

Debate Final del FMMD 2011, Ginebra, 1-2 de diciembre de 2011¹

Informe de Síntesis del Tema II²

Sesiones de Trabajo sobre: *Tratar la Migración Irregular a través de Estrategias Coherentes de Migración y Desarrollo*

El programa del Tema II del FMMD 2011 explora ciertos desafíos importantes que plantea la migración irregular para el desarrollo, en particular en lo que respecta a los derechos humanos y la vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular. Hace tiempo que se ha identificado la relación entre la migración irregular y el desarrollo de diversas maneras. Los bajos niveles de crecimiento económico y la falta de oportunidades de empleo fomentan el movimiento irregular. Otros factores suplementarios, como la inestabilidad política, conflictos, persecuciones, violaciones de los derechos humanos y desastres naturales, pueden aumentar la vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular. El estado de desempoderamiento de los migrantes irregulares reduce su capacidad de contribuir al desarrollo.

La migración irregular no tiene una definición clara y universalmente aceptada.³ Se trata de una cuestión compleja, ya que los desplazamientos irregulares a menudo siguen de cerca a la migración regular, por ejemplo en respuesta a oportunidades económicas percibidas o reales en los países de destino, pero también con frecuencia corresponden a una insuficiencia de oportunidades de migración legal. La migración irregular nace de, y puede conducir a, formas de vulnerabilidad que pueden comprometer gravemente la salud, el bienestar, el desarrollo humano y la vida de las personas.

Durante las discusiones del FMMD 2010 sobre la migración irregular se profundizó en este importante asunto que fue mencionado por primera vez en una sesión de Mesa Redonda en Manila en 2008. Las reuniones temáticas del FMMD 2011 en El Salvador y Turquía discurren a partir de las recomendaciones formuladas en Puerto Vallarta que el FMMD debe seguir discutiendo sobre estrategias conjuntas para abordar la migración irregular. En ambas reuniones temáticas participaron una combinación de gobiernos, representantes de la sociedad civil y organizaciones internacionales de diversas regiones.

Reuniones Temáticas:

- a) ***Cooperation Strategies among States to Address Irregular Migration: Shared Responsibility to Promote Human Development (Estrategias de Cooperación entre los***

¹ Este documento fue originalmente escrito en inglés. En caso de duda o inconsistencia, la versión en inglés es la que prevalece.

² Esta Síntesis de Tema se ha preparado en consulta con un equipo gubernamental integrado por Australia, El Salvador, Indonesia, México, Filipinas, Turquía, Suiza y los Estados Unidos.

³ Véase, por ejemplo, el *Glosario sobre Migración* de la OIM, 2006: "Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. [...] Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país." (p. 40).

Estados para abordar la Migración Irregular: Responsabilidad Compartida para Promover el Desarrollo Humano), San Salvador, 4-5 de octubre de 2011⁴

- b) *Addressing Irregular Migration through Coherent Migration and Development Strategies* (*Abordar la Migración Irregular a través de Estrategias Coherentes de Migración y Desarrollo*), Estambul, 13-14 de octubre de 2011⁵

1. Introducción

La ONU estima que alrededor del 10-15% de los migrantes internacionales (alrededor de unos 214 millones) se encuentran en algún tipo de situación irregular. Sin embargo, los datos globales sobre la migración irregular siguen siendo escasos e inexactos, entre otras cosas debido a la complejidad del fenómeno (a menudo estrechamente relacionado con la migración regular), su naturaleza clandestina, y la falta de capacidad (y en algunos casos la voluntad) para supervisar y recopilar datos sobre la migración irregular.

Las dos reuniones temáticas procuraron ampliar el diálogo sobre la migración irregular y el desarrollo, y establecer un espacio firme en el FMMD para compartir conocimientos, experiencias e ideas acerca de la cooperación internacional para abordar las causas y los efectos de la migración irregular conexos al desarrollo, de manera que se fomente el desarrollo humano. Los participantes se esforzaron por encontrar soluciones integradas e interdisciplinarias que equilibren los intereses nacionales e individuales (de los migrantes), las cuestiones de seguridad fronteriza y los derechos humanos fundamentales y los intereses de los gobiernos, los migrantes, la sociedad civil y otros actores afectados por la migración irregular. Los objetivos específicos de las reuniones en El Salvador y Estambul fueron los siguientes:

- Analizar las causas de la migración irregular y abordar los diversos impactos de ésta en los países de origen, tránsito y destino.
- Intercambiar información sobre las prácticas bilaterales, regionales e internacionales, estrategias y modelos diseñados para proteger a los migrantes en situación irregular y para ofrecer alternativas viables a la migración irregular.
- Identificar las condiciones y mecanismos para una colaboración eficaz entre los países de origen, tránsito y destino con el fin de abordar las causas de la migración irregular relacionadas con el desarrollo.

2. Principales Asuntos y Resultados

Los participantes reconocieron que la migración irregular tiene una serie de causas y consecuencias negativas. En los países de origen, la falta de empleo y de desarrollo sostenible es una causa muy común que lleva a muchas personas a buscar oportunidades en el extranjero. Sin embargo, otros factores no económicos, tales como conflictos, abusos contra los derechos humanos, la inestabilidad política y la falta de burocracias y sistemas de justicia establecidos y meritocráticos, también pueden inducir a la gente a emigrar, a menudo de manera irregular. Sobre todo, cuando no hay una información adecuada sobre las oportunidades y los riesgos de trabajar en el extranjero y/o cuando los canales regulares de migración son inaccesibles, complejos o, simplemente, demasiado caros. La actuación de intermediarios/agentes de la

⁴ La reunión en San Salvador fue acogida por el Gobierno de El Salvador y copresidida por El Salvador y el Gobierno de México. Recibió el apoyo de la Presidencia suiza y de la OIM, y asistieron 73 participantes, incluidos los gobiernos de África, Asia-Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, Canadá y EE.UU., así como organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil.

⁵ La reunión en Estambul fue acogida por el Gobierno de Turquía y copresidida por Turquía y el Gobierno de Suiza. Recibió el apoyo del ICMPD y asistieron 61 participantes, incluidos los gobiernos de África, Asia, América Latina, Europa, Australia y EE.UU., así como organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil.

migración fraudulenta anuncian oportunidades falsas, se aprovechan de las vulnerabilidades y provocan migración (irregular).

En los países de destino, la inmigración irregular puede conducir a una erosión de la confianza pública en la integridad y la eficacia de los sistemas de migración (y asilo), debido a una amenaza real o percibida y la creciente competencia por los escasos empleos. Los sentimientos xenófobos tienden a aumentar allí donde hay percepciones mal informadas sobre los migrantes, falta de coherencia entre la migración y la planificación del mercado laboral, y una carencia de mecanismos de apoyo para los migrantes vulnerables. La migración irregular también puede afectar negativamente a comunidades de migrantes establecidas y a las diásporas.

La migración irregular también pone en peligro el bienestar y la vida de los migrantes y sus familias. Un gran número indeterminado de migrantes irregulares muere cada año tratando de cruzar fronteras terrestres y marítimas. Los traficantes obtienen grandes cantidades de dinero, y los tratantes de personas, así como ciertos empleadores y contratistas, explotan sin piedad a las mujeres y los hombres migrantes en situación irregular, obligándoles a ejercer un trabajo poco pagado, precario y degradante, incluyendo la esclavitud.

Las cuestiones específicas discutidas y los resultados alcanzados fueron los siguientes:

- i) La migración irregular, como la migración regular, es en la mayoría de los casos una estrategia de adaptación para los migrantes que buscan mejorar su economía y sus condiciones de vida. No es un fin en sí mismo. No obstante, si bien la migración regular e irregular comparten ciertas motivaciones iniciales, los movimientos irregulares a menudo pueden ser causados por una demanda de mano de obra informal y barata o un acceso inadecuado al empleo legal, y facilitados por las redes de tráfico y de trata de personas.
- ii) Los migrantes irregulares contribuyen al desarrollo en sus países de origen, no sólo a través de sus remesas sino también de otras maneras, pero su vulnerabilidad a la explotación, la falta de acceso a la educación y la salud, la movilidad reducida, los bajos ingresos, etc. limitan esta contribución.
- iii) Los participantes confirmaron a la luz del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2009, que las políticas y programas para asegurar que la gente se mueva con seguridad y legalmente también pueden resultar en una mayor eficiencia económica, equidad social y contribución al desarrollo.
- iv) Existen diferentes perspectivas sobre la migración irregular, incluyendo diferentes intereses: para garantizar la confianza del público, los gobiernos deben mantener políticas de migración y asilo que aborden la migración irregular de manera eficaz, pero también deben respetar los principios fundamentales de protección; algunos empleadores pueden estar ante todo interesados en ocupar puestos de trabajo con mano de obra barata, y los grupos de defensa, los sindicatos y los organismos internacionales suelen hacer hincapié en la necesidad de garantizar la protección de los migrantes en situación irregular contra la explotación.
- v) Se requiere por consiguiente instaurar mecanismos eficaces de interacción y diálogo entre gobiernos, sociedad civil y otros actores interesados. Estos mecanismos deberían adoptar la forma de consultas formales y permanentes a nivel nacional, regional y mundial. Los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado tienen interés en actuar conjuntamente para mejorar la investigación, la información, los servicios de apoyo, la defensa y la creación de capacidad en los países de origen, tránsito y destino. Esto contribuye a fortalecer los vínculos entre migración y desarrollo en todos los puntos del ciclo de la migración, lo que, a su vez, por lo general mejora las

condiciones de los migrantes durante la migración. Tales iniciativas conjuntas, sin embargo, deben ser dirigidas por los gobiernos.

- vi) Los gobiernos de los países de destino tienen la responsabilidad primordial de proteger los derechos y las prerrogativas de todas las personas en su territorio, incluidos los migrantes irregulares. Y los gobiernos de los países de origen mantienen su responsabilidad en lo que concierne sus nacionales en el extranjero, independientemente de su condición, y por lo tanto comparten una responsabilidad común con los países de destino.
- vii) El proceso de migración irregular se inicia mucho antes que el movimiento en sí, y la decisión final de desplazarse a menudo se basa en la percepción errónea de los posibles beneficios económicos y de otra índole en el extranjero. En esta “etapa previa a la migración”, las medidas adoptadas por los gobiernos y actores no gubernamentales en los países de origen para desalentar la migración irregular pueden beneficiarse de unas intervenciones más integrales, tales como la promoción del desarrollo local; el análisis del mercado laboral local, las características de los ingresos y la calidad de los empleos disponibles; el abordar las condiciones socioeconómicas y las expectativas de los migrantes potenciales, y el fomento de un “sentido de arraigo” en la comunidad de origen.
- viii) En algunos países o comunidades emerge una “cultura de la emigración”, donde la migración (incluida la migración irregular) se considera como la respuesta a casi todos los problemas de la vida, tanto individual como colectivamente. Los gobiernos y otros actores necesitan abordar este fenómeno de forma proactiva, por ejemplo, a través de campañas de información específicas sobre los peligros de la migración irregular, las realidades a las que se enfrentan los migrantes en los países de acogida, etc.
- ix) El debate sobre el fenómeno de la migración irregular no puede entenderse en su totalidad sin tener en cuenta el proceso de globalización y sus impactos en los Estados, sus economías, sociedades y culturas. Los retos planteados por la migración irregular deben ser abordados a través de políticas que van más allá de los enfoques de gestión y de control de fronteras. Sin lugar a dudas, la globalización ha causado grandes disparidades y asimetrías entre los países. Estos aspectos deben ser evaluados a través de un enfoque integral, para encontrar respuestas equilibradas que tengan en cuenta los factores que impulsan la migración irregular, y el diálogo y la cooperación internacionales basados en el principio de la responsabilidad compartida.
- x) La mejora y la sostenibilidad de la cooperación interestatal sobre la migración y el desarrollo se consideran como parte de un enfoque integral y coherente con miras a abordar las causas y los efectos de la migración irregular. Las acciones interestatales en materia de migración y desarrollo a menudo son más eficaces a través de acuerdos de cooperación bilaterales o regionales que puedan negociar condiciones mutuamente favorables para los migrantes y para los países de origen y destino. Con la apertura de canales legales para la movilidad laboral en torno a las necesidades identificadas de todas las partes, es probable que estos acuerdos ayuden a mitigar los factores (en los países de origen y destino) que causan o fomentan la migración irregular.

La cooperación bilateral y regional también debe ir más allá de los meros acuerdos laborales y de readmisión, e incluir un soporte para la creación de capacidad y para las inversiones en la economía local con el propósito de promover y sostener la creación de puestos de trabajo. Además, hay que reconocer que los desafíos de la migración irregular no pueden resolverse todos a través de acuerdos de cooperación. Una gestión interna más eficaz de la migración irregular, incluyendo el cumplimiento de las leyes sobre la migración, que ofrecen una protección adecuada a los migrantes vulnerables y a los solicitantes de asilo, forma también parte de la ecuación.

- xi) Reconocer y respetar los distintos intereses, valores y necesidades de todos los actores puede ayudar a los Estados a establecer alianzas entre ellos basadas en la confianza. El compromiso sostenido de los países de origen de asumir la responsabilidad del bienestar de sus propios nacionales en el extranjero y concretamente de cooperar en la resolución de las dificultades en el caso de migración irregular, es capital para alianzas exitosas en este ámbito.
- xii) Los datos sobre la migración irregular son cruciales para alcanzar una percepción común y una mejor comprensión de la migración irregular. Muchos gobiernos carecen de estos datos, y debe haber más cooperación entre países de origen, tránsito y destino para recopilarlos. Los Perfiles de Migración pueden ser una herramienta útil para este propósito, y los diálogos regionales también pueden servir para recopilar e intercambiar datos.
- xiii) Se hizo una presentación de varias prácticas para apoyar y proteger a los migrantes desde la perspectiva del país de origen, el país de destino y los acuerdos de cooperación interestatal y regional:
- Ecuador ha establecido centros/refugios para migrantes (Casas del Migrante) en Ecuador y en el extranjero para apoyar y proteger a sus inmigrantes y emigrantes. Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua utilizan sus redes consulares para difundir información y facilitar el acceso a los servicios a sus emigrados. El Salvador ha establecido un observatorio para el seguimiento de la situación de sus nacionales en el extranjero, especialmente durante el tránsito, y para permitir al gobierno desarrollar políticas específicas y estrategias de “servicios de protección”. Estos modelos podrían contribuir de alguna forma en la promoción y difusión de los beneficios económicos, sociales y culturales de la migración (incluida la migración irregular), y ayudar a luchar contra las percepciones erróneas acerca de la migración.
 - Honduras y México han establecido programas de información y referencia para sus comunidades de emigrantes en los países de acogida como los EE.UU. acerca de la información sanitaria, la medicina preventiva y la promoción de la salud. El Salvador y México también ofrecen cursos virtuales de educación a sus nacionales en el extranjero. Los países de destino como Belice, Brasil, República Dominicana y Alemania, ofrecen algunos servicios gratuitos de salud pública para los migrantes y sus familias en situación irregular (en Suiza, el seguro médico es obligatorio, y las compañías de seguros tienen la obligación de asegurar a cualquiera independientemente de su condición).
 - En México, el curso de formación gratuito para oficiales de la migración para la protección de menores no acompañados (OPI), a disposición de otros países, ofrece un buen modelo para su reproducción (ver el FMMD de Puerto Vallarta y la Plataforma de Alianzas del FMMD). El Salvador también ha aprobado una ley para proteger a los migrantes y sus familias. En el destino, países como Alemania y los Países Bajos ofrecen servicios especiales para los niños vulnerables en situación irregular.
 - También se practicó en algunos países de Europa y América Central la regularización de la situación inmigratoria de los migrantes irregulares a largo plazo que tienen empleo y hogar en el país de acogida como una forma de reducir la vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular. Se instó a los gobiernos a continuar con esta política.
 - Zimbabwe mostró que el empleo ilegal de migrantes irregulares de Zimbabwe por una empresa sudafricana finalmente terminó en un acuerdo entre Zimbabwe y Sudáfrica para regularizar a estos trabajadores, en base a las demandas reales de la empresa (y la necesidad real de la economía de este tipo de empleo).
 - Los comités o consejos multisectoriales en el gobierno pueden ayudar a lograr la coherencia institucional en la gestión de la migración laboral y la protección, apoyo y desarrollo de los migrantes y sus familias. El Consejo Nacional de Brasil sobre la Migración, que comprende 9 ministerios y comités que trabajan en estrecha colaboración con la sociedad civil, es un

modelo a repetir en otros lugares. El Salvador presentó un modelo de gestión tripartita de migración laboral, con la participación del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM. Para lograr una coherencia entre la necesidad de gestionar la migración y proteger los derechos individuales, toda la legislación migratoria nacional debe ser revisada y puesta en conformidad con las leyes internacionales de derechos humanos.

- Los marcos interestatales para la gestión de la migración laboral temporal y circular, que comprometen al gobierno, al sector privado y a organismos internacionales como la OIM, tienen más posibilidades de disminuir la necesidad de los migrantes de recurrir a la migración irregular. Se presentó el programa de migración laboral temporal de Senegal con España como una buena práctica. Se acordó que la migración circular debe ser promovida y repetida como una buena práctica entre los Estados para facilitar una movilidad laboral segura y con empoderamiento.
- Australia, durante los últimos tres años, ha probado con eficacia un programa de movilidad laboral para hacer venir trabajadores temporales a Australia a partir de Estados-Islandia del Pacífico (Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme), que incluye un conjunto de medidas complementarias de apoyo social.
- Suiza está concluyendo Alianzas de Migración con una serie de países de origen basadas en un equilibrio entre sus respectivos intereses. Si bien las alianzas se centran en los ámbitos tradicionales, tales como la normativa para la readmisión y visados, también poco a poco se adentran en ámbitos más amplios, tales como intercambios para la formación profesional y los períodos de prácticas.
- Francia ha firmado 13 acuerdos con países terceros, y varios otros están en proceso de negociación. Estos acuerdos crean un marco de debate entre Francia y los países de origen sobre la migración irregular y la forma de canalizar y mejorar las políticas de empleo y las medidas de formación profesional en ambos países. El acuerdo entre Francia y Túnez, por ejemplo, aumenta la expedición de visados entre los dos países y el intercambio de jóvenes profesionales. También aborda la migración irregular a través de una mejor cooperación entre los organismos de aplicación de la ley.
- El Marco de Cooperación Regional para abordar los movimientos irregulares y luchar contra el tráfico de personas en la región Asia-Pacífico, elaborado en consulta con el ACNUR y acordado a través del Proceso de Bali sobre el Tráfico y la Trata de Personas y otros Delitos Transnacionales Conexos, con el firme apoyo de los Copresidentes Indonesia y Australia.

3. Mensajes Esenciales al Debate Final

Además de los resultados y mensajes generales descritos anteriormente, los siguientes **resultados/propuestas concretos** de las reuniones en San Salvador y Estambul encarnan los mensajes esenciales para el debate final:

- a) **Establecer un diálogo permanente dentro del FMMD para tratar la migración irregular** y cuestiones afines en materia de desarrollo y derechos humanos, basado en la responsabilidad compartida de todos los Estados para abordar este fenómeno a través del diálogo y la cooperación.
- b) **Alentar a los países a establecer o fortalecer el uso de las redes consulares** de los países de origen, para proporcionar un apoyo eficaz a los migrantes y la protección de sus derechos.
- c) **Apoyar a los países de origen en las intervenciones y acciones integrales** encaminadas a desalentar la migración irregular.
- d) **Crear consejos, comités o grupos de trabajo a nivel nacional** para la atención, la protección y el desarrollo humano de los migrantes y sus familias.

- e) **Considerar el establecimiento de un grupo de trabajo del FMMD centrado en la migración laboral**, particularmente las formas irregulares de la migración laboral, para probar y poner en práctica las lecciones y los modelos que ofrecen los instrumentos marco existentes (como el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales y otras herramientas guía similares de organizaciones internacionales especializadas).
- f) **Dedicar un espacio virtual en la web del FMMD (Plataforma)** para intercambiar información sobre buenas prácticas en la atención de la migración irregular.

4. Preguntas para orientar el Debate Final

- i) ¿Cuál es la interacción entre la migración irregular y el desarrollo? ¿Dónde y cómo se conectan estas dos cuestiones a los efectos de identificar respuestas políticas adecuadas a la migración irregular?*
- ii) ¿Cuáles son los elementos básicos del éxito para asegurar que las políticas nacionales para la aplicación de las leyes de migración, la prevención de la migración irregular y la protección de los derechos y la dignidad del migrante se refuerzan mutuamente?*
- iii) ¿Cómo pueden los países de origen y destino adoptar medidas conjuntas para tratar las causas de la migración irregular?*

02 de noviembre de 2011