

NOTA INFORMATIVA: I

PROCESO CONSULTIVO MUNDIAL PARA LA COOPERACIÓN INTERESTATAL EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

I. CONTEXTO

Los gobiernos de todas las regiones del mundo son muy conscientes de la creciente importancia de la migración internacional y de que es probable que la movilidad de la población mundial no se reduzca en un futuro próximo. A pesar de que las políticas relacionadas con la migración internacional continúan siendo mayoritariamente un asunto de prerrogativa soberana y que existen diferencias obvias en los intereses de la migración entre los países de origen, de tránsito y de destino en las regiones industrializadas y en vías de desarrollo, el siempre creciente número de inmigrantes y la complejidad de los movimientos migratorios dentro de las regiones y a través de ellas subrayan **la necesidad de desarrollar un marco de cooperación interestatal**. Ha llegado el momento de explorar los parámetros básicos de un posible marco internacional para facilitar la cooperación entre Estados a la hora de planificar y gestionar los movimientos de población ordenados.

La premisa fundamental para ese posible marco es que la colaboración interestatal debe basarse en un entendimiento común, el reconocimiento de los intereses nacionales y regionales, la soberanía del Estado, el respeto por el Estado de Derecho y los principios reconocidos internacionalmente, el reconocimiento conjunto de las prácticas justas en la gestión de la migración, la confianza mutua y la colaboración, la transparencia, la predicibilidad y la coherencia.

Con este objetivo en mente, en 2001 el Gobierno de Suiza tomó la iniciativa de poner en marcha un proceso consultivo con los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino de la migración, agencias intergubernamentales, agencias no gubernamentales y círculos universitarios, para analizar y definir los intereses políticos comunes en la gestión y cooperación en materia de migración. El objetivo de este proceso es evaluar la fiabilidad de la elaboración de un Marco de principios normativos que puedan servir en el futuro como pautas para facilitar la cooperación entre los Estados en la gestión de la migración internacional. Como primer paso, se convocó un simposio para iniciar el debate sobre esta cuestión crucial.

II. SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE MIGRACIÓN – BERNA, 14 Y 15 DE JUNIO DE 2001

Al simposio acudieron ochenta funcionarios de administración y expertos de agencias internacionales, ONG y círculos universitarios. Durante el simposio, se revisaron la dinámica y las tendencias actuales de la migración, como el desarrollo demográfico, la repercusión de la globalización sobre la migración, la demanda de mano de obra extranjera, la migración no regulada, el tráfico de personas, la dimensión de género de la migración y otros aspectos contemporáneos relevantes relacionados con la migración internacional.

II.1. Intereses y perspectivas de los gobiernos

En el simposio se identificaron los intereses comunes de todos los Estados, así como los beneficios mutuos que pueden derivarse de la mejora de la cooperación interestatal. Al mismo tiempo, se tuvieron en cuenta los diferentes intereses y perspectivas de los países de origen, tránsito y destino, y se reconoció la necesidad de reducir estas diferencias.

Se estableció que los **intereses comunes a todos los países** eran los siguientes:

Mantener buenas relaciones entre los Estados; fomentar la seguridad y la estabilidad nacional e internacional; reforzar la gestión conjunta de las fronteras; impulsar el crecimiento económico y mantener la estabilidad financiera; combatir el tráfico de inmigrantes y el contrabando; garantizar la protección y el trato igualitario y justo de los inmigrantes; gestionar la migración sobre la base de la soberanía del Estado y el Estado de Derecho; alentar el enriquecimiento cultural a través de la migración.

Se identificaron los siguientes **beneficios mutuos de la mejora de la cooperación interestatal**:

Satisfacer las necesidades del mercado laboral en los países de destino y las demandas de mano de obra en los países de origen; responder a los desarrollos demográficos; crear políticas de repatriación y reintegración beneficiosas para ambas partes; maximizar la utilización efectiva de los giros; aumentar y facilitar el desarrollo cooperativo, la inversión extranjera directa y reducir barreras para comercializar servicios; combatir más eficazmente la migración no regulada, como el tráfico de inmigrantes y personas.

