



**Manila, Filipinas, 27-30 de octubre 2008**

**MESA REDONDA 2: UNA MIGRACIÓN SEGURA Y REGULAR PUEDE  
ALCANZAR EFECTOS CONTUNDENTES EN EL DESARROLLO  
(Coordinadora - Dra. Irena Omelaniuk)**

**Sesión de la Mesa Redonda 2.2**  
**Gestión migratoria y reducción al mínimo de los efectos negativos de la migración irregular<sup>1</sup>**  
**Copresidentes:**  
**Gobierno de Australia**  
**Gobierno de Tailandia**  
  
**Jueves 30 de octubre de 2008**  
**9.00 – 12.00 horas**

## **RESUMEN**

Cuando los gobiernos gestionan la migración de forma integral, es decir, equilibrando la facilitación de la migración regular con la aplicación de medidas eficaces contra la migración irregular, aumentan las opciones y posibilidades de las personas a migrar de forma segura y productiva. A su vez, ello incrementa los impactos positivos de la migración sobre el desarrollo de los migrantes, sus familias y los países de origen y de destino. Crece la credibilidad de la migración y, por tanto, fortalece la confianza entre los países, sentando las bases de cooperación en diversos planos, incluidas las posibilidades de migración ulteriores. Todos los países de origen, de tránsito y los de destino desempeñan un papel importante en ese sentido.

En el presente documento presta apoyo al debate de la sesión 2.2 de la Mesa Redonda de GFMD en que se examinan algunos ejemplos útiles de los modos de gestión eficaz de los gobiernos en materia de la migración irregular e indica los enfoques políticos de ambos extremos del trayecto migratorio, los cuales pueden aminorar los riesgos de los migrantes e intensificar las ventajas de todos.

## **1. MARCO CONCEPTUAL**

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado por los Gobiernos de Australia y Tailandia en colaboración con la coordinadora de la Mesa Redonda. Recurre en parte a comentarios y aportaciones del grupo de gobiernos miembros de la sesión de la Mesa Redonda así como de estudios y conclusiones de otros expertos y organizaciones no gubernamentales. La finalidad del documento es informar y facilitar las deliberaciones de la sesión 2.2 durante la reunión de GFMD en Manila, en octubre de 2008. No aborda de manera exhaustiva el tema de la citada Mesa Redonda y no refleja necesariamente las opiniones de los organizadores del GFMD o gobiernos u organizaciones que ha participado en el proceso GFMD. En toda reproducción, ya sea parcial o total, del presente documento se deberá citar su procedencia.

## 1.1 Definiciones y contexto

Al no haber definiciones claras o aceptadas universalmente de ‘gestión migratoria’ y ‘migración irregular’, se utilizarán las siguientes definiciones de trabajo para los propósitos del presente documento:

*Gestión migratoria* – los numerosos sistemas gubernamentales e intergubernamentales de gestión humana y ordenada de la movilidad transfronteriza para el ingreso, residencia y trabajo de extranjeros dentro de las fronteras estatales, el amparo de refugiados y personas en necesidad de protección.<sup>2</sup> Para los fines de la Mesa Redonda 2.2, puede también significar la gestión de emigración de nacionales orientada a alcanzar resultados de desarrollo máximos y medidas conjuntas adoptadas entre los estados para los flujos transfronterizos ordenados.

*Migración irregular* – cuando el movimiento, residencia y/o trabajo en el exterior tienen lugar fuera de las normas reguladoras de los países de origen, de tránsito y de destino. Para los países anfitriones, el migrante no tiene la autorización o documentos requeridos conforme a las leyes de inmigración para ingresar, residir o trabajar en ese lugar. Las personas suelen ingresar legalmente y luego, se quedan más tiempo del indicado en sus visados. Para los países de origen, la migración regular puede significar que una persona cruza una frontera internacional sin pasaporte o documento de viaje válidos o que ella no satisface los requisitos administrativos para salir del país. La acepción de este término no se limita a la explotación y al tráfico de seres humanos.<sup>3</sup>

Para los objetivos de esta discusión, un ‘enfoque integral’ de la migración tiene en cuenta los objetivos humanitarios, de desarrollo y económicos y, al mismo tiempo, garantiza la integridad de fronteras. El término ‘migración’ se refiere aquí a formas de movilidad transfronteriza de periodos temporales así como prolongados, en particular, para fines laborales. Las principales suposiciones subyacentes del debate en materia de los motivos y modos para mejorar la gestión migratoria, en particular, la migración irregular son los siguientes:

- a) La migración regulada (inmigración o emigración) podría aportar mayores beneficios (para los migrantes, el país de origen y el país de destino) que las formas migratorias irregulares.
- b) Las medidas destinadas a corregir la migración irregular y la aplicación adecuada de las mismas pueden ampliar los beneficios derivados de la migración regular gestionada (véase también la sesión 2.1).
- c) La migración suele ser una cuestión que necesita una combinación de respuestas nacionales, regionales e internacionales. La cooperación regional o internacional con un enfoque integral aportará beneficios mayores.
- d) La generación de capacidad, en particular en los países en desarrollo, dirigida a gestionar mejor la migración (regular e irregular; inmigración y emigración) de forma integral es esencial para encauzar los beneficios migratorios al desarrollo.

En el presente documento se argumenta que un enfoque integral ofrece probablemente más protección y empoderamiento a los migrantes, logrando mayor impacto sobre el desarrollo económico y un desarrollo de largo plazo. La aplicación de medidas contra aquellos que sacan provecho de las formas irregulares de la migración es fundamental para proteger el estado de derecho, que a su vez, pueden defender a los migrantes de la hostilidad pública contra la migración. Cuando los países logran esto, individual y conjuntamente, tanto países

---

<sup>2</sup> Véase también ‘gestión migratoria’ del Glosario de la OIM de Migración, 2004.

<sup>3</sup> Se conoce también a los migrantes irregulares como migrantes ilegales, no autorizados o indocumentados. “Migración irregular” fue aprobada en la Resolución 3349 del 9 de diciembre de 1975 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Véase el Glosario de la OIM de la Migración; *Guild* 2004; IOM (disponible).

desarrollados y en vías de desarrollo, se afianza la integridad de la migración, consolidándose la cooperación y confianza entre países y además, en distintos ámbitos políticos.

Allí donde hay políticas fragmentarias, inadecuadas o ninguna, aquellos que delinquen en la explotación y el tráfico de seres humanos, empleadores y los mismos migrantes se aprovechan de los puntos débiles, poniendo en peligro las vidas y el bienestar de los migrantes y sus familias. Los migrantes víctimas de agentes y empleadores sin escrúpulos tienen recursos limitados de asistencia jurídica, atención médica y otros servicios de apoyo integrados, también de servicios financieros que les permitan enviar, invertir, obtener préstamos y alcanzar solvencia económica. (Banco Mundial 2006c). Asimismo, esas posibilidades se ven reducidas a consecuencia de las deudas contraídas con los traficantes, las cuales que pueden tardar años en reembolsarse, o por falta o escasez de ganancias como en casos de las víctimas del tráfico ilegal.

La explotación y el tráfico de seres humanos entraña, sin duda, costos a la salud física y psicológica de los migrantes y sus familias así como probablemente a los sistemas de salud pública de los países de origen y de destino. Allí donde las mujeres y niños son víctimas del tráfico y , las familias sufren y en algunos casos se desintegran. Las economías en vías desarrollo pueden agotar su capital humano y privarse de elevadas ganancias financieras y calificaciones de los trabajadores del exterior. Los países de origen y de destino sufragan los costos socioeconómicos de estas pérdidas o las necesarias prestaciones sociales de los grupos y comunidades vulnerables del país anfitrión.

La aplicación de medidas por sí solas no ha impedido o resuelto las formas de migración irregulares. Éstas medidas podrían originar mayor clandestinidad de los contrabandistas y traficantes e incrementar los costos y riesgos de los migrantes y la sociedad (De Haas 2008; Schloenhardt 2008). Los países buscan cada vez más un conjunto integral de medidas que coordinen su aplicación con programas de admisión más diversificados y transparentes, sistemas de visados y permisos de residencias más eficaces, creación de capacidad y cooperación con los países asociados. Este enfoque es necesario en ambos extremos del espectro migratorio. A modo de ejemplo, allí donde hay programas integrales de gran magnitud para la movilidad y el trabajo en el exterior regulados, con bajos costos y protegidos, como en el caso de Filipinas, la incidencia del tráfico es relativamente inferior a la de otros programas menos eficaces en cuanto a la administración. Sin embargo, no todos los países están dotados de los medios y están dispuestos a adoptar tal enfoque integral, por tanto, en el documento reitera la necesidad de generación de capacidades.

*Dados estos desafíos, ¿qué enfoques aplican los gobiernos, o deberían hacerlo, orientados a corregir la migración irregular, redundando en beneficios mutuos para los migrantes, sus familias y gobiernos interesados? Al abordar esta cuestión, la Mesa Redonda 2.2 complementará el debate de la Mesa Redonda 2.1.*

## **1.2 Vínculos entre migración y desarrollo**

### ***1.2.1 Los datos y la investigación de la migración irregular y el desarrollo son limitados***

Los datos de la migración irregular son escasos y dispares. Por su propia naturaleza, la migración irregular es difícil de medir ya que tiene lugar sin ser vista ni medida por medio de sistemas de gestión de movimiento legítimos.

En 2004, la OIT estimó que los migrantes en situación irregular representaban entre 10 y 15% del total del contingente migratorio. Actualmente, esto ascendería entre 20 y 30 millones de migrantes irregulares, sin tener en cuenta las variaciones regionales y nacionales (OIT 2004). El Centro de Investigación para el Desarrollo de la Política de Migración (ICMPD, en sus siglas en

inglés) estima que entre 2 a 4.5 millones migrantes atraviesan fronteras internacionales sin autorización cada año (ICMPD 2004). En países como Sudáfrica o Tailandia, las estimaciones casi duplican los niveles de emigración o inmigración oficiales.<sup>4</sup> Todas las regiones se ven distintamente afectadas por la migración irregular y según la configuración geográfica y del mercado laboral, el nivel de desarrollo nacional y demás factores, se pueden presentar grandes diferencias en cuanto a las tendencias y repercusiones de éstas.<sup>5</sup>

Buena parte de las bases de datos siguen siendo inadecuadas para aprehender los niveles y tendencias.<sup>6</sup> Las definiciones varían según los países y las bases de datos.<sup>7</sup> Muchos gobiernos no recogen estadísticas por falta de capacidad o recursos, o si lo hacen, existe poco interés o voluntad política para elaborar sobre la información, en particular, si los migrantes irregulares atienden las necesidades del mercado del trabajo.

Muchos migrantes irregulares se trasladan frecuentemente de países en desarrollo a otros países desarrollados, aunque no son necesariamente los más pobres si se tienen en cuenta los costos involucrados (Banco Mundial 2006a). Asimismo, en los países desarrollados, no son los más indigentes lo que constituyen la población migratoria irregular.<sup>8</sup> Suele también haber una combinación con otros flujos como los solicitantes de asilo y las personas desplazadas que requieren distintas respuestas políticas.

Generalmente, en el ámbito de la migración, la relación de causa y efecto entre migración irregular y desarrollo es compleja y específica según la región o país. Entre los factores de impulsión, cabe mencionar las diferencias económicas entre los países o las condiciones sociales, económicas y políticas que socavan la potenciación del país de origen. No todos los factores de impulsión se relacionan con el subdesarrollo. En cuanto a los factores de atracción más habituales siempre tienen que ver con los mercados de trabajo, la geografía, la gobernanza y las políticas: sectores de exportación de productos primarios como la agricultura y la pesca que procuran mantener bajos costos laborales; las fronteras contiguas son difíciles para la policía (por ejemplo, entre Tailandia y Myanmar, y la República Democrática Popular de Lao y Camboya); estructuras de gobernanza frágiles no favorecen un control y vigilancia eficaces de fronteras y lugares de trabajo; y pocos estados aspiran a integrar sus políticas integrales que abarquen el mercado laboral, migración, desarrollo, derechos humanos y seguridad personal y nacional en una sola.

En los estudios emprendidos por expertos internacionales se establecen vínculos entre las experiencias de migrantes en circunstancias irregulares y su reducida capacidad de aumentar su propio sustento y de sus familias. Ello es obvio en casos extremos de la explotación o tráfico (véase la base de datos del Servicio de consultas de marcas (CTM, en sus siglas en inglés) de la

<sup>4</sup> La OIT comparó las estimaciones de Tailandia de (¿125-150,000?) trabajadores que salen para efectuar un contrato de trabajo en ultramar con el total del contingente estimado de trabajadores tailandeses en el extranjero (450,000), revelando que el contingente era el doble del de la emigración. Análogamente, las estimaciones de los migrantes sudafricanos en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido duplican las estimaciones de emigración del gobierno de Sudáfrica. A la inversa, en 2006, Tailandia registró 668,576 inmigrantes (MOL), y casi el doble de trabajadores migrantes no registrados (OIT 2007).

<sup>5</sup> Por ejemplo, compárese la incidencia más alta de personas que se quedan más tiempo del autorizado tras ingresar en los EEUU y regiones de Asia oriental con los ingresos ilegales en los EEUU.

<sup>6</sup> La base de datos CIREFI, la principal fuente de datos de la UE de la migración ilegal, “es totalmente inadecuada para aprehender los niveles y tendencias de los procesos migratorios ilegales” (Poulain, *et.al.* 2006, pág.285). Véase también el capítulo 8 sobre “Migración irregular” en los datos regionales de la OIM.

<sup>7</sup> Un estudio de 17 países europeos concluyó que entre el número de personas a las que se denegara la entrada, figurañ también aquellas que hubiesen podido ingresar legalmente pero no tenían los documentos adecuados o habían olvidado el pasaporte (Laczko?).

<sup>8</sup> La OIM informa que 81 por ciento de personas no autorizadas provienen de países de ingresos medianos de América Latina y sólo 4% de África. En Europa hay más migrantes irregulares africanos pero la mayor parte procede de África del Norte en vez de los países más pobres del África subsahariana (aunque ello está cambiando).

OIM). La exclusión socioeconómica de aquellos migrantes y de sus familias que no tienen la condición jurídica de inmigrante suele conducir a la pobreza (De Haan 2000).

En estudios emprendidos por la OIM, UNICEF, OCSE, OIT y otros se indica que el subdesarrollo económico puede aumentar la vulnerabilidad al tráfico, sin embargo, contrariamente éste puede también contribuir al desarrollo económico (Departamento de Estado de los Estados Unidos, (USDOS, en sus siglas en inglés, 2008). Es pues preciso llevar a cabo investigaciones con matices más diversos en ámbitos tales como, criminológicos, económicos y sociales – a fin de comprender mejor los vínculos entre el tráfico ilícito y el desarrollo y reducir la vulnerabilidad de las comunidades más pobres (Banco Mundial 2007). El informe *Trafficking in Persons Report 2008* del gobierno de los Estados Unidos pide la recopilación de datos a fin de facilitar nuevos estudios de los efectos económicos del tráfico. Han aparecido algunas iniciativas de investigación de años recientes que podrían proporcionar herramientas útiles a los responsables políticos que servirían para recabar y analizar mejor los datos de la migración irregular y el desarrollo:

- a) un modelo “de trabajo” que reconstituya las pistas de la explotación, basándose en encuestas y entrevistas del corredor de tráfico entre Pakistán y el Reino Unido (Koser 2008).<sup>9</sup> Sería útil entender los fundamentos económicos de la migración irregular a fin de elaborar políticas encaminadas a socavar el lucro de los contrabandistas y traficantes (Koser 2008) y convertir la migración regulada en alternativa más viable para los migrantes.
- b) el módulo de la OIM para contrarrestar el tráfico ilícito, que es una base mundial de datos de tráfico de seres humanos con informaciones básicas de los orígenes, rutas, perfiles de traficantes y víctimas, género, costos, resultados, etc. del tráfico ilícito (Surtees disponible).<sup>10</sup> Ello ofrece una investigación y modelo metodológico para realizar en común una recopilación más uniforme y coherente de datos del tráfico ilícito de conformidad con la recomendación del Grupo de expertos europeos.<sup>11</sup>
- c) “El desarrollo en movimiento” - proyecto piloto de tres años llevado a cabo conjuntamente por el Instituto de Investigación de Política Públicas y la Red Global para el Desarrollo (GDN, en sus siglas en inglés) con el fin de analizar los movimientos a través de los países en Colombia, Fiji, Georgia, Ghana, la antigua República Yugoslava de Macedonia y Vietnam. El proyecto reunirá más indicios de los efectos migratorios en el desarrollo, creará una metodología para evaluar tales efectos y examinar nuevas alternativas políticas que mejoren la contribución migratoria al desarrollo.<sup>12</sup> El proyecto podría sentar las bases para elaborar un índice y una metodología de auditoría política del ámbito de la migración y el desarrollo.

<sup>9</sup> Véase también la discusión de Gordon Hanson sobre la “economía lógica de la inmigración ilegal” y la posibilidad de que ciertas formas de gestión migratoria derroten a los traficantes ilícitos en su propio juego (Hanson 2007).

<sup>10</sup> CTM abarca sólo casos asistidos con cifras desconocidas de víctimas no identificadas y no asistidas, y, por tanto, no representa todo el campo de acción del tráfico ilegal de ningún país. No obstante, es una fuente rica de información de y presenta algunos de los primeros datos básicos de tráfico ilícitos de varones (Surtees, disponible).

<sup>11</sup> La OIM ya ha establecido indicadores básicos para la recopilación de datos y los gobiernos están utilizando el modelo de CTM.

<sup>12</sup> Obsérvese la finalidad de este programa que no es seguir las huellas de la migración irregular sino examinarla de forma más holista.

Véanse también <http://www.aisaid.gov.au/research/devonmove.cfm>;  
<http://www.gdnet.org/middle.php?oid=1214>;  
<http://www.ippr.org/research/teams/project.asp?id=2326&tID=85&pID=2326>;  
[http://www.ippr.org/uploadedFiles/research/mapping\\_development\\_impacts\\_of\\_migration.pdf](http://www.ippr.org/uploadedFiles/research/mapping_development_impacts_of_migration.pdf);

A fin de fomentar la formulación de políticas integrales de migración y desarrollo, es necesario contar con un debate mejor preparado que se fundamente de análisis y entendimiento de las relaciones entre la oferta y la demanda a fin también, de disipar ciertas ideas falsas de la migración irregular que pueden generalmente desacreditar la migración.<sup>13</sup> Además de la investigación realizada, podrían mejorarse los análisis, el intercambio y la utilización de datos por los responsables políticos. Los proyectos mencionados tal vez ofrecen algunas herramientas útiles para alcanzar marcos comunes de recopilación de datos e investigación.

### 1.2.2 Efectos migratorios en el desarrollo

La correlación entre migración y desarrollo es compleja y, a menudo, ambigua. Los organismos especializados como el Banco Mundial, OCDE, OIT, OIM y otros indican que, según ciertas condiciones propicias, la migración puede generar beneficios económicos netos. Para el país de destino, los trabajadores extranjeros ocupan puestos de empleo vacantes, reducen la presión de la inflación y apoyan las principales industrias de exportación. Muchos estados reconocen la aportación económica positiva de la migración gracias a los incrementos de la productividad, innovaciones y habilidades.<sup>14</sup> Los migrantes aumentan la producción y la renta, y el empleo de los mismos puede acrecentar las divisas en los sectores de exportación. Para el país de origen del emigrante, las remesas pueden aliviar el desempleo, disminuir los niveles de pobreza y mejorar los indicadores de capital humano, por ejemplo, en los niveles de educación y salud. (Fajnzylber y López 2008; McKenzie 2006). En las regiones de América Latina y Caribe, las remesas contribuyen a subir las tasas de crecimiento y de inversión. Asimismo, para el país de origen, el intercambio de calificaciones y otras utilidades pueden aumentar el desarrollo nacional y el crecimiento económico. (Banco Mundial 2006a).

En **Australia**, estudios longitudinales muestran rotundamente la contribución sustancial de los inmigrantes al contingente de capital humano, social y producido. Los parámetros fiscales muestran la valiosa contribución de los migrantes nuevos al presupuesto gubernamental australiano que con el tiempo aumenta en términos reales. En general, en los primeros cuatro años, 1000 nuevos migrantes aportaron unos 10 millones de dólares netos al presupuesto del Commonwealth.<sup>15</sup> En **Tailandia**, donde los trabajadores extranjeros representan 5% de la mano de obra, un estudio reciente de la OIT estimó que si los salarios tailandeses disminuyeran 3% por causa de los migrantes y que la cuota laboral de la renta nacional fuese 40%, los beneficios netos para la economía gracias a los trabajadores migrantes ascendería a 47 millones de dólares constantes y \$53 millones de dólares de curso legal (OIT 2007).<sup>16</sup> Asimismo, el **Reino Unido** considera positivos los amplios efectos fiscales de la migración en el Reino Unido, gracias a la contribución de la misma con 6 mil millones de libras esterlinas a la economía del país en 2006.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Pese al sentir europeo con respecto a la supuesta inundación de africanos subsaharianos en Europa o que todos los migrantes en tránsito provenientes de África del Norte son migrantes irregulares, los cruces irregulares de los subsaharianos en 2004 correspondieron solamente a una fracción total de la inmigración total de la UE de 2.6 millones (De Haas 2008); muchos de ellos habían ingresado legalmente y quedado más tiempo del autorizado en sus visados. Véase igualmente en De Haas, el término ‘tránsito’ que abarca los migrantes ilegales (de Haas 2008).

<sup>14</sup> Los Países Bajos estiman en gran medida los efectos de la migración laboral ligeramente negativos en el pasado por el hecho de que tras un número limitado de años activos, algunos trabajadores migrantes se vuelven crónicamente desempleados y reciben prestaciones sociales.

<sup>15</sup> Véanse <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/social-costs-benefits/index.htm>; *Access Economics: 2004 Update of the Migrants' Fiscal Impact Model*; y [www.immi.gov.au/media/research/lsia/index.htm](http://www.immi.gov.au/media/research/lsia/index.htm)

<sup>16</sup> Véanse el proyecto de investigación de la OIT sobre “Contribuciones económicas de los trabajadores migrantes a Tailandia: elaboración de políticas”, examinado en el seminario de Contribución económica de los trabajadores migrantes a Tailandia: hacia la elaboración de políticas, Bangkok, mayo de 2007. En 2007, la mano de obra tailandesa de 36 millones incluyó a 1.8 millón de migrantes.

<sup>17</sup> Véase la contribución del Reino Unido en el presente documento.

Extensos estudios sobre los efectos de los países en desarrollo de origen revelan que tan sólo las remesas de los países en desarrollo alcanzan unos 240 mil millones de dólares de los EEUU en 2007, siendo India, China, México y Filipinas los principales cuatro beneficiarios en el plano mundial. Las remesas enviadas a pequeños países de bajos ingresos como Tayikistán, Moldova y Tonga representaron más 30% del PNB en 2006 (Banco Mundial 2008). (Obsérvese que en los datos de remesas y estudios de los efectos de la pobreza emprendidos por el Banco Mundial y otros no se desglosan los ganancias derivadas de los programas de migración regular e irregular.) En Egipto, las remesas de los trabajadores constituyen 6% del PNB anual, sin embargo, para las familias beneficiarias de remesas corresponden entre 20% y 30% de sus ingresos anuales y probablemente más para las más pobres.<sup>18</sup> Contribuyen a que las familias conciben nuevos proyectos como la cría de ganado o la compra y funcionamiento de un taxi, en particular, en las zonas rurales. Un 10% de migrantes repatriados invierten en proyectos (Nassar 2005). No obstante, es generalmente más difícil vincular la migración con otros macroindicadores como son el crecimiento de la mano de obra, exportaciones o inflación. (ILO 2007).

Los beneficios de la migración regulada se han medido a nivel individual en programas de pequeña escala, tal y como el programa de trabajadores agrícolas estacionales de México y Canadá<sup>19</sup>, el cual añade la ventaja de fortalecer las relaciones bilaterales entre ambos países. Asimismo, en Filipinas, el cuarto beneficiario más importante de remesas (Banco Mundial 2008a), se indican algunas ventajas comparativas, reglamentando su programa del trabajador migrante, por ejemplo, logrando condiciones salariales y laborales más favorables para sus trabajadores de ultramar que aquellas de los otros países que envían mano de obra, y registrando una baja incidencia de casos problemáticos de migrantes irregulares a nivel global.<sup>20</sup>

Como se señaló antes, los costos de la migración irregular son más evidentes en las condiciones de vida de las personas en el exterior as consecuencias inmediatas en sus familias y las tensiones que pueden surgir entre países a la hora que se abusan de los derechos humanos de los migrantes irregulares y se socava el estado de derecho por las actividades delictivas de los contrabandistas, traficantes y empleadores explotadores.<sup>21</sup> En el contexto de los flujos laborales de Asia-GCC, los gobiernos reconocen actualmente que los beneficios migratorios pueden aumentarse mediante alianzas encaminadas a mejorar la protección y los enjuiciamientos.

*Los hechos tienden a sostener la opinión de que los programas migratorios, en particular, cuando se administran diligentemente revisten valor para ambos países, los de origen y de destino. Los migrantes provenientes de países de destino satisfacen las necesidades del mercado de trabajo, aportan calificaciones solicitadas, reducen las presiones inflacionarias, respaldan las industrias exportadoras y contribuyen, en términos generales, al crecimiento económico. Al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo de sus países de origen por conducto de las remesas. Las comunidades expatriadas pueden convertirse en fuentes de inversión, de calificaciones y de empresarios a su debido tiempo.*

### **1.2.3 La migración irregular puede ser costosa para los migrantes individuales, sus familias y sus países**

<sup>18</sup> Sobre la base de un promedio de 6 personas por familia y un PNB de 1,300 dólares de los EEUU, los ingresos anuales de una familia media egipcia son entre 5,000 y 7,000 dólares. Si bien las remesas calculadas entre 1,000 y dólares de los EEUU (incluidas las remesas en especies y según el país anfitrión) se dividen entre dos familias, representan entre 20% y 30% de los ingresos anuales de esas familias, y probablemente más en las familias más pobres (resultados procedentes del gobierno de Egipto).

<sup>19</sup> Véase el Instituto Norte-Sur, 2003, Verduzco, G. y M.I. Lozano, 2004

<sup>20</sup> La Oficina MFA del Subsecretario de los trabajadores migrantes del exterior informa 4,000 casos anualmente o 0,5 % de los 8 millones de filipinos en el extranjero.

<sup>21</sup> Véase la contribución de Nasra Shah a la discusión de la sociedad civil sobre la migración irregular en el contexto de Asia-GCC.

La condición legal del migrante en el país anfitrión puede influir en los resultados derivados de la evolución de su migración. Muchos trabajadores migrantes no autorizados no pueden utilizar sus calificaciones plenamente ni obtener ganancias o enviar remesas como pudieran hacerlo con una situación regular. Aun allí donde ganan suficientemente para enviar remesas, los migrantes en situación irregular y también los migrantes legal del sector informal tienen acceso limitado a las prestaciones sociales<sup>22</sup> y no suelen tener derechos adquiridos y transferibles a beneficios de largo plazo<sup>23</sup>.

A fuerza del 'régimen de esclavitud', las víctimas de explotación y tráfico disminuyen sus capacidades para ganar fondos y enviarlos a sus familias. Un estudio empírico de víctimas afganas y pakistaníes traficadas al Reino Unido revela que las tarifas de los traficantes alcanzan una media superior a 250% de los ingresos anuales de una familia en la región del corredor de ambos países. (Koser 2008). El reembolso tarda años, agravando a los migrantes en su situación irregular e inmovilizándolos en el país de destino mientras que tratan de conseguir ganancias suplementarias a fin de recuperar los gastos incurridos en la migración.

Este molde varía según los países y regiones. Aunque la migración sea legal, la deuda suele esclavizar a los migrantes cuya incapacidad de pago de las tarifas del empleador causa situaciones de explotación y similares al tráfico ilícito (USDOS 2008). Así pues, las ganancias de los migrantes llenan los bolsillos de los reclutadores, contrabandistas o traficantes en vez de aportarse a las cuentas bancarias, educación, salud y bienestar general de las familias de los migrantes.<sup>24</sup> Las mujeres son especialmente vulnerables en el servicio doméstico y otros empleos mal regulados,<sup>25</sup> lo cual repercute en los sectores tradicionalmente femeninos, como en la educación salud de los menores, ya sea el país de origen o en el exterior. (Banco Mundial 2008b).

Las condiciones de vida y trabajo de los migrantes con frecuencia antihigiénicas, en hacinamientos y sin acceso a la información originan un alto riesgo de enfermedad. El aislamiento de sus familias que se encuentran en sus países de origen puede aumentar problemas de salud y exponerlos al sida (ONUSIDA 1998). Las víctimas de explotación sexual, mendicidad, delincuencia, adopción u otros propósitos están sumamente expuestas a problemas físicos y mentales (OIM 2007a), e inclusive a la muerte.

El tráfico de mujeres puede robar cuidadoras de ancianos y niños a las familias, desintegrándolas y reforzando el ciclo de analfabetismo y pobreza en el país de origen (Clert *et al* 2005; USDOS 2005). Además, los traficantes pueden amenazar y coaccionar a las familias cuando los migrantes de éstas no pueden pagar las tarifas exigidas. Ello supone costos de salud pública y seguridad social incalculables para los países de origen y los países de destino (OIM 2005). El abuso y la subordinación de los grupos vulnerables y marginados pueden perpetuar las desigualdades sociales y de género en los países en desarrollo y entre países ricos y pobres.

---

<sup>22</sup> La Seguridad Social fue reconocida como derecho humano fundamental en el debate general sobre seguridad social ante la Conferencia Internacional del Trabajo Social en 2001 (OIT, 2001). La OIT también aduce que ello resulta de un desarrollo mediocre al no contar todavía muchos países con sistemas de seguridad social.

<sup>23</sup> Pese al hecho de que los migrantes regulares no disfrutan de seguridad social ya sea en sistemas de seguridad social generales, no discriminatorias, en los países anfitriones en virtud de acuerdos bilaterales de seguridad social entre países, o en los planes que ofrecen los países de origen. El Banco Mundial informa una falta general de sistemas de seguridad social en muchos países anfitriones y estima que sólo 20% de migrantes tenían cobertura en los convenios bilaterales de seguridad social en 2000; y menos de 10% de migrantes latinoamericanos, asiáticos y africanos del exterior tenían cobertura gracias a los esquemas de seguridad social transferibles en 2000 (Holzmann *et al* 2005).

<sup>24</sup> El Departamento de Estado de los Estados Unidos sugiere que las ganancias migratorias que llegan a los bolsillos de los reclutadores o intermediarios de empleos y no a las familias necesitadas, podrían ascender a 20% de las remesas totales mundiales.

<sup>25</sup> Véase el documento de información básico del foro GFMD celebrado en Bruselas para la Mesa Redonda 1.3 ([www.gfmd-fmmd.org](http://www.gfmd-fmmd.org)).



Para los países en desarrollo de bajos ingresos, independientemente de su origen o país de destino, los costos de la migración irregular pueden ser elevados cuando faltan estructuras o capacidades de gestión migratoria en modos complementarios a los planes de desarrollo. Para los países que reciben inmigrantes, hay costos en razón de la pérdida de impuestos y la dispensación de servicios sanitarios, educativos y sociales a la hora que los impuestos que pagan los migrantes no asumen los mismos costos de los servicios, siendo así probablemente en el caso de la mayoría de migrantes irregulares (Camarota 2004).<sup>26</sup> Los salarios bajos del trabajador migrante irregular también pueden poner en peligro las estructuras salariales mínimas, afectar la cohesión y estabilidad sociales.

Para muchos países de origen pequeños con ingresos más bajos, las pérdidas pueden ser inmensurables en cuanto a la inversión en la educación, competencias y capital humanos, además de impuestos previstos al no haber una planificación integral de la retención, sustitución y recuperación de habilidades que se pierden por causa de la emigración (OIM 2005b). Los países en tránsito de ciertas regiones también hacen frente a una creciente delincuencia y corrupción de funcionarios que se ocupan de movimientos transitorios. Para todos los países interesados, la migración clandestina reduce las capacidades de asistencia y apoyo de migrantes y de la gestión migratoria orientada a incrementar las ventajas para el desarrollo. La migración irregular o su temor consecuente y vínculos atribuidos al desempleo local, delincuencia, etc. han contribuido a desacreditar la migración y atizar el fuego de sentimientos contrarios, conduciendo a seguir restringiendo el ámbito migratorio.

*La evaluación de los costos de la migración irregular es importante para los principales países de origen en vías de desarrollo como Filipinas o Bangladesh que tratan de conseguir óptimos beneficios del desarrollo para sus familias y economías nacionales. Asimismo, contribuye a explicar los efectos indirectos que causa la migración irregular en el desarrollo y sientan las bases de alianzas más estratégicas entre países de origen y países de destino encaminadas a lograr la gestión migratoria integral y de beneficio mutuo.*

## 2. PRÁCTICAS EECTIVAS

### 2.1 Políticas y prácticas selectivas de la gestión migratoria y análisis de sus beneficios para el desarrollo

Cada vez más los gobiernos despliegan esfuerzos, en particular, en el plano nacional y regional, con el fin de adoptar enfoques más integrales de la gestión migratoria que sirven también, para reducir al mínimo la migración irregular y sus posibles efectos negativos en el desarrollo.

#### **Estudio de caso 1 Filipinas: perspectiva de un país de origen**

Filipinas cuenta con 4 millones de trabajadores del exterior, casi 40 años de experiencia en la elaboración y la gestión de los programas de trabajo sobre la base de contratación en ultramar, y 68 convenios laborales bilaterales con Asia, Oriente Medio y Europa. El programa del trabajador filipino en ultramar es parte integral de la estrategia para el desarrollo de los recursos humanos del gobierno. A fin de asegurar el beneficio de los migrantes, sus familias y la economía nacional, el gobierno se propone alcanzar un equilibrio acertado entre la facilitación de la migración y la aplicación de medidas a través del fomento del trabajo legal de los migrantes en el exterior, la disuasión y supresión de las prácticas ilícitas de los reclutadores, contrabandistas y traficantes sin escrúpulos. Filipinas puede ostentar del alto grado de su migración regular así como de la relativamente baja incidencia de tráfico ilícito según la base de datos de CTM. Los motivos principales de este éxito son los siguientes:

<sup>26</sup> Véase el informe de 2004 de Camarota: "The High Cost of Cheap Labor: Illegal Immigration and the Federal Budget" basado en el datos del Censo de los Estados Unidos de 2003.

- a) Un claro mandato legal que protege a los trabajadores migrantes, firmemente basado en la constitución.
- b) Un mecanismo administrativo entre departamentos que funciona bien y destinado a dispensar servicios migratorios eficientes.<sup>27</sup>
- c) Un enfoque de ventanilla única eficaz y asequible de precio para los preparativos de salida.
- d) Protecciones previstas en cada etapa del ciclo migratorio que equilibran facilitación y control
  - cursos de información/orientación que dotan de medios a los migrantes para luchar contra los contrabandistas y traficantes;
  - permisos obligatorios de las agencias de intermediación para el empleo y límites a las tarifas de contratación;<sup>28</sup>
  - credenciales de los empleadores y responsabilidad conjunta con las agencias de contratación y de mano de obra a fin de cumplir los términos del contrato;
  - cumplimiento de los requisitos de calificaciones y de ingreso en el país de destino;
  - programas obligatorios de información, orientación y formación previos a la salida<sup>29</sup>;
  - un fondo de seguridad social de bajo costo con cobertura de seguros, pensiones, becas, asistencia jurídica, etc.;
  - contratos de trabajo estándar con condiciones de sueldo y trabajo decentes aplicables ante los tribunales de conciliación laboral;
  - certificados expedidos que faciliten el movimiento de los migrantes dentro y fuera del país y confiriéndoles el derecho a la exención del impuesto a la renta y de viaje;
  - trabajadores sociales destinados en el extranjero para prestar asistencia a los migrantes;
  - programa nacional de integración que imparta becas y formación para niños ;
- e) Formulación de políticas con la participación de los sectores de la mujer, el sector privado y las ONG.
- f) Programas y políticas sensibles a la temática de género.<sup>30</sup>

A través del enfoque filipino, se mantienen las tarifas de contratación más bajas que las que cobrarían los contrabandistas o traficantes y por medio del método de la zanahoria y el bastón aplicado en las prácticas de contratación y empleo, se ha logrado en ocasiones que los reclutadores abandonen sus actividades y la deshonra pública de los empleadores. Gracias a la imposición de penas severas y operaciones de vigilancia que realizan los equipos especiales del gobierno, se han imputado numerosas detenciones y penas de prisión, suspensiones de licencias e inclusive, cierres de algunas agencias autorizadas. Aunque el problema aún perdura, en 2007, los casos de contratación irregular disminuyeron 4.4% en comparación con el año anterior.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> A través de políticas claras y apoyo presupuestario adecuados se puede prestar servicios eficientes a los migrantes, sea cual sea su condición en el exterior, sobre todo en épocas de crisis (por ejemplo, las evacuaciones de trabajadoras durante la reciente crisis en el Líbano).

<sup>28</sup> En Filipinas, donde hay 98% de migrantes reclutados a través de agencias privadas, el gobierno limita por ley las tarifas de los reclutadores inferiores a un mes de sueldo (salvo si la ley del país anfitrión lo prohíbe; a modo de ejemplo, los empleadores del Reino Unido sufragan la totalidad de los costos de las enfermeras filipinas).

<sup>29</sup> Los centros de información de trabajadores filipinos de ultramar imparten, en particular, a los empleos de predominancia femenina, formación, orientación, asesoramiento, seminarios del tema de ahorros, asistencia a los migrantes y medios para la evacuación de emergencia.

<sup>30</sup> La proporción entre trabajadores migrantes varones y mujeres es 60/40. Las políticas incluyen que no se cobre tarifa de contratación de los trabajadores domésticos, aumento salarial de los mismos, trabajadoras sociales destinadas en el extranjero allí donde predominen mujeres trabajadoras, orientación e información previa a la salida, programas de perfeccionamiento y asesoramiento en el exterior.

<sup>31</sup> Véanse la Ley de la República Núm. 8042 y la Ley de trabajadores filipinos migrantes y en ultramar de 1995. Esta última estipula pena de prisión entre 6 y 12 años y una multa entre 200,000.00 y 500,000.00 de pesos filipinos. Véase también el Decreto Presidencial Núm. 325 de 2004, la cual creó la misión presidencial especial contra la contratación ilegal.

Así se puede demostrar el supuesto de que la mejor alternativa de la migración irregular son oportunidades mayores y protecciones óptimas que da la migración regular (véanse también las Mesas Redondas 1.1 y 2.1). Estas estrategias ofrecen los incentivos de una migración regular y segura. Otros países que envían mano de obra como México, Marruecos, Colombia, Ecuador y Guatemala también invierten diversamente en programas mixtos de gestión y protección con incentivos a la migración regular y el regreso.

***¿Cuáles son los beneficios para el desarrollo de Filipinas mediante este enfoque?***

*La incorporación filipina de la mano de obra emigrante en la estrategia nacional para el desarrollo de los recursos humanos habilita al país a formar trabajadores con miras a satisfacer las necesidades de mano de obra del mercado en el plano nacional e internacional. La citada estrategia ha cobrado gran fama mundial a raíz de sus trabajadores muy capacitados y fiables en diversos sectores, lo que a su vez posibilita al Gobierno a negociar salarios decentes y aumentar al máximo la capacidad de los migrantes de mantener a sus familias en el país de origen. Asimismo, gracias a ello, el país ha contribuido a aumentar la apertura de mercados de mano de obra en el exterior. La tasa de participación migratoria en los sistemas oficiales de transferencia de fondos es alta, garantizando a Filipinas flujos de remesas seguras, previsibles y de altas cotas. Informado en materia de trabajadores del exterior, el Gobierno puede planear el regreso y reintegración de los mismos en la población activa y sacar provecho del cúmulo de calificaciones y conocimientos prácticos y técnicos de los retornados. Incrementar la protección y respaldo en todas las etapas del proceso migratorio ('el ciclo de vida') es uno de los mejores incentivos de los migrantes que regresan a sus países y/o invierten nuevamente en ellos.*

**Estudio de caso 2 Australia: perspectiva de un país de destino**

En Australia, donde hay 6.6 millones de habitantes que se han asentado permanentemente desde 1945, incluido un componente humanitario de más de 690,000 personas, 45% de la población actual, que sobrepasa 21 millones, nació en el extranjero o tiene un familiar nacido en el exterior. El gobierno considera que la migración ha contribuido en gran parte al capital humano que ha fortalecido la actual economía nacional. Ello se puede atribuir en gran medida al programa de migración gestionado acertadamente y equilibrado diligentemente bajo la administración directa del gobierno.

El programa de inmigración estabiliza los componentes familiares, económicos y humanitarios, y proporciona cada vez mayor flexibilidad en el cambio de residencia temporal a permanente. La planificación del programa relaciona las cifras con las demandas que se han estimado de los lugares de migración desde el aspecto social (familiar) y económico (habilidades comerciales y nombramientos del empleador), teniendo presente la penuria de calificaciones en Australia y los probables efectos fiscales en el presupuesto federal. La seguridad fronteriza y la aplicación de medidas contra el tráfico ilícito y son estrategias fundamentales en las iniciativas del gobierno para mantener la integridad de los programas migratorios australianos. El citado programa contribuye a mantener el apoyo público de los programas mencionados, fortalecer la cooperación con otros países y también aumentar oportunidades migratorias.

A fin de incrementar la sensibilización, con respecto a las alternativas de visados disponibles para aquellos empleadores que sufren escasez de mano de obra con habilidades específicas, Australia financia una red de funcionarios de inmigración con el fin de reunirse con empleadores regionales del país y colaborar con organismos industriales de relevancia. Esos funcionarios proporcionan un coordinador para los empleadores que necesitan información de las opciones disponibles para emplear trabajadores en ultramar. La Ley 2007 (Sanciones del empleador) se inició en 2007. Australia ha desarrollado su campaña existente de sensibilización del empleador, vinculada con un enfoque más amplio de los empleadores que patrocinan el ingreso de trabajadores especializados temporales.

Australia está ampliando su programa migratorio<sup>32</sup> y muchos migrantes continúan llegando de Asia, como China. En agosto el gobierno australiano, recientemente electo, anunció un proyecto piloto de tres años para los trabajadores estacionales del Pacífico con el fin de examinar si un programa de esa índole contribuiría a los objetivos de asistencia exterior y si también, beneficiaría a los empleadores australianos. En Australia hay relativamente pocos migrantes irregulares (50,000), debido, en parte, al aislamiento geográfico aunque también a la naturaleza de la gestión migratoria.

### *¿Cuáles son los beneficios del desarrollo de Australia?*

*Gracias al enfoque integral de la inmigración permanente y temporal, los migrantes han contribuido directamente al crecimiento económico australiano en el plano local, estatal y federal. La amplia y diligente planificación del programa migratorio de carácter consultivo ha procurado una óptima combinación de habilidades en el mercado nacional de mano de obra. La concordancia entre las habilidades y la oferta de puestos de empleos reales, y el equilibrio entre facilitación de la migración y adopción de medidas relativas a ella han favorecido tal coyuntura y proporcionando cierta credibilidad a la inmigración en la comunidad y, por tanto, las preocupaciones posibles xenofobitas se han minimizado. Los altos niveles de la inmigración a lo largo de decenios han contribuido a resolver los problemas demográficos de Australia en materia de índices de fertilidad en descenso y de envejecimiento de la población activa.*

*Este programa migratorio equilibrado permite que numerosas personas ingresen en Australia por motivos humanitarios, obteniendo al mismo tiempo beneficios fiscales netos. La migración contribuye a la capacidad australiana de innovación, diversidad productiva y prosperidad económica, ofreciendo oportunidades culturales y comerciales al resto del mundo. La presencia del migrante ha aumentado la gama y viabilidad de actividades culturales y de recreo disponibles de todos los australianos. Los migrantes han aportado positivamente a la diversidad productiva de Australia mediante inversiones en la vivienda, transformación de zonas urbanas, creación de nuevos comercios, oferta de productos, suministro de habilidades nuevas y diferentes y otros tipos de actividades empresariales.*

### **Experiencia de otros países**

**Tailandia**, como país en desarrollo que recibe importantes flujos migratorios de países vecinos y en desarrollo, ha asimismo adoptado un enfoque más integral para abordar la migración, en general, y la migración irregular, en particular.<sup>33</sup> Este nuevo enfoque relaciona las cifras de migrantes con las demandas reales de mano de obra, aspira a minimizar la presencia de familias migrantes en Tailandia, proporciona tarjetas de identidad a los migrantes y refuerza leyes del salario mínimo y de otros aspectos laborales de situaciones que atañen a migrantes regulares e irregulares. Se ofrece incentivos de salida a los migrantes cuando caducan sus permisos de trabajo, reteniendo y transfiriendo 15% de sus ganancias al exterior. Otro nuevo rasgo de la promoción de regreso de los migrantes cuyos permisos de trabajo han expirado es fomentar el desarrollo económico en las zonas fronterizas de los países de origen (conforme a diversos marcos subregionales y bilaterales como ACMECS<sup>34</sup>) y facilitar el traslado diario de los migrantes desde sus hogares en Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular de Laos a sus empleos en Tailandia (OIT 2007).<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Véase la entrevista de Chris Evans, Ministro de Inmigración, Corporación de Radiodifusión Australiana, 5 de junio de 2008.

<sup>33</sup> El 21 de julio de 2003, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó una resolución conjunta con seis partes...

<sup>34</sup> La Estrategia de Cooperación Económica de Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong (ACMECS, en sus siglas en inglés) se estableció en 2003 como un marco de cooperación entre Camboya, República Democrática Popular de Lao, Tailandia y Vietnam con miras a promover un desarrollo equilibrado de la subregión.

<sup>35</sup> Los gobiernos de los países de envío reclutan y seleccionan migrantes para que ocupen esos puestos de empleo, concediéndoles pasaportes con el fin de recibir las visas de entrada en las embajadas o consulados

Un estudio de la OIT sostiene el nuevo enfoque mencionado y señala que Tailandia podría cosechar mayores ganancias con una política migratoria más flexible e integral que abarque interlocutores sociales, cooperación con países de origen, transparencia política, más registros de determinados sectores y mayor apertura en la contratación y el empleo, sirviendo de alternativa a la migración irregular (OIT 2007). Los esfuerzos tailandeses por combatir la migración irregular y sus efectos dañinos siguen desplegándose para formar un pilar de trascendental importancia de este nuevo enfoque integral de la gestión migratoria.

Ciertos países europeos, **Corea y Nueva Zelanda** de la región de Asia y el Pacífico intentan también modificar la migración temporal, renovada y circular a través de la estrecha colaboración con migrantes irregulares que regresan o mediante la prevención y enjuiciamiento de contrabandistas y traficantes. En el nuevo plan de empleadores estacionales de Nueva Zelanda reconocidos del Pacífico, participó la agencia de desarrollo de Nueva Zelanda, elaborando cada etapa para optimizar los efectos del desarrollo en las comunidades de los países de origen. No obstante, al seleccionar a los migrantes de bajos ingresos como grupo objetivo, este plan puede compararse al programa que llevan a cabo México y el Caribe con Canadá, añadiendo, sin embargo, el componente de formación y perfeccionamiento de competencias de los migrantes mientras están en el exterior.

El **Reino Unido** ha introducido recientemente nuevas medidas encaminadas a estabilizar mejor las actividades fronterizas y severas multas hacia los empleadores que contratan trabajadores extranjeros no autorizados, utilizando un sistema de admisión más flexible, transparente y basado en puntos así como alternativas de regreso voluntario y reintegración de los migrantes irregulares. Un comité consultivo independiente de migración, establecido para ese fin en 2007, está estudiando estrechar los vínculos de las necesidades del mercado laboral y la migración. Principalmente, los resultados conseguidos del nuevo programa de inmigración y basado en puntos, en los países en desarrollo se supervisarán y darán a conocer en los próximos años. Siendo el país con experiencias comparables en la migración más que cualquier otro, el Reino Unido emprende una extendida labor de investigación y análisis de los vínculos y efectos de migración y desarrollo.

La **Unión Europea** reconoce que dentro de un enfoque integral, las sanciones del empleador son un medio importante para atajar la migración irregular. Ha iniciado una propuesta de directiva encaminada a imponer sanciones a los empleadores ya que el empleo ilegal es un importante factor de atracción de la migración irregular hacia los países de la UE. Algunos países ya están aplicando multas altas a los empleadores. A modo de ejemplo, los empleadores de los **Países Bajos** pagan una multa de 8,000 libras esterlinas por cada trabajador ilegal que hayan empleado.

*Los ejemplos anteriores muestran la tendencia en alza de varios países orientada en invertir en marcos de migración más holísticos, los cuales tengan además en cuenta sus efectos en el desarrollo. La apertura de diversas vías regulares para atender las necesidades de migración ha de ir en par con sanciones impuestas a contrabandistas, traficantes, empleadores y otras personas que comprometen el bienestar de los migrantes y los posibles beneficios de la migración. Sin embargo, debería ser también un asunto de asociados encauzado a amplificar al máximo los beneficios mutuos. Para que muchos países en desarrollo logren esto, tal vez habrá que fortalecerlos con la asistencia técnica de los países desarrollados y organizaciones internacionales.*

## **2.2 Buenas prácticas en la legislación y aplicación de leyes contra la explotación y el tráfico de seres humanos**

---

tailandeses correspondientes. Los inmigrantes viajan a Tailandia y se presentan a sus empleadores, obtienen los permisos de trabajo y tienen derecho a los mismos salarios que los trabajadores tailandeses.

El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes ha generado más compromisos por parte de los gobiernos en el plano mundial que la mayoría de los tratados internacionales. Desde que se firmó hace ocho años la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, (o denominada la Convención de Palermo), distintos países han introducido legislaciones contra el la explotación y el tráfico.

**Australia** ha adoptado por unanimidad del gobierno una *Estrategia contra el tráfico de seres humanos*, designado un embajador contra el tráfico de seres humanos que aborda este tema con aliados regionales y de otra índole. Dan apoyo a esta estrategia diversas medidas entrelazadas de organismos importantes y encaminadas a examinar todo el ciclo de desde la contratación a la reintegración. La estrategia da igual importancia a la prevención, detección e investigación, enjuiciamiento y apoyo a la víctima. En ella se abarca lo siguiente: reforma legislativa para reforzar la ley local y la cooperación internacional en materia de delito transnacional y asistencia jurídica; equipos transnacionales de especialistas en la explotación sexual y de trata en la policía federal australiana; formación para seleccionar oficiales superiores de migración y fiscales; apoyo sustancial a las víctimas; estrategia de toma de conciencia comunitaria; disposiciones de visas adaptadas para las víctimas que puedan colaborar en las investigaciones y el enjuiciamiento de los traficantes; e investigación criminológica para efectuar alertas anticipadas.

**Tailandia** ha establecido un programa nacional contra el tráfico de seres humanos. En febrero de 2008, Tailandia promulgó la Ley de prevención y supresión de el tráfico de seres humanos en que se amplía la definición de explotación, abarcando la explotación sexual, producción y distribución de pornografía, esclavitud, mendicidad forzosa, trabajos forzados, comercio de órganos y otras formas similares de explotación. Se aplica a toda persona sin tenerse en cuenta su condición jurídica. Los principales elementos de la citada ley son: penas más severas para los infractores; el derecho de indemnización de las víctimas; suministro de hospitalidad de las víctimas, incluidas otras necesidades como la asistencia física, psicológica, legal, educativa y la atención de salud. En cuanto a otras medidas administrativas, cabe mencionar la creación de un comité nacional que coordina todas las iniciativas contra y el establecimiento de 75 centros operativos que armonizan la labor de las diversas partes interesadas en el terreno, y la protección y asistencia a las víctimas de . Tailandia ha iniciado además numerosas campañas de información y capacitación profesional destinadas, en particular, a las poblaciones vulnerables, esto es, la población local y los migrantes que pueden ser víctimas de los traficantes.

En **Europa**, la Convención relativa a las medidas contra tráfico de seres humanos del Consejo de Europa (“Convención del Consejo de Europa”), entrada en vigor en febrero de 2008, atribuye poderes a los gobiernos para que presten completo apoyo y asistencia a las víctimas. Trasciende el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes al conferir a las víctimas el derecho de un periodo de recuperación y reflexión de 30 días y desligar los permisos de residencia de la colaboración con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. (USDOS 2008).

Los **Países Bajos** han designado un relator nacional independiente para el tráfico de seres humanos, establecido un plan de acción nacional integrado en 2004 y creado un grupo de tareas de en 2007 y recientemente han sometido al Parlamento una nueva legislación que ratifica la Convención del Consejo de Europa.<sup>36</sup> El Código penal holandés se ha ampliado a fin de incorporar todas las formas de explotación (sexual, laboral, es decir, formas de la esclavitud moderna) la explotación y el tráfico de seres humanos son ya delitos que alcanzan penas máximas.<sup>37</sup> Los informes del relator sobre la índole y el alcance del tráfico ilícito desde 2000 han llevado a enmendar la política nacional holandesa.

<sup>36</sup> La traducción inglesa de todos los informes pueden consultarse en Internet: [www.bnrm.nl](http://www.bnrm.nl)

<sup>37</sup> de 8 años de pena de prisión para los contrabandistas, 12 años para los traficantes de en casos de lesiones corporales o peligro de vida y hasta 15 años en casos de muerte.

El Plan de acción del Gobierno del **Reino Unido**, publicado en 2007, presenta una estrategia que aborda el tráfico de seres humanos, protegiendo y prestando apoyo a las víctimas.<sup>38</sup> Existen disposiciones en materia de la detención de incomunicación formal y de remisión, periodo de reflexión, niveles mínimos de asistencia y residencia temporal en ciertas circunstancias. El Reino Unido ha firmado igualmente la Convención del Consejo de Europa en 2007, aplicándola como prioridad en el Plan de Acción. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, en sus siglas en inglés) fomenta la labor de prevención de el tráfico en algunos países en desarrollo que son de origen y de tránsito, en particular, en Asia sudoriental, la cual forma parte de sus amplios programas para la reducción de la pobreza

En su Plan nacional de nacional contra el tráfico de seres humanos, **Austria** ha adoptado un enfoque integral para la lucha contra el tráfico que abarca: coordinación a nivel nacional, prevención, protección de las víctimas, enjuiciamiento penal y cooperación internacional. Austria concede permisos de residencia temporales de 6 meses como mínimo a las víctimas identificadas, desligando estos permisos de la colaboración con la aplicación de la ley. Austria ha creado un Grupo de tareas sobre tráfico de seres humanos que aborda y un Grupo de trabajo especial sobre tráfico de niños con el fin de aumentar la atención dirigida a esta compleja cuestión. De conformidad con el compromiso de Austria contraído con la Convención del Consejo de Europa, ambos grupos examinarán los enfoques coordinados en materia de prevención y protección en el plano nacional. El Grupo de trabajo ha recomendado que se establezca un sistema nacional de referencia en el cual se dispense sistemáticamente cuidados y asistencia a los niños víctimas de tráfico.

**Grecia** cuenta con una disposición especial para las mujeres víctimas en que se abarca asistencia psicosocial y legal, oportunidades de empleo, información y toma de conciencia públicas a través de los medios de información, formación de jueces y funcionarios, y renovación de permisos de estadía para el tiempo que haga falta. **Italia** vela por una de las estrategias más rigurosas y amplias encaminadas a prevenir, enjuiciar y proteger. El gobierno invierte con creces en la protección y asistencia de las víctimas, y financia y capacita a las ONG a fin de que éstas impartan cursos de alfabetización, formación profesional y servicios de colocación de empleo. Los permisos de residencia temporales se conceden a las víctimas, proporcionando los mismos derechos laborales y la oportunidad de modificar su condición jurídica. Las entidades militares y civiles reciben la formación de rutina. Asimismo, la tasa de incidencia de enjuiciamientos y condenas es alta con penas de prisión de los infractores condenados, incluidos funcionarios públicos, de 8 a 10 años.

**Belarús**, país de origen y de destino de tráfico de seres humanos, ha llevado a cabo enmiendas a las leyes existentes relativas a la migración irregular y la explotación, y establecido un plan de acción nacional<sup>39</sup> así como un primer programa oficial quinquenal de gran amplitud para la lucha contra el tráfico de seres humanos y la expansión de la prostitución (2007).<sup>40</sup> El programa combina prevención y lucha contra la prostitución y pornografía infantil, proporcionando protección social y rehabilitación de las víctimas. Belarús estableció en 2007 un centro internacional de formación para la migración y la lucha contra el tráfico de seres humanos. Con el apoyo de organizaciones internacionales (OIM, OSCE, ONU) y entidades de las fuerzas de seguridad de otros países, el centro imparte formación a los oficiales de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

<sup>38</sup> <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/human-traffick-action-plan>

<sup>39</sup> Véase el proyecto de ley “Enmiendas de diversas legislaciones de la República de Belarús relativas a la lucha contra la migración ilegal, régimen de esclavitud laboral, prostitución y pornografía infantil”. La política oficial está bajo el control especial del Jefe de Estado y los informes de actividades de la misma se presentan dos veces al año al Presidente de la República de Belarús.

<sup>40</sup> Más de 15 autoridades estatales y organismos de la sociedad civil han emprendido medidas conjuntas para aplicar el programa.

**Egipto**, principal país de tránsito entre Europa Central y Oriental y el Oriente Medio, creó recientemente un comité nacional de coordinación encargado de luchar y prevenir el tráfico de seres humanos, fortaleciendo la coordinación intergubernamental de las iniciativas que luchan contra el tráfico. Una nueva dependencia para combatir la explotación instaurada en el Comité nacional egipcio del Niño y la Madre, suministra también estructuras conducentes a reforzar la asistencia de las futuras víctimas. **Brasil**, importante país de origen de víctimas de explotación, puso también en marcha un plan nacional de trabajo para la lucha contra la explotación sexual y los trabajos forzosos. (USDOS 2008).

**Los Emiratos Árabes Unidos** aumentan sus iniciativas de lucha contra la explotación. En abril de 2007, creó un comité nacional para la lucha contra el tráfico de seres humanos, incorporando a diversos ministerios y la Sociedad de la Media Luna Roja de los E.A.U. El Comité tiene un mandato para coordinar toda la labor realizada en el país de la lucha contra la explotación, y velar por la aplicación de la ley y el apoyo de las víctimas.

Diversos países han logrado importantes avances en la elaboración y aplicación de legislaciones en materia de la lucha contra el tráfico de seres humanos y ahora tienen en cuenta las medidas consideradas como buenas prácticas en la lucha contra la explotación. Sin embargo, a pesar de la escasez de datos, hay consenso entre los expertos operacionales sobre la situación de explotación, y esto no está mejorando. En realidad, el número de enjuiciamientos de traficantes notificado ha disminuido globalmente desde 2003 (de 7,992 a 5,682) aunque el de condenas ha aumentado (de 2,815 a 3,427) (USDOS 2008). En el mismo periodo, en los informes de la base mundial de datos de la OIM se indica un aumento del número de víctimas asistidas, de 1,131 a 1,841; sin embargo, esta última cifra revela una disminución patente en comparación con 2,672 víctimas asistidas en 2005.<sup>41</sup> Pese al aumento general de convenios laborales y memorándums de entendimiento internacionales en varias regiones de trabajadores activos, hay pocos acuerdos con disposiciones explícitas orientadas a proteger a los trabajadores extranjeros de la explotación, el maltrato y el tráfico de seres humanos (USDOS 2008).

*Se puede concluir que la respuesta actual a la lucha contra el tráfico ilícito y la explotación sexual, aunque está bien adaptada a la delincuencia y las necesidades de las víctimas, podría beneficiarse con respuestas políticas amplias, por ejemplo, más relacionadas con las dinámicas económicas y laborales del tráfico ilícito y la explotación. Entre algunos de los elementos de buenas prácticas en las políticas, cabe mencionar las siguientes:*

- *Incorporación de tratados internacionales en la legislación, la política y las prácticas nacionales;*
- *Un plan nacional de acción para la lucha contra el tráfico ilícito o la explotación;*
- *Un enfoque de conjunto por parte del gobierno en que se coordinen las actividades de todas las organizaciones que participan en la gestión de migración irregular;*
- *Gestión más a fondo del nexo de migración y empleo en países de origen y de destino;*
- *Sanciones más severas destinadas a disuadir a empleadores, traficantes, contrabandistas y otros;*
- *Protección eficaz de las víctimas; teniendo en cuenta especial criterios del género, de los niños y personas que huyen de la persecución;*
- *Mayor colaboración operativa entre las autoridades de los países afectados;*
- *Aumento de estudios sistemáticos de la economía y las consecuencias económicas del tráfico de seres humanos.*

---

<sup>41</sup>

Base de datos de tráfico de seres humanos de la OIM, mayo de 2008, p 2.



### 2.3 Formas eficaces de colaboración entre gobiernos

En la actualidad, múltiples procedimientos bilaterales, regionales e internacionales abordan la cuestión de migración pero, pocos de ellos plantean la migración y el desarrollo como un solo tema. La colaboración efectiva en materia de migración y desarrollo se ha realizado a nivel bilateral en el contexto de convenios de movilidad laboral y, a nivel regional, la migración irregular, en particular, la explotación y el tráfico de seres humanos, ha unido a los países de origen, de tránsito y de destino de forma más adecuada.

Un proceso consultivo que abordó concretamente el tráfico ilegal y a explotación es el **Proceso de Bali** relativo a la explotación, tráfico de seres humanos y delitos transnacionales conexos, presididos conjuntamente por Australia e Indonesia ([www.baliprocess.net](http://www.baliprocess.net)).<sup>42</sup> A través del intercambio de información y medidas relativas a la creación de capacidad y seminarios prácticos, el proceso contribuyó significativamente a fortalecer las legislaciones de lucha contra la explotación y el tráfico de seres humanos, y a los planes de acción nacionales para combatir el tráfico ilícito y . Desde 2001, gracias a unos 30 seminarios en que participaron 800 funcionarios, se ha incrementado la colaboración entre organismos de seguridad y de inmigración regionales a nivel operativo a través de oficiales antiguos beneficiarios de los cursos.. Esta red se revela valiosa a la hora de pedir ayuda ante determinados movimientos irregulares en la región.

Si bien los resultados son difíciles de medir, el proceso beneficia a una amplia gama de países de origen, tránsito y destino, grandes y pequeños.<sup>43</sup> Un ejemplo fue la pena de prisión de 20 años de dos traficantes y multas de 50,000 dólares de los EEUU por la explotación de mujeres para prostitución forzosa en Palau, minúscula nación insular en el Pacífico. Las legislaciones de Palau relativas a la explotación y el tráfico de seres humanos se prepararon sobre la base de un modelo legislativo elaborado en dos seminarios del Proceso de Bali. Desde junio de 2008, 18 países de la región han utilizado el modelo legislativo.

La **Conferencia del Director de Inmigración del Pacífico** (PIDC, en sus siglas en inglés) ha establecido un proyecto en curso en que se comparan las legislaciones de inmigración del Pacífico con el fin de subrayar las lagunas legislativas y la medida en que se armonizan las legislaciones pertinentes de toda la región. Otro proyecto se centra en la dispensación de cuidados y la gestión de los nacionales de terceros países y la evaluación de las dimensiones y escala de esta cuestión en la región. PIDC tiene gran interés en la investigación migratoria y un componente de su ambicioso programa de investigación consiste en la compilación de documentación de la Secretaría en que se examinan los costos económicos y sociales del albergue de países con poblaciones de residentes ilegales ([www.pidcsec.org](http://www.pidcsec.org)).

En el Mediterráneo occidental, la finalidad del proceso “**5 mas 5**” es favorecer una mayor cooperación tripartita entre países de origen, de tránsito y de destino. Se imparte actualmente un seminario de formación en Libia y Marruecos sobre la explotación y tráfico de seres humanos. En Libia, ello promoverá la participación de líderes y comunidades religiosas en las campañas de información para la lucha contra la explotación . Asimismo, la OIM planea un seminario en Kuwait y un proyecto piloto en Yemen en materia de la explotación de niños a fin de colaborar con UNICEF. El **Diálogo de Abu Dhabi**, que congrega a ministros de países de origen asiáticos que suministran mano de obra y de principales países de destino de trabajadores en el Golfo y otros lugares en Asia, localiza el tráfico ilícito mediante un enfoque de ‘ciclo de vida’ integral

---

42

43 Se celebraron 25 actos en el Proceso de Bali (seminarios y reuniones) a fin de fortalecer la cooperación regional.

orientado a gestionar conjuntamente la migración de la mano de obra.<sup>44</sup> Una alianza multilateral piloto en materia de migración laboral, originada en el Diálogo de Abu Dhabi, se examinará en la reunión de GFMD en Manila (véase la Mesa Redonda 2.1).

En **Europa**, la UE intenta conseguir negociar “alianzas de movilidad piloto” con el fin de aplicar enfoques más integrales en materia de gestión migratoria, en particular, de los trabajadores menos cualificados.<sup>45</sup> La Comisión Europea está examinando formas de migración circulares como posibles modos de reducir la migración irregular y propiciar la evolución de programas unilaterales del pasado para los trabajadores en el país de destino en que no se fomentara el regreso del emigrante.<sup>46</sup>

En este ámbito, **Francia** propone a ciertos países con flujos migratorios importantes una nueva forma de ‘acuerdos de gestión concertada’ entre países de origen y de destino que vinculan la gestión de la movilidad transfronteriza con el desarrollo sostenible. A través de las negociaciones, se podría convenir en adoptar medidas conjuntas que beneficien a ambos países en tres objetivos esenciales: la legalización de la migración (apertura del mercado laboral a ofertas concretas de los países de origen); la lucha contra la migración clandestina (autorizando la readmisión en ciertos casos, intentando conseguir la cooperación policial y combatiendo la falsificación de documentos, etc.); y el desarrollo sostenible de los países de origen (incluido el apoyo a los migrantes y/o a la sociedad civil).<sup>47</sup>

En cuanto al tráfico de seres humanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC) lanzó en 2007 la Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra el tráfico de seres humanos (UN.GIFT, en sus siglas en inglés) sirviendo de marco para todos los interlocutores interesados, es decir, gobiernos, comercio, instituciones académicas, sociedad civil y medios de comunicación con el fin de colaborar y crear instrumentos comunes contra tráfico de seres humanos. La finalidad es establecer un modelo de colaboración interinstitucional efectivo.<sup>48</sup>

*Los marcos regionales y multilaterales de cooperación de la gestión migratoria pueden abrir el camino para estrechar la colaboración entre países de origen, de tránsito y de destino, así como también en el contexto Sur-Sur y entre las regiones. Estos marcos suelen ser el marco de acuerdos bilaterales productivos y pueden conducir a crear economías de escala a través de actividades conjuntas y participación de costos en las fronteras.*

## **2.4 Estrategias de creación de capacidad previstas para zonas vulnerables a tráfico de seres humanos y la explotación**

<sup>44</sup> El grupo incluyó 11 ministros del Proceso de Colombo, oficialmente denominado Consultas ministeriales del empleo en ultramar y de la mano de obra contractual para los países de origen en Asia (Afganistán, Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Nepal, Pakistán, Vietnam, Tailandia y Sri Lanka) y 9 estados del Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo (GCC, en sus siglas en inglés), Yemen y dos países de destino, Malasia y Singapur.

<sup>45</sup> La Comisión Europea ha señalado 3 países para concertar alianzas de movilidad – Moldova, y Cabo Verde. Véase también la Mesa Redonda 2.1.

<sup>46</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea relativa a las alianzas de movilidad y la migración circular, 2007, y el documento de información básica de la sesión de la Mesa Redonda 1.4 de la reunión GFMD de Bruselas:

[www.gfmd-fmmd.org](http://www.gfmd-fmmd.org).

<sup>47</sup> Consúltese el documento de información básica de Francia ‘Convenios de gestión concertada’ en el sitio web de GFMD.

<sup>48</sup> Su Comité Permanente está compuesto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDR); Organización para la Seguridad y Cooperación en (OSCE), y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Es evidente que la primera línea de defensa contra las formas de migración irregular son las oportunidades realistas que el país de origen puede ofrecer como alternativa viable en la búsqueda de empleo en el exterior. De esa manera, la migración se vuelve un asunto de elección genuina y no de necesidad, de la cual se aprovechan contrabandistas y traficantes.

No obstante, para los fines del presente debate, es imprescindible que todos los países desarrollen una gestión migratoria eficiente y capaz de hacer frente a los retos de inmigración y emigración sin que los costos de los migrantes aumenten considerablemente.

El **Reino Unido** ha incluido la creación de capacidad de otros países en sus criterios de gestión migratoria, en particular, de las formas de migración irregular. Ello engloba una mejor prevención gracias a la generación de capacidad de los países de origen y de tránsito a través de la formación y la toma de conciencia. El Reino Unido reconoce que sus programas de desarrollo para reducir la pobreza y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuirán igualmente a ofrecer alternativas diferentes de la migración.

El **Gobierno holandés** envió recientemente un nuevo documento político en materia de migración y desarrollo al Parlamento, en que da prioridad a la creación de capacidad de los países en desarrollo. Ello puede incentivar la propiedad local, minimizando los efectos migratorios negativos y acrecentando el potencial de desarrollo de la migración. El apoyo de la creación de capacidad está adaptado a las necesidades de los países aliados y determinadas situaciones migratorias, y puede encauzarse a mejorar la recopilación de datos, fortalecer la gestión fronteriza, facilitar la migración regular, combatir la explotación, el tráfico de seres humanos, dar protección apropiada a refugiados y solicitantes de asilo.

Las actividades de creación de capacidad de **Australia** en Asia se centran en una amplia serie de medidas encaminadas a mejorar la gestión migratoria irregular: sistemas de gestión de fronteras, en particular, capacidad sostenible y sólida de tecnologías de la información, análisis de informaciones para obtener el valor de datos de los movimientos y formación e intercambio de conocimientos especializados en el examen de documentos forenses, la detección de la falsificación de documentos y las investigaciones. Algunas de las mejores prácticas se han elaborado en el plano bilateral y multilateral.<sup>49</sup> Australia financia actualmente un proyecto regional de 5 años en Asia con los siguientes objetivos: fortalecer las respuestas técnicas y generales en materia de la aplicación de la ley al tráfico ilícito; endurecer las respuestas judiciales y de la fiscalía al tráfico ilícito; y mejorar las capacidades políticas, legales, de investigación y divulgación en la región. Al mismo tiempo, Australia financia dos proyectos de la OIM para el regreso y reintegración de las víctimas del tráfico de seres humanos y la explotación.

No obstante, aparecen nuevos ejemplos de buenas prácticas en materia de creación de capacidades entre los países en desarrollo (esto es, la cooperación Sur-Sur), las cuales necesitan entenderse y fomentarse mejor. Las iniciativas de creación de capacidad de Tailandia abarcan una serie de proyectos de desarrollo económico en las zonas fronterizas de los países vecinos y, en particular, aunque no es el único, el marco de ACMECS que se examina en el 3.1, cuya finalidad es abordar las disparidades socioeconómicas consideradas como una de las causas principales de la migración en la subregión.

Además, las organizaciones internacionales que cuentan con miembros y redes en el plano mundial como la OIM, la OIT, ACNUR, UNICEF, OSCE y UNODC suministran orientación y apoyo técnico adecuados a los gobiernos a fin de que éstos puedan: cumplir las normas regionales, nacionales e internacionales pertinentes de la migración, proporcionar viajes de

---

<sup>49</sup> Para el año fiscal de 2007-08, el Gobierno australiano aprobó 2 millones de dólares australianos adicionales destinados a las personas desplazadas en situaciones prolongadas en Bangladesh, Afganistán y Nepal, y otros 10 millones de dólares australianos más para asistir a la situación prolongada de los iraquíes desplazados.

buena fe, disuadir el ingreso irregular y actividades conexas a la explotación, el tráfico de seres humanos y establecer sistemas operativos de gestión migratoria (de sistemas de gestión a recopilación de datos).<sup>50</sup> A juicio de ACNUR, es esencial interpretar el desarrollo con amplios conceptos y sobre la base de derechos. Colabora con los gobiernos y otros interlocutores a fin de cerciorarse de que a la hora de imponer modos de gestión migratoria más estrictos, no se comprometa al derecho del asilo.<sup>51</sup>

*Existen numerosas opciones políticas dirigidas a los estados y organizaciones especializadas con miras a asegurar de que todos los países afectados por la migración cuenten con recursos y, por tanto, los administren de forma tal a minimizar la migración irregular y sus posibles efectos negativos en el desarrollo y encauzar sus impactos positivos sobre el desarrollo. Los países en desarrollo tal vez traten de conseguir creación de capacidad para la gestión migratoria y consideren integrar la migración en los planes nacionales de desarrollo y de reducción de pobreza; los países desarrollados tal vez contribuyan como uno de sus objetivos a la creación de capacidad en materia de gestión migratoria. Sin embargo, este tipo de apoyo mutuo y colaboración es cada vez más viable pues, en efecto, ya tiene lugar entre países de desarrollo, como se demuestra en Tailandia. Además, el apoyo al desarrollo en los países de origen puede contribuir a consolidar la gobernanza y rectificar algunas de las causas subyacentes que acentúan la vulnerabilidad de las personas, induciéndolas a la migración irregular. A nivel práctico, los ejemplos de cooperación entre los miembros del Proceso de Bali o entre estados asociados indican que la creación de capacidades en los países de origen en materia de una gestión migratoria más efectiva promete resultados inmediatos para todos los países, fortaleciéndose por añadidura la confianza entre ellos.*

### 3. DESAFÍOS POLÍTICOS

Los ejemplos seleccionados que se han examinado antes señalan que gracias a un enfoque integral que equilibra la facilitación de la migración y la aplicación de medidas contra la migración irregular, en particular, la explotación y el tráfico de seres humanos, se puede asegurar la integridad de la migración y ampliar las oportunidades de los países de origen y de destino. Los planes de acción nacionales que establecen estructuras de supervisión, canalizan la disparidad de actividades del gobierno y recurren a la útil labor de los organismos no estatales y organizaciones internacionales, pueden dotar de medios apropiados a un país para que haga frente a sus propios desafíos. Asimismo, estos planes también pueden servir para asociarse con otros países y juntos hacer frente a los retos.

Los marcos *de cooperación bilateral y regional* pueden propagar efectos positivos en el plano internacional. Los procesos de Bali o de “5 + 5”, o el Diálogo de Abu Dhabi, contribuyen a nivelar las capacidades de los estados con fuerzas económicas divergentes para gestionar la migración y reducir la migración irregular. La creación de capacidades de los estados con menos recursos es parte de ese proceso de nivelización y beneficia a todas las partes interesadas.

Para alcanzar tales enfoques integrales, los gobiernos hacen frente a diversos retos comunes:

1) **No hay una solución de talla única.** Cada gobierno debe hacer frente a los desafíos en modos adecuados a su situación nacional. Sin embargo, algunos elementos políticos revelan su

<sup>50</sup> El modelo marco CBMM de la OIM, por ejemplo, hace un análisis completo de los principales elementos de los sistemas nacionales de gestión migratoria: legislación, política y derecho, sistemas operativos, cuestiones de formación y diálogo intergubernamental en las esferas de la migración. CBMM fortalece asimismo la capacidad de los funcionarios de migración y fuerzas de seguridad y judiciales para luchar contra la delincuencia organizada, incluidos el la explotación y tráfico de seres humanos.

<sup>51</sup> Las bases de esta estrategia pueden encontrarse en una iniciativa ‘*Refugee Protection and Mixed Migration: a 10 Point Plan of Action*’ disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>

valor a todos los países sean cuales sean sus diferencias y puede compartirse. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: planes nacionales y estructuras institucionales que aseguran enfoques del gobierno centrados en las vinculaciones; incorporación de leyes internacionales en la legislación nacional; correlación y gestión mayores del nexo entre migración y empleo; disuasión más rigurosa de las prácticas ilícitas de empleadores, traficantes, contrabandistas y otros; protección efectiva de la víctima teniendo en cuenta especial a las mujeres, los niños y personas que huyen de persecuciones; y, por último, programas de cooperación viables en los sectores público y privado, y en el plano bilateral y regional.

2) Es preciso incrementar los **datos, la investigación y la valoración** a fin de entender las dimensiones, el alcance, las causas y los efectos del desarrollo en la migración a través de un enfoque dirigido y dar respuestas políticas conformes. Como se examinó antes en 2.1, podrían estudiarse los siguientes modelos existentes a fin de:

a) seguir la pista de la dinámica ‘comercial’, por así decirlo, de la explotación con el fin de concebir políticas que socaven el lucro de los contrabandistas (Koser 2008); posiblemente, adaptar esto también al tráfico de seres humanos.

b) sistematizar la recopilación y análisis de datos del tráfico ilícito y concebir una metodología común que sirva para este fin (por ejemplo, basándose en la base de datos CTM de la OIM, ampliándola para que se incluyan temas como las circunstancias económicas reales de las víctimas del tráfico o de explotación ).

c) estudiar el nexo entre migración y desarrollo existente en los países y elaborar un índice de migración y desarrollo, y una metodología de auditoría política (por ejemplo, basándose en el proyecto ‘El Desarrollo en movimiento’ y también, en las iniciativas del Reino Unido destinadas a supervisar los efectos de su sistema basado en puntos en los países en desarrollo).

3) Es indispensable señalar y formar un paquete de **modelos “de buenas prácticas”** que utilicen tales datos y equilibren la protección del individuo con la protección de la sociedad (seguridad nacional). Muchos ejemplos del presente documento cumplen los objetivos programáticos inmediatos, sin embargo, todavía hace falta valorarlas como buenas prácticas en el contexto de migración y desarrollo más amplio. Las prácticas exitosas anteriores de los procesos regionales y de otra índole podrían asimismo desarrollarse para hacer frente a nuevos desafíos y tendencias (por ejemplo, 10 años después de la Declaración de Bangkok en 1999, ¿cuáles son los pasos siguientes?)

Responder a los retos mencionados podría ayudar a los responsables políticos de los gobiernos y otros agentes que trabajan con migrantes a comprender mejor que la necesidad y la incidencia de la migración irregular se pueden reducir gracias a un mayor número de oportunidades legales.

#### 4. CUESTIONES PARA ORIENTAR EL DEBATE

A fin de animar el debate de la sesión de la Mesa Redonda, los gobiernos podrían considerar las siguientes cuestiones:

- (a) ¿Qué factores pueden considerarse para mejorar las políticas y prácticas de la inmigración y emigración gestionadas a favor del desarrollo?
- (b) ¿Cuáles son algunas de las principales respuestas eficaces de los gobiernos y organizaciones intergubernamentales a la migración irregular? ¿Cómo se puede medir la eficacia?
- (c) ¿Cuáles son las necesidades principales de la creación de capacidad en este ámbito?

- (d) ¿Cuáles son las mejores herramientas de investigación, recopilación de datos y análisis que harían comprender mejor a los gobiernos la dinámica económica de la explotación y el tráfico de seres humanos; y responder mejor a ella?

---

## Bibliografía

- Bonin, Holger, Rowan Roberts and Klaus F. Zimmermann, 2007, **“Comparing and Evaluating Public Expenditure on Migration”**, in *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: an International Comparison*, (Eds. Solon Ardittis and Frank Laczko), Geneva.
- [Camarota](#), Steven A., 2004, “The High Cost of Cheap Labor. Illegal Immigration and the Federal Budget” Center for Immigration Studies, Washington DC
- Carling, Jorgen, 2006, *Migration, Human Smuggling and Trafficking from Nigeria to Europe*, IOM Migration Research Series, No. 23, IOM, Geneva.
- Clert, C., E. Gomart, I. Aleksic and N Otel, 2005, “Human Trafficking in South Eastern Europe: beyond crime control, and agenda for social inclusion and development”, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction Occasional Paper, February 2005, World Bank, Washington, DC.
- De Haan, Arjan, 2000, “Migrants, Livelihoods, and Rights: The Relevance of Migration in Development Policies”, Social Development Working Paper No.4, Social Development Department, DFID..
- De Haas, Hein, 2007, The myth of invasion Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union, International Migration Institute Research Report, University of Oxford, UK.
- De Haas, Hein, 2008, Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the European Union: An Overview of Recent Trends, IOM Migration Research Series, No. 32
- Fajnzylber, P. and J. Humberto Lopez, 2008, *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, The World Bank, Washington DC.
- GAATW (Global Alliance against Trafficking in Women), COLLATERAL DAMAGE The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World, GAATW, Bangkok.
- GAO (Government Accountability Office), 2006, “Human Trafficking - Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance US Antitrafficking Efforts Abroad”, July (<http://www.gao.gov/new.items/d06825.pdf>)
- Gathmann, [Christina](#), 2004, “The Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from Migrant Smuggling along the Southwestern Border”, [IZA Discussion Paper No. 1004](#), Stanford University, Department of Economics; Institute for the Study of Labor (IZA).
- Guild, E., 2004, „Who is an irregular migrant?” in B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan and E. Szyszczak, (Eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston.
- Hanson, Gordon H., 2007, “The Economic Logic of Illegal Migration”, Council on Foreign Relations, CSR No. 26.
- Holzmann, Robert, Johannes Koettl and Taras Kernetzky, 2005, “Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices”, a paper prepared for the Global Commission on International Migration, 2005; separate information was also provided by Johannes Koettl, Social Protection, Human Development Network, World Bank.

- Hughes, Donna, 2002, *Trafficking for Sexual Exploitation: The Case of the Russian Federation*, IOM Migration Research Series, IOM, Geneva.
- International Centre on Migration Policy and Development (ICMPD), 2004, “Market-based instruments in migration control policies”, presented at the 9<sup>th</sup> International Metropolis Conference, Geneva, 30 September.
- ILO, 2004, *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI, International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session, Geneva, International Labour Office, 2004.
- \_\_\_\_\_, 2007, “Economic Contributions of Migrant Workers to Thailand: Policy Development.”, Geneva.
- IOM, 2003, *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven?*, IOM Migration Research Series, No. 15, Geneva.
- \_\_\_\_\_, 2005a, *World Migration 2005*, Geneva.
- \_\_\_\_\_, 2005b, *Migration and Development: New Strategic Outlooks and Practical Ways Forward - The Cases of Angola and Zambia*, IOM Migration Research Series, Vol 21, Geneva.
- \_\_\_\_\_, 2007a, *Migration and the Right to Health: A Review of European Law and Council of Europe Instruments*, International Migration Law No. 12, Geneva.
- \_\_\_\_\_, 2007b, *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: an International Comparison*, (Eds. Solon Ardittis and Frank Laczko), Geneva.
- \_\_\_\_\_, (forthcoming), *World Migration 2008*, Geneva.
- Koser, Khalid, 2008, “Why Migrant Smuggling Pays”, in *International Migration*, Vol. 46 (2) 2008, pp 3-27.
- McKenzie, David, 2006, “Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households”, in *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, World Bank, Washington DC.
- North-South Institute, 2003, “Canada’s Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best Practices in Migrant Worker Participation in the Benefits of Economic Globalization project”, Ottawa.
- Schoenhardt, Andreas, (accessed 2008), *Migrant Smuggling: Illegal Migration and Organized Crime in Australia and the Asia Pacific Region*, Martin Nijhoff publishers.
- Surtees, Rebecca, (forthcoming 2008), *Trafficking of men- a trend less considered. The case of Belarus and Ukraine*, IOM Global Database Thematic Research Series, International Organization for Migration, Geneva.
- UNAIDS (Programme Coordination Board), 1998, “Migration and HIV/AIDS”, a paper presented at the 2<sup>nd</sup> ad hoc thematic meeting, New Delhi, 9-11 December 1998
- Verduzco, G. and M. I. Lozano, 2004, “The Temporary Mexican Migrant Labor Program in Canadian Agriculture”, CCIS Working Paper 90, January, University of California, San Diego.
- World Bank, 2006a, *Global Economic prospects 2006*, Washington DC.
- \_\_\_\_\_, 2006b, *At Home and Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders through Labor Mobility*, Washington DC
- \_\_\_\_\_, 2006c, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington DC.
- \_\_\_\_\_, 2007, *The International Migration of Women*, Washington DC.
- \_\_\_\_\_, 2008a, *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washington DC.
- \_\_\_\_\_, 2008b, *The International Migration of Women*, (Eds Andrew R. Morrison, Maurice Schiff, Mirja Sjoblom), Washington DC.
- Zohry, Ayman, 2007, “Migration and Development in Egypt”, paper prepared for Project on Migration as a Potential and Risk, Institute for Migration and Cultural Studies (IMIS), Osnabruck University, Berlin.
-