relacionados con temas consulares, campañas, acuerdos, eventos de deportación e intercambio de información.)

Eventualmente se relacionan también con el Ministerio Público, sobre todo en casos de seguimiento de denuncias y con CONAMIGUA para el impulso de campañas de comunicación con trabajadores temporales a México y Canadá.

Desde hace un año el Departamento de Movilidad Laboral del Ministerio de Trabajo participa en el Grupo de alto nivel, en el marco del proyecto Guate te incluye, donde además participan en Ministerio de Educación, el Instituto Técnico de Capacitación INTECAP, la fundación Fe y Alegría, sectores empresariales y organizaciones de retornados y sociedad civil.

Se han tenido reuniones interinstitucionales, pero no existe una mesa coordinación como tal, situación que pueda reforzarse en el marco de la implementación del Código de Migración que identifica en su artículo 218 la necesidad de contar con el reglamento para la contratación de trabajadores

temporales y reclutadores, es decir es un buen momento para el reglamento para el reclutamiento de trabajadores guatemaltecos.

Mientras que el artículo 219, relativo al auxilio y asistencia de trabajadores migrantes guatemaltecos plantea que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe crear el sistema de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el auxilio y asistencia de trabajadores migrantes guatemaltecos en el extranjero en donde el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá promover relaciones diplomáticas con el país de acogida para que se permita la verificación del respeto a los derechos laborales y a lo establecido en los contratos específicos.

► I.VIII Diagnóstico institucional en Guatemala: crisis en contextos de mayor necesidad de intervención

El balance de largo plazo en la gestión migratoria permite identificar que efectivamente esta temática se centró en la Dirección General de Migración, institución que corresponde al organigrama del Ministerio de Gobernación y cuya función básica ha sido regular los flujos de ingreso y egreso, administrar gestiones de residencia y arraigos, así como la emisión del pasaporte, entre el grueso de sus actividades.

La importancia de la migración internacional, especialmente dirigida hacia Estados Unidos pasó desapercibida por décadas en las instituciones públicas, y fue hasta el año 2001 que se inicia a reconocer a los migrantes como héroes, particularmente por el incremento en el envío de remesas, pero también por el incremento del riesgo y la vulnerabilidad de emigrar de forma irregular, debido a los crecientes dispositivos de control fronterizo posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre 2001 que se fueron agudizando en 2005 con la aprobación de la construcción del muro, el patrullaje del ejército en las fronteras, la emisión de nuevos dispositivos de control fronterizo y un creciente manejo mediático que presentaba al migrante como delincuente, criminal y como metáfora del riesgo.

Esta situación llegó a su máxima expresión en 2014 cuando el tema fue parte central de las estrategias mediáticas del candidato republicano y actual presidente de Estados Unidos, cuya batería de decisiones va dirigida principalmente contra los migrantes indocumentados.

En Guatemala, con el paso de los años, fueron surgiendo iniciativas, programas e instituciones creadas especialmente para atender las necesidades de las poblaciones migrantes, especialmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que luego de la DGM se convierte en una institución determinante para la atención de las necesidades de atención para los guatemaltecos en el exterior.

Una de las instancias que mayor expectativas generó fue el Consejo de Atención al Migrante Guatemalteco en el Exterior CONAMIGUA que mandata coordinar y movilizar la institucionalidad pública del país en materia migratoria para proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes que se encuentran en el territorio nacional. (Decreto 46-2007).

En el año 2009 se conformó el primer equipo para conducir la institución, pero el Secretario en funciones asumió el cargo de viceministro de relaciones exteriores y tuvo que renunciar a dos años de iniciada su gestión, luego, el Congreso de la República eligió a la secretaria ejecutiva, quien estuvo en el cargo hasta el año 2016, durante todo el año 2017 estuvo sin secretario ejecutivo debido a dificultades políticas en el marco de la selección del nuevo secretariado y desde marzo de 2018, el Congreso de la República eligió a su secretario y subsecretaria ejecutivo.

El balance sobre la institución no es favorable ya que CONAMIGUA no ha logrado la articulación y coordinación institucional, a tal cuenta que no participa en la mayoría de coordinaciones interinstitucionales, no ha logrado consolidar su liderazgo a nivel institucional sea por el cruce de competencias o porque desde algunas instituciones rectoras de las gestiones migratorias simplemente menoscaban la necesidad de articular con CONAMIGUA, por posible politización, por la desvinculación, ruptura y división generada entre

las organizaciones inmigrantes y los pocos vínculos con diversos actores de sociedad civil, regionales e internacionales.

Son diversos los factores que mantuvieron a CONAMIGUA alejada de la discusión central de la política y programas para la atención de las necesidades de las poblaciones migrantes, especialmente en los principales desafíos como las deportaciones, las políticas anti migratorias en el país de tránsito y destino y por su total desconexión durante la fase más crítica de la política anti migratoria en Estados Unidos.

Las instituciones indirectamente vinculadas a la atención migratoria, lo hacen con severas dificultades, sea porque no existe suficiente recurso humano y financiero para atender las necesidades de los grupos vulnerables, por la esporádica y precisa intervención en momentos de recepción y atención de deportaciones o bien porque las dinámicas que tratan de atender rebasan las capacidades institucionales.

En general, las coordinaciones interinstitucionales se derivan de las dinámicas propias de los procesos de intervención, tratan de responder a las actualizaciones de los protocolos de atención e intervención en momentos de migración de retorno forzado y se circunscriben a sus propias necesidades de intervención y operación de gestiones, por lo que no garantizan amplitud de cobertura y toma de iniciativas propias y en base a las necesidades concretas.

Tabla 4. Indicadores de la crisis migratoria en Guatemala año 2017

Dependencia	Indicadores de la crisis
CONAMIGUA	<p>Crisis estructural institucional por no poder cumplir con el mandato de su creación para articular y fiscalizar el quehacer de las instancias en materia migratoria.</p> <p>Secretaria ejecutiva de facto durante 4 años ante falta de nombramiento de Secretario ejecutivo para su relevo de parte del Congreso de la República.</p> <p>Politización de la elección de Secretaria Ejecutiva, incumplimiento de requisitos profesionales para asumir el cargo, amparo contra su nombramiento.</p> <p>CONAMIGUA cierra oficinas departamentales y regionales. Ausencia en espacios de atención directa de migrantes.</p> <p>Desvinculación, cooptación y desarticulación de organizaciones de inmigrantes en Estados Unidos Institución sin secretario ejecutivo hasta nuevo nombramiento.</p> <p>Incapacidad de ejecutar el presupuesto por factores de diversa índole.</p>
DGM	<p>Crisis institucional permanente.</p> <p>Falta de cartillas para emisión de pasaporte tanto en Guatemala como en Estados Unidos.</p> <p>Intervención persistente desde el año 2001.</p> <p>Señalamientos de corrupción.</p> <p>Desvinculación de otros procesos migratorios.</p> <p>Inercia institucional más que adecuación a los tiempos contemporáneos de la migración.</p> <p>Consejo nacional de migración desvinculado de la formulación de la política pública migratoria.</p> <p>Resistencia a la reingeniería para la creación del Instituto Guatemalteco de Migración.</p>

Ministerio de Relaciones Exteriores	<p>Insuficiente presupuesto para ampliar red consular y migratoria.</p> <p>Resoluciones negativas ante gestiones como TPS, PAPPTN, Reforma migratoria.</p>
Congreso de la República	<p>La comisión del migrante permaneció sin coordinador por problemas partidarios del diputado electo para el cargo.</p> <p>Dificultad para agilizar procesos de selección.</p> <p>Arreglos políticos para optar a cargos estratégicos del Estado.</p>
Comisionado presidencial para los migrantes	<p>Agente político en la estrategia diplomática contra el comisionado de la CICIG.</p> <p>Señalamientos de manejo de fondos para campaña de lobby.</p> <p>Destitución del cargo.</p> <p>No han delegado a otro comisionado presidencial para las migraciones.</p>
Decreto 44-2016	<p>Amparo presentado ante la Corte de Constitucionalidad para que no entre en vigor.</p> <p>Corte de constitucionalidad revoca el amparo y da vía libre a la aplicación del Decreto 44-2016 Acuerdo gubernativo para que DGM mantenga sus funciones hasta que el reglamento del Decreto 44-2016 sea emitido.</p> <p>Articulación de mesas de trabajo y reuniones que propondrán el reglamento y el inicio del instituto guatemalteco de migración y los órganos que lo constituyen.</p>

Fuente: elaboración propia con base a análisis del mapa institucional 2017 y Henry Pocasangre, Vivimos la mayor crisis en política migratoria, Prensa Libre 28 de abril 2017.