Se estableció que los **principales intereses en materia de migración de los países de origen, destino y tránsito** respectivamente eran los siguientes:

Países de origen: aliviar la presión de los mercados laborales nacionales a través de la migración exterior; potenciar las habilidades de los trabajadores nacionales; evitar los efectos negativos de la fuga de cerebros y sacar partido de los posibles efectos de los trabajadores capacitados procedentes de la migración externa; garantizar la protección de los inmigrantes en el extranjero; potenciar el desarrollo económico a través de la formación de los inmigrantes, el flujo regular y planificado de los giros, la reducción de obstáculos al comercio, el fomento de la inversión directa del extranjero y los beneficios derivados del aumento de la cooperación del desarrollo.

Países de destino: fomentar la migración legal y poner freno a la migración no regulada como, por ejemplo, el tráfico de inmigrantes y personas; lograr la verdadera integración de los inmigrantes; repatriar a los inmigrantes no autorizados; planificar la migración para compensar la escasez de mano de obra y el descenso de la población; proteger a los refugiados y a otros grupos vulnerables.

Países de tránsito: combatir eficazmente el tráfico de personas por parte de organizaciones criminales; minimizar los efectos financieros, sociales y económicos negativos de los movimientos de inmigrantes no autorizados a través del territorio nacional; mantener buenas relaciones y reforzar la acción común con los países vecinos.

II.2. Un enfoque equilibrado de la migración

En el simposio se reconoció la necesidad de un enfoque equilibrado para facilitar la migración regulada y evitar la migración no regulada, y se puso de manifiesto que las causas principales de la migración están relacionadas con factores económicos, sociales y de desarrollo más amplios. La migración regulada contribuye, entre otras cosas, a potenciar el crecimiento económico, las buenas relaciones entre los países vecinos, la seguridad, el Estado de Derecho y la diversidad cultural. No obstante, existe una creciente insatisfacción a causa de las prácticas de migración no regulada hoy en día, sobre todo en lo que respecta al aumento de la participación de organizaciones criminales internacionales en el contrabando y el tráfico ilegales. Se reconoció que el debilitamiento de la soberanía del Estado y la seguridad a causa de la migración no regulada e incontrolada constituía un problema fundamental para muchos países, tanto en las regiones industrializadas como en las regiones en vías de desarrollo. Dicho problema conlleva una serie de implicaciones financieras, económicas, legales y sociales. Por todo ello, se consideró esencial mejorar el entendimiento y el interés en todo lo relativo a la cooperación en estas cuestiones.

Aunque los participantes reconocieron que los Estados no deberían restringir indebidamente los movimientos de personas a través de las fronteras, sí que tienen la obligación de garantizar la seguridad, la estabilidad social y el bienestar económico y general de sus propios conciudadanos. Al mismo tiempo, están obligados por la legislación internacional a proteger a los refugiados y los derechos de los inmigrantes. Todos los Estados se enfrentan a un reto común: desarrollar políticas de inmigración que concilien estos objetivos, a la vez que contribuyan al desarrollo sostenible, impulsen el crecimiento económico mundial, fomenten la democracia y prevengan los conflictos. Los participantes del simposio decidieron seguir adelante con la idea de desarrollar un marco de principios normativos para la gestión de la migración a través de un proceso consultivo continuado y más amplio.

III. Bases del acuerdo para la elaboración de un posible marco

Las bases del acuerdo para elaborar un posible marco podrían incluir los siguientes puntos generales:

- Implicación y participación activa de los Estados interesados de todas las regiones, actuando con espíritu de asociación, confianza, transparencia, buenas relaciones con los países vecinos y con respecto a la soberanía y los intereses de todos los Estados.
- Reconocer que la migración debe tratarse de modo equilibrado, teniendo en cuenta que sus causas principales están relacionadas con un contexto económico, social, ambiental y de desarrollo más amplio, que abarca temas como la falta de empleo, el acceso insuficiente a la educación y los servicios sanitarios, y el comercio internacional y las políticas financieras.
- Reconocer que, en general, la migración es beneficiosa para las sociedades y para los inmigrantes; debe fomentarse la migración regulada y la integración de los inmigrantes y la migración no regulada no debería constituir una alternativa a la migración regulada.
- Respetar los derechos humanos de todos los inmigrantes.
- Respetar el principio de *no devolución* de los refugiados y ofrecer protección a otras personas que necesiten protección.
- Reconocer la importancia del intercambio sistemático de información y de datos precisos y oportunos sobre cualquier forma de migración, incluyendo la migración no regulada y el empleo ilegal, y el análisis de los procedimientos, leyes y mejores prácticas existentes para la gestión de la migración.
- Combatir todas las formas de terrorismo y criminalidad relacionadas con la migración.

IV. PRÓXIMOS PASOS

Basándose en el consenso a favor de este esfuerzo para incrementar la cooperación internacional en materia de gestión de la migración, el Gobierno de Suiza, en estrecha colaboración con OIM, ACNUR, PIM, CIDPM y otras organizaciones internacionales relevantes está expandiendo el proceso consultivo iniciado en el simposio de Berna a un público mucho más amplio. Durante el transcurso de 2002, se realizarán procesos consultivos regionales con los gobiernos, en especial en los países en vías de desarrollo, para explorar el concepto de que debe establecerse un marco internacional para la gestión de la migración con el fin de maximizar sus beneficios y crear un movimiento de personas más regulado. Al mismo tiempo, se podría debatir sobre un borrador de los principios normativos en los que podría basarse el posible marco. Siempre que fuera posible, este proceso consultivo debería llevarse a cabo en el contexto de las conferencias y sesiones de trabajo que ya están siendo planificadas por instituciones afiliadas a la iniciativa de Berna.

En paralelo, para facilitar el desarrollo de principios y contribuir al entendimiento internacional de la migración, se está efectuando una revisión de las normas internacionales existentes sobre la gestión de la migración. Un grupo de expertos reconocidos en el campo de migración internacional es el encargado de llevar a cabo el estudio, que servirá como herramienta de investigación para apoyar el desarrollo de principios y la identificación de lagunas o zonas oscuras en la legislación y las prácticas internacionales actuales. Se prevé que esta herramienta podrá utilizarse a mediados de 2002.

El gobierno de Suiza está preparado para organizar una nueva reunión, "Berna II", y una posible reunión preparatoria. En "Berna II", y en la reunión preparatoria, el borrador del Marco de principios normativos desarrollado a través del proceso consultivo se abrirá para reflexionar nuevamente sobre todos los principios y revisarlos. Berna II también servirá para determinar cómo continuar procediendo con el borrador de principios y recomendar cualquier actividad de seguimiento. La participación en Berna II será más amplia y en ella estarán representados gobiernos, organizaciones intergubernamentales, ONG y círculos universitarios de todo el mundo y de todas las modalidades de migración. Para disponer de la suficiente preparación, Berna II podría celebrarse en 2003 y debería celebrarse preferentemente en un país en vías de desarrollo para poner de manifiesto el carácter mundial del proceso.

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CLAVE PARA LA COOPERACIÓN INTERESTATAL EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

El Marco de principios normativos propuesto deberá desarrollarse a través de un proceso consultivo exhaustivo con los gobiernos y otros participantes interesados. El borrador del marco consistiría en: 1) principios y normas existentes reconocidos por la legislación internacional; 2) principios que deriven de las "mejores prácticas" basadas en las políticas gubernamentales y los procedimientos actuales de gestión de la migración. Se adjunta a este documento una lista de posibles elementos para la cooperación interestatal en materia de gestión de la migración. Dicha lista es únicamente **ilustrativa** y se proporciona para estimular y facilitar el debate sobre la viabilidad de los principios identificados para la cooperación interestatal en materia de gestión de la migración internacional y sobre el posible contenido de tales principios.

Posibles elementos para orientar la cooperación interestatal en materia de gestión de la migración

Con el fin de facilitar el debate, el Marco de principios normativos propuesto podría estructurarse en cinco áreas. En las primeras cuatro áreas se enumerarían los principios que se basan en el

derecho internacional, acuerdos, y resoluciones y recomendaciones internacionales. En la quinta área se reflejarían las “mejores prácticas” basadas en las políticas y los procedimientos gubernamentales sobre la gestión de la migración. Los elementos del borrador sugeridos a continuación se presentan como una lista informal para estimular el debate, por lo que no deben considerarse exhaustivos.

Área I

AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

- 1. Determinación del derecho de entrada**
- 2. Protección de la salud, la seguridad y la seguridad de la sociedad**
- 3. Garantía de la integridad de las fronteras, control de la migración no regulada y combate del contrabando y el tráfico de personas, con especial atención a las necesidades de los niños y las mujeres**
- 4. Readmisión de los inmigrantes no autorizados**
- 5. Aplicación del principio de no devolución a los refugiados**
- 6. Concesión de la nacionalidad**

Área II

LIBERTAD INDIVIDUAL DE MOVIMIENTO

- 7. Libertad para abandonar y regresar al propio país**
- 8. Libertad para permanecer en el propio país**
- 9. Libertad de movimiento en un país y obligación de los inmigrantes a respetar el Estado de Derecho**

Área III

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

- 10. Protección de los derechos humanos fundamentales**
- 11. Protección frente al racismo y la xenofobia**
- 12. Tratamiento igualitario sin discriminación**
- 13. Reagrupación familiar**
- 14. Acceso igualitario al empleo, a los servicios sociales y legales**

Área IV

PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS

- 15. Salvaguardia del acceso a los procedimientos de asilo**
- 16. Principio de no devolución de los refugiados**
- 17. Formas de protección temporales y complementarias**
- 18. Atención especial a los grupos vulnerables**

Área V

IDENTIFICACION DE MEJORES PRÁCTICAS PARA LOS PROGRAMAS DE MIGRACIÓN PLANIFICADOS, ACERCAMIENTO EQUILIBRADO Y EXHAUSTIVO A LA MIGRACION

- 19. Practicas en el ámbito de la migración que benefician a los inmigrantes regulados y a las sociedades, y aseguran así una migración ordenada, predecible y segura, y ponen freno a la migración no regulada**
- 20. Acercamiento exhaustivo a la migración que incluya tanto la migración temporal como la permanente, que promociona a la ratificación y asegura la aplicación de los instrumentos y convenios que existen, que fomenta la integración de los inmigrantes documentados, que facilita la reagrupación familiar, facilita la naturalización y la ciudadanía de los inmigrantes regulados a largo plazo, asegura protección pertinente a los refugiados y peticionarios de asilo incluyendo el acceso al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado, evita la xenofobia y protege los derechos de los inmigrantes, fomenta la repatriación voluntaria, segura y digna de los inmigrantes no autorizados y asegura la sostenibilidad de la repatriación para garantizar una reintegración efectiva, respeta los principios básicos de readmisión en el contexto de políticas de repatriación coherentes relativas a los inmigrantes no autorizados, y asegura unos procedimientos de entrada y salida justos y no discriminatorios**
- 21. Elaborar practicas de migración equilibradas que apoyen el desarrollo sostenible en los países de origen, relacionados con la creación de empleo, la utilización productiva de los giros, el desarrollo de habilidades de los inmigrantes y la aplicación de esas habilidades en los países de origen, las políticas comerciales, la conservación del medio ambiente, la inversión extranjera directa y el desarrollo de la cooperación**
- 22. Alinear el derecho nacional para garantizar la consistencia de la legislación y los procedimientos nacionales con las responsabilidades internacionales**

1. de Mayo de 2002