

La Constitución Política de Nicaragua es la principal carta de presentación en la defensa y protección de derechos y deberes para la ciudadanía nacional y extranjera.

SOBRE LA PROTECCION DE PERSONAS MIGRANTES EN LA POLITICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA NICARAGUA

Reflexiones y análisis

Jorge Estrada Silva



SOBRE LA PROTECCION DE PERSONAS MIGRANTES EN LA POLITICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA NICARAGUA

Reflexiones y análisis

Jorge Estrada Silva

Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones

Diciembre 2015



SOBRE LA PROTECCION DE PERSONAS MIGRANTES EN LA POLITICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA NICARAGUA

- I. Introducción.
- II. Contextos que enfrentan los y las nacionales en la Región.
- III. Perspectiva jurídica de los derechos y libertades de las personas migrantes y sus familias.
- IV. Propuestas para la protección de personas migrantes a considerar en la Política Migratoria Integral para Nicaragua.

I. Introducción

Considérese estas líneas como una reflexión con un espíritu analítico, que pretende ofrecer opiniones y sugerencias para un análisis todavía más profundo, objetivo y propositivo a favor de los derechos de las personas migrantes que continúan viajando hacia los Estados Unidos de América en busca de mejores oportunidades de vida, utilizando a la región centroamericana como corredor migratorio. Desgraciadamente, el tráfico ilegal de personas y el clima de inseguridad social que viven países de la región centroamericana, apresa a estos flujos, en colusión con sujetos del sistema judicial, oficiales del orden público y migratorio, o todavía que es peor, se convierten en víctimas del crimen organizado internacional, redes del narcotráfico u otras formas de corrupción y extorsión.

La Constitución Política de Nicaragua es la principal carta de presentación en la defensa y protección de derechos y deberes para la ciudadanía nacional y extranjera. Lo son así también, los instrumentos jurídicos sobre dicha materia: la Ley 761 General de Migración y Extranjería, Ley 655 sobre la Protección Refugiados y algunos instrumentos del Derecho Internacional que el Estado de Nicaragua ha ratificado.

No pretendo vincular los sucesos que atraviesa Europa en el combate contra el Estado Islámico (ISIS) y la estrategia militar de la OTAN (NATO), que se debate en medio de intereses petroleros y su poderío militar con la gran ventaja de una tecnología fascinante, pero extremadamente, patibularia e implacable. Como efecto directo, la Unión Europea, los Estados Unidos de América y algunos países de la región Mesoamericana, las legislaciones migratorias están cerrando puertas a los inmigrantes y refugiados, y limitando ciertas libertades sociales y políticas.

Toda hace indicar que el camino recorrido con valentía por los defensores por incrementar el respeto y protección de los derechos humanos en el mundo, se está desboronando por el manejo de la información y de los hechos, la inoperancia de los sistemas judiciales y agilización de la justicia, la desprotección de niños y niñas migrantes y refugiadas, y lo que es más intolerable, la sucesión de leyes que atentan a los derechos y libertades de las minorías.

De cara a este espejo que revela las mentes y corazones más oscuros e indiscriminados de potencias, grupos y redes aviesas, es importante plantear a los y las ciudadanas, sectores sociales, económicos y políticos, a las autoridades del Estado de Nicaragua, a los Organismos Internacionales y Embajadas, algunas recomendaciones para un país que aspira vivir en paz y libertad, desarrollo y justicia, en un mundo que se enfrenta globalmente a un deterioro de su hábitat.

En el presente documento, el capítulo II analiza distintos contextos que enfrentan los y las migrantes: de los viajan hacia los Estados Unidos de América y Costa Rica, de aquellos que utilizan a Centroamérica como corredor migratorio, la migración urbana, sus problemas y oportunidades y las implicaciones del próximo período electoral. El capítulo III, trata de la perspectiva jurídica de los derechos y libertades de las personas migrantes y sus familias, en la Constitución Política de la República de Nicaragua, el marco jurídico migratorio nacional y dos instrumentos del derecho internacional ratificados por el Estado en esta materia. Finalmente, en el capítulo IV presenta una serie de propuestas derivadas del análisis y otras ya presentadas por la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones dirigidas: a) a la gestión y protección consular, b) a la atención, protección, reinserción y desarrollo de los nacionales en el exterior y sus familias y c) a las garantías y derechos políticos.

II. Contextos que enfrentan los y las migrantes (EEUU y CR).

1. Hacia los Estados Unidos de América.

Los y las nicaragüenses y sus familias en el exterior y las nuevas generaciones que emprenden viaje hacia los Estados Unidos de América afrontan una realidad cada vez más difícil y peligrosa que los abisma a la clandestinidad, cayendo de esta manera en las redes ilícitas y criminales de traficantes y tratantes, crimen organizado y narcotráfico.

Los nacionales que emigran hacia el Norte se encuentran con un muro caracterizado por los siguientes elementos:¹

- a) Agudización de la retórica anti mexicana, anti inmigrante. En el contexto de la campaña presidencial cuya fase inicial estamos viviendo, y la cual culminará en noviembre del 2016. La figura emblemática es el pre candidato republicano Donald Trump.
- b) No hay una postura genuinamente pro inmigrante desde el Partido Demócrata. Denota la hegemonía que sigue teniendo la narrativa anti inmigrante y pro reducción drástica de la inmigración a los EUA cuyo origen más reciente data desde mediados de la década de los 80's.

¹ Presentación de la Asociación Nicasmigrante a miembros de la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Noviembre 2015.

- c) Las medidas de alivio migratorio administrativo otorgados por el Presidente Obama en noviembre del 2014, siguen estancadas en las cortes federales. Lo más pronto que se espera es una resolución sobre una potencial implementación de dichas medidas en el verano del 2016. El programa de alivio otorgado en el verano del 2012, sigue vigente sin cambio alguno.
- d) Los centroamericanos llegados a EUA en 2014, arrestados incluyendo menores (más de 200,000 personas), y liberadas ya sea bajo fianza o bajo palabra, tienen procesos de deportación vigente. No logran asegurar representación legal competente, lo cual conlleva a la emisión de órdenes de deportación. Los casos de los menores de edad (menores de 18 años) son diferidos hasta que dicho menor de edad cumple 18 años.
- e) En el caso de grupos familiares que fueron puestos en centros de detención familiares, una corte federal dictaminó que la Administración Obama tenía que liberar a todas las personas detenidas en dichos centros de detención. Sin embargo, la Administración Obama no ha acatado dicha orden.

2. Hacia el vecino país de Costa Rica.

En el caso de los que orientan su viaje hacia Costa Rica:²

El número de nicaragüenses ingresando al país vecino del sur decreció. En el 2013 llegaron a 480,250 y en 2014, a 467,410.

Los y las nicaragüenses (467,410) constituyeron el 14.13% de los ingresos y el 13.78% de los egresos (461,127) produciéndose un saldo neto negativo de 6,283 movimientos.

Sin embargo, con respecto al año anterior, significa una reducción de 12,840 ingresos menos, fenómeno que expertos valoran como “estabilidad de la migración” desde Nicaragua hacia este país.

La mayor cantidad de ingresos de todas las nacionalidades cruzando por Peñas Blancas ocurre en el mes de enero (121,337) y la mayor salida ocurre en el mes de diciembre (120.428).

Los datos del Censo de Población del 2011 de Costa Rica, confirman que la inmigración nicaragüense hacia este país en esta última década, tiende a estabilizarse.³ Siendo las principales causas: las económicas laborales, la reunificación familiar, las amenazas ambientales, las diferencias salariales de ambos mercados y su cercanía geográfica, que impulsan los flujos migratorios intrarregionales y transfronterizos.

² Cifras citadas en la Presentación de la Asociación Nicasmigrante a miembros de la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Noviembre 2015.

³ Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013. Pág. 26.

3. Centroamérica, corredor migratorio.

Los acontecimientos ocurridos entre la frontera de Nicaragua y Costa Rica (Peñas Blancas) el 15 de noviembre del 2015, marcan una clara señal de una transmigración, calificada por unos como un genuino derecho, y por otros, como una amenaza a la seguridad nacional.

Lamentablemente, se convirtió en una acción desmedida encabezada por las autoridades del orden público quienes actuaron sin el debido proceso,⁴ acometiendo sin consideración alguna, con uso de violencia, en contra de decenas de familias y personas cubanas indefensas, exponiendo al peligro la salud y seguridad de todos, en especial, de niños y niñas.⁵ Según el Derecho Internacional,⁶ la maniobra ejercida por elementos del orden público atenta a los derechos de las personas migrantes, indistintamente sean regulares o no;⁷ fue impropia, porque esta autoridad debió manejar la situación bajo la letra y espíritu constitucional: “la policía nacional se organiza como un modelo preventivo (no represivo), proactivo (no ofensivo) y comunitario”⁸ y que debió regirse con estricto apego a la Carta Magna, a la que guarda respeto y obediencia;⁹ el Ejército no está ajeno a esta obligación constitucional.¹⁰

La incursión de los inmigrantes cubanos por dicha frontera, aún sin la autorización debida al territorio nacional, no constituye un riesgo o amenaza a la seguridad nacional. En todo caso, según la Ley 761 General de Migración y Extranjería aplica la obligación del extranjero de conservar y presentar los documentos de identidad y el permiso que le acredita para su ingreso al país,¹¹ cumplir con las condiciones impuesta por la Dirección General de Migración en el momento de su ingreso¹², con los requisitos de ley¹³; ser objeto de rechazo administrativo si comete una infracción establecida en dicha Ley;¹⁴ si ha sido considerado su ingreso como irregular¹⁵ o por considerarse un acto soberano del

⁴ El *debido proceso* es un principio jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez. El *debido proceso* establece que el gobierno está subordinado a las leyes del país que protegen a las personas del estado. Cuando el gobierno daña a una persona sin seguir exactamente el curso de la ley incurre en una violación del debido proceso lo que incumple el mandato de la ley.

https://es.wikipedia.org/wiki/Debido_proceso

⁵ http://www.nacion.com/nacional/politica/Nicaragua-camiones-soldados-impedir-cubanos_0_1524447655.html

⁶ Entiéndase como Derecho Internacional Público, no derecho internacional privado.

⁷ Los derechos humanos y los derechos relacionados con el movimiento en particular, son elementos del derecho migratorio internacional. Las leyes nacionales deben encontrarse de conformidad con estas normas internacionales en los casos que aplique

⁸ Arto. 97 CPN.

⁹ Arto. 97, § 2 CPN

¹⁰ Arto. 95 CPN

¹¹ Arto. 12, numeral 3

¹² Arto. 38 numeral 1 y 4 de la Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua

¹³ Arto. 107 de la Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua

¹⁴ Arto. 113, numerales 1, 9, 10 y 11 de la Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

¹⁵ Arto. 117, numerales 1, 2 y 3 de la Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

Estado nicaragüense.¹⁶ Las autoridades debieron haber obrado de conformidad a lo establecido en los Artos. 159 al 163 de la presente Ley 761 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

A la luz de este es suceso intolerable para los derechos humanos de las personas migrantes, es acertado el llamado público de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones a los Estados de la Región, al puntualizar en su Declaración del 16 de noviembre del 2015 que:

- a) La Ley de Ajuste Cubano vigente en Estados Unidos de América, facilita la regularización inmediata de los ciudadanos de nacionalidad cubana una vez ponen pie en territorio de ese país. Por tal razón, es un incentivo de atracción de los flujos migratorios de cubanos, acelerados ahora por el temor a una posible suspensión de la misma con los cambios de gobierno estadounidense y los avances en la negociación Cuba-Estados Unidos.
- b) Los flujos por la región Mesoamericana son conocidos por las autoridades y la sociedad civil desde hace más de 4 años, reconociendo que en las Conferencias Regionales de Migración (CRM) se mantiene el tema en agenda y se acuerda observar dichos flujos constantes y crecientes, mediante una franca comunicación e información entre los estados miembros. Sin embargo, la dimensión actual no tiene precedentes en Nicaragua, pero si en Panamá y Costa Rica, lugares preferenciales de ingreso a nuestra región en su tránsito hacia Estados Unidos.
- c) Al interior de la población inmigrante cubana viajando hacia el norte, se moviliza entre uno y otro país una red de delincuentes dedicados al tráfico ilícito de personas, quienes se aprovechan de la urgencia y necesidad de las familias migrantes. El quiebre de una de estas bandas delincuenciales realizado por autoridades costarricenses hace más de una semana, permitió aislar a los delincuentes de la población migrante.
- d) El cierre de fronteras, la militarización y el uso de la fuerza han demostrado ser ineficientes e insuficientes para frenar, impedir o disminuir la movilidad humana tanto en Europa como en Estados Unidos y México, pues incentiva el tráfico ilegal de personas y la migración en condiciones de irregularidad migratoria, violando por ende los derechos humanos de los migrantes. Por el contrario, otras prácticas humanitarias, han resultado más efectivas y coherentes con el derecho internacional.

Declarando (la RED) la situación de los y las ciudadanos cubanos asentados en la frontera costarricense como una crisis humanitaria regional y expresa taxativamente lo siguiente:

- a) Solicita la actuación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Cruz Roja Internacional, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otros organismos humanitarios, para proteger los derechos de la población cubana en tránsito hacia Estados Unidos.

¹⁶ Reglamento de la Ley 761, numeral 11. Decreto No. 31-2012, Aprobado el 20 de Septiembre de 2012. Publicado en La Gaceta No. 184, 185, 186 del 27, 28 Septiembre y 1 de Octubre 2012.

- b) Llama a los Gobiernos de Nicaragua y Costa Rica a abrir un diálogo franco y constructivo entre ellos y la sociedad civil, para destrabar la falta de comunicación asertiva, retomando las buenas prácticas de visas humanitarias ya aplicadas en el 2015.¹⁷
- c) Exhorta a los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, a establecer un diálogo con el resto de los Estados de la Región Mesoamericana sobre un corredor humanitario coordinado y organizado, así como la definición de procedimientos, seguridad, requisitos, visas y contingentes con capacidad de ser administrado por cada país.
- d) Insta a los Estados de la Región a aplicar las Leyes con severidad contra los delincuentes, traficantes de personas, tratantes y coyotes.
- e) Apela ante el Presidente de la República de Nicaragua por una pronta normalización y restablecimiento del funcionamiento de la frontera de Peñas Blancas.¹⁸

Centroamérica es geográficamente un corredor migratorio. La frontera México-Guatemala y Nicaragua-Costa se han convertido en las nuevas fronteras con características diferentes para los migrantes de la región y de otros continentes. Resulta paradójico que el Sistema de Integración de Centro América (SICA) que ha sido creado para promover la integración y el desarrollo de los pueblos y Estados que lo constituyen,¹⁹ continúan ocurriendo actos de discriminación y represión de personas que intentan transitar el área centroamericana hacia Estados Unidos de América. Recordemos que el Estado de Nicaragua defiende, apoya y promueve todos los esfuerzos de integración centroamericana.²⁰

Los Estados y gobiernos tienen que dirimir por las vías legítimas y organismos idóneos, los diferendos de cualquier índole, que no conlleven adoptar prácticas y procedimientos que impidan la libre movilización de las personas en la región.²¹

La libertad de movimiento es un principio fundamental en el contexto de la migración internacional, el cual se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), ratificados por todos los Estados de la región centroamericana.

Los derechos de no discriminación requieren que las leyes y políticas de los Estados no discriminen a los migrantes. La autoridad de los Estados de utilizar sus leyes nacionales para regular quien puede ingresar, permanecer o abandonar su territorio, está limitada por el derecho internacional relacionado con la unidad familiar y con el interés superior del niño.²²

¹⁷ De 3 y 7 días concedidos respectivamente por Nicaragua y Costa Rica, gracias a lo cual han ingresado este año a 780 personas.

¹⁸ Declaración de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones ante la situación de los cubanos en la frontera de Nicaragua y Costa Rica (Peñas Blancas). Managua, 16/11/15.

¹⁹ <http://html.rincondelvago.com/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica.html>

²⁰ Arto. 9 CPN

²¹ Arto. 5, § 8 CPN

²² Convención de los Derechos del Niño (1989), ratificada el 5 de octubre de 1990.