► II. Código de Migración: nuevo enfoque, institucionalidad y mecanismos de coordinación

La aprobación del Código Migratorio Guatemalteco, Decreto 44-2016 se constituye en un nuevo mecanismo de gobernabilidad de las migraciones. Contempla la creación de la Autoridad Migratoria Nacional, el Sistema Nacional de Migración y el Consejo de Protección y Ayuda, espacios en los cuales se mandata la participación activa y propositiva del Consejo para la atención de migrantes guatemaltecos en el exterior CONAMIGUA para fortalecer la coordinación y formulación de la política pública migratoria.

Crea el Instituto Nacional de Migración como la máxima autoridad para la administración y control de las migraciones, que es una apuesta estratégica con enfoque de derechos humanos y abordando los flujos de movilidad humana desde una perspectiva de país de origen, destino, retorno y tránsito para una mejor gestión y atención de los procesos migratorios desde una perspectiva integral.

Tabla 5. Código migratorio: nueva institucionalidad para la atención de las migraciones

Elemento estratégico para la nueva institucionalidad	Descripción del artículo, mandato o función
Sistema Migratorio Guatemalteco	Conjunto de instituciones estatales que velan por el migrante y la regulación apropiada y efectiva del ingreso y salida de guatemaltecos y extranjeros al territorio de Guatemala y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y protección de los habitantes. Se conforma por: a) La Autoridad Migratoria Nacional. b) El Instituto Guatemalteco de Migración. c) El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala

<p>Autoridad Migratoria Nacional</p>	<p>Tiene a su cargo la formulación, creación y supervisión de la Política Migratoria y de la seguridad en materia de migración.</p> <p>Está conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vicepresidente de la República, • Ministro de Relaciones Exteriores, • Ministro de Desarrollo Social, • Ministro de Trabajo y Previsión Social, • Ministro de Gobernación • Director del Instituto Guatemalteco de Migración y Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala
<p>Instituto Guatemalteco de Migración</p>	<p>Se crea el IGM como una dependencia descentralizada del Organismo Ejecutivo.</p> <p>Misión: velar por el respeto al derecho humano de migrar, garantizarlo mediante la administración adecuada del derecho migratorio y la asistencia y protección oportuna de aquellas personas migrantes extranjeras o nacionales que lo requieran.</p> <p>Asimismo, constituirse como un órgano descentralizado en la prestación de los servicios públicos migratorios, orientando su acción al respeto de los derechos humanos de las personas.</p>
<p>Unidad de Oficiales de Protección de la Infancia</p>	<p>El instituto Guatemalteco de Migración mediante la Subdirección de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes, debe crear la unidad especializada de atención y protección de la niñez migrante, que reunirá los equipos multidisciplinarios profesionales en atención, asistencia, protección y gestión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>A los profesionales de la Unidad se les denominará oficiales de protección de la infancia</p>

<p>Comisión Nacional para Refugiados</p>	<p>Conformada por un representante técnico de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Previsión Social, de Gobernación y del Instituto Guatemalteco de Migración. Podrá ser asesorada por ACNUR.</p> <p>Funge como el ente asesor y sus funciones principales serán las de examinar la fundamentación de las solicitudes del estatuto de refugiado, emitir recomendaciones, opiniones y sugerencias.</p>
<p>Política Migratoria</p>	<p>La Política Migratoria es el conjunto de normas, instituciones, procedimientos, programas, planes, presupuestos y acciones que el Estado de Guatemala destina con exclusividad para atender el derecho a migrar de las personas.</p> <p>La Política Migratoria será emitida por la Autoridad Migratoria Nacional y ejecutada por el Instituto Guatemalteco de Migración en conjunto con sus subdirecciones. Además coordinara con el resto de instituciones del Estado las acciones de política según su mandato y competencias.</p>
<p>Rectoría política internacional</p>	<p>En cuestiones relacionadas con la política migratoria exterior o internacional, la Autoridad Migratoria Nacional, debe actuar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y en concordancia con la política internacional definida por el Presidente de la República.</p>

<p>Consejo de Atención y Protección²</p>	<p>Ente de la Autoridad Migratoria Nacional responsable de las acciones:</p> <p>a) campañas de prevención e información sobre los riesgos de la migración y los derechos de las personas migrantes.</p> <p>b) Generar programas de sensibilización al sector educativo para atender el tema de las migraciones, especialmente con niñas, niños y adolescentes.</p> <p>c) Promover la denuncia de violaciones a derechos humanos.</p> <p>d) Crear los programas de atención en salud a personas deportadas o retomadas.</p> <p>e) Atender a las familias de personas migrantes consideradas desaparecidas durante la migración, generando mecanismos de contacto con autoridades extranjeras.</p> <p>f) Desarrollar todas aquellas que sean necesarias para prevenir a las personas sobre los riesgos de la migración, la atención de las personas deportados o retornadas y el alivio de las necesidades de búsqueda e identificación de las familias. Podrá crear enlaces de coordinación y gestionar con asociaciones de personas retornadas y asociaciones de migrantes en el extranjero y en Guatemala, la creación de mecanismos sobre el aprovechamiento de remesas y la inversión adecuada de las mismas. A su vez, la promoción y participación de la iniciativa privada, de comunidades, cooperativas locales y asociaciones civiles no lucrativas para la creación de programas de empleabilidad y de productividad de personas retornadas, familiares y de comunidades migrantes.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia con base a análisis del Decreto 44-2016

El Código contempla en el Capítulo IX Planes de regularización migratoria mediante los cuales el Estado de Guatemala le permite a una persona extranjera que radica en territorio nacional en situación irregular, obtener un estatus migratorio ordinario, según lo regulado por Código y sus reglamentos.

² El consejo estará integrado por El Director General del IGM, quien lo preside. 2. El Secretario Ejecutivo de CONAMIGUA 3. Un Viceministro del Ministerio de Educación, 4) Viceministro del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 5) Viceministro del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 6) Viceministro del Ministerio de Gobernación. 7) Viceministro del Ministerio de Relaciones Exteriores, 8) Viceministro del Ministerio de Economía, 9) Viceministro del Ministerio de Desarrollo Social. 10) El Representante delegado por el PGN, 11) subsecretario de la secretaría de Protección y Acogimiento a la Niñez y Adolescencia, de la SBS de la Presidencia de la República, 12) representante delegado por la PDH.

El Código además de establecer una serie de vinculaciones operativas entre los órganos que lo conforman dibuja un escenario de posibilidades adecuada para la coordinación interinstitucional, la no duplicidad de funciones, la eficacia y eficiencia en la ejecución presupuestaria y la verdadera coordinación supervisada de la implementación de política migratoria o acuerdos internacionales con enfoque de derechos humanos.

Incluye por primera vez en la historia de las legislaciones migratorias, el Procedimiento para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de sus familias, reconociendo los principios de intereses superior del niño, no discriminación, unidad familiar y derecho a la reunificación familiar, Comunicación y preservación de relaciones personales y contactos directos entre los niños y padres, No violencia y trato digno, Protección y seguridad., Legalidad y debido proceso, Confidencialidad de los registros y protección de la vida privada, Especialización del personal y funcionarios a cargo de la gestión migratoria, protección, repatriación, entrega y reunificación familiar y social de la niñez migrante no acompañada, Principio de no devolución, Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, Derecho a expresar su opinión de forma libre.

