



Regional Conference on Migration
Conferencia Regional sobre Migración

Recopilación de acciones de la CRM tomadas desde sus inicios en materia de migración extracontinental Borrador para Discusión - (3 de junio de 2011)

Preparado por Jorge Peraza-Breedy, Coordinador ST - CRM

I. Antecedentes

En atención a la Conclusión # 9 de la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM), la cual leía

“Tomar nota del estado del estudio que ACNUR y la OIM están conduciendo en materia de migrantes extrarregionales, de acuerdo a las decisiones de la XV CRM y solicitar sea entregado en el primer trimestre del 2011. Al respecto, instar a los Países Miembros de Centroamérica y México a proveer la información pertinente para la investigación y agradecieron el compromiso manifestado por las delegaciones para ello. Aunado a lo anterior, solicitar a la Secretaría Técnica recabar información con respecto a las acciones que en el pasado se han llevado a cabo en el marco de la CRM para atender los retos de la migración extrarregional.”

La Secretaría Técnica ha preparado el siguiente resumen de acuerdos, iniciativas y propuestas que se han presentado en el marco de la CRM en materia de migración extrarregional.

Es importante destacar que el tema de la migración extracontinental o extrarregional ha estado muy vinculado a los debates asociados al tráfico de migrantes, de manera más amplia, por lo que en algunos casos se han destacado también los acuerdos asociados a este tópico.

II. Recopilación de Principales Acuerdos

Desde la I Reunión de la CRM (Puebla, 1996), en el Comunicado Conjunto se establecieron los primeros parámetros de la cooperación regional para atender esta materia, los cuales se citan a continuación [*el subrayado es del autor*]:

[7] Promover la cooperación regional y otras formas de cooperación para establecer programas que permitan cubrir las necesidades básicas de las poblaciones de migrantes indocumentados que se encuentran en custodia de autoridades migratorias en cada uno de los países, en tanto se define su situación migratoria.

[14] Con pleno respeto a la soberanía nacional y jurisdicción territorial de cada país, y en el marco de los arreglos jurídicos establecidos con otros Estados, coordinar esfuerzos para combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes. Con ese fin, los gobiernos se comprometen al intercambio de información oportuna de manera que

brinde a los países de la región la posibilidad de adoptar acciones apropiadas para combatir las redes y conexiones de traficantes de migrantes; e intercambiar datos adicionales para la prevención y detección de estas organizaciones delictivas.

[17] Ampliar la cooperación regional en materia de asistencia técnica y capacitación para perfeccionar los sistemas nacionales de investigación, manejo de pruebas y enjuiciamiento de los traficantes de migrantes.

[20] Promover el intercambio de información y la cooperación regional orientada a la asistencia técnica y capacitación de recursos humanos, para controlar los flujos de migrantes indocumentados extrarregionales.

Con el propósito de hacer efectivos los acuerdos relativos al intercambio de información, se acordó durante II Reunión de la CRM (Panamá, 1997) el nombramiento de puntos focales por los países miembros para el intercambio de información específica sobre tráfico, que incluyera lo relativo a personas dedicadas a este crimen y a documentos fraudulentos comúnmente utilizados para el tráfico de migrantes.

En ese mismo año, se reportó en las reuniones de trabajo sobre el fondo que INS (siglas en inglés del ‘Immigration and Naturalization Service’, antigua agencia gubernamental de Estados Unidos de América), a través de su Oficina en México, había facilitado para el retorno de migrantes extracontinentales. Aunado a ello, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con recursos de INL (siglas en inglés del ‘Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs’ del Departamento de Estado), también apoyó el retorno de migrantes no regionales, principalmente de China e India. Igualmente, a través del INS en Ciudad de México, se habló de la labor realizada con diversas embajadas de países de fuera de la región para apresurar los procesos de entrega de documentos de viaje para los nacionales interceptados en diversos países de la región. Se discutió también la necesidad de equipamiento y capacitación para hacer más efectiva la respuesta de las instituciones responsables en la región.

En 1998 se realizó en Managua, Nicaragua, un Seminario sobre Tráfico de Migrantes, el cual contó con la participación de los Países Miembros, así como Colombia, Ecuador y Perú como observadores. La actividad se organizó en cuatro mesas de trabajo que analizaron los siguientes temas: a) problemas que se enfrentan en el cumplimiento de la legislación vigente en relación con el tráfico de migrantes; b) documentos alterados o falsificados: necesidades de capacitación y de equipamiento de la región; c) cambios necesarios en la política y legislación migratoria, a fin de combatir el tráfico de migrantes; y, d) medidas gubernamentales de prevención del tráfico a nivel nacional, regional e internacional. En esta actividad se expusieron ampliamente los retos que se estaban enfrentando con relación a flujos migratorios desde China, Corea e India, y en menor medida de Ghana, Nigeria, Vietnam del Norte y Zambia. En el informe presentado por el Gobierno de Honduras –Secretaría de Gobernación y Justicia, Dirección General de Población y Política Migratoria–, se destacaba lo siguiente [cita textual]:

En cuanto a las rutas utilizadas, hemos de señalar que el tráfico de migrantes por territorio hondureño se opera vía terrestre, en el mayor de los casos, y en menor escala por la vía aérea y marítima. Además, la experiencia en el manejo de este problema nos ha enseñado que no todos vienen ilegalmente sino que salen de sus países con sus respectivos visados. En otras ocasiones, arriban con cierta facilidad a más de algún país centroamericano que no tiene controles migratorios restrictivos, como es el requisito de “visa consultada”, y estando ya en estos países, deciden continuar de viaje por la vía ilegal mediante la contratación de “coyotes”, los cuales les cobran sumas considerables de dinero por el “trabajito” de conducirlos por pasos ciegos hasta su destino final, sin o con documentos de identificación, o con documentos falsos.