Los Estados no pueden detener o expulsar extranjeros a su voluntad. Una expulsión no puede ser arbitraria ni discriminatoria. Existen ciertas garantías o estándares de derechos humanos internacionales que deben ser respetadas.²³ Por ejemplo: un Estado estaría violando sus responsabilidades si decidiera expulsar a todas las personas de determinada raza, idioma, religión u origen.

Un Estado que detiene a un extranjero debe avisarle al individuo de su derecho o no, de contactar a las autoridades consulares de su país de origen. Este derecho de acceso consular está plasmado explícitamente en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.²⁴ Es otro ejemplo de cómo el Derecho Internacional limita la autoridad de los Estados sobre una persona en su territorio.

Es importante saber que la libertad de movimiento y residencia dentro la frontera de un Estado aplica únicamente a las personas que se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado, no a migrantes indocumentados o en situación irregular. Bajo el derecho internacional no existe un derecho que le asista a ingresar al territorio de otro país. Esto crea una limitación mayor sobre el derecho de la libertad de movimiento y, es una brecha en el derecho migratorio internacional.

4. La migración, un fenómeno urbano y un potencial de desarrollo.

La Organización Internacional para las Migraciones ha dedicado el Informe 2015 a la migración urbana, por el alto número y concentración de desplazamientos humanos en las ciudades más desarrolladas. Afirma que en el 2014 “más del 54% de los habitantes del planeta vivían en zonas urbanas”.²⁵

En el caso de los países de la región centroamericana, se observa que las zonas urbanas que concentran mayores oportunidades laborales y formación académica son el destino de miles de ciudadanos que provienen del medio rural,²⁶ ubicándose en zonas marginales de mayor riesgo²⁷ o viajando a diario, incrementando de esta manera el volumen de la flota vehicular y unidades de transporte colectivo.²⁸

²³ “Sin perjuicio de las disposiciones establecidas en el artículo 79 (...), los Estados Partes interesados se consultarán y colaborarán entre sí (...), con el fin de promover condiciones, satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares”. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), ratificada por Nicaragua el 14 de julio de 2005.

²⁴ Arto. 36, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

²⁵ Cf. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. OIM, 2015. Reseña.

²⁶ “un proceso producido en última instancia por la presión que genera el crecimiento demográfico sobre las parcelas de tierra del campesinado, y el rendimiento decreciente de las mismas. Esto ha desembocado en una migración temporal, desde tierras de minifundio hacia tierras en las cuales se concentra la gran empresa de exportación agrícola... paralelo, hay una migración interna de largo plazo cuyo movimiento general es rural-urbano, y que en mucho ha contribuido a formar la actual estructura urbana de los países centroamericanos” (IIDH: 1992,20).

²⁷ Cf. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. OIM, 2015. Numeral 3.4.3, pág. 131.

²⁸ <http://www.laprensa.com.ni/2014/01/12/reportajes-especiales/177860-managua-explota-sobre-ruedas>

Esta realidad coloca a las capitales centroamericanas en graves apuros en desalojar el tránsito vehicular, obligando a abrir nuevas vías de acceso, construir nuevos puentes y pasos a desnivel, modernizar los controles de vía, reordenar las rutas de buses colectivos e incrementar los operadores de tránsito.²⁹ Este atostamiento en las principales vías públicas ha provocado que la irresponsabilidad y desconocimiento de las leyes de tránsito provoquen acelerados y contantes accidentes mortales de peatones y conductores.³⁰

Los servicios públicos de consumo agua y energía eléctrica aumentan su demanda en las zonas marginales, las condiciones de vivienda y alimentación son deplorables, el hacinamiento y brotes de enfermedades es común, y gran número de adolescentes, jóvenes y adultos se refugian en el consumo del alcohol y las drogas.³¹

Los niveles de delincuencia organizada se detonan,³² obligando a los agentes de seguridad pública a aumentar sus efectivos e implementar nuevas estrategias de inteligencia, control y seguridad ciudadana.³³

Pero esta migración urbana, es también germen de oportunidades, servicios y recursos para quienes inician nuevas empresas familiares o asociaciones. Aunque la mayoría de quienes llegan sin recursos o perciben salarios muy bajos, optan por iniciar una actividad económica en el sector informal, o viven en la mendicidad. La migración puede tener un poder de transformación y dar cauce a reducir la pobreza adoptando patrones de movilidad circular y estrategias de subsistencia.³⁴

Es notable que los empresarios inviertan millones en nuevos centros comerciales;³⁵ la mayor parte de quienes se sitúan en el nivel económico medio con ingresos mayores a \$500, acuden a consumir y realizar sus principales compras. Empresas de turismo, venta de alimentos, ropa y calzado, aparatos de comunicación y sucedáneos concentran la parte de los ingresos de los trabajadores formales.³⁶ El aumento de las remesas familiares es innegable.³⁷

El recaudo fiscal, los presupuestos de las municipalidades y los servicios de seguridad privada y transporte colectivo han crecido considerablemente, aunque en la mayoría de las veces la devolución de la atención y calidad del servicio público es deficiente.³⁸

Este escenario cada vez más complejo, con el acrecentamiento de diversas formas de turismo de nacionales y extranjeros,³⁹ desafía los contextos sociales evidenciando la

²⁹ http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Managua_Obras_de_infraestructura_por_41_millones

³⁰ <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/377191-policia-nicaragua-reporta-556-muertos-accidentes-t/>

³¹ Cf. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. OIM, 2015. Numeral 3.4.1, pág. 119.

³² <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/360861-nicas-piden-mano-dura-delincuentes/>

³³ <http://www.canal4.com.ni/index.php/multinoticias/6366-se-incrementa-presencia-policial-en-managua-para-fortalecer-seguridad-ciudadana>

³⁴ Ibid, OIM 2015. Numeral 4. Pág. 156.

³⁵ <http://www.laprensa.com.ni/2015/08/27/economia/1890901-mas-centros-comerciales>

³⁶ <http://www.elnuevodiario.com.ni/economia/370174-ventas-70-pymes-nicas-crecen-37/>

³⁷ <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/194771/aumenta-el-envio-de-remesas>

³⁸ <http://www.laprensa.com.ni/2015/08/04/economia/1877612-se-recauda-mas-pero-se-emplea-mal>

importancia de integrar a los migrantes en la gobernanza urbana, en plataformas de consulta y concertación, estimulando definir y mejorar los planes y políticas de desarrollo urbano.⁴⁰

Por otro lado, es posible que poblados rurales sea más visible un elevado número de personas de edad avanzada, niños y mujeres solas, por la emigración de los jóvenes;⁴¹ el desarrollo de estos lugares se ve perjudicado por la falta de productividad, la ausencia en los planes de desarrollo municipal o, en el mejor de los casos, son beneficiados por algunos proyectos de mejoras sociales y de servicios financiados por las remesas familiares u organismos no gubernamentales.⁴² También es posible que de alguna manera, en algunos de estos poblados rurales el deterioro ambiental ocasionado por el cambio climático empuje a la población a emigrar.⁴³

5. El próximo período electoral en 2016.

Uno de los graves problemas de Nicaragua como “Estado Democrático y Social de Derecho”⁴⁴ es la falta de credibilidad y de serios actos de corrupción en el Consejo Supremo Electoral. Este síndrome de descomposición ha sido aprovechado por activistas y miembros del partido de turno en el poder para su enriquecimiento ilícito y pago de favoritismos políticos; la falta de unidad, lealtad y transparencia en las filas de la oposición ha facilitado esta aberración constitucional.

Las continuas manifestaciones que partidos de la oposición realizan frente a las instalaciones del CSE son escenario de enfrentamientos por la lucha interna entre los líderes y de individuos y grupos ocupados como esbirros para causar desorden y violencia, que a la vista de las autoridades del orden público, se han mostrado impasibles y hasta con expresiones de connivencia.

El debate político entre los principales líderes o aspirantes acerca de los principales problemas y soluciones como Nación, ya sea público, abierto y de altura en medios de comunicación televisada o radial no se ha dado. Hay programas televisivos que hacen debate pero es de forma mediática. La mayor parte de los canales y radios son propiedad del partido político de turno, ejerciendo un gran control de la información.

Todo este clima social profundiza la división en la opinión pública y muchos ciudadanos optan por no opinar o de abstenerse a votar en las próximas elecciones. La pluralidad es importante en una nación democrática y donde existen las garantías y derechos civiles y políticos. El Estado, o sea, sus instituciones, están obligadas a “eliminar los obstáculos

³⁹ <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2015-09-07/aumenta-llegada-de-turistas-a-nicaragua/>

⁴⁰ *Ibíd.*, OIM 2015. Reseña, pág. 8.

⁴¹ <http://www.laprensa.com.ni/2015/09/16/nacionales/1902396-jovenes-son-los-que-emigran>

⁴² En las ciudades de Chinandega y Estelí, la aprobación de la comuna de Ordenanzas Municipales a favor de los migrantes y sus familiares es una buena práctica.

⁴³ <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/363183-cambio-climatico-empuja-migracion/>

⁴⁴ Arto. 6 CPN

que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”.⁴⁵

La historia enseña que el engaño y la coerción, la inequidad social y la corrupción a cualquier nivel o un mal rumbo político y económico es una factura que tarde o temprano cobran los y las ciudadanas mediante el voto.

Mientras no exista un cambio radical de quienes hoy ocupan los curules de la magistratura del CSE, el sistema electoral continuará bajo el control del Ejecutivo, atentando a la independencia de poderes, a las garantías y derechos del voto de la ciudadanía. El voto en el exterior, estaría en riesgo. La única manera de superar esta herrumbre institucional es mediante una observación electoral nacional e internacional acreditable y creíble, y de una participación masiva de la población, ejerciendo libremente y a conciencia, su derecho al voto.

III. Perspectiva jurídica de los derechos y libertades de las personas migrantes y sus familias.

1. Constitución Política de la República de Nicaragua

La Constitución Política de Nicaragua desde el Preámbulo aspira al logro de “la igualdad económica, política y social y el respeto absoluto de los derechos humanos”.⁴⁶ Es importante citar que los principios de la nación nicaragüense son “la libertad, la justicia, el respeto de la dignidad de la persona humana (...), los valores cristianos, las prácticas solidarias (...)”⁴⁷ entre otros, que constituyen los cimientos de un modelo de nación humana y justa para una sociedad libre, republicana y democrática.⁴⁸

Resulta alentador que la Constitución reconozca la solidaridad como un principio que expresa la abolición de prácticas excluyentes, el interés común como nación, y la promoción del entendimiento, respeto y dignificación entre los y las ciudadanos,⁴⁹ sin hacer diferencias de ninguna clase.

El principio de “solución pacífica de las controversias internacionales por los medios que ofrece el derecho internacional”⁵⁰ establecido en la CPN, da asiento a la madurez política de utilizar el diálogo como herramienta de solución de las diferencias.

Es importante tener claridad de lo que la Constitución define como un Estado basado en la “preeminencia de los Derechos Humanos, la ética y el bien común”,⁵¹ pues sería una

⁴⁵ Arto. 47 CPN

⁴⁶ Constitución Política de Nicaragua y con sus reformas incorporadas. Preámbulo. Gaceta, No 3. 18/02/14. Managua, Nicaragua.

⁴⁷ Arto. 5, CPN

⁴⁸ Arto. 7 CPN

⁴⁹ Arto. 5, § 4 CPN

⁵⁰ Arto. 5, § 7 CPN

⁵¹ Arto. 6 CPN

ficción jurídica cuando acontecimientos sociales recientes (como protestas civiles sobre la transparencia electoral o del Canal interoceánico) se observó que grupos armados atentaron a la integridad física de los manifestantes,⁵² en complicidad con las autoridades del orden civil.⁵³

La aprobación de la reciente “Iniciativa de Ley de Seguridad Soberana” por las filas del partido de gobierno, podría convertirse en un arma jurídica para controlar los derechos y libertades sociales, políticas y económicas de los nicaragüenses, si utiliza las fuerzas armadas como secuaz de acciones represivas de grave magnitud, invocando el Arto. 8 (Amenazas a la Seguridad Soberana), numeral 13.⁵⁴ En tales circunstancias, la aprobación de leyes y proyectos de explotación minera o algunos planes del Canal Interoceánico en demoler territorios agrosilvopecuarios y mantos acuíferos estarían calificados como una amenaza real que atenta a la integridad de personas, familias y comunidades.⁵⁵

La Constitución es clara al afirmar que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección”,⁵⁶ pues no hace discriminación de origen nacional o social, raza, lengua, opinión política o de cualquier orden.⁵⁷ Los extranjeros también gozan de la misma protección e igualdad,⁵⁸ pues bien dice también la Carta Magna que “el Estado respeta y garantiza los derechos reconocidos en la presente Constitución a todas las personas que se encuentren en su territorio (...)”.⁵⁹

Nicaragua constitucionalmente reconoce y garantiza el “derecho de asilo y refugio” a toda persona que lo solicita. El Estado inspirado en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)⁶⁰, aprobó la Ley 655 de Protección a Refugiados y ha tenido en el pasado, buenas y reconocidas prácticas sobre refugio o asilo, asunto que actualmente, el procedimiento es cuestionado por organizaciones de derechos humanos por su no apego al derecho internacional ratificado.⁶¹

En tanto, la Ley 671 General de Migración y Extranjería que regula y controla los flujos migratorios de nacionales y extranjeros,⁶² no es suficientemente clara sobre la atención, protección y reinserción social y económica de nacionales en el exterior que retornan o

⁵² Arto. 36 CPN

⁵³ <http://www.nicaraguahoy.info/cinismo-complice-de-policia-nacional-ante-agresion-de-hombre-armado-contramanifestantes/>

⁵⁴ “Cualquier otro acto, actividad o factor que atente contra el desarrollo integral de las personas, familia y comunidad”.

⁵⁵ Arto. 60 CPN

⁵⁶ Arto. 27 CPN

⁵⁷ Arto. 2 Declaración Universal de Derechos Humanos, ratificada por el Estado, el 6 de septiembre de 1945.

⁵⁸ Arto. 34 CPN

⁵⁹ Arto. 27, § 3 CPN

⁶⁰ Ratificada el 14 julio del 2005.

⁶¹ <http://www.laprensa.com.ni/2015/11/23/nacionales/1941697-llego-el-dia-d-de-los-migrantes-cubanos-varados-en-costa-rica>

⁶² Arto 1, Objeto de la Ley.

son deportados, y de extranjeros transitando el territorio nacional. El Arto. 46 de la CPN establece con notoria claridad el reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, su irrestricto respeto, promoción y protección consignados en varios instrumentos internacionales ratificados por Nicaragua.⁶³

El artículo 45 de la Constitución establece que cualquier “persona cuyo derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el recurso de exhibición personal, de amparo o de habeas data (...).⁶⁴ El sistema judicial tiene la obligación constitucional de obrar apegado a las leyes y procedimientos sin ambigüedades, dilaciones y sin favoritismos, y no en detrimento de los derechos del acusado, si no existen evidencias sustentables de culpabilidad.⁶⁵

La Constitución establece la igualdad incondicional de todos los y las nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos y el Estado está obligado a eliminar los obstáculos que impidan este ejercicio constitucional.⁶⁶ Por lo tanto, toda acción planificada o deliberada con conlleva una acción o intención en contra al goce de este derecho utilizando cualquier cauce o medio agresivo o perverso, en contra de personas o grupos de personas que lo ejerzan por las vías legales, es un acto de terror social; pues, estas personas o grupos organizados que ejercen sus derechos políticos están amparados por los Arto. 52, 53, 54 y 55 CPN.

Es científicamente comprobado que la emigración actual de miles de familias nicaragüenses que viajan al exterior, lo hacen en busca de oportunidades laborales (razones económicas) y de superación personal, amén, de la reunificación y unión de la familia.⁶⁷ Es por lo tanto, una obligación del Estado cumplir con lo que la Constitución establece: “Los nicaragüenses tienen el derecho al trabajo acorde a su naturaleza humana⁶⁸ y en condiciones dignas,⁶⁹ asimismo de una educación de calidad y a una rica cultura⁷⁰, a la protección de la familia y ser parte del plan de desarrollo humano de la nación.⁷¹

Los Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Humano y las Políticas Públicas deben replantear sus propuestas con una visión de nación de largo plazo, cumpliendo de esta manera con “el derecho y la responsabilidad social del trabajo, y de procurar la ocupación plena y productiva de los nicaragüenses”.⁷² La protección constitucional contra el hambre se hace evidente en el campo y barrios empobrecidos cuando asedia la sequía,

⁶³ Arto. 67 Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

⁶⁴ Arto. 45 CPN

⁶⁵ Arto. 34 CPN

⁶⁶ Arto. 48 CPN

⁶⁷ Perfil Migratorio de Nicaragua. OIM, 2012. Pág. 25, § 2.

⁶⁸ Arto. 57 CPN

⁶⁹ Arto. 82 CPN

⁷⁰ Arto. 58 CPN

⁷¹ Arto. 70 CPN

⁷² Arto. 80 CPN

inundaciones o cualquier otro siniestro, o el encarecimiento exorbitante de los principales medios de subsistencia humana. El Estado está obligado a promover programas de contingencia y alivio, no mediáticos, sino que aseguren la disponibilidad de alimentos y su equitativa distribución.⁷³ Deberá prestar especial atención a las personas con discapacidades⁷⁴ u otras causas que le impidan su desarrollo autónomo.

Nicaragua experimenta desde del año 2000 un crecimiento de la población joven (bono demográfico) bastante elevado,⁷⁵ ofreciendo al país un oferta laboral de mano trabajadora que debiera a esta altura aprovechar para un desarrollo industrial y económico nunca antes visto. El sistema educativo carece de la suficiente calidad y competencia profesional, lo que da como frutos muy pocos resultados aplaudibles que den crédito a una inversión estratégica en recursos o talentos humanos. La mayoría de quienes concluyen sus estudios secundarios o universitarios no logran desarrollar sus conocimientos y habilidades. La formación técnica está marginada por la ausencia de planes y programas que aprovechen y mejoren sus competencias, al servicio de los avances tecnológicos y científicos que necesita el país; el Estado debe mejorar sus programas de orden técnico y científico.⁷⁶

Por otro lado, observamos con desconsuelo el aumento de personas de la tercera edad, quienes deberían estar gozando del “derecho a la seguridad social para su protección integral frente a las contingencias de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la ley”.⁷⁷ El Estado está obligado a garantizar este derecho en igualdad ante la ley⁷⁸ a todos los nicaragüenses sin ambages ni discriminación, ni considerarlos ciudadanos de segunda o tercera categoría.

En la práctica observamos, que la mayoría de estas personas viven en el abandono y la marginación, atravesando graves problemas de salud, vivienda, alimentación y protección humana. Es necesario sujetar la Ley del Seguro Social y sus reformas, al espíritu y letra constitucional. El asistencialismo del Estado y de organizaciones o fundaciones, muchas veces más que mitigar este vacío, crean un estado de dependencia social auxiliar, y no fomentan la obligación constitucional de las instituciones del Estado y la familia, en el cuidado y protección de las personas de la tercera edad o jubilados.⁷⁹

Es condenable, el hecho que algunos patronos pequeños y grandes, y empresas contratistas de recursos humanos evadan las obligaciones laborales y de seguridad social, y paguen salarios por debajo de los establecidos por el Código y Disposiciones del Ministerio de Trabajo.⁸⁰ El patrono o empleador en violación probada del código y normas laborales que restrinja el derecho al trabajador o tenga carácter de represalia, el

⁷³ Arto. 62 CPN

⁷⁴ Arto. 56 y 62 CPN

⁷⁵ Perfil Migratorio de Nicaragua. OIM, 2012, pág. 63.

⁷⁶ Arto. 85 CPN

⁷⁷ Arto. 61 CPN

⁷⁸ Arto. 27 CPN

⁷⁹ Arto. 77 CPN

⁸⁰ Arto. 45 Código del Trabajo de Nicaragua.

trabajador lo podrá demandar ante el Juez del Trabajo, y si da a lugar su reintegro, el patrón o empleador cumplirá con lo dispuesto en el Arto. 46 del Código Laboral.

En las actuales circunstancias que atraviesan millones de personas en Asia, África, Europa y en nuestra Región, es importante no olvidar que ningún nacional, independiente de su lengua, cultura u origen no puede ser objeto de discriminación; el Estado garantizará leyes adecuadas que respeten este derecho.⁸¹

La Constitución Política de la República de Nicaragua prescribe claramente apegada al derecho internacional y a las funciones⁸² que establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963),⁸³ cuando mandata en el Arto. 28 que “los nicaragüenses que se encuentran en el extranjero gozan del amparo y protección del Estado los que se hacen efectivos por medio de sus representaciones diplomáticas y consulares”. De tal manera, que la leyes competentes e instituciones deben actuar sin dilación en el cumplimiento y respeto de este derecho constitucional. A este fin, es imperativo que el Estado apruebe y ponga a disposición los recursos económicos necesarios para una Ley Integral de Atención, Protección y Desarrollo de nacionales en exterior y sus familias.

Así también, es urgente y necesario no sólo definir una Política Migratoria Integral como nación, con la requerida consulta a los ciudadanos en el exterior y sus familias, pero también replantear los términos y conceptos en las Leyes 671, 655 y otras como la reciente Ley de Seguridad Ciudadana. Asuntos como la salud, la educación, la cultura, el voto en el exterior, la atención y protección profesional de las representaciones consulares, la reinserción social y económica de los deportados o retornados no queden al margen, ni son menos transcendentales. Los derechos constitucionales deben prevalecer.

2. El marco jurídico nacional sobre derecho migratorio.

El Estado de Nicaragua ha aprobado la Ley General de Migración y Extranjería (Ley 761), el 31 de marzo de 2011 y la Ley de Protección a Refugiados (Ley 655), en 2008, que entró en plena vigencia en 2009; la adhesión de Nicaragua al Convenio de La Apostilla de La Haya, iniciando su implementación efectiva a partir de Mayo del 2013; el Estado ratificó la Convención de Estatus de Apátrida (1954), la Convención para la Reducción de Casos de Apátridas (1963) y el Convenio 189 sobre las y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (2011), el 17 de octubre del 2012.

También ha ratificado entre otros instrumentos vinculantes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), la Convención sobre la eliminación de todas la formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Convenio suprimiendo la exigencia de legalización de los documentos públicos extranjeros, Convenio de la Apostilla de la Haya (1961). Estos son algunos instrumentos ratificados por el Estado.

⁸¹ Arto. 91 CPN

⁸² Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Arto. 5.

⁸³ Ratificada por el Estado de Nicaragua, el 31 de octubre de 1975.

Instrumentos Jurídicos Internacionales aprobados por Nicaragua⁸⁴

Instrumento Internacional: ONU	Firma	Ratificación
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)		6 de Septiembre de 1945
Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares (1963)		31 de Octubre de 1975
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)		12 de Marzo de 1980
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos(1966)		12 de Marzo de 1980
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1966)		15 de Febrero de 1978
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967)		28 de marzo 1980
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	17 de Julio 1980	27 de octubre 1981
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o degradantes (1984)	15 de abril de 1985	5 de Julio de 2005
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989	06 de Febrero 1990	05 de octubre 1990
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)	01de octubre 2004	14 de julio 2005
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)	13 de junio de 1992	31 de Octubre 1995

⁸⁴ Cf. Perfil Migratorio de Nicaragua, 2012. Págs. A130 y A131.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)	09 de septiembre de 2002	29 de septiembre 2003
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000)	15 de diciembre 2000	15 febrero 2006
Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y menores, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (2000)		12 de octubre 2004
Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000)		2 de diciembre de 2004
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)	30 de marzo de 2007	7 de Diciembre de 2007
Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011) (nro.189)		17 de octubre de 2012
Instrumentos Interamericano: OEA	Firma	Ratificación
Convención de los Estados Americanos sobre Asilo Político (1935)	26 de Diciembre de 1933	25de Diciembre 1952
Convención de la OEA sobre Asilo Territorial (1954)		28 Marzo 1954
Convención de la OEA sobre Asilo Diplomático (1954)		28 de Marzo 1954
Convención Interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el extranjero, (1993).	09 de Julio de 2001	
Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (1994)	06 de Octubre 1994	

Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, (1994)		10 de Julio 2005
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belem Do Para”, (1994)	06 de Septiembre1994	10 de Junio1995

La actual política migratoria en Nicaragua está más dirigida al control y regulación de los flujos migratorios de nacionales y extranjeros⁸⁵ que a la protección de los derechos de las personas migrantes, expresada en la Ley 671.⁸⁶ No existe en el país una política integral de protección de los derechos humanos de los y las nacionales en el exterior y sus familias, mucho menos de los defensores.

Los servicios consulares especialmente los de trámites migratorios (pasaportes, certificados, cédulas, etc.) se han encarecido notablemente. La implementación de Consulados móviles en Costa Rica, El Salvador, España y EEUU contribuyeron a acercar los servicios a la población y, al menos, abaratar los costos del viaje, pero no resuelve el problema de fondo: las familias no tienen capacidad para regularizar a más de un integrante en el exterior, cuando sus ingresos no alcanzan los \$300 dólares.

La Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales e Integración Regional, integrada por diputados de Centroamérica y de República Dominicana, analizó en mayo del 2014 “El Proyecto de la Ley Marco de Protección al Migrante” (creación de un Consejo Regional Centroamericano para la Protección de la Persona Migrante y su Familia y armonización de la legislación centroamericana en defensa los y las migrantes centroamericanos), decisión ratificada por el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).⁸⁷

Ley de Atención a Nacionales, fue introducida en la Asamblea Nacional desde el año 2009 y ha sufrido al menos 5 dictámenes por dos Comisiones.⁸⁸ La RED entregó en septiembre del 2012 su solicitud de aprobación acompañada por el respaldo de 12,240 firmas como producto de tres procesos de consultas nacionales y más de 20 consultas municipales desde el 2011 sobre esta propuesta de Ley.⁸⁹ La Asamblea Nacional ha

⁸⁵ Arto. 106, §1 Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

⁸⁶ Arto. 1 Ley 671 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

⁸⁷ La Comisión Interparlamentaria de Tratados Internacionales, firmó una resolución para que en Centroamérica se empiece a legislar sobre este tema en los próximos 90 días (noviembre del 2014).

⁸⁸ Principalmente de las Comisiones de Población, Municipios y Desarrollo Local y de la Comisión del Exterior.

⁸⁹ Arto. 140, numeral 5. CPN.

manifestado su voluntad política de consultar a la RED pero en tres oportunidades los parlamentarios suspendieron las invitaciones.⁹⁰

Sin embargo, la continua insistencia de la RED a través de diversos medios de comunicación y prensa nacional y local, mediante conferencias de prensa, participación en canales televisivos y radios promovió que las autoridades dieran dos pasos importantes:

1. La adhesión del Estado nicaragüense a la Convención de la Apostilla de 1963 mediante el Decreto No. 14-2012,⁹¹ aprobado el 17 de Abril de 2012,⁹² el cual pese a entrar en vigencia el 9 de mayo de 2012, entró en efecto, a partir del 14 abril 2013 de forma gratuita.

Este proceso facilita a los migrantes la gestión de sus documentos nicaragüenses y, afortunadamente los destinos principales (Costa Rica, Panamá, España y Estados Unidos) son también suscriptores de la Convención de La Apostilla, por lo que ha entrado exitosamente en ejecución. La Cancillería comunicó (14/05/13) a través de los medios de comunicación la emisión gratuita de La Apostilla.

2. Después de un proceso de dos años, el 14 de mayo del 2013, la Asamblea Nacional, aprobó por unanimidad las Convenciones de Apátridas y su adhesión por el Estado de Nicaragua.⁹³

La RED ha expresado que “continúa ausente una política migratoria (...) de perfil nacional, binacional y regional que proteja y defienda a las y los trabajadores migratorios y sus familias en el exterior, particularmente favorable hacia la niñez y mujer migrante”.⁹⁴ La RED reconoce la protección que dicha Ley (761) da a las personas en condición de refugiados exonerando de hasta el 50% de aranceles y multas y de prohibir las redadas en el territorio nacional,⁹⁵ la condición de Apatridia a todo extranjero que se encuentre en

⁹⁰ 17 de abril y 5 de junio del 2013 y noviembre de 2015.

⁹¹ Publicado en La Gaceta No. 85 del 9 de Mayo de 2012

⁹² Aprobado desde el 5 de octubre de 1961, es un método simplificado de legalización de documentos a efectos de verificar su autenticidad en el ámbito internacional, por medio del cual suprime la exigencia de legalización por ende pagos consulares de los documentos públicos extranjeros. La Apostilla es la certificación de un documento para que éste sea reconocido en los países firmantes de la Convención de la Haya, por lo que si el país donde se necesita utilizar el documento no pertenece a ella, entonces será necesaria una legalización Consular. El Gobierno de la República de Nicaragua, mediante Decreto Ejecutivo No. 14-2012 del 16 de Abril del 2012, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.85 del 09 de Mayo del 2012, se adhirió al Convenio. A su vez, fue aprobado bajo el Decreto Legislativo A.N. No. 6969 del 06 de Julio del 2012, publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 135 del 18 de Julio del 2012. El proceso de implementación a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General Consular, inició una vez reunida la aplicación informática requerida para otorgar y publicar las apostillas en un sitio en Internet.

⁹³ La Convención sobre el Estatuto de Apátridas de 1954 y La Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961.

⁹⁴ Plan Estratégico 2011-2015 de la RED, pág. 5.

⁹⁵ Mociones aprobadas por la Comisión de Paz, Gobernación y Derechos Humanos el 20 mayo 2011, a solicitud de la RED y CEPAD/ACNUR; Arto. 125 Ley 761 General de Migración y Extranjería de Nicaragua.

el territorio o carezca de nacionalidad,⁹⁶ el permiso vecinal fronterizo de habitantes del borde fronterizo y extranjeros,⁹⁷ de la salida de menores nacidos en el Exterior y su vinculación a la Ley 287 Código de la Niñez y Adolescencia.⁹⁸

Mejorar la aplicación jurídica de la leyes, ajustarlas a los instrumentos internacionales firmados o ratificados por el Estado nicaragüense e implementar mecanismos efectivos de prevención y protección de los derechos ciudadanos es más efectivo que continuar afectando el bolsillo de miles de nicaragüenses que se ven forzados a emigrar por falta de acceso al empleo remunerado y justo, de oportunidades de superación profesional y de condiciones mejores de vida.⁹⁹

3. El marco jurídico internacional sobre derecho migratorio

En este apartado me referiré a dos instrumentos jurídicos ratificados por Nicaragua:

- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

3.1 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares ratificada por el Estado de Nicaragua el 31 de octubre de 1975, en el Arto. 5 de las funciones consulares, dispone lo siguiente:

- la protección de los intereses del Estado y de los nacionales sean personas naturaleza o jurídicas (inciso a) y prestar ayuda y asistencia (inciso e);
- estar informado de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor e informar a los interesados (inciso b);
- libertad del nacional de comunicarse con los funcionarios consulares; y éstos de visitar a todo nacional del Estado que envía, si se halle arrestado, preso o detenido en cumplimiento de una sentencia;¹⁰⁰
- extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas las que deseen viajar a dicho Estado (inciso d);
- velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas (inciso g);

⁹⁶ Arto. 40, § 1.

⁹⁷ Artos. 80 y 81.

⁹⁸ Arto. 85.

⁹⁹ Recomendaciones a la Comisión de Paz, Gobernación y Derechos Humanos (AN) del 07 marzo de 2011.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, Arto. 36, literal c).

- velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía (inciso h);
- representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor (inciso i);
- comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor (inciso j).

“El Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva (...) Cualquier comunicación será dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos (...)”.¹⁰¹

3.2 Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990).

En la Ley 671 General de Migración y Extranjería los Parlamentarios nicaragüenses en el Análisis¹⁰² realizado previo a la ratificación de la Convención Internacional, expresan lo siguiente:

Arto.10.La custodia en el albergue de los migrantes irregulares extranjeros.

Arto. 16 Los Trabajadores migrantes atribuyéndole una condición temporal a fin que desarrollen una actividad económica, cultural, religiosa, social y académica.

Arto. 17 Autorización de permiso para trabajar de las personas extranjeras hasta de un año, regulado por el reglamento.

Arto. 167 Asistencia Consular de los migrantes en situación irregular, poniendo en conocimiento a la respectiva Embajada o Consulado en término de 48 horas posterior a la notificación, inicien el proceso de repatriación de sus connacionales.¹⁰³

El Código Penal Ley No. 641 publicada en La Gaceta No. 232 del 03 de diciembre del 2007, penaliza en el Arto. 16 en los Principios de Universalidad, inciso f) Delitos de tráfico de migrantes y Trata de personas con fines de esclavitud y explotación sexual y explotación laboral.

¹⁰¹ Arto. 36, literal b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

¹⁰² Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias. LTM, 15/02/2012.

¹⁰³ Si tienen capacidad de pagar su boleto de retorno, el proceso de deportación o repatriación se hace dentro de las 48 horas establecidas después de su captura o retención. Si no hubiere representación diplomática en el país, permanecerán hasta 60 días en el local.

En las Conclusiones del Análisis Parlamentario expresan en el numeral 2:

“El trabajo en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios estatales sigue siendo clave en toda esta dinámica de mejorar la políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos para el adecuado trato a los y las migrantes por lo que sigue siendo necesaria una apertura por parte de los organismos gubernamentales para acceder a la información adecuada”.¹⁰⁴

Las Recomendaciones dadas al final del documento, los Parlamentarios expresan:

- 1) “Realizar seminarios sobre el contenido, alcanza y compromisos a la luz de la Convención (...) con autoridades, organizaciones de migrantes, trabajadoras y trabajadores migrantes y estudiante universitarios.
- 2) Facilitar y buscar canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado para las mejores prácticas en materia migratoria.
- 3) Mayor compromiso y esfuerzo de parte de las instituciones para facilitar mecanismos de documentación más ágiles y económicos que favorezcan la migración documentada.
- 4) Fortalecimiento institucional para mejorar la protección consular durante todo el proceso migratorio: preparación del viaje, partida, tránsito, estancia y trabajo, y retorno de la población.
- 5) Acompañamiento directo de personas migrantes en el país y a sus familiares, para el caso de Costa Rica y Nicaragua, mediante la consolidación de una plataforma comunicativa y la coordinación binacional para propiciar la regularización migratoria de miles de personas migrantes nicaraquenses en el país y trabajar en información y formación de familiares.
- 6) Mayor participación de los Organismos Internacionales y Organizaciones sin fines de lucro que tengan relación con el tema de derechos humanos, migración e inmigración (...).¹⁰⁵

Todo ello conduce, a la obligación del Estado de Nicaragua que tiene los suficientes elementos, a elaborar y presentar el Informe ante la ONU y a la población en general,¹⁰⁶ los avances y limitaciones¹⁰⁷ que desde su ratificación ha desarrollado en la protección de los derechos y garantías sociales, económicas, culturales, que establece la Constitución Política y las leyes nacionales, de conformidad al Arto. 73 de la Convención.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias. LTM, 15/02/2012.

¹⁰⁵ Lo subrayado es del autor.

¹⁰⁶ Arto. 73, numeral 4 de la Convención 1990.

¹⁰⁷ Arto. 73, numeral 2 de la Convención 1990.

¹⁰⁸ “Los Estados Partes presentarán al Secretario General de Naciones Unidas (...) un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado (...). En el plazo a partir de la entrada en vigor (...) y en lo sucesivo cada 5 años o cuando el Comité lo solicite”.

Recordar además al Estado, lo dispuesto en el Arto. 89 de la Convención, “que no podrán excluir la aplicación de una parte de ella ni tampoco sin perjuicio de lo dispuesto en el Arto. 3, podrán excluir de su aplicación ninguna categoría determinada de trabajadores migratorios.”

Finalmente, existen en ambas Convenciones (y en otras ratificadas) el suficiente cimiento jurídico para que el Estado de Nicaragua apruebe una Política Integral Migratoria Nacional, realizar las modificaciones complementarias a las leyes pertinentes y la aprobación de un Ente Autónomo vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores que dé cumplimiento a una Ley Integral de Promoción, Atención y Protección de Nacionales en el Exterior y sus familias.

IV. Propuestas para la protección de personas migrantes a considerar en una Política Migratoria Integral para Nicaragua.

1. Sobre la gestión y protección consular:¹⁰⁹

- a) Debatar y aprobar una Política Migratoria Nacional, como expresión de asumir una realidad migratoria como política de Estado, que permita aportar a la construcción de una política migratoria regional y a crear consensos con migrantes, empresarios, organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, así como con otros países de la Región Meso-Centro y Caribe.
- b) Continuar organizando los servicios consulares en los 5 destinos más importantes en razón a la magnitud de los flujos migratorios (Costa Rica, Estados Unidos, España, El Salvador y Panamá) de cara a facilitar a los y las nicaragüenses el acceso al derecho adquirido para su regularización migratoria, la reunificación familiar, el retorno voluntario y prever el incremento de las deportaciones.
- c) Agilizar en la Asamblea Nacional, la aprobación de la Ley de Promoción, Atención Y Protección de la población nicaragüense migrante y su familia, con enfoque de derechos humanos y la participación de los y las migrantes, así como de la sociedad civil en la toma de decisiones. Crear el Vice Ministerio de Atención a los nicaragüenses en el exterior adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, asegurando la actuación integral del Estado y la eficacia de los servicios prestados.
- d) Mayor presupuesto estatal y apoyo de las municipalidades, empresarios, iglesias y organizaciones sociales para insertar a las mujeres deportadas, refugiadas, mujeres víctimas de trata y tráfico ilegal de personas dentro de los proyectos de población vulnerable en rubros como vivienda y programas de crédito, así como la creación de albergues para mujeres víctimas de violencia.
- e) Aumentar las capacidades técnicas y humanas en los consulados y funcionarios migratorios, capacitando al personal en derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho migratorio, relaciones humanas y relaciones

¹⁰⁹ Informe sobre Gestión y Protección Consular 2015 elaborado por la RED para la RROCM.

internacionales; trata de personas y tráfico ilegal de migrantes, entre otros temas de protección humana y con la finalidad expresa de mejorar mecanismos de atención al público, de información mediante boletines, trípticos, videos, sitio web, etc.

- f) Ampliar el convenio entre la Corte Suprema de Justicia y las municipalidades con la finalidad de erradicar el sub registro civil, para asegurar el derecho al reconocimiento de un nombre y una nacionalidad. De igual forma, se hace necesario revisar la Ley del Registro Civil de las personas y sus las normas operativas de funcionamiento interinstitucional.
 - g) Establecer políticas, programas y acciones de reinserción de los y las migrantes, demanda llevar adelante un debate amplio, público y participativo del Plan Nacional de Desarrollo incluyente del tema migratorio, priorizando aquellos municipios con alta tasa de expulsión de migrantes o retorno, habitando hoy en destinos como Estados Unidos, España y Costa Rica.
 - h) Realizar una campaña oficial de divulgación e información con participación de la sociedad civil, que permita a los migrantes y familiares el conocimiento acerca de los requisitos, pagos y procedimientos necesarios para emigrar a cada país. Ejemplo: conocer que para España las Partidas de Nacimiento requieren ser autógrafas no escaneadas ni fotocopias.
2. Sobre la atención, protección, reinserción y desarrollo de los nacionales en el exterior y sus familias:¹¹⁰
- a) Organizar los servicios de Atención, Protección y Gestión Consular, para el cumplimiento de nuevas políticas y normativas legislativas.
 - b) Informar de manera permanente a los y las migrantes, sus familiares y la población en general sobre requisitos de migración de países de destino (formularios, políticas y decisiones tomadas) así como informar públicamente acerca de los resultados anuales de su gestión.
 - c) Promover los derechos humanos de los migrantes y sus familias, realizando en coordinación con las organizaciones de migrantes, campañas de sensibilización e información pública de procesos de regularización migratoria y jornadas de capacitación.
 - d) Garantizar el acceso a la documentación necesaria de manera expedita y accesible a la población migrante así como asesorar jurídicamente a fin que éstos puedan viajar, laborar, estudiar y permanecer a derecho en el exterior.
 - e) Impulsar y facilitar la extensión gratuita de certificados de nacimiento, antecedentes penales, pasaportes y carnet consular a nicaragüenses en el exterior durante períodos de regularización migratoria promovida por las autoridades de los países de destino.

¹¹⁰ Arto. 6, Iniciativa de Ley Integral de Promoción, Atención y Protección al migrante nicaragüense en el exterior. Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones. Versión 11/04/2013.

- f) Implementar programas con otras instituciones del Estado y la Sociedad Civil, dirigidos al retorno y a la reintegración de los migrantes en la vida familiar, profesional, cultural, social y económica del país.
 - g) Establecer un protocolo de identificación de cadáveres a través de la creación de un banco de datos de migrantes no localizados y la aplicación de muestras de ADN que permitan su identificación.
 - h) Promover el servicio de apoyo para la localización de personas desaparecidas, víctimas de trata de personas, así como privados de libertad.
 - i) Establecer mecanismos y procedimientos nacionales, binacionales y regionales de repatriación de heridos, enfermos, privados de libertad y cadáveres de nicaragüenses fallecidos en el exterior; o de aquellos que hayan sido víctima o estén en riesgo su vida y seguridad, a causa de la violencia o de desastres naturales o climáticos.
 - j) Establecer políticas de apoyo a personas migrantes en tránsito cuyas condiciones de vulnerabilidad ameriten la protección inmediata del Estado nicaragüense.
3. Sobre la atención y protección de niñas y niños migrantes no acompañados:¹¹¹
- a) Mejorar el bienestar infantil y la identificación de víctimas de trata y tráfico y evaluar la situación de los niños para determinar si necesitan protección, a cargo de una oficina especializada en el Ministerio de la Familia; esto permitiría mejores garantías de que todos los niños no acompañados que necesiten protección, sin importar su nacionalidad, reciban un trato igualitario y el mismo acceso a servicios y protección.
 - b) Dar formación profesional al personal de la oficina de protección de NNA en el cuidado adecuado de los niños bajo su custodia y la detección de niños vulnerables y víctimas de trata y tráfico. El personal debe informar a los niños y familiares acerca de sus derechos y opciones en un lenguaje y de una forma que puedan entender.
 - c) Establecer e institucionalizar protocolos de evaluación y cuidado de niños que incluyan directrices sobre las condiciones de detención de los niños y el entorno adecuado para la realización de entrevistas, por ejemplo que sea un entorno privado y no amenazante. Se debe garantizar una supervisión adecuada y la rendición de cuentas de aquel personal que no cumpla con el protocolo.
 - d) Emplear a profesionales especialistas en bienestar infantil en las oficinas competentes en el Ministerio de la Familia para que supervisen el cuidado, custodia y evaluación de los niños detenidos.

¹¹¹ Cf. Informe WOLA 2015. Recomendaciones.

- e) Mejorar la capacitación de las autoridades nacionales en prácticas de evaluación para la protección de la niñez, y desarrollar alternativas a la reunificación familiar y programas para apoyar a la reintegración de niños.
- f) Desarrollar programas que proporcionen asistencia social, servicios de protección y seguimiento en el hogar a fin de garantizar una reintegración plena y sin contratiempos.
- g) Invertir mayores recursos en programas de prevención de la violencia hacia la NNA, a fin de ampliar y fortalecer los programas comunitarios para jóvenes en situación de riesgo; esto podría contribuir a reducir el número de niños reclutados por grupos criminales y proporcionar mejores alternativas para estos jóvenes en sus comunidades.
- h) Mejorar la comunicación y coordinación entre las autoridades responsables de la migración y la protección de la niñez entre los países de origen y destino. Notificar a las autoridades competentes de cualquier información que pudiera ayudarles a determinar la alternativa más segura para la repatriación del niño.
- i) Desarrollar en coordinación ambos países de origen y destino, programas para la protección de jóvenes forzados a traficar drogas y/o migrantes, establecer alternativas para dejar el ciclo de tráfico, y apoyar la reintegración segura de estos menores repatriados en situación de riesgo.

4. Sobre las garantías y derechos políticos:¹¹²

- a) Que haya apego absoluto al Artículo 172 de la Constitución Política por parte de los Magistrados en abandonar su cargo al término de los 5 años prescritos por la Carta Magna.
- b) Que los Magistrados una vez concluido su período en el ejercicio de la Ley, si hubiera formal acusación en su contra de corrupción o de otros delitos establecidos por la Constitución y las leyes penales, el Ministerio Público actúe de conformidad con el Código Penal Procesal y otros instrumentos jurídicos correspondientes.
- c) Que las autoridades del Consejo Supremo Electoral cumplan con lo prescrito en la Constitución sobre las garantías de los procesos electorales y condiciones de seguridad para los partidos políticos participantes.¹¹³
- d) Que las autoridades del orden público (Policía Nacional) actúen en apego a lo dictado por la Constitución en el Arto. 97, segundo párrafo.

¹¹² Constitución Política de la República de Nicaragua.

¹¹³ Artos. 172, numerales 6 y 7 CPN

- e) Que el Poder Judicial sin dilación ni artificios jurídicos resuelva los recursos de amparo e inconstitucionalidad de la ley, establecidos en la Constitución y la Ley de Justicia Constitucional.¹¹⁴
- f) Promover el debate político entre los principales líderes o aspirantes a cargos públicos de alto nivel, sobre los asuntos, problemas y soluciones que la Nación requiere pronta respuesta. Se fomentará en un clima de respeto de ideas, pensamientos y opiniones a fin de contribuir a la paz, el desarrollo, al Estado de Derecho y a una democracia genuina.
- g) Promover la pluralidad en el intercambio de ideas, pensamientos y opiniones, eliminando los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.
- h) Respetar el derecho al voto ciudadano en el territorio nacional y en el exterior, creando mecanismos y procedimientos idóneos, seguros y transparentes que garanticen la fidelidad del voto popular. El Estado garantizará el libre ejercicio del sufragio sin uso de ninguna forma de chantaje, compra, coerción o engaño para una participación masiva de la población, en un clima de seguridad, libertad y respeto.

Este trabajo lo ofrendo en
Conmemoración al Día
Internacional del Migrante (18
Diciembre) y a cada una de las
personas migrantes y sus
familias que luchan por su
sobrevivencia y desarrollo.

Managua, 13 de diciembre de 2015.

***¡Derechos al Migrante,
garrote al traficante!***

¹¹⁴ Arto. 164, numerales 3 y 4 CPN

Documentos consultados:

1. Constitución Política de la República de Nicaragua y con sus reformas incorporadas (2014).
2. Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990).
3. Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares (1963).
4. Convención de los Derechos de Niño (1989).
5. Declaración de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones ante la situación de los cubanos en la frontera de Nicaragua y Costa Rica (Peñas Blancas). Managua, 16/11/15.
6. Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias. LTM, 15/02/2012.
7. Iniciativa de Ley Integral de Promoción, Atención y Protección al migrante nicaragüense en el exterior. Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones. Versión 11/04/2013
8. Informe sobre Gestión y Protección Consular 2015 elaborado por la RED para la RROCM.
9. Informe sobre las Migraciones en Mundo. OIM, 2015.
10. Informe WOLA 2015.
11. Ley 185 Código Laboral de Nicaragua (1996).
12. Ley 671 General de Migración y Extranjería (2011).
13. Plan Estratégico 2011-2015 de la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (2011).
14. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
15. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
16. Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013).
17. Presentación de la Asociación Nicasmigrante a miembros de la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Noviembre 2015.

18. Reglamento de la Ley 761 General de Migración y Extranjería (2011).