



Documento de información

(Versión original: Inglés)

Mesa Redonda 1 – Alianzas para la migración y el desarrollo humano: prosperidad compartida – responsabilidad compartida

MR 1.2: Estrategias conjuntas para abordar la migración irregular

Copresidentes de la MR 1.2: Gobiernos de Ecuador y Países Bajos

Miembros del grupo que prepararon la sesión: Argentina, Azerbaiyán, Filipinas, Grecia, Italia, México, Níger, Nigeria, Moldava; OIM

La OIM añadió los conocimientos especializados y el examen entre homólogos

Coordinador de la Mesa redonda 1: Dr. Jorge Durand

Los copresidentes de Ecuador y los Países Bajos han elaborado el presente documento de información en estrecha colaboración con el Coordinador de la Mesa Redonda MR y teniendo en cuenta las importantes aportaciones de los miembros del grupo de la MR. Este documento se basa en fuentes públicas y no pretende tener un carácter exhaustivo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de los organizadores del FMMD o de los gobiernos u organizaciones que toman parte en las mesas redondas. En caso de reproducir parcial o completamente el citado documento deberá citarse la fuente.

1. Resumen

En el presente documento se apoya la elaboración y deliberaciones de la Mesa redonda 1.2 que examina las alianzas conjuntas para atender la migración irregular en el contexto de un incremento de la dinámica migratoria. Considera las alianzas y convenios celebrados entre gobiernos, migrantes, organizaciones, empresas y todos los interlocutores de los países de origen, tránsito y destino, los cuales pueden manejar efectivamente la migración irregular.

El documento reconoce el hecho de que la migración irregular es un fenómeno complejo y polémico. Presenta diferentes perspectivas y opiniones con el fin de suscitar debates francos y abiertos conducentes a alcanzar una visión de conjunto y reforzar los posibles vínculos entre los distintos enfoques. Propone un enfoque global que considera no sólo los aspectos económicos, políticos y reglamentarios sino también, el aspecto humano del problema. La migración irregular no puede resolverse sólo a través de decretos y medidas represivas que suelen conseguir el efecto contrario. La migración irregular es un tema controvertido pero, no es tabú y debería abordársele de manera clara y exhaustivamente ante el FMMD con vistas a encontrar soluciones conjuntas.

El documento consta de cinco secciones. La primera examina la magnitud de la migración irregular; la segunda enfoca este complejo fenómeno social desde diversas perspectivas; la tercera examina las situaciones de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes irregulares; la cuarta sección alude a la relación entre el desarrollo y la migración irregular y la quinta, concluye citando ejemplos de análisis y estrategias políticas conducentes a manejar la migración irregular.

La MR 1.2 está directamente relacionada con la MR 1.1 en la que se examina la otra cara del fenómeno migratorio, esto es, las formas regulares y ordenadas de la movilidad que protegen mejor a los migrantes y sus familias. La gestión de la primera puede afectar directamente la gestión y los resultados benéficos de la segunda.

2. Objetivos

- Analizar la migración irregular integralmente a través de las diferentes etapas del ciclo migratorio – en los países de origen, tránsito y destino – teniendo en cuenta los factores que influyen en la situación regular e irregular de los migrantes (condiciones de trabajo, mercados de trabajo, derechos humanos, acceso a servicios básicos, género, cuestiones familiares y demás) en los citados países. Una perspectiva integral hace posible que los distintos interlocutores emprendan medidas conjuntas, y el análisis de las diversas facetas del fenómeno pueden propiciar soluciones más adecuadas.

- Señalar estrategias conjuntas para atender la migración irregular recurriendo a buenas prácticas y deliberaciones abiertas en materia de las ventajas e inconvenientes de las prácticas mencionadas. En esta discusión, las perspectivas de todas las partes interesadas deberán tomarse en consideración.

3. Antecedentes y contexto: cifras y apreciaciones

A nivel mundial, se estima la migración irregular como un fenómeno marginal que abarca sólo 10% a 15% del total registrado de la población migrante. La mayoría de los 240 millones de migrantes en el mundo tienen una situación legal. No obstante, la minoría de migrantes irregulares está concentrada en determinados países y regiones de destino donde la situación de los mismos se ha vuelto un serio reto. La migración irregular es un hecho que no puede ocultarse y sus verdaderas dimensiones deben analizarse. Por consiguiente, es imprescindible tener informaciones exactas con respecto a los contingentes y flujos de la migración, sus características y personas implicadas con el fin de tomar medidas políticas apropiadas destinadas a hacer frente a este reto.

Históricamente, la gestión de la migración irregular fue de carácter discrecional. En algunos casos y sólo cuando este fenómeno se consideraba excesivo o política o socialmente insostenible se buscaban soluciones. El criterio para definir la migración irregular varía según los casos, de país en país, de año en año y de acorde con las situaciones económicas y políticas. Asimismo, se aplican diferentes criterios de tolerancia hacia la migración irregular dependiendo del tipo de migrantes, condiciones sociales y familiares, país de origen, etnia y religión. No obstante, la forma en que ha sido gestionada la migración irregular en el pasado repercute directamente en el presente y en el futuro. A juicio de los países de destino, no deberían subestimarse los desafíos que plantea la migración irregular.

La migración irregular es un tema difícil de analizar dada su naturaleza clandestina y por ser un fenómeno dinámico que cambia constantemente. No obstante, se han logrado importantes adelantos

gracias a una metodología acertada que mide mejor los contingentes y flujos de los migrantes irregulares.

En Europa, los medios informativos declaran que “las últimas estimaciones de los migrantes irregulares en la UE fluctúan entre 4.5 y 8 millones”. No obstante, en el último informe del Proyecto Clandestino de la Comisión Europea (2009) figuran cifras inferiores: “Manteniendo el espacio geográfico de la UE15 estable, el total de las estimaciones indica que la población migrante irregular disminuyó considerablemente en la EU15, calculándose entre 3.1 y 5.3 millones en 2002 y entre 1.8 y 3.3 millones en 2008. En las perspectivas actuales no se señala este efecto y más bien, apuntan a un aumento de la población residente extranjera irregular. Al examinar la EU27 ampliada en 2008, los resultados del total anterior no son superiores a los de la EU15. En 2008¹ se estima que cerca de 1.9 a 3.8 millones de inmigrantes extranjeros irregulares residen en el territorio de EU27.”

El informe del Proyecto Clandestino es el estudio más completo y acabado que se haya emprendido sobre la migración irregular en Europa; sin embargo, indica numerosas limitaciones en la información y problemas metodológicos, lo cual habrá que superar en el futuro para entender la migración irregular con mayor precisión.

Por otra parte, los EEUU han progresado en la medición de entradas de los migrantes indocumentados en el pasado decenio. Ya no es un tema polémico entre los países de origen y los países de destino. Los demógrafos e investigadores de la materia estudian este fenómeno permanentemente. Prestigiosas organizaciones como el Centro Hispánico Pew se refieren a esos estudios aunque sus conclusiones sean discutibles:

“El Centro Hispánico Pew estima asimismo que las entradas de los migrantes irregulares alcanzaron un promedio de 800,000 al año entre 2000 y 2004 que, sin embargo, disminuyó a 500,000 anualmente entre 2005 y 2008, manteniéndose la tendencia de una reducción anual. En cambio, en este decenio las entradas de los residentes permanentes legales se han estabilizado relativamente. Si bien el crecimiento de la población irregular decreció, desde 2000 el volumen de la misma ha aumentado más de 40%, arrojando 8.4 millones. En 2005, el Centro Hispánico Pew estimó en 11.1 millones de inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos. El cálculo más reciente de 11.9 millones indica que los inmigrantes ilegales constituyen 4% de la población estadounidense”.²

Los adelantos científicos en los estudios de la migración son vitales para definir políticas adecuadas. No obstante, persiste la tensión entre la realidad y la percepción de este tema. En general, las normativas públicas se ciñen a los datos de la investigación científica, no así las apreciaciones e interpretaciones de los medios informativos, así como en el debate político. Las verdaderas soluciones son aquellas que se fundamentan en los hechos y la realidad.

Por lo general, la información es limitada o distorsionada en materia de impuestos que pagan los migrantes, el acceso a los servicios sociales, salarios locales, desempleo y demanda de trabajadores en ciertas áreas del mercado de trabajo. Sólo sobre la base del conocimiento de la migración irregular y sus características, se podrán desarrollar estrategias conjuntas entre los países de origen, tránsito y destino, y con la participación de todos los actores involucrados.

La apreciación de la migración sigue cargada de estereotipos que son la fuente principal de la xenofobia, el racismo y la discriminación. Debemos eliminar estereotipos fútiles que asocian la migración con el delito, la inseguridad y el terrorismo. En ese terreno hace falta mucho trabajo en

¹ http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report_-november-2009.pdf (p.105).

² <http://pewresearch.org/pubs/978/undocumented-immigration>.

los países y comunidades donde las informaciones son contradictorias o inadecuadas y allí donde los nuevos esquemas no reflejan la realidad de la migración irregular.

En suma, respaldamos las recomendaciones anteriores del FMMD con el objeto de que se tome en cuenta un mayor número de mejores fuentes de información, indicadores normalizados (así como se proponen en los informes de los Perfiles Migratorios) y el desarrollo de estudios locales, regionales y mundiales sobre la migración regular e irregular.

4. Distintas perspectivas de la migración irregular

Reconociendo que la migración irregular debe tratarse abiertamente en el contexto de los recursos del FMMD, hemos de aceptar que existen distintas perspectivas, interpretaciones y soluciones al respecto. La migración es un proceso dinámico y variable en todas las fases y contextos, es decir, con el tiempo los países de origen evolucionan en países anfitriones mientras que los países de destino se transforman en países de origen. En los últimos siglos, Europa fue región de emigración así como las Américas fueron región de inmigración. En la actualidad, América Latina y el Caribe no solo son países de destino, sino que los migrantes de estos países viajan a los Estados Unidos, Europa y otros rumbos.

La situación actual trasciende la simple dicotomía entre las regiones de origen y los países de destino. Actualmente ambas dinámicas se combinan en un solo país y los procesos de tránsito y retorno son parte del ciclo migratorio. La elaboración de políticas públicas debe considerar las diferentes fases del ciclo de la migración y es necesario aplicar el principio de la coherencia institucional y la responsabilidad compartida. El respeto de los derechos de los migrantes en el país de destino significa respetar los derechos de los inmigrantes que tal vez están en tránsito y de aquellos que retornan. Aplicar la ley a los trabajadores migrantes irregulares abarca también hacer cumplir la ley a los empleadores irregulares.

Del mismo modo que los países pueden estar reorientando sus flujos, algunos migrantes irregulares igualmente suelen regularizar su situación y ciertos migrantes legales modifican su situación, convirtiéndose en irregulares. Una situación regular o irregular no es una condición jurídica definitiva. Las legislaciones, requisitos, criterios y condiciones que establecen las diversas formas de migración se modifican. Incluso algunos países reformaron su constitución con el objeto de autorizar la adquisición de ciudadanía (incluida la doble ciudadanía). La migración es un fenómeno cuyas normas deben adaptarse a casos, países, situaciones políticas y económicas y cambios demográficos particulares. Es fundamental comprender el proceso migratorio y formular políticas públicas apropiadas con el fin de obtener una visión de conjunto de este fenómeno y la participación de todos los actores involucrados. La migración tiene muchas causas pero es indispensable enfocar las condiciones y circunstancias que generan la migración irregular, y las diversas perspectivas e interpretaciones del fenómeno mencionado.

Uno de los retos en el manejo de la migración irregular en el futuro es alcanzar un equilibrio entre la demanda y la oferta de trabajadores a nivel internacional; entre los requerimientos de personal profesional, científico, calificado y no calificado en los países desarrollados y las necesidades apremiantes de los países en desarrollo; entre los trabajadores jóvenes que pagan impuestos y los adultos necesitados de pensiones y servicios sociales; entre los migrantes y sus familias que están separadas; entre las poblaciones jóvenes y las sociedades envejecidas. En todos esos procesos, la migración legal, segura, regulada y ordenada desempeña un papel primordial. Por ello, es preciso concebir estrategias conjuntas entre todos los actores del proceso migratorio y reconciliar las diferentes perspectivas, posiciones e intereses.

Algunos países centran su atención en el aspecto humano de la migración y la importancia de los derechos del migrante: "... la movilidad es una tendencia natural de los seres humanos y se produce por distintos motivos; sin embargo, las personas abandonan su lugar de nacimiento en busca de mejores oportunidades. Si la emigración ofrece cierta facilidad (por ejemplo, con recursos económicos, si los países de destino necesitan y solicitan trabajadores con determinadas calificaciones) y según el grado de restricciones de entrada o residencia en el lugar de destino, las personas eligen ya sea los canales legales o se ven obligadas a la alternativa irregular".

Para los países de origen y países de destino, es importante destacar la contribución de los migrantes regulares e irregulares. La participación de los migrantes en determinados sectores de crecimiento económico, como la agricultura, construcción y servicios contribuyen manifiestamente al bienestar de la población. A modo de ejemplo, el servicio doméstico y el cuidado de los niños y ancianos, por lo general, mal remunerados y estigmatizados, es una aportación fundamental de los migrantes al bienestar de las familias en ambos extremos del espectro migratorio.

Para algunos países, es fundamental enfocar los aspectos económicos: "Hay suficientes instrumentos y normas internacionales que abordan las leyes o situaciones de la migración irregular. Lo que hace falta es un instrumento o mecanismo internacional que se ocupe del desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo internacional, el cual desencadena la migración irregular. A menos que el desequilibrio entre la oferta y la demanda se trate adecuadamente, la migración irregular continuará y los esfuerzos para combatirla sólo resultarán en un aumento de trabajadores clandestinos, entrañando graves consecuencias para las víctimas. En ese respecto, si bien existen normas consolidadas para el comercio de mercancías, los debates sobre la circulación de las personas físicas no han progresado".

Además, es importante tener en cuenta los factores políticos. Si bien, en general, la mayoría de la migración es regular, hay una nutrida migración irregular o un gran número de inmigrantes que prolongan su estancia más tiempo del autorizado. Las formas de sustento de los migrantes irregulares en el país anfitrión varían, sin embargo, muchos de ellos tienen empleo y pagan impuestos. En consecuencia, estos migrantes contribuyen a la sociedad anfitriona pero, no tienen derechos legales a las prestaciones de seguridad social. Dada las necesidades evidentes de los mismos, se puede argüir que es preciso legalizar la migración irregular a fin de contrarrestar sus efectos negativos. Otras soluciones más apropiadas para corregir los desequilibrios básicos de los mercados de trabajo formales podrían ser, por ejemplo, aumentar las oportunidades de la migración legal (a través de programas de migración circular) e indicar las verdaderas necesidades del mercado de trabajo que correspondan a una mano de obra adecuada. Esto puede ofrecer alternativas más viables a la migración irregular, y contribuir a amortiguar sus efectos negativos.

En ese sentido, es importante aclarar que la situación de los migrantes irregulares se diferencia mucho dependiendo de los países anfitriones. En ciertas ocasiones, los migrantes irregulares trabajan y pagan impuestos, pero no se benefician de los sistemas de seguridad social. En otras, el empleo de los migrantes irregulares es también irregular y no pagan impuestos. Para estos casos, los programas de regularización o la concesión de los mismos derechos sociales que tienen los ciudadanos y migrantes regulares serían sumamente costosos. La presión de la migración irregular que se ejerce en los países anfitriones debería asimismo tenerse en cuenta en los debates. Abordar la migración irregular rebasa los temas de la regularización y los derechos (sociales) de los migrantes (irregulares).

Todas estas perspectivas representan maneras de analizar el fenómeno de la migración irregular. No se contradicen necesariamente y más bien se complementan. La perspectiva humana es importante así como la económica y política para entender cómo los desequilibrios de los mercados de trabajo internacionales repercuten negativamente en el desarrollo humano; además, las realidades de los

países de origen, los países de tránsito y los países de destino deberían ser tomados en consideración.

En resumen, la migración irregular es un fenómeno negativo, y su erradicación/reducción a mediano y largo plazo es la mejor solución para optimizar el desarrollo humano y la cohesión social. No obstante, las alianzas entre los países de origen, los países de destino y el sector privado pueden también garantizar que los migrantes irregulares transfieran a sus países de origen sus remesas de manera segura y económica y sin temor a procesos jurídicos o cargos penales. Esto apoya las repercusiones productivas de los migrantes irregulares al desarrollo de sus lugares de origen, al menos en corto plazo.

5. Migración irregular, grupos vulnerables y estrategias de desarrollo

Las cuestiones de la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de personas están directamente vinculadas a la migración irregular; no obstante, estos temas en los debates podrán conducir a otra clase de problemas y soluciones relacionados con el comportamiento delictivo (Protocolo de Palermo). Proponemos enfocar esta parte del debate abordando los grupos vulnerables y la posible cooperación entre los países de origen, los países de tránsito, los países de destino y organizaciones de lucha contra la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de personas.

La migración en tránsito es un tema sobre el cual que no se ha profundizado en el FMMD y requiere mayor estudio, debate y políticas oficiales. Los migrantes en tránsito están expuestos a muchos peligros y la desesperación suele conducirlos a riesgos que pueden costarles la vida. En distintas regiones geográficas, los migrantes se aventuran mar dentro en frágiles embarcaciones o por los desiertos, atraviesan zonas inhóspitas o van por caminos inseguros y rutas peligrosas con la esperanza de ser admitidos en otro país. Los migrantes en tránsito son sumamente vulnerables debido a su situación extranjera, irregular y de endeudamiento, estando bajo el control de traficantes y expuestos a extorsiones de las mafias y demás bandas de delincuencia organizada.

Los controles y requisitos excesivos de los países de destino han aumentado considerablemente los costos y riesgos de la migración irregular. En algunos casos, esto ha sido parte de estrategias o políticas calculadas para disuadir la migración irregular. En años recientes, los riesgos y los costos de un cruce de fronteras clandestino han aumentado y con ello, la proliferación de bandas dedicadas al tráfico de humanos y al crimen organizado. Éstas hacen funcionar sistemas de remesas paralelos utilizándolos como modo fácil y eficaz de extorsionar a los familiares en el lugar de origen y de destino. La impotencia de los migrantes atrapados en las redes de traficantes se ve agravada por la falta de políticas migratorias destinadas a la migración en tránsito.

Este tema debería tratarse sobre una base multilateral y en el contexto de la responsabilidad compartida ya que los países de tránsito sufragan los gastos del control migratorio y asumen la responsabilidad de entablar juicios y administrar la justicia en nombre de otros países. Además, pagan los costos políticos en situaciones de crisis humanitarias.

Dada su situación irregular, los trabajadores migrantes están más expuestos a trabajar en entornos inseguros, realizar trabajos peligrosos, trabajar horas extras, ser explotados y recibir salarios inferiores al mínimo. Es preciso aplicar legislaciones laborales en todos los países, sin distinción de migrantes, ni discriminación contra los migrantes irregulares.

En ese contexto, recientemente se han desarrollado varias normativas a nivel nacional que contribuyen a proteger los derechos fundamentales de los migrantes irregulares tales como la decisión del Tribunal Supremo de Grecia que indemniza a los trabajadores migrantes irregulares por

el trabajo realizado sobre la base salarial del valor justo de mercado, o el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional Español del libre derecho de sindicalización de los trabajadores irregulares. El Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales de México y Canadá (SAWP, en sus siglas en inglés), estrategia de cooperación bilateral a nivel nacional que cuenta con más de treinta años de experiencia ofrece a los trabajadores agrícolas temporeros de México un marco legal, seguro y ordenado para trabajar fuera y enviar remesas a su país. No obstante, las cuestiones de derechos laborales, pago de diferentes impuestos, acceso a servicios sociales y posibilidad de afiliación sindical siguen siendo materia de debate.

Los migrantes irregulares obtienen mejores salarios en el extranjero que en sus países de origen y en algunos contextos y países, un mejor acceso a los servicios, sanidad y educación. Hay amplios debates en materia del costo encaminados a mantener estos servicios en los países de destino para los migrantes irregulares y sus familias, y determinar su derecho de utilización (véase también el Documento de información de la MR 2.1). Es necesario obtener más y mejor información sobre este tema, esto es, la utilización de servicios de los migrantes irregulares y sus contribuciones a través del pago de impuestos.

Hay asimismo posturas y perspectivas diferentes sobre el tema mencionado:

Algunos países señalan que, los migrantes que ya residen en los países de destino - aunque estén en condiciones irregulares - son seres humanos, a quienes los Estados deben garantizar sus derechos fundamentales. De no hacerlo, esas personas serán aún más vulnerables y marginales. En esas circunstancias los derechos de acceso a los servicios de salud y educación, entre otros, serán inalcanzables aun si estos migrantes contribuyen a la economía de los países anfitriones.

Otros países afirman que conceder los mismos derechos sociales de los ciudadanos y migrantes regulares a los migrantes irregulares es muy costoso. Hay países que facilitan el acceso oficial de los servicios sanitarios básicos a los migrantes irregulares (a saber, Argentina, Italia y España) y no puede constatarse que esta iniciativa sea prohibitivamente onerosa. Incluso, los trabajadores migrantes probablemente aportan ahorros a largo plazo en tales costos, es decir, por utilizar menos los servicios sanitarios gracias a medidas preventivas y cumplir los requisitos de la salud pública. Por lo demás, pese a la existente posibilidad del acceso legal a la atención de salud y las tentativas destinadas a desvincular este acceso de las normas de inmigración, muchos migrantes irregulares que necesitan atención médica no acceden a ella por falta de información, temor a la deportación, trabas burocráticas y otros obstáculos de índole práctica.

En otros países, la asistencia social abarca no solamente los gastos médicos sino también, los costos de vida (alimento y vestido), vivienda, escolarización de los niños y demás. Estos costos están cubiertos gracias a impuestos y primas. Dado que los migrantes irregulares, esto es, en los Países Bajos, no pagan impuestos ni cobran primas, los costos señalados no están sufragados. Por consiguiente, conceder los derechos sociales a los migrantes irregulares es costoso para estos países.

Asimismo, ello sólo trata los síntomas de la migración irregular sin abordar las causas raíces y, por lo tanto, no puede considerarse como solución definitiva.

La migración irregular está también relacionada con el fenómeno de los flujos mixtos. Las personas se desplazan por distintos motivos (y por lo general de manera variable), es decir, personas demandantes de asilo, porque son perseguidas o huyen de situaciones vulnerables de conflicto, degradación medioambiental o desastre, o simplemente buscan empleo y condiciones de trabajo mejores. En opinión de la OIM, la migración irregular y los flujos mixtos se tratan mejor en el contexto de un enfoque de conjunto e integral de la gestión migratoria, incluyéndose las

intervenciones políticas y programáticas de todas las etapas del ciclo de vida migratorio y en alianzas con los diversos interlocutores.

Tales intervenciones abarcan actividades informativas conjuntas en los países de origen y de tránsito así como medidas de los países de destino encaminadas a combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia que menoscaban a todos los migrantes independientemente de su condición jurídica de inmigrante. Es preciso que en las medidas se seleccione como objetivo no sólo al público en general sino también, a las autoridades estatales (allí donde se hayan señalado deficiencias) y otros interlocutores. La Iniciativa para la Diversidad (Documento del Consejo de la OIM de 2009) , lanzada en Ucrania, que contiene, entre otras cosas, el aumento de capacidades de los miembros de las fuerzas de seguridad para una mejor gestión de los casos de racismo, discriminación y xenofobia, puede considerarse una buena práctica.

6. Relación entre la migración irregular y el desarrollo

Uno de los objetivos del FMMD es contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En consecuencia, la migración irregular debería también enfocarse desde la perspectiva del desarrollo. Examinando el tema general de la presente mesa redonda, se plantea la cuestión del desarrollo de los países de origen, especialmente, las formas de la asistencia del desarrollo que podrían reducir los flujos migratorios irregulares.

Aún no se han definido las maneras como el desarrollo podría afectar la migración. Los resultados de algunos estudios revelan que el desarrollo conduciría inicialmente al aumento de la migración mientras que a largo plazo, ésta disminuiría con el incremento del desarrollo. Si bien es aún preciso llevar a cabo mayores estudios en este respecto, el fortalecimiento del desarrollo de los países podría influir en la reducción de la migración. No obstante, a largo plazo, el desarrollo podría disuadir a los migrantes de emprender los viajes peligrosos de la migración irregular y propiciar la alternativa de una migración libre, positiva y legal.

Asimismo, es importante examinar la migración irregular desde el ángulo del desarrollo dada la posible pérdida de mano de obra que la migración irregular ocasiona en los países de origen. Esta pérdida de trabajadores y conocimientos especializados técnicos crea dificultades para el desarrollo de los países de origen. En algunos lugares de África, la escasez de personal médico es muy seria y su emigración en grandes números sigue empeorando el problema. Aunque el éxodo de profesionales tiene que ver más bien con la migración regular, la pérdida de la fuerza laboral provocada por la migración irregular podría plantear retos análogos en el mercado de trabajo. Habrá que elaborar estrategias conjuntas entre los países de origen y de destino a fin de atenuar la necesidad de migrar y mantener los conocimientos técnicos especializados y el saber necesarios para el desarrollo del país de origen.

La migración y el desarrollo se enfocan hacia el desarrollo económico pero además, pueden centrarse en la generación de capacidades y las alianzas para la migración regular. El intercambio de conocimientos técnicos entre países de origen y de destino aumentaría la comprensión recíproca sobre los diferentes aspectos de la problemática y contribuiría al mejoramiento de los sistemas jurídicos, control de fronteras, servicios de migración, tramitación administrativa y problemas de las personas internamente desplazadas de los países.

7. Preguntas para orientar la discusión

Con el fin de llevar a cabo una discusión abierta de los distintos temas y planteamientos mencionados, la mesa redonda tendrá dos rondas de debates. La primera será breve y presentada por

el copresidente ecuatoriano y moderada por el copresidente holandés. La segunda será presentada por el copresidente holandés y moderada por el copresidente ecuatoriano. Las preguntas principales de la discusión son las siguientes:

Ronda del debate i) (Ecuador):

1. ¿Qué medidas podemos considerar para mejorar la percepción de los fenómenos migratorios en los lugares de origen y lugares de destino?
2. La xenofobia, el racismo y la discriminación afectan a los migrantes y la sociedad anfitriona. ¿Qué medidas podemos tener en cuenta para eliminar tales prácticas?
3. ¿Es posible indicar mecanismos que combinen la posibilidad de garantizar los derechos de los migrantes irregulares y su acceso a los servicios sociales frente a la presión que este tipo de migración puede ejercer en las comunidades de destino?
4. ¿Es posible identificar nuevos mecanismos orientados a buscar una solución para la migración irregular? ¿O son la regularización y la deportación las únicas alternativas viables?

Ronda del debate ii) (Países Bajos):

1. ¿Cuáles son las causas negativas de la migración irregular?
2. Teniendo en mente estas causas, ¿podemos señalar estrategias conjuntas (entre países de origen, tránsito y destino) para tratar estas causas?
3. ¿Cuáles son las mejores prácticas de cooperación para abordar las causas negativas de la migración y las maneras de hacerlo? ¿Cuáles son las opiniones de los países de origen, países de tránsito y países de destino en ese sentido?

15 de Septiembre de 2010

Apéndice I

Opiniones durante la discusión

En general, las estrategias conjuntas que abordan la migración irregular podrían enfocarse desde dos perspectivas: a) la búsqueda de alternativas para la migración documentada, esto es, mediante programas de regularización o programas de trabajadores huéspedes y, b) a través de alianzas para una mejor gestión migratoria irregular y humana

a) Contribución de los Países Bajos

Como se menciona en otras secciones del presente documento, la migración irregular tiene un número de aspectos negativos distintos. En su mayor parte, los migrantes irregulares no tienen los

mismos derechos que los migrantes regulares y los habitantes de los países de destino. Por otro lado, se asocia la migración irregular al tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos y la explotación de los migrantes. Todos estos motivos conllevan a considerar la pertinencia de reducir al mínimo la migración irregular.g

Una de las soluciones posibles es abrir todas las fronteras a la migración. Es sabido por todos que ésta no es viable ni conveniente, al menos en un futuro cercano y que además, no erradica sin más la migración irregular. Otra sería establecer programas de regularización para las personas que han ingresado en el país de destino irregularmente o que se han vuelto irregulares por prolongar su estadía más tiempo del autorizado en la visa. Ésta sería una solución para algunos países y más aún para la situación del migrante. No obstante, no lo es para los Países Bajos y otros países de destino donde las normativas de inmigración se deciden en general democráticamente y también, hay otras causas concretas. La solución para aquellos que no conocen estas normativas, no se logra simplificándola con un plan regularización. En el contexto europeo, se crearía un polo de atracción en la sociedad holandesa que sufriría tensión. Dicho plan sólo podría aplicarse democráticamente, cosa nada fácil. Resulta evidente que en los Países Bajos no hay suficiente apoyo público para una medida de tal índole. Otro motivo por el cual los planes de regularización no son una solución apropiada en los Países Bajos es que un sistema de seguridad social ampliado sería sumamente costoso.

Con todo, los Países Bajos están interesados en otras soluciones que traten la migración irregular. Según información de la OIM, las alianzas y la cooperación para prevenir y tratar la migración irregular son posibles y están realizándose entre países de origen, países de destino y la asociación de otros interlocutores. Cabe citar el buen ejemplo del Centro de Recursos de Migrantes en Cabo Verde. Otro ejemplo que trata la migración irregular son los proyectos de cooperación técnica para la migración.

En 2008, los ministerios holandeses de asuntos exteriores y de justicia publicaron un documento de política relativo a los criterios de la migración y desarrollo³. Enumera seis ámbitos prioritarios en los que los Países Bajos podrían marcar una diferencia:

1. Enfocar más a fondo la migración en el diálogo del desarrollo y el desarrollo en el diálogo de la migración
2. Promover capacitación institucional de gestión migratoria
3. Apoyar la migración circular y las ganancias derivadas de los repatriación
4. Consolidar la participación de las organizaciones de migración
5. Fortalecer el vínculo entre las remesas y el desarrollo
6. Favorecer un regreso y reintegración sostenibles

Como se mencionó antes, aún no se ha definido la manera exacta en la que el desarrollo podría afectar la migración. Si bien todavía hacen falta mayores estudios en la materia, el fortalecimiento del desarrollo de los países podría disminuir la extensión de la migración y los motivos negativos de la misma (y consecuentemente, el número de personas que migran irregularmente).

Dado que la finalidad de estas seis prioridades políticas es repercutir en el desarrollo, éstas podrían tener consecuencias (indirectas) en la migración irregular. Así pues, en el diálogo de la migración y el desarrollo, es imprescindible tratar ambos temas al mismo tiempo y coherentemente. Utilizando el potencial del desarrollo en la migración, (transferencia de conocimientos, inversión de las remesas, lanzamiento de empresas, generación de capacidad) podemos contribuir al desarrollo sostenible de un país de origen, reducir la pobreza y contribuir a las ganancias derivadas del retorno.

A largo plazo, ello podría aminorar las causas raíces de los incentivos y alicientes que engendran la migración irregular e involuntaria.

El proyecto piloto de los Países Bajos para la migración circular ofrecerá a 160 migrantes, todos con formación profesional, la oportunidad de adquirir experiencia laboral durante un periodo de dos años. Ocuparán vacantes normales en sectores con falta de mano de obra del mercado de trabajo holandés. La formación se impartirá sobre la base de un plan de desarrollo personal y orientado al retorno. Una vez de regreso al país de origen, se ayudará a los migrantes a encontrar (un mejor) empleo, abrir sus propios comercios e invertir sus remesas.

En los Países Bajos, se llevará a cabo un estudio de los migrantes, sus familias y sus empleadores durante tres años. En éste, se analizarán las repercusiones socioeconómicas de la migración en el país de origen. Se elaborarán indicadores que midan esas repercusiones, se recopilarán datos, por ejemplo, del retorno, y se seleccionará un grupo de control con calificaciones idénticas con el fin de analizar adecuadamente los efectos de la experiencia migratoria de los migrantes, sus familias y sus empleadores. El proyecto piloto examinará si la migración circular puede conducir o no, a las 'ganancias triples' (ganancia para el país de origen, el país de destino y el migrante). Responderá a la pregunta si la migración circular puede ser o no un nuevo instrumento en la cooperación al desarrollo. Mostrará si se ha reforzado o no la colaboración con terceros países con respecto al tema de la migración en general.

Las organizaciones de migración podrían desempeñar una función útil proporcionando una imagen clara y verdadera de las vidas de los migrantes en los países de destino, difundir información de la migración regular o los peligros de la migración irregular. Éstas podrían asimismo contribuir a que las iniciativas de desarrollo individual se vuelvan proyectos de desarrollo más importantes y posiblemente más eficaces.

La quinta prioridad es aumentar la efectividad de las remesas con el fin de fortalecer el desarrollo del país de origen y, por tanto, reducir la pobreza (ODM 1). Por último, los Países Bajos intentarán encontrar medidas para los migrantes irregulares ingresados en el país de destino pero que no reúnen los requisitos de residencia, asegurándoles un retorno y reintegración sostenibles en el país de origen.

b) Contribución de Argentina

Cambios en la percepción de los migrantes en la sociedad

Se ha mencionado que la presencia de migrantes de diferentes orígenes puede plantear retos sobre todo en sociedades que fueron tradicionalmente homogéneas. Cabe distinguir estos retos o inquietudes en tres tipos principales, a saber, la seguridad y la delincuencia, los factores socioeconómicos y los factores culturales. No obstante, ¿estos estereotipos comunes que se perciben en los debates públicos aparecen en datos concretos? Probablemente no. Por consiguiente, merece la pena examinar a fondo esta cuestión.

En 2002 la Encuesta Social Europea emprendió un estudio en Europa, revelando que 70 por ciento de los encuestados creían que los inmigrantes empeoraban los problemas de delincuencia en el país. Desde hace mucho, en los medios informativos públicos se difunden estereotipos de los migrantes asociados con el delito. Sin embargo, estas percepciones a menudo no corresponden con las pruebas estadísticas. Tomemos por caso, los datos del Censo de los EUU de 2002 que incluyeron a todos los grupos étnicos y arrojaron las tasas de encarcelamiento de jóvenes: esta tasa fueron inferior para los inmigrantes. Asimismo, en Argentina, los migrantes registraron menores tasas de delito y condenas, y disminuyeron patentemente cuando éstos pudieron regularizar su situación entre 2004 y 2010. En

las tasas de delitos vinculados con los actos delictivos del narcotráfico realizados a través de fronteras internacionales figuran siempre los extranjeros no residentes mientras que los inmigrantes regularizados no aparecen en ellas. Es obvio que los hechos desvirtuados penalizan y satanizan a todos los migrantes irregulares, lo cual incita a que éstos sigan siendo clandestinos. Tales falsedades se impregnan también en torno a los migrantes regulares y residentes de largo plazo.

Además, en algunos países existe el temor de que los migrantes socaven las condiciones socioeconómicas de los nacionales, esto es, suplantándoles en los empleos. En momentos de recesión económica, especialmente, algunos medios informativos y sindicatos pueden señalar a los migrantes de responsables de la crisis y el deterioro de la situación, convirtiéndolos fácilmente en chivos expiatorios de los extremistas políticos. No obstante, los datos muestran de nuevo que los migrantes, a menudo los irregulares, satisfacen las verdaderas necesidades del mercado de trabajo y aceptan empleos en los que no hay suficientes candidatos entre los residentes legales y los nacionales. En Argentina fue así manifiestamente antes y después de la regularización de los migrantes regionales, donde amplios sectores de la economía como el trabajo doméstico, construcción, comercio minorista y agricultura se hubieran colapsado sin el aporte de los bolivianos, paraguayos y peruanos.

Por último, se acepta comúnmente que los migrantes influyen en la diversidad étnica y cultural de una sociedad. Algunos países desarrollados con déficit demográfico persistente y bajo la presión de ciertos grupos políticos, han sido los paladines de los programas de migración circular orientados a suministrar mano de obra de carácter temporal o estacional a sus mercados sin tener que hacer frente a los retos de la integración. En estos planes, los migrantes corren el riesgo de transformarse en mercancía y restringirse sus derechos humanos, por ejemplo, el derecho a la reunificación familiar. Por otro lado, varias naciones no hubiesen podido existir sin la importante y continua afluencia de los migrantes. Muchas de ellas han logrado captar a los migrantes y darles un sentido de pertenencia de la nueva identidad nacional.

Según este punto de vista, es indispensable propugnar la causa de una mayor diversidad e inclusión sociales, y es preciso reforzar medidas contra la discriminación y promover la diversidad. Algunas experiencias como la de INADI (Instituto nacional contra la xenofobia y la discriminación), en Argentina, demuestran que los nuevos mecanismos de enlace con la diáspora pueden ser un instrumento eficaz para detectar y abordar las tendencias xenófobas y discriminatorias que siguen manifestándose en ciertas sociedades anfitrionas.

Proceso de regularización “Patria Grande” en Argentina

Las ventajas e inconvenientes de los programas de regularización se han deliberado extensamente. Los beneficios en el país de destino tienen que ver con la seguridad y el estado de derecho, mientras que para los migrantes y sus familias, una vez regularizados, se encuentran en una mejor posición para superar la exclusión social y económica. En ese sentido, cuando se han descartado las demás alternativas políticas y discutibles como la deportación masiva, la regularización es un instrumento adecuado para tratar la migración irregular, reconociéndose su útil aportación a la sociedad y la protección de los migrantes.

Algunos países han reconocido los efectos socioeconómicos positivos de los programas de regularización, sobre todo en los salarios, la movilidad y la integración. Cabe citar el caso del programa de regularización “Patria Grande” que se aplicó en Argentina de 2006 a 2010. A diferencia de la ley de migración argentina aprobada en 2004 que establece un marco de política general, “Patria Grande” se dirigió fundamentalmente a los trabajadores migrantes de los países de MERCOSUR (miembros plenos y asociados) que residían de forma irregular en Argentina antes de junio de 2006. Hasta la fecha el programa ha beneficiado a 221,845 migrantes que han obtenido la

residencia permanente o temporal, y a otros 423,645 que han iniciado sus trámites de regularización.

Argentina tiene una tradición de inmigración de larga data. Por consiguiente, resulta apropiado exponer las buenas prácticas argentinas en su contexto histórico. Varias corrientes de migración europea dejaron huella en la historia argentina: 1) 1870-1914; 2) 1919-1939; 3) 1945-1960. Ello se debió principalmente a los altos salarios, la prosperidad económica y un sistema jurídico liberal que atrajeron a la inmigración. En el censo nacional de 1914 figuraba que el tercio de la población del país había nacido en Europa. En Buenos Aires, tal índice superaba 50 %.

Luego, en los decenios de 1980 y 1990, Argentina presenció la llegada de flujos de migrantes regionales, motivados por las oportunidades de empleo y altos tipos de cambio monetario. Paradójicamente, el sistema jurídico y las políticas migratorias nacionales se volvían más restrictivos. La constitución nacional de 1853 era inflexible en cuanto a la promoción de la inmigración europea y la nueva realidad de la migración latinoamericano se pasaba por alto en el mejor de los casos. A pesar de ello, en el decenio de 1990, en varios estudios se expuso claramente que los migrantes regionales contribuían económicamente a la sociedad argentina. Entre las nacionalidades referidas, cabe mencionar a los paraguayos, bolivianos, peruanos, chilenos y uruguayos, notándose sobre todo su presencia en los sectores económicos de la construcción, trabajo doméstico, industria textil, comercio minorista y servicios.

A fines del decenio de 1990, se observaron ciertas consecuencias previsibles: la situación estaba creando visiblemente una sociedad de dos niveles en la que la creciente subclase apenas tenía derechos o ninguno (derechos laborales, educación, acceso a los servicios de salud). Además, la legislación vigente favorecía la estigmatización, dándose apoyo a las denuncias ante las administraciones. Incluso algunos sindicatos nacionales poderosos (UOCRA, de la construcción) señalaban a los migrantes regionales por «robar puestos de trabajo». Así pues, los migrantes regionales se convertían idealmente en las víctimas propiciatorias de una situación económica cada vez más compleja.

A nivel macroeconómica se gestó la crisis económica nacional de 2002 y 2003: devaluación de la moneda nacional 300 %; los índices de desempleo subieron a 20% y de subempleo a 17%; el umbral de pobreza de la población 42% y de pobreza extrema 27 %. Para entonces, los migrantes regionales ya eran públicamente el grupo objeto responsable de las altas tasas de delincuencia y desempleo.

En 2003 se introdujo una nueva política migratoria. Ese año hubo un nuevo punto de partida gracias a la decisión política que incorporaba cambios radicales en la protección de migrantes. Fue obviamente un cambio brusco al pasar de las consideraciones de seguridad nacional a una política centrada en el migrante como ser humano. Hoy por hoy, la política está compuesta de dos pilares: la nueva legislación de migración nacional 25.871 (2004) y el programa de regularización de « Patria Grande » (2006). A continuación, en la citada legislación:

- Se reconoce el derecho humano de migrar, inspirado en gran medida de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migrantes 1990.
- Estipula la igualdad de tratamiento entre nacionales y extranjeros.
- Garantiza el derecho de la reunificación familiar.
- Garantiza el acceso a los servicios de salud, educación y asistencia social a los extranjeros sin tenerse en cuenta la condición jurídica del migrante.

Y en el programa nacional de normalización de documentos de «Patria Grande» de 2006:

- Enfoca a los nacionales de MERCOSUR y países asociados: Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- Garantiza el derecho de residencia, salida y reingreso a Argentina.
- Garantiza el derecho de cursar estudios y obtener permiso de trabajo.
- Ofrece un primer paso para conseguir la residencia permanente.

Hechos y cifras: 221,845 migrantes regionales han obtenido residencia permanente o temporal y otros 423,645 han iniciado su trámite de regularización.

Una evaluación de estas buenas prácticas de Argentina debería tomar en consideración los siguientes hechos y cifras:

- Desde 2004, el desempleo ha bajado a 8 % y el subempleo tiene un índice análogo.
- Los índices de pobreza disminuyeron de 54 % a 23.4 % y la pobreza extrema de 27.7 % a 8.2%.
- La incidencia de extranjeros en la cifra total de sentencias penales se ha mantenido alrededor de 28 %, sin embargo, se atribuye actualmente 70 % de extranjeros al narcotráfico y delitos conexos que atañen sobre todo a los extranjeros en tránsito y no a los residentes regulares.
- 59.1% de la población argentina opina que los migrantes deberían disfrutar de los mismos derechos humanos que los de los nacionales (salud, educación, acceso a la justicia).⁴

c) México: programas de regularización y gestión de la migración irregular

Desde 2000 México ha reconocido los efectos positivos de la migración legal, poniendo en marcha seis Programas de Regularización Migratoria mediante los cuales los extranjeros que viven en México pueden obtener un documento migratorio si cumplen uno de los siguientes requisitos: un trabajo lícito, haberse casado con mexicano o residente en México, tener un familiar de primer grado residente documentado en México, o haber convivido durante un año o más con mexicano o residente en México. Los principales beneficiarios del programa fueron nacionales centroamericanos. Desde 2000 se ha regularizado un total de 23,000 extranjeros.

Con respecto a la repatriación de extranjeros indocumentados en México, el 5 de mayo de 2006, se firmó un memorando de entendimiento entre México y los principales países centroamericanos de origen de flujos migratorios (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua). Desde 2007 a 2009, un promedio anual indica que 59,000 extranjeros se repatriaron de manera segura gracias al citado programa.

México firmó asimismo un memorando de entendimiento con los Estados Unidos en materia de una repatriación segura, ordenada y humanitaria autorizando la recepción en el INM de 570,000 mexicanos repatriados por las patrullas fronterizas anualmente entre 2007 y 2009.⁵ Cerca de 14,000

⁴ Encuesta del Infobarómetro, mayo de 2010.

⁵ Se han firmado varios acuerdos locales para la repatriación de mexicanos entre las autoridades locales de México y los Estados Unidos, a saber, Baja California, México, con Calexico y San Diego, EEUU; Sonora, México, con Nogales,

de éstos fueron trasladados a la ciudad de México en el marco del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior. Este programa es una alianza entre los gobiernos de México y los Estados Unidos desde 2004 para la protección de los migrantes mexicanos en el corredor de Sonora y Arizona durante la estación del verano cuando se produce el mayor número de muertes debido a las altas temperaturas.

Además de lo anterior, en 2008, el INM inició el Programa de Repatriación Humanitaria en asociación con los gobiernos estatales y locales, empresarios y organizaciones de la sociedad civil locales. Actualmente, el programa emprende sus actividades en todos los estados de la frontera norte con el fin de asistir a los mexicanos repatriados proporcionándoles alimento, albergue, comunicación con la familia, atención médica de emergencia, viaje al lugar de origen e información sobre vacantes de empleo en México. En 2009, 182,000 mexicanos repatriados aceptaron uno o más de los servicios que ofrecen este programa.

Los Grupos Beta⁶, o Grupos BETA de Protección a Migrantes, operan en México desde 1990. Estos grupos están compuestos por oficiales del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, los cuales están capacitados para rescatar, proteger y orientar a los migrantes en situaciones vulnerables. No arrestan a los migrantes indocumentados. Los 16 Grupos Beta están desplegados en los lugares principales de las fronteras del norte y sur de México, y algunas zonas de tránsito reconocidas. Desde 2007 a 2009 han asistido a cerca de 250,000 migrantes al año, ya sean mexicanos o extranjeros indocumentados en tránsito hacia los Estados Unidos.

d) Contribución de la OIM

Las estrategias de información conjunta de los países de origen pueden alertar de los riesgos de la migración irregular así como de los beneficios del desplazamiento a través de los canales de migración legales. Una buena práctica es el Centro de Recursos de Migrantes, en Cabo Verde, que funciona con la asistencia de Portugal, principal país de destino, Tales estrategias seleccionan como objetivo determinadas regiones propensas a una mayor migración irregular y han de ponerse en práctica a través de una alianza entre el gobierno regional o estatal y la sociedad civil.

En países grandes como la India que cuenta con numerosas regiones aisladas, las estrategias de información tienen mayor éxito cuando se llevan a cabo en colaboración con las ONGs locales. Esta es una importante conclusión de un seminario sobre la prevención de la migración irregular, impartido en 2010, por la OIM y el ministerio de asuntos indios de ultramar (*Ministry of Overseas Indian Affairs*) bajo los auspicios de la UE que financia un proyecto de la movilidad de los trabajadores entre la Unión Europea y los tres países de Asia Meridional, es decir, Bangla Desh, India y Nepal (véase también el Informe sobre Migración Internacional o WMR, en sus siglas en inglés, de 2008, capítulo 8, cuadro 8.4 referente a la iniciativa destinada a prevenir la trata de niñas de Nepal a la India); (Para una evaluación inicial de los Centros de recursos para migrantes, véase el último documento de estudio de la OIM, Núm. 40 de los CRM).

En el contexto de la regularización de la situación de los migrantes regulares en los países anfitriones, cabe citar recientes ejemplos interesantes de iniciativas conjuntas como el convenio de regularización bilateral celebrado entre Portugal y Brasil, y el pequeño proyecto financiado por la

Phoenix, Tucson y Douglas, EEUU.; Chihuahua, México, con Presidio, EEUU; Coahuila, México, con Eagle Pass, EEUU; etc.

⁶ De conformidad con el Artículo 137 del Reglamento de la Ley General de Población, se establece que la Secretaría de Gobernación podrá crear grupos de protección del migrante en el territorio mexicano. En el Artículo 138, se estipula además que INM coordinará el funcionamiento y las tareas de estos grupos.

OIM para la regularización de los peruanos en Ecuador, el cual abarca la formación conjunta de los oficiales de fronteras en el tema de la regularización. Si bien hay claras diferencias de opinión sobre el alcance, el valor, las repercusiones de los programas de regularización y, en particular, con respecto a la afirmación sin fundamento de que éstos inducen una migración irregular creciente, la legalización de una situación laboral no autorizada de los migrantes irregulares tiene evidentemente efectos positivos en el desarrollo, tanto en el desarrollo y la seguridad humanos como los resultados de desarrollo en los países de origen y los países de destino.