Las conclusiones y recomendaciones de este seminario-taller contemplaban [cita textual]:

- a. Tipificar y penalizar el Tráfico de Migrantes en los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración que todavía no lo han hecho y en la necesidad de urgir acciones similares a nivel internacional.
 - b. Institucionalizar el mecanismo regional, acordado en II Conferencia Regional Sobre Migración, para el intercambio fluido de información en materia de rutas, redes de traficantes, modus operandi, detección de documentación falsa, circulación de banco de datos sobre traficantes de migrantes y/o sospechosos de estar involucrados en este ilícito.
 - c. Promover la cooperación internacional y, en particular la asistencia técnica y financiera, para coadyuvar en la subsanación de las deficiencias en materia de presupuesto, infraestructura, equipos técnicos y de recursos humanos, así como, en cuanto a la repatriación expedita de los migrantes que son víctimas del tráfico, y la implementación de programas educativos para sensibilizar a la sociedad civil sobre la problemática y los riesgos del delito del Tráfico de Migrantes.
 - d. Promover políticas que reduzcan las posibilidades del soborno y la corrupción administrativa.
 - e. Fomentar el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel de cada país, a efectos de optimizar los esfuerzos en el combate del Tráfico de Migrantes.
- [Fin de cita textual]

Durante la III Reunión de la CRM (Canadá, 1998), luego de analizar las metas alcanzadas en el proceso de instrumentación del Plan de Acción, los Viceministros acordaron la inclusión de nuevas actividades para el desarrollo de los objetivos adoptados en dicho plan, entre los cuales se destacó la celebración de un seminario en Honduras, con el apoyo de la OIM, sobre el retorno de migrantes regionales y extrarregionales, y la reinserción de los migrantes regionales.

En la IV CRM (El Salvador, 1999), las y los Viceministros destacaron que la cooperación multilateral constituye la mejor forma de alcanzar el objetivo compartido de luchar contra las redes de tráfico de migrantes extrarregionales. Por esta razón, decidieron solicitar a la OIM presentar a los gobiernos que conforman la Conferencia, una propuesta de programa general de cooperación para el retorno de migrantes extrarregionales, con

base en el mandato de la organización. Se establecía que cada gobierno, según sus necesidades, identificaría con la OIM los términos específicos de su instrumentación.

Ese mismo año, en la reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración, (GRCM), el Gobierno de Estados Unidos presentó una propuesta de implementación del retorno de extrarregionales que se buscaba implementar con el apoyo de la OIM. En ésta se establecían parámetros para realizar el retorno, teniendo como marco las políticas nacionales y obligaciones legales, nacionales e internacionales; y hacerlos efectivos únicamente en los casos de no requerir el migrante la protección internacional. Se analizaron también alternativas para los casos de intercepción de migrantes en alta mar.

En 1999 se realizó en Tegucigalpa, Honduras, un Seminario sobre Migración, Retorno y Reinserción, en el cual se abordó el tema de retorno de migrantes extrarregionales. Allí *“[s]e manifestó la preocupación por el respeto de los derechos humanos de los migrantes extrarregionales varados en los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración, ya que pueden sufrir largos períodos de detención, en muchas ocasiones en cárceles comunes, recibiendo el mismo trato que se da a los delincuentes”*. Como parte de los seguimientos, se solicitó a OIM la elaboración de una propuesta de *“Proyecto de Retorno de Migrantes Extrarregionales”*, que si bien fue aceptado por los Países Miembros, no fue efectivo en la búsqueda de fondos para su instrumentalización. El objetivo de esta iniciativa planteaba que *“[e]l retorno asistido de migrantes traficados ayuda a disminuir la tasa de éxito de los traficantes, impide que otros lo intenten, alivia la carga sobre los países de tránsito, ahorra costos a la sociedad de los países de destino, y por último, le proporciona a los migrantes una solución humanitaria bajo los auspicios de una organización internacional”*.

Entre 1997 y 2001, a solicitud de los países interesados, con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá y con el concurso de la OIM, se realizaron diversos estudios sobre tráfico de migrantes para la mayoría de los países de Centroamérica. En estas investigaciones se analizaron las condiciones generales en que se estaba dando el tráfico de migrantes; las dificultades enfrentadas por los gobiernos para el manejo de las personas interceptadas y de los traficantes, tanto desde el punto de vista legal como de infraestructura; entre otros aspectos.

En el 2001 (San José, Costa Rica), durante la II Reunión de la ‘Red de Enlace de Funcionarios para el Intercambio Regular de Información sobre el Combate al Tráfico de Migrantes’, como se denominaba en aquel momento ese grupo de trabajo, proponía como lineamientos básicos de su Plan de Acción, el (punto 2.1) “[o]rganizar actividades conjuntas para interceptar migrantes extrarregionales indocumentados o indