

FMMD 2020 EAU - Nota temática sobre el Tema 5: Reflexión sobre los enfoques para afrontar la migración irregular ¿Qué medidas son útiles y cuáles no?

Experto temático: Sra. Kathleen Newland

Una de las cuestiones relacionadas con la migración que más controversia suscita en las relaciones internacionales es la migración irregular. Las conversaciones que se celebran en torno a este tema suelen poner de manifiesto los diferentes resultados que diversos Estados esperan obtener de una cooperación; pero el establecimiento de alianzas puede resultar difícil si no se deciden objetivos comunes. Por consiguiente, es importante que los países de origen y de destino pongan empeño en comprender los intereses de unos y otros en una posible alianza y busquen enfoques productivos para afrontar la cuestión.

La migración irregular es la consecuencia, principalmente, de los siguientes mecanismos: entrada irregular; evitación de la detección por las autoridades; permanencia tras la expiración de un visado obtenido legalmente y/o infracción de las condiciones que impone este visado; desacato de las órdenes de dejar el país después de la denegación de una solicitud de asilo, y uso de documentos fraudulentos.¹ Además, en los países en que no se adquiere la ciudadanía por nacimiento, los hijos de migrantes irregulares pueden estar, desde el momento en que nacen, en una situación irregular. Cada uno de esos mecanismos de migración irregular exige una respuesta diferente de los Estados, pero todos pueden conducir a una expulsión obligatoria.

Los datos básicos sobre la migración irregular son escasos en muchos países, y son generalmente objeto de controversias. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas no clasifica a los migrantes por su condición jurídica. Es difícil obtener datos sobre la migración irregular, puesto que los migrantes en esta situación a menudo tratan de evitar que se les identifique mediante tabulaciones censales, sondeos y compilaciones de datos administrativos. El estatus regular de la estancia de un migrante puede cesar con la evolución de su situación (por ejemplo, cuando pierde el empleo del que depende su visado) o con los cambios que pudiera haber en las leyes o los reglamentos del país de destino. Si bien hay estimaciones fidedignas respecto de algunos países y regiones, no se procede sistemáticamente a la compilación de datos y estos son pocas veces comparables en todas las zonas.

Alta conflictividad en relación con el regreso de migrantes irregulares

La solución por la que optan preferentemente casi todos los Estados que reciben a migrantes irregulares es la devolución de estos al país de origen. Dado que esta solución exige la cooperación de este último país, es frecuente que haya tensiones entre los países de origen y los de destino. La devolución obligatoria de

¹ Un quinto medio que ha sido utilizado muy pocas veces, inaceptable de conformidad con el derecho internacional, es que un gobierno excluya a un subgrupo de población bien asentado del derecho a la ciudadanía y tildе a sus miembros de migrantes irregulares, como hizo el gobierno de Myanmar con los rohinyá. Dado que esta situación ocurre raramente, no se abordará en este documento.

migrantes irregulares tiene repercusiones de orden financiero, humanitario, de seguridad y de desarrollo para los países de origen, y de orden político, jurídico y, a veces, económico para los países de destino. Las alianzas deberían tomar en cuenta la capacidad del país de origen de acoger a los migrantes que regresan, los efectos negativos de la pérdida de remesas, la separación de familias y los peligros que deben arrostrar los migrantes deportados tras el regreso, así como el tiempo que estos hayan permanecido en el país de destino y el grado de integración que hayan logrado en este país (por ejemplo, el 62 por ciento de los 11 millones de migrantes irregulares en Estados Unidos han vivido en este país por lo menos diez años). A menudo se coloca a los países de tránsito en situaciones difíciles y bajo presión para que acepten el regreso de migrantes irregulares que no son ciudadanos suyos.

La devolución de migrantes que no tienen derecho a permanecer legalmente en el territorio de un país es hoy una alta prioridad política para muchos países de destino, a tal punto que han supeditado las relaciones comerciales y la cooperación en materia de desarrollo y de seguridad con los países de origen a la cooperación en relación con los regresos. La presión que se ejerce sobre los países tanto de origen como de tránsito para que acepten el regreso de migrantes irregulares a menudo va aparejada de incentivos – como el importante plan de ayuda incluido en el acuerdo entre la Unión Europea y Turquía– o, a falta de cooperación, de medidas disuasorias, como la amenaza de Estados Unidos de romper las relaciones comerciales con México. Es fundamental buscar planteamientos más productivos que se ajusten a las prioridades de los dos grupos de Estados, al tiempo que se ofrecen mejores soluciones para los migrantes que carecen de autorización para permanecer en un país de destino, pero que, por lo demás, siempre han acatado las leyes de este país y han consolidado en él intereses sustanciales. Como ocurre con la mayoría de los problemas, más vale prevenir (entradas o situaciones no autorizadas en que los migrantes se convierten en migrantes irregulares) que curar.