El Código da un salto cualitativo cuando prohíbe cualquier forma de privación de libertad de niños migrantes en situación de tránsito o destino en el país.

► II.1 Vinculación y coordinación del IGM y CONAMIGUA

Uno de los grandes vacíos que provocó una crisis institucional y una total desvinculación y coordinación entre instancias creadas para la coordinación interinstitucional fue la desvinculación de la DGM con otras iniciativas e instancias como CONAMIGUA.

El Código de Migración perfila un nuevo rol de CONAMIGUA en ámbitos de coordinación interinstitucional, participación en mesas de trabajo, monitoreo y respaldos académicos en procesos de formación (Carrera migratoria, Oficiales de protección a la infancia) bases de datos, estrategias de información regional, entre otras.

Tabla 6. Vinculación del IGM con CONAMIGUA

Elemento estratégico para la nueva institucionalidad	Elemento estratégico para la nueva institucionalidad
<p>Instituto Guatemalteco de Migración y el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala CONAMIGUA</p>	<p>El Instituto Guatemalteco de Migración mantendrá relaciones complementarias con el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala. La complementariedad será entendida como la cooperación e integración de acciones tendientes a la atención y protección de los derechos humanos y garantías individuales de los guatemaltecos en el extranjero.</p> <p>Artículo 159. Fortalecimiento mutuo. Con la finalidad de no duplicar presupuestos y acciones estatales, ambas instituciones deben revisar conjuntamente sus planes estratégicos y anuales, observando el respeto a sus funciones específicas, determinando las acciones de cooperación y estableciendo los aspectos en donde deben fortalecerse mutuamente.</p> <p>Artículo 160. Acciones, conjuntas. Además de las acciones de cooperación que sean definidas como resultado del fortalecimiento mutuo y dentro de la legislación nacional, ambas instituciones deberán cooperar con el Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>

Fuente: elaboración propia con base a Decreto 44-2016

▶ II.II Profesionalización del personal del Instituto Guatemalteco de Migración

La experiencia de 55 años de gestión de las migraciones en Guatemala estuvo fuertemente marcada por su distanciamiento e involucramiento en procesos de formación y articulación con otras entidades públicas, por el encierro institucional en la materia que le mandata y porque han sido constantes los señalamientos de corrupción entre algunos de sus empleados ³.

³ Uno de los factores que evidencia la centralización y descoordinación institucional en la DGM es la dificultad para obtener un pasaporte ordinario para la ciudadanía guatemalteca. Es tal la situación que cientos de personas deben pernoctar o pasar largas jornadas que van desde la madrugada al medio día para poder obtener su pasaporte. De acuerdo a estimaciones de la diputada Nineth Montenegro los negocios de tramitadores para facilitar la emisión del pasaporte representan más de 7 millones de quetzales anualmente. (Prensa Libre, 22 de mayo 2018)

Uno de los puntos clave contenidos en el Decreto 44-2016 Código de Migración es la profesionalización y capacitación permanente de su personal, mediante la formulación de la carrera migratoria.

Artículo 149. Carrera migratoria. Se crea la carrera migratoria, la cual constituye una profesión reconocida por el Estado, que comprenderá el proceso de selección, formación, capacitación, profesionalización, evaluación, promoción, suspensión y remoción, a través del cual, la administración migratoria se garantiza un personal debidamente calificado, con vocación de servicio y ética en el desempeño de sus funciones.

El Instituto Guatemalteco de Migración para los efectos de la creación y fortalecimiento de la carrera migratoria y la profesión migratoria, promoverá la creación de la carrera universitaria migratoria con universidades del país o instituciones en general.

Incorporación a carrera. Todos los empleados públicos de la Dirección General de Migración deben ingresar al sistema de carrera profesional desde el proceso de transición y con miras a consolidar la gestión administrativa de las funciones del Instituto Guatemalteco de Migración.

Todo personal de nuevo ingreso laboral o de ascenso al Instituto Guatemalteco de Migración se debe someter previo a fijar su relación laboral o contractual, a las pruebas de confiabilidad periódica que se regularán en el reglamento del presente Código.

Establece el Código la elaboración de un manual de promoción y ascenso en función del cargo y puesto a desempeñar que también defina el perfil idóneo para ocupar los cargos, mismos que serán promovidos vía concursos de oposición. (Art. 150 y 151)

▶ II.III Criterios laborales en el marco del Código Migratorio

El derecho laboral planteado en el Código de Migración se constituye en un aporte novedoso y estratégico de coordinación entre el Instituto Guatemalteco de Migración y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y con el Ministerio de Relaciones Exteriores para la gestión, aprobación y tipo de trabajo ofrecido en los programas de trabajadores temporales.

Este espacio resulta propicio para la gestión con enfoque de derechos humanos y laborales de acuerdos internacionales, protocolos y convenios de la OIT para la contratación equitativa, la promoción de los derechos de los trabajadores fronterizos e internacionales.

Tabla 7. Trabajadores guatemaltecos migrantes y derecho laboral

Artículo y Nombre	Descripción o funciones
Artículo 218. Trabajadores guatemaltecos migrantes y reclutadores.	<p>Los trabajadores guatemaltecos migrantes pueden acceder a programas de trabajadores temporales en el extranjero de forma individual o por la de entidades lícitas de reclutamiento de personas, previamente autorizadas y debidamente registradas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala con la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>Para el efecto, además de lo dispuesto en el artículo 34 del Código de Trabajo, las empresas y personas reclutadoras deben especificar, en los formularios respectivos aprobados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, las entidades públicas o privadas que requieren los servicios en el extranjero, así como la clase, categoría y tipo de trabajo que desarrollarán.</p>

<p>Artículo 219. Auxilio y asistencia de trabajadores migrantes guatemaltecos.</p>	<p>El Ministerio de Trabajo y Previsión Social debe crear el sistema de coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para el auxilio y asistencia de trabajadores migrantes guatemaltecos en el extranjero.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá promover relaciones diplomáticas con el país de acogida para que se permita la verificación del respeto a los derechos laborales y a lo establecido en los contratos específicos.</p>
---	---

▶ II.IV Vigencia del Código migratorio y transición institucional

El proceso de aprobación del Código de Migración es la síntesis de un arduo trabajo liderado por organizaciones de sociedad civil en Guatemala, que desde hace décadas viene proponiendo cambios a la ley de migración vigente desde el año 1998.

Una primera fase de formulación de la iniciativa, hunde sus raíces en las propuestas trabajadas en consenso en el marco de la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala que presentó una propuesta que fue abordada en mesas de trabajo en el Congreso hasta convertirse en la iniciativa 4126, que luego de ser aprobada en tercera lectura, fue engavetada.

Un segundo momento de la formulación de la propuesta estuvo liderada por el Grupo Articulador de Sociedad Civil que agrupa a la mayoría de organizaciones civiles formuló una propuesta de Código de Migración que fue presentado ante el entonces presidente de la Comisión del Migrante, quien la tomó en cuenta y presentó en el Congreso, donde también tuvo cambios importantes, algunos de los cuales no fueron incluidos en la propuesta final.

La propuesta de Código de Migración fue finalmente aprobada por 109 votos a favor en el pleno del Congreso de la República el 12 de octubre de 2016.

Dos meses después de su aprobación las instituciones de Trabajo, Migración y Procuraduría General de la Nación, impugnaron en la Corte de Constitucionalidad la entrada en vigencia del Código de Migración, aduciendo vacíos en los mecanismos de transición y porque dificultaría la función de otorgar pasaportes a la DGM (Prensa libre 14/12/16).

Este amparo otorgado provisionalmente, tuvo en suspenso durante 4 meses la entrada en vigencia del Decreto y fue hasta el 27 de abril del año 2017 que la Corte de Constitucionalidad dejó sin efecto el amparo porque “las circunstancias no hacen aconsejable mantener la protección temporal concedida, revocando el amparo provisional otorgado en auto de 16 de diciembre del 2016”.

El 5 de mayo del año 2017, se emitió el Acuerdo Gubernativo Número 83-2017, por el Presidente de la República, quien decidió dar continuidad a los servicios y actividades en materia migratoria, (prestados por la DGM) en tanto se emita la reglamentación correspondiente y entre en funcionamiento el Instituto Guatemalteco de Migración (Presidencia de la República, 2017).

Para garantizar la transición e iniciar el proceso de formulación del reglamento, se ha conformado un equipo de trabajo con delegados o representantes de los organismos que forman parte de la Autoridad Migratoria Nacional. (integrada por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Desarrollo Social, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Gobernación, el Director del Instituto Guatemalteco de Migración y el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala).

Hasta la fecha han sostenido varias reuniones y se está trabajando en el reglamento para la puesta en marcha del Instituto Guatemalteco de Migración el cual estaría entrando en funciones en enero del año 2019.

▶ III. Desafíos institucionales para la promoción de la contratación equitativa

El Estado de Guatemala ha dado pasos importantes para acomodar su institucionalidad para atender dinámicas y problemáticas migratorias, pero existen retos por asumir, necesidades por atender, presupuestos por cubrir o ampliar así como novedades institucionales, algunas de las cuales están en marcha o en proceso de articulación que es preciso seguir apoyando.

Algunas de las situaciones identificadas son de orden estructural, como la crisis del sistema político y la prevalencia de intereses políticos frente a necesidades estratégicas cuya intervención atañe a diversos sectores y fuerzas sociales. La estructura y situación del trabajo en Guatemala es un punto crítico, que también ya cuenta con políticas claras y de mediano alcance que podrían ser consideradas como importantes vehículos para la promoción de principios y lineamientos para mejorar con enfoque integral la relación patrono laboral, o a través del impulso de reglamentos, leyes y programas que están marcando el camino para otorgar el enfoque de derechos humanos en las gestiones migratorias, laborales, políticas.

A continuación presentamos algunos elementos del contexto y marco institucional que podrían dar margen a un impulso de acciones integrales y con enfoque de derechos laborales y humanos.

▶ III.I Fortalecimiento del sistema político

Uno de los grandes problemas en la institucionalidad pública se deriva de las debilidades del sistema político guatemalteco: Estas debilidades parten de partidos políticos poco representativos de la ciudadanía, sistemas de elección interna anti democráticos, caudillismos políticos, financiamientos ilícitos a las campañas, corrupción interna y selección de candidatos en función de sus capacidades de financiamiento, más que en capacidades, trayectoria y experiencia. Es decir que la institucionalidad pública en puestos medios y altos, se ve afectada por estas características estructurales del sistema político:

partidos que no son los intermediarios entre la ciudadanía y el Estado, leyes que dejan espacios para prácticas inadecuadas al sistema y fin de las mismas y una institución que ha tolerado los mecanismos ilícitos de financiamiento o que no ha sido capaz de sancionar efectivamente las prácticas ilícitas.

Derivado de la politización de las instituciones o de la politización de la selección de cargos en puestos estratégicos, el mandato de las instituciones no siempre se realiza a cabalidad, no siempre se selecciona a las personas idóneas, con capacidad, trayectoria y propuestas actualizadas e innovadoras, se reparten plazas sin tomar en cuenta experiencia, sensibilidad, capacidad y esto conlleva a otro problema: la inestabilidad laboral.

En la medida que el Estado de Guatemala logre transparentar el financiamiento de los partidos políticos, logre fortalecer las estructuras y bases partidarias, transparentar los mecanismos de elección y ponderar capacidades instaladas en personas para dirigir puestos clave, mejorará sustancialmente las gestiones desde la esfera pública con propuestas innovadoras, enmarcadas en el enfoque de derechos humanos y con una mirada estratégica que toma en cuenta las necesidades emergentes con los compromisos y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y laborales.

► **III.II Formulación e implementación de la política pública migratoria**

Uno de los desafíos largamente acariciados por sectores sociales, organismos internacionales y comunidades inmigrantes guatemaltecas en el exterior y de otras nacionalidades en Guatemala, es la formulación e implementación de la política pública migratoria.

En realidad no existe una política pública integral como tal, solamente se han implementado programas, normas, acciones y proyectos que responden a las demandas y necesidades, fundamentalmente dirigidos a la atención de los migrantes guatemaltecos en el exterior o programas dirigidos a trabajadores agrícolas temporales internos y fronterizos.

La definición de la política migratoria ha sido tomada en cuenta en algunas instituciones como CONAMIGUA que ha planteado enfoques y ejes de trabajo para formular la política, pero no ha logrado concretarla por falta de un aval interinstitucional para formular e implementar la política como tal, debido entre otras a cruces de competencias con el Consejo Nacional de Migración y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, así como el marcado desinterés o falta de representación de instancias estratégicas que atienden directamente el tema migratorio.

Desde el año 2010, CONAMIGUA ha trabajado en la formulación de la Política Pública Integral del Estado de Guatemala en materia Migratoria identificando para el efecto cuatro ejes: a) brindar asistencia, atención y protección a guatemaltecos en el exterior; b) atención de los familiares de los guatemaltecos migrantes y los retornados; c) asistencia, atención y protección a los extranjeros que se encuentran en Guatemala y d) la atención de las Migraciones Internas (OIM, 2013).

En la misma línea, pero desde su misión institucional SEGEPLAN lanzó su propuesta de Política pública de atención y protección al guatemalteco migrante en el exterior 2016-2020. Está estructura en 4 ejes de trabajo que son: i) protección de los derechos humanos de la persona migrante guatemalteca en condición de tránsito, retorno y radicadas en el país de destino ii) Fortalecimiento de los servicios prestados a través de la red consular, iii) Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos migrantes con énfasis en los no acompañados y separados; iv) impulsar el uso productivo de las remesas familiares (SEGEPLAN, 2016).

En la actualidad, se espera que con la nueva normativa migratoria, se tenga mayor claridad del mandato para la formulación de la política pública migratoria y se dé seguimiento o renueven los esfuerzos institucionales por definir, formular, avalar e implementar la política pública migratoria, que se espera sea integral, es decir que tome en cuenta la condición de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes en Guatemala.

Contar con una política migratoria permitirá y fomentará las coordinaciones interinstitucionales y promoverá una mayor efectividad en las gestiones pertinentes para la atención de las necesidades de las poblaciones migrantes a la vez, que facilita la gestión de recursos para la implementación de nuevas instancias, así como la necesaria ampliación de programas de atención de la movilidad laboral, como la del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, o bien la ampliación de los servicios consulares en México, Estados Unidos y otros destinos de trabajadores temporales.

► III.III Implementación de Código de Migración

La aprobación del Decreto 44-2016 se constituye en una oportunidad estratégica para formular la política pública migratoria, fortalecer el papel de instancias coordinadoras (CONAMIGUA), crear el Instituto Guatemalteco de Migración y nuevos esquemas de autoridades y coordinaciones, así como la profesionalización del personal migratorio.

Se espera que el reglamento del Código sea aprobado en julio, manteniendo el espíritu original planteado en el Decreto 44-2016 y que el año 2019 inicie con novedades institucionales. Una de las prioridades será la formulación e implementación de la política migratoria y la descentralización del IGM, así como el otorgamiento del enfoque de derechos humanos a la administración de los flujos migratorios.

Es fundamental para el actual gobierno sentar las bases de la nueva institucionalidad migratoria y de una ley que por primera vez incorpora el enfoque de derechos humanos.

► III.IV Implementación y progresividad de la Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032

Es una política pública vigente creada por la actual administración contemplando mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Está alineada con el Plan Nacional de Desarrollo: nuestra Guatemala 2032, la Política General de Gobierno 2016-2020 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cuenta con dos ejes concretos relativos a procesos de reintegración laboral o aprovechamiento del capital humano de migrantes retornados. (Acción prioritaria 2, Programa Nacional de Migración para el desarrollo y Acción prioritaria 9 Programa de Certificación de competencias laborales) que podrían ser ajustadas en términos de contratación equitativa.

Los objetivos y líneas estratégicas de la política incorporan nociones de empleo digno y aunque no destaque concretamente la contratación equitativa, eventualmente la inclusión también puede reivindicarse mediante mecanismos de contratación equitativa. Con este trabajo se tendrá también correspondencia con el marco internacional en materia de migraciones y de inclusión socio-laboral.

► III.V Aprobación del reglamento de reclutamiento

El departamento de Movilidad Laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ha elaborado una propuesta de reglamento de reclutamiento, siendo uno de los frutos más preciados de la gestión de este programa. El reglamento de reclutamiento es una base estratégica cuyas líneas coinciden con los Principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT. El reglamento tiene como objetivo crear un registro de agencias de reclutamiento a través del cual el departamento de movilidad elevará las posibilidades para monitorear el cumplimiento de los principios generales y directrices para la contratación equitativa. El Reglamento se va aplicar a todas las agencias a nivel nacional privadas, agencias y reclutadores individuales.

Los pasos para la aprobación, de acuerdo a sus promotoras, son culminar la revisión técnica en el Departamento de Movilidad Laboral, subirlo al Viceministerio de Trabajo para el visto bueno, presentarlo ante la Procuraduría General de la Nación para que dictamine sobre la viabilidad legal y finalmente presentarlo a la Secretaría de la Presidencia para su aprobación bajo el mecanismo de acuerdo gubernativo.

El reglamento de reclutamiento será la piedra angular sobre la cual se podrán reivindicar los principios de contratación equitativa, particularmente con grupos de trabajadores temporales cuyo destino es México, Canadá y Estados Unidos.

► III.VI Vinculación de planes de desarrollo con políticas migratorias y laborales

Está claro que las migraciones son respuesta a las situaciones deficitarias en el país de origen y que la mayoría de migrantes tienen intenciones de desplazarse a otro país con el objetivo de trabajar y buscar una movilidad social. Las políticas migratorias también deben vincularse con otras estrategias, programas o planes, con el objetivo de garantizar objetivamente las interconexiones de las políticas migratorias con otros proyectos de mediano y largo plazo, como el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032 que en sus apartados incluye temáticas referidas a la migración, el desarrollo y la inclusión social. Asimismo existen elementos estratégicos contenidos en el Política Nacional de Empleo Digno (2017-2032), considerado como un instrumento para la inclusión social y laboral de población migrante en situación de retorno. Establece algunos subprogramas dirigidos a poblaciones migrantes como el “Programa Nacional de Migración para el Desarrollo” (), “Programa de certificación de competencias laborales”.

Otras políticas vinculantes son la Política de Desarrollo Social y Población, que entre sus ejes incluye la “Política de desarrollo social en materia de empleo y migración” y dentro de algunos de sus objetivos la Política Nacional de Emprendimiento “Guatemala emprende”, la Política Económica 2016-2021, la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021 que incluyen el potencial de las poblaciones migrantes para promover desarrollo local y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

▶ **III.VII Estabilidad laboral en instituciones públicas**

Como resultado del sistema político clientelar, es común en las instituciones públicas que en cada cambio de gobierno o de partido político en el poder, muchos de los cuadros medios o altos de las instituciones públicas no continúan laborando, afectando con ello las dinámicas, proyectos, redes de vinculaciones o participación en mesas de coordinación. Para lograr un impacto adecuado y sostenido en los cambios institucionales, se hace necesario garantizar contrataciones bajo el renglón 011, que no solo garantiza la continuidad, promueve la meritocracia, sino facilita la prolongación de iniciativas y esfuerzos que impactan favorablemente a la consecución de objetivos vinculados al enfoque de derecho humano.

▶ **III.VIII Ampliación de presupuestos para instituciones clave**

Sin presupuestos asignados a dependencias que atienden temas estratégicos no es posible lograr mayores impactos favorables y contundentes. Se hace fundamental para el Estado de Guatemala incrementar el presupuesto a instituciones públicas que cuentan con programas para la atención de procesos migratorios, especialmente los vinculados a cuestiones laborales, atención consular, atención directa a personas migrantes y apoyo a la reintegración de deportados.

► IV. Posibles acciones en el marco del Proyecto REFFRAME

El proyecto REFFRAME incluye un objetivo específico, tres resultados y cinco indicadores que responden al objetivo general del proyecto de reducir prácticas abusivas en las contrataciones. Entre los resultados destacan promover un Marco normativo y política migratorio de contratación basada en principios, generar espacios de diálogo, diseñar e implementar herramientas, metodologías y estadísticas sobre contratación equitativa: diseñar e implementar campañas y documentar y socializar casos de buenas prácticas en materia de contrataciones.

El proyecto se inscribe en un contexto de reacomodos institucionales que resultan propicios para el impulso de las acciones contempladas, sea por la entrada en vigencia del Código de Migración Decreto 44-2016 o por la existencia de procesos que se vienen articulando en la institucionalidad migratoria como respuesta a las dinámicas de movilidad laboral. Se inscribe además en un momento importante de consecución de logros institucionales, que de alguna manera, requieren ser culminados para su entrada en vigencia, como el reglamento para las empresas reclutadoras desarrollado por el departamento de movilidad laboral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la firma del acuerdo bilateral entre la Secretaría de Trabajo y el Ministerio de Trabajo de los gobiernos de México y Guatemala.

El proyecto coincide con procesos binacionales y regionales para la atención, regulación y ordenamiento de los flujos laborales migratorios donde los programas de trabajadores temporales o los procesos de regularización en México abren mayores posibilidades para el impulso de los lineamientos de contratación equitativa y coincide afortunadamente con proyectos impulsados por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales sobre procesos de reintegración de migrantes deportados desde Estados Unidos. Es decir se asienta el proyecto en actividades que ya están en marcha y eleva las posibilidades del logro de los resultados previstos.

En ese sentido, una primera acción es sumarse a estos esfuerzos que están generando procesos de articulación de grupos de alto nivel interinstitucionales y tripartitos tratando de promover el enfoque de contratación equitativa en los acuerdos, convenios y articulaciones de proyectos e iniciativas. (Guatemala incluye de AVINA).

Indudablemente las instituciones que requieren una relación priorizada son el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente la Dirección de Asuntos Consulares y Migratorios. Ambas instituciones cuenta con insumos, procesos avanzados y mecanismos de articulación que pueden contribuir activamente al logro de los objetivos del proyecto.

En el caso de la Dirección y Departamento de Movilidad Laboral cuentan con propuestas de reglamentos, participan en espacios intersectoriales que podrían ser estratégicos para promover los lineamientos de contratación equitativa.

El reglamento para las empresas reclutadoras incorpora lineamientos de contratación equitativa, establece mecanismos de seguimiento y el proyecto podría aportar a la socialización del reglamento, proponer rutas para la adecuación de procedimientos, acompañar a la oficina de movilidad para acciones de comunicación y difusión y fortalecer a la dirección de movilidad laboral para responder a las actividades derivadas del reglamento.

La Dirección general de asuntos consulares y migratorios es clave para impulsar procesos de fortalecimiento de la red consular, especialmente los consulados ubicados en el sureste mexicano, en las cuales se podría inducir mejoras en atención de casos laborales o para la promoción de los lineamientos de contratación equitativa.

Los acuerdos bilaterales también pueden constituirse en puntos de interés para establecer sistemas de monitoreo, implementación y promoción de los lineamientos de contratación equitativa, así como en los procesos de formalización y regularización de los trabajadores temporales hacia México, Canadá y Estados Unidos de América.

También con otras instituciones como CONAMIGUA se podrá articular apoyos concretos para la formulación de estrategias sobre movilidad laboral y contratación equitativa en coordinación con la red consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Existe un contexto favorable de reacomodos institucionales que bien canalizados contribuirán al logro de los resultados del proyecto, pero en lo fundamental de promover procesos de reivindicación de los derechos laborales de las poblaciones migrantes guatemaltecas.

Tabla 8. Acciones y procesos clave para el impulso de los lineamientos de contratación equitativa en el marco del proyecto REFRAME

Acción estratégica e institución	Características y objetivos	Desafíos para la intervención efectiva	Desafíos para el proyecto REFRAME
<p>Aprobación de reglamento de agencias de reclutamiento MINTRAB</p>	<p>Crear un registro de empresas de reclutamiento. Aplica a todas las agencias privadas nacionales, internacionales y reclutadores individuales. Verificación si se están realizando contrataciones bajo los lineamientos de la contratación equitativa.</p>	<p>Culminar la revisión técnica. Subirlo a Vice despacho de Trabajo Visto Bueno de Ministra Visto bueno de PGN sobre dictamen del Departamento de Movilidad Secretaría de Presidencia Acuerdo gubernativo firmado por presidente.</p>	<p>Proceso de socialización del reglamento, adecuación de procedimientos, oficina de movilidad, dirección de movilidad laboral en ciudad de Guatemala para fortalecerse y responder a las actividades del reglamento.</p>

<p>Acuerdo de cooperación Bilateral Guatemala México MINTRAB/Secretaría de Trabajo de México</p>	<p>Se busca respetar los derechos laborales de los migrantes y agilizar su documentación, además de establecer esquemas apropiados de difusión y verificación, a fin de garantizar las condiciones para un trabajo digno y decente. Se previó desarrollar un Programa de Trabajo Temporal (PTT) para que guatemaltecos y mexicanos puedan trabajar en ambos países de manera planificada, documentada y segura.</p>	<p>Dar seguimiento en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Relaciones Exteriores al acuerdo de Cooperación bilateral sobre trabajadores temporales. Creación de mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional.</p>	<p>Promover procesos de monitoreo, evaluación, seguimiento de acuerdos. Acompañar procesos de incorporación de mecanismos de contratación bajo los principios de contratación equitativa.</p>
<p>Fortalecimiento de Red consular guatemalteca en México para la promoción de la contratación equitativa y la intervención en casos de denuncias Ministerio de Relaciones Exteriores DIGRACOM Ministerio de Trabajo Departamento de Movilidad Laboral</p>	<p>Los consulados atienden quejas y denuncias, es fundamental la coordinación entre el MINEX y MINTRAB. Para darle seguimiento a las denuncias y terminar el ciclo, Seguir el proceso, monitorear y sentar precedentes</p>	<p>Promover intervenciones de forma sistémica e integradora, concentrando el trabajo en los consulados clave, como Tapachula, Ciudad Hidalgo</p>	<p>Promover una estrategia sobre migración laboral y contratación equitativa entre los 11 consulados de Guatemala en México para mejorar la atención, seguimiento y judicialización de denuncias laborales en México, a través de procesos de formación, capacitación, asesoría orientación entre otros.</p>

<p>Formulación de política pública migratoria Instituto Guatemalteco de Migración Autoridad migratoria</p>	<p>En los próximos meses la autoridad migratoria formulará sus lineamientos estratégicos, en los cuales destaca la formulación de la política pública migratoria en Guatemala.</p>	<p>Reglamento ya establecido para formular espacios de consulta y articulación de propuesta de política pública migratoria.</p>	<p>Aprovechar la agenda de trabajo y consulta para incorporar los lineamientos y principios de contratación equitativa.</p>
<p>Puesta en marcha de institucionalidad del Código de Migración de Guatemala Ministerio de Gobernación Dirección General de Migración Instituto Guatemalteco de Migración CONAMIGUA</p>	<p>Actualmente se encuentra en fase de elaboración y revisión del reglamento para la puesta en marcha del Decreto 44-2016 que abre posibilidades para fortalecer el marco institucional y promover enfoques laborales respetuosos e incluyentes en materia de migración laboral. Se abren posibilidades para la formulación de la política pública migratoria integral con enfoque de derechos humanos y laborales.</p>	<p>Culminación de Reglamento del Decreto 44-2016 Fase de consulta con sectores de sociedad civil y retroalimentación. Claridad y oportunidad para formular lineamientos de política pública migratoria y laboral. Reingeniería institucional de DGM a IGM</p>	<p>Formular recomendaciones específicas para el diseño de una sub política migratoria laboral, o un capítulo sobre movilidad laboral y contratación equitativa</p>

<p>A nivel de instituciones regionales CRM, OCAM,</p>	<p>Promover acciones de incidencia a nivel regional para incorporar los lineamientos de contratación equitativa.</p>	<p>Aprovechar los espacios de articulación regional, los acuerdos bilaterales entre Guatemala y México y la actualización de protocolos de trabajo temporal para incluir los lineamientos de contratación equitativa</p>	<p>Incorporar en las agendas de organizaciones institucionales y de sociedad civil los principios de contratación equitativa.</p>
<p>Procesos de articulación intersectoriales para la promoción de los lineamientos y principios de contratación equitativa y de mecanismos tripartitos ampliados sobre migración laboral y contratación equitativa.</p>	<p>Promover acercamientos estratégicos con actores clave, estratégicos y referentes básicos para la promoción, gestión e incidencia en políticas migratorias y laborales con enfoque transfronterizo y transnacional.</p>	<p>Estimular la articulación mediante actividades que promuevan el involucramiento de personal de instituciones clave en reuniones, talleres, procesos de formación, constitución de grupos de trabajo interinstitucional,</p>	<p>La coordinadora del proyecto en Guatemala promueve los acercamientos estratégicos y la realización de actividades de consulta y promoción de los lineamientos y principios para la contratación equitativa.</p>

► V. Mapa de actores

En el documento se han identificado las instituciones públicas que directa e indirectamente abordan procesos y brindan atenciones migratorias, laborales y de protección de la niñez y la adolescencia. Para completar el mapa, es fundamental identificar a actores clave para el relacionamiento del proyecto REFRAME y el logro de los objetivos del mismo.

Existen en el país articulaciones de segundo nivel que agrupan organizaciones, ongs, instancias autónomas y centros académicos en torno al tema común de la migración. A este nivel destaca la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, cuya misión está focalizada en promover procesos de incidencia para la toma de decisiones políticas en temas de protección y acompañamiento de familiares de migrantes, propuestas de política pública migratoria, promover procesos de capacitación, investigación y comunicación.

Es una articulación de larga data, cuyos resultados se cristalizan con algunos propuestas de política pública migratoria, informes alternativos sobre la convención internacional sobre todos los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares, seguimiento y exigencia al cumplimiento de las recomendaciones del Comité de trabajo de Naciones Unidas sobre la convención de 1990 relativa a los trabajadores migrantes, acciones de sensibilización y articulación con otras instancias de sociedad civil nacionales, regionales e internacionales sobre derechos humanos de las personas migrantes.

MENAMIG podría ser un aliado importante en el lanzamiento de iniciativas de contratación equitativa en programas de trabajadores migratorios o como un interlocutor clave para el impulso de propuestas de naturaleza migratoria y laboral.

MENAMIG cuenta entre su membresía con el Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Migración.

▶ V.I Grupo Articulador de Sociedad Civil para las Migraciones GA

El GA es una organización de tercer nivel que surge en el marco de la elaboración del primer informe alternativo de sociedad civil respecto a la Convención internacional sobre la protección de todos los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias en 2009. Representa a la mayoría de organizaciones de sociedad civil, iglesia católica, centros de investigación, MENAMIG.

Luego de la presentación del informe alternativo en Ginebra en 2011, el GA continuó su trabajo, articulando a las instancias que lo conforman para formular propuestas de leyes migratorias (el Código de Migración de Guatemala), formulación de política pública migratoria integral, denuncias nacionales e internacionales en casos paradigmáticos de derechos humanos de personas migrantes, monitoreo en la toma de decisiones relevantes en programas migratorios, procesos de formación, capacitación y eventos académicos y sociales.

El GA juega un papel central en el impulso de iniciativas novedosas para la atención de procesos migratorios en los distintos ámbitos, incluyendo el laboral por lo que se constituye en un actor potencial para la implementación del proyecto REFRAME-.

▶ V.II Comisión Pastoral de Movilidad Humana

Órgano de la Asamblea plenaria de Obispos católicos de Guatemala que tiene como misión promover e implementar las pastorales de la iglesia en el ámbito migratorio. (MENAMIG, 2017).

La Misión Escalabriniana juega un papel clave en la promoción de acciones de asistencia, comunicación, incidencia y atención a procesos migratorios en general, con énfasis en migrantes en tránsito y en el enfoque de derechos humanos.

En la Diócesis se encuentra el centro de atención de migrantes transfronterizos en Tacana, San Marcos, donde se brinda asistencia en alimentación, hospedaje y atención médica básica, espacio propicio para realizar acciones de sensibilización y monitoreo de condiciones de trabajo en el destino mexicano (MENAMIG, 2017).

► **V.III Coordinadora de Trabajadores del Campo**

Es una organización local y regional, con sede en la cabecera del departamento de San Marcos, que ha realizado diagnósticos de la situación laboral de los jornaleros guatemaltecos en el sur de México y que eventualmente ha tratado de realizar actividades, acompañamientos y campañas en favor de los derechos laborales de los trabajadores del campo, laborando en Chiapas, principalmente en fincas cafetaleras, fruteras y palmeras.

Es la única organización de índole campesina que aborda tangencialmente el tema, pero tiene una vinculación con instancias académicas (ECOSUR) e instituciones públicas mexicanas que bien podrían ser potenciales para el impulso de los lineamientos de contratación equitativa de la OIT.

Tanto en esta organización como en otras de naturaleza campesina, es fundamental promover la organización de trabajadores temporales migrantes guatemaltecos en México y de ahí impulsar procesos de promoción de la contratación equitativa. Se constituye en un actor potencial para el proyecto REFRAME.

► **V.IV Mesa Transfronteriza Migración y Género**

La Mesa Transfronteriza migración y género se creó en el marco de la discusión de problemáticas comunes que afectan las dinámicas migratorias en la región fronteriza de Chiapas con los departamentos de San Marcos y Guatemala. Es una articulación de segundo nivel binacional, que realiza acciones de incidencia, comunicación, sensibilización y derechos humanos.

Dentro de sus miembros está el Centro de Derechos Humanos, Fray Matías de Córdoba, que realiza importantes procesos de atención a trabajadoras domésticas guatemaltecas en Tapachula, eventualmente los programas de trabajadores temporales guatemaltecos en Chiapas y otros temas relativos a los Derechos Humanos. Dada su trayectoria, ubicación y proyección, CDFMC es un actor clave para la articulación de iniciativas y procesos encaminados al logro de los resultados del proyecto REFRAME.

► **V.V Asociación Guatemalteca de Retornados AGR**

Dada la creciente tendencia de deportaciones, algunos retornados forzados se organizaron para constituirse en sujetos políticos que demandan al Estado y articulan con organizaciones no gubernamentales, oportunidades para hacer realidad el sueño de mejorar en el país que los vio nacer. Su misión es facilitar la integración de otros migrantes retornados a la sociedad guatemalteca, facilitando, de manera articulada vínculos para potenciar el capital humano de los migrantes retornados al país y conectándoles donde se les demande laboralmente.

Forma parte de otras articulaciones con sectores empresariales e interinstitucionales para promover emprendimientos productivos y certificaciones de capacidades laborales de los migrantes retornados. Su plan estratégico contempla seguir trabajando programas de inserción laboral, por lo que se convierte en un actor con potencial para promover los principios de contratación equitativa, especialmente porque refiere al Ministerio de Trabajo casos de deportados con capacidades laborales identificadas.

► **V.VI AVINA Proyecto Guate te incluye**

AVINA es una organización no gubernamental internacional cuya sede en Guatemala aborda temáticas migratorias en distintos planos. Un proyecto destacado es el de Guate te incluye, propuesta intersectorial que busca facilitar la reintegración laboral de los guatemaltecos retornados forzados desde Estados

Unidos a través de acciones básicas de certificación de capacidades, acceso a redes de contratación, promoción de convenios con sector privado, así como promoción de emprendimientos con migrantes retornados.

Las acciones del proyecto Guate te incluye, encajan perfectamente con la política nacional de empleo 2018 2032, con algunos mecanismos de contratación del sector privado y con impulso de procesos de reintegración laboral que permiten identificar líneas comunes con la promoción de los lineamientos de contratación equitativa.

El proyecto es visto por sus promotores como un experimento que bien podría institucionalizarse siguiendo la ruta de la coordinación interinstitucional, intersectorial, con participación del sector privado, trabajadores, instituciones públicas y Ongs internacionales. A nivel del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, cuenta con la participación de representantes del Departamento de Movilidad laboral que le asigna el potencial para una posible institucionalización del proyecto.

► V.VII Centrarse

La discusión sobre la responsabilidad empresarial adquiere relevancia estratégica debido a una confluencia de factores ambientales, laborales, sociales, que convierten y fortalecen al sector privado en un actor del desarrollo y la generación de propuestas de política pública.

El Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala. CENTRARSE es una organización que cuenta con más de 100 empresas asociadas que pertenecen a más de 20 sectores y subsectores productivos del país y dan empleo a 150,000 familias; convirtiéndose en la coalición de empresas promotoras de la RSE más influyente del país y una de las más importantes a nivel regional. (CENTRARSE, 2018)

Para los empresarios, la RSE es una forma de hacer negocios y obtener utilidades, de proyectar una imagen positiva y un conjunto de oportunidades que al generar acciones favorables para el desarrollo exógeno y endógeno a la

empresa, en donde los derechos laborales forman parte de los principios para la certificación de la producción. CENTRARSE es un actor clave para el impulso de los principios de contratación equitativa.

► V.VIII Fundación Guate te conecta

La fundación Te conecta, organización encargada de promover la atención al migrante por medio de asistencia integral, programas de capacitación y reinserción laboral, fue invitada a ser parte del programa Guate te incluye y desde el año 2012 busca aportar a la contratación de deportados guatemaltecos desde Estados Unidos.

Tabla 9. Mapa de actores para la promoción de acciones de contratación equitativa

Actor Clave	Actor estratégico	Interlocutor básico
CDHFC	MENAMIG	Sector empresarial
AVINA Proyecto Guate te incluye	GA	Organizaciones campesinas y sindicales
CENTRARSE	Pastoral de Movilidad Humana	Trabajadores agrícolas temporales
Coordinadora de Trabajadores del campo	Asociación Guatemalteca de Retornados	
	Mesa Transfronteriza Migración y género	

Nota: Actor clave se refiere a los sectores con quienes conviene interlocutar directamente para la promoción de los lineamientos de contratación equitativa porque están directamente vinculados a procesos de contratación. Actor estratégico se refiere a los sectores con quienes conviene impulsar las iniciativas

a un nivel más amplio y de mediano plazo. Interlocutor básico se refiere a los sectores que deben estar contenidos en las dinámicas de proyección de los lineamientos de contratación equitativa.

▶ VI. El plan alianza para la prosperidad y las migraciones

Debido al incremento de las migraciones de niños, niñas y adolescentes, en noviembre de 2014 las autoridades estadounidenses reconocieron que las capacidades, infraestructura y tiempos para cumplir con el mandato de la ley William Wilberforce, habían sucumbido. Para paliar la crisis se lanzaron estrategias para mitigar la migración desde los países de origen y reforzar los controles en el corredor migratorio, reconociendo, por primera vez, la necesidad de atacar las causas expulsoras (debilidad estatal, corrupción, sistema político agotado) mediante la implementación del Plan Alianza para la prosperidad en los países del Triángulo Norte.

El Plan está conformado por 4 componentes a) Dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas, (inversiones, energía, carreteras, comercio internacional) b) Desarrollar oportunidades para el capital humano, (oferta laboral, empresas, reinserción deportados) c) Mejorar la seguridad ciudadana (prevención violencia, sistema penal, justicia) y d) Acceso a justicia y fortalecimiento de las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado. (recaudación y transparencia).

El objetivo es “guiar las acciones prioritarias de mediano plazo para crear las acciones de desarrollo que permitan el arraigo de la población de Guatemala, El Salvador y Honduras en sus territorios”.

Existen dos tendencias alrededor del Plan Alianza para la prosperidad, la abanderada por el sector privado y autoridades de gobierno, que la ven como una oportunidad para las inversiones, y la de sectores indígenas, campesinos y de sociedad civil, que ven en el mapa de los municipios priorizados, una clara coincidencia con los intereses geoestratégicos para la minería, hidroeléctricas

y recursos naturales, por lo que la migración podría ser un pretexto para implementar proyectos extractivos, que a criterios de los pueblos y comunidades no garantizan desarrollo o mejora en las condiciones de vida.

El plan propone un fortalecimiento institucional para el combate a la migración indocumentada, la trata de personas, la coordinación interinstitucional, el combate al crimen organizado, campañas de comunicación, capacitaciones a personal de instituciones vinculadas a la migración, becas a nivel medio y universitario, programas de seguridad alimentaria, créditos agrícolas, institucionalización de la transparencia, fortalecimiento del sistema de justicia y promoción de la competitividad.

Durante su ejecución, el plan enlaza a 21 dependencias públicas, la totalidad de ministerios y de Secretarías del Ejecutivo, COPREDEH además de 11 instituciones descentralizadas y autónomas que trabajan directamente como la CGC, INFOM, INAP, MP, ONSEC, OJ, PDH, RENAP, PGN, SAT y SENABED a quienes les corresponde implementar algunas acciones sin fondos asignados cuando se trata de proyectos que les corresponden por mandato institucional.⁴

El PAPPTN es un mega programa que tiende a: 1) realizar tareas propias de instituciones de gobierno que se implementan de acuerdo al mandato institucional, que independientemente del Plan se estarían realizando; 2) la ayuda de la USAID se intersecta con los fondos y proyectos para implementar el plan; 3) no existe claridad sobre los fondos asignados para cada subcomponente del gran proyecto, depende de la certificación de Estados Unidos, de la asignación real y 4) no hay claridad sobre la inversión privada y los proyectos priorizados porque no se ha difundido con suficiente claridad la apuesta estratégica en las inversiones productivas o de infraestructura.

⁴ Para ver en detalle, los componentes, proyectos, fondos y geografías en la ejecución del PAPPTN ver http://dideinf.com/paptn/cp_principal.php que en las ventanas de Marco Contextual, Navegación Conceptual, Navegación Geográfica y Navegación Institucional presentada detalladamente los programas, campañas, iniciativas, programas, capacitaciones y todo lo concerniente a la ejecución de los componentes del PAPPTN referidos a los compromisos gubernamentales.

La Política Nacional de Competitividad 2018 2032 , presentada en febrero de 2018, se constituye en la apuesta del sector privado con el respaldo estratégico del gobierno para convertir los diferentes planes de mediano alcance en Guatemala en la estrategia de promoción de inversiones, construcción de infraestructura, generación de energía, educación e incremento de capacidades de productividad y rendimiento.

Los componentes de seguridad, prevención del delito y combate a la migración indocumentada, el contrabando y la trata de personas, combate a redes criminales, crimen organizado, traficantes y diversos operativos policiales han sido a la fecha los que han tenido recursos disponibles y presentan una mayor ejecución.

De acuerdo al informe del segundo año de gobierno del presidente Morales de los 16 compromisos que Guatemala asumió en el plan solo uno se cumplió en su totalidad, ocho al 75 % cuatro a la mitad y tres con el 25%. Teniendo un promedio de ejecución del 60%. El combate a la corrupción en casos de alto impacto es el único compromiso, según el informe de estar siendo cumplido siendo el Ministerio Público, el Organismo Judicial y el Ministerio de Gobernación las entidades que cumplieron con la totalidad de compromisos .

El componente referido al capital humano reconoce la ausencia de un Estado promotor de oportunidades educativas, técnicas y operativas que apuesta para corregir el rumbo, por una educación por competencias donde se prepara a la persona para que realice las actividades que el modelo demanda. Así como en la generación de condiciones para promover el emprendedurismo entre retornados y potenciales migrantes, situación que está probada que no funciona, porque es la estructura económica y la poca capacidad de comprar la que estrecha las posibilidades de emprender inversiones exitosas.

▶ Referencias

CEPAL Base de datos sobre institucionalidad en América Latina. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bdips/dim21.php> [8 de marzo de 2018].

Dirección General de Migración de Guatemala. Estadísticas de personas retornadas. Guatemala: Autor. Recuperado de: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>

Immigration and Custom Enforcement. Recuperado de <https://www.ice.gov/news/releases/dhs-releases-end-fiscal-year-2016-statistics> [5 de marzo de 2018].

Instituto Nacional de Migración de México. Recuperado de <http://www.inm.gob.mx/> [5 de marzo de 2018].

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (2017). Ruta de acompañamiento a migrantes y sus familiares en Guatemala. MENAMIG, Guatemala.

Mosquera Aguilar, A. (2005) La legislación migratoria guatemalteca: antecedentes, fuentes y condicionamiento social del derecho sobre extranjeros. Programa de Migración. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Guatemala.

Oficina del Censo de los Estados Unidos 2011. Recuperado de <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04sp.pdf> [5 de marzo de 2018].

Organización Internacional del Trabajo. (2017). Principios generales y directrices para la contratación equitativa. Ginebra: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones. (2013). Perfil migratorio de Guatemala. Guatemala: Autor.

Organización Internacional para las Migraciones. (2017). Migración y Trabajo Infantil. Guatemala: Autor.

PRONACOM (2016) ¿Qué es el plan alianza para la prosperidad en el triángulo norte?. Recuperado de https://www.pronacom.gt/proyectos/plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_trianguulo_norte

Secretaría de Gobernación. Política Migratoria. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx> [8 de marzo de 2018].

U.S. Customs and Border Protection. CBP Use of Force Statistics Fiscal Year 2018. U.S.: Autor. Recuperado de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-use-force>.

Unidad de Política Migratoria (2017) Síntesis gráfica de Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México, INM México



Organización
Internacional
del Trabajo

**RE
FRAME**
Acción Global para Mejorar el Marco de la
Contratación de los Trabajadores Migrantes

Este documento fue realizado por el proyecto Global Action to Improve the Recruitment Framework of Labour Migration (REFRAME), con apoyo de la Unión Europea. El proyecto REFRAME tiene como objetivo prevenir y reducir las prácticas abusivas y fraudulentas de contratación, así como maximizar la protección de los trabajadores migrantes a lo largo del proceso de contratación y su contribución con el desarrollo.

ilo.org/REFRAME

ilo.org/fairrecruitment

 ilo.org

 [@ilo](https://twitter.com/ilo)

 [ILOTV](https://www.youtube.com/ILOTV)