Compromisos relativos a la migración irregular contenidos en el Pacto Mundial para la Migración

Según el marco más completo que se haya negociado sobre la cooperación respecto de la migración internacional, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la migración irregular es un corolario esencial de su objetivo principal de lograr una migración regular. Entre las «responsabilidades compartidas» reconocidas en el pacto figura la siguiente: «... facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional...». A tenor de uno de los principios rectores del Pacto, «[d]entro de su jurisdicción soberana, los Estados podrán distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular», al tiempo que se comprometen también a asegurar «el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio...». Los compromisos incluidos en el Pacto que abordan el carácter irregular de la migración incluyen los siguientes:

- evitar que «la desesperación y el deterioro del entorno [...] obliguen [a las personas] a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar» (objetivo 2);
- «[e]laborar o aprovechar prácticas nacionales y regionales que permitan la admisión y una estancia de duración apropiada por motivos humanitarios o de otra índole para los migrantes que se vean obligados a abandonar su país de origen debido a desastres naturales repentinos y otras situaciones precarias [...] mientras les sea imposible adaptarse en su país de origen o regresar a él» ... y a «[c]ooperar a fin de encontrar, desarrollar y reforzar soluciones» para esos migrantes. (objetivo 5, acciones g) y h));
- «[e]stablecer procedimientos accesibles y expeditivos que faciliten la transición de un estatus a otro [...], a fin de evitar que se conviertan en migrantes irregulares en el país de destino», y «[a]provechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual

que permita regularizar su situación [...], especialmente cuando se trate de niños, jóvenes y familias...» (objetivo 7, acciones h) e i));

- «gestionar nuestras fronteras [...] de manera coordinada, promoviendo la cooperación bilateral y regional, garantizando la seguridad de los Estados, las comunidades y los migrantes, y facilitando la circulación transfronteriza de personas de manera segura y regular, evitando al mismo tiempo la migración irregular...» y «examinar y revisar las leyes y reglamentos pertinentes para determinar si conviene sancionar la entrada o la estancia irregulares...» (objetivo 11 y acción f));
- «[a]segurar que la cooperación entre los proveedores de servicios y las autoridades de inmigración no exacerbe la vulnerabilidad de los migrantes irregulares comprometiendo su acceso sin riesgo a los servicios básicos» (objetivo 15, acción b));
- «[v]elar por que el regreso de los migrantes que no tengan derecho a permanecer legalmente en el territorio de otro Estado se produzca en condiciones de seguridad y dignidad y tras una evaluación individual, sea ejecutado por las autoridades competentes mediante una cooperación pronta y efectiva entre los países de origen y destino, y permita que se agoten todas las vías de recurso legal aplicables, de conformidad con las debidas garantías procesales y otras obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos» (objetivo 21, acción e)).

Estos compromisos señalan el camino de las alianzas que posiblemente pueden entablar los Estados para discutir diferentes modos de encarar la migración irregular, especialmente entre países de origen y de destino, aunque también existen desacuerdos dentro de estos dos grupos de países y con los países de tránsito. Los compromisos que los Estados consensuaron en el Pacto mundial enmarcan la cooperación en la reducción de las causas subyacentes de la migración irregular, la aplicación flexible de las leyes y los reglamentos nacionales, la búsqueda de soluciones prácticas para los migrantes que están en una situación irregular (incluso mediante ajustes del estatus) y la cooperación en las fronteras. También es esencial proporcionar información exacta y oportuna a los migrantes acerca de las vías legales existentes y de los peligros (y las sanciones) que acarrea la migración irregular. El enfoque de una alianza que tenga en cuenta los intereses de los países de origen, de destino y de tránsito –así como las motivaciones de los migrantes– será probablemente más duradero y producirá mejores resultados que los enfoques basados en amenazas o en incentivos financieros (incentivos que posiblemente nunca redundarán en beneficio de los migrantes afectados).

Preguntas para el debate

1. ¿Qué acciones o procedimientos conducen a la disminución de la migración irregular? ¿Qué función tiene la política?

Por ejemplo, los mexicanos, en su mayoría hombres que viajaban solos, solían constituir el mayor número de entradas irregulares en Estados Unidos. Hacia 2015, la migración neta de México a Estados Unidos fue negativa y, para entonces, muchísimos migrantes mexicanos irregulares habían regresado a México. ¿Qué cambios se produjeron en México, en Estados Unidos o en ambos países?

- a. Según su experiencia, ¿cuáles son los mayores obstáculos que impiden una disminución de la migración irregular en su región?
- b. ¿Cuánto serviría una política para abordar esos obstáculos y qué políticas –si las hubiere– han sido útiles para reducir la migración irregular en su región?

- c. ¿Qué iniciativas, alianzas o enfoques le gustaría que se adopten para ayudar a reducir la migración irregular? ¿Con qué facilidad podrían aplicarse los cambios de política y qué recursos se necesitarían para que estos surtan efectos?
2. ¿Cuál es la relación entre más oportunidades para viajar por cauces regulares y la frecuencia de la migración irregular?
 - a. ¿Se dispone de datos adecuados para sacar conclusiones al respecto? ¿Qué dificultad supone recoger datos sobre la relación entre las vías regulares y las irregulares y analizarlos? ¿Ha observado si los incrementos o las reducciones de los cauces para la entrada regular por razones de trabajo, estudio y reunificación/formación de familias tienen efectos específicos sobre la migración irregular?
 - b. ¿Cómo pueden trabajar juntos los países de origen y destino para encauzar la migración irregular por vías legales?
 3. ¿Qué características de las leyes y prácticas nacionales incentivan la migración irregular? ¿Cómo cabría cambiarlas?

Por ejemplo, los sistemas de asilo que son muy lentos en el tratamiento de las solicitudes pueden incentivar la entrada irregular de personas que carecen de necesidades válidas de protección.

La imposibilidad de devolver a los migrantes que, después de un debido proceso, no tienen derecho a permanecer legamente en un país, puede alentar la entrada y la estancia no autorizadas.

Las leyes y los reglamentos relativos a la migración que no están publicados o que son poco claros pueden tener como consecuencia que migrantes que ignoran su falta de acato de las normas de entrada y estancia en un país tengan un estatus migratorio irregular. Del mismo modo, si los requisitos para entrar en un país son muy engorrosos, tanto los empleadores como los migrantes pueden optar por evitar las vías legales. La criminalización de la entrada irregular puede hacer que esta se suma en una mayor clandestinidad.

- a. En su opinión, ¿cuáles son las principales limitaciones del desarrollo de un sistema de migración que desaliente de manera eficaz la migración irregular, al tiempo que respeta los derechos humanos de los migrantes y cumple las obligaciones humanitarias?
 - b. ¿Ha observado cambios en su país o región en el derecho o en la práctica, o en ambos campos, que hayan tenido un efecto en la dirección o la magnitud de la migración irregular?
 - c. ¿Consideraría útil que los países trabajen juntos y mediante organizaciones internacionales en el desarrollo de plantillas que definan los elementos de sistemas de migración eficaces, así como de iniciativas de cooperación para ayudar a los gobiernos a poner en práctica esos sistemas?
4. ¿Qué tipos de acciones destinadas a eliminar los modelos comerciales de traficantes de migrantes han resultado eficaces?

Las investigaciones sugieren que la necesidad de recurrir a los servicios de traficantes disminuye cuando la apertura de vías legales para la entrada de migrantes va acompañada de firmes esfuerzos para hacer efectiva la aplicación de las medidas que se adopten con ese fin. En cambio, si no se aplican debidamente las nuevas medidas, las nuevas oportunidades que se ofrecen para la entrada regular en un país pueden traducirse en un aumento de la migración irregular.

- a. ¿En qué medida es difícil comprender el funcionamiento de la industria del tráfico ilícito de migrantes en su región? y, en particular, ¿cómo se adaptan los traficantes a los cambios en la aplicación de la ley?

- b. ¿Qué enseñanzas ha dejado la experiencia en su país o en otros países en el recurso a medios eficaces para encarar la función de los intermediarios en la migración irregular?
 - c. ¿Qué se necesita para que la cooperación entre países de origen, de tránsito y de destino resulte más eficaz en la supresión de la explotación de los migrantes objeto de tráfico ilícito?
5. ¿Por qué medios obtienen los posibles migrantes irregulares información sobre rutas, intermediarios y perspectivas en el país de destino y cómo sopesan esa información? ¿Cuáles son las fuentes más (menos) fiables de esos migrantes? ¿Cómo evalúan los riesgos?
- a. ¿Qué eficacia tienen las campañas de información elaboradas por los gobiernos o las organizaciones internacionales para desalentar la migración irregular? ¿Cuáles son los desafíos que plantea el suministro de una información exacta y creíble sobre los procesos y resultados de la migración?
 - b. ¿Los testimonios de migrantes «fracasados» tienen un efecto disuasivo en las personas que están planificando emprender un viaje no autorizado?
 - c. ¿Cómo pueden trabajar los gobiernos y los órganos regionales con fuentes fiables de información de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de migrantes y de la diáspora), de comunidades basadas en la fe y de empleadores privados para afrontar la migración irregular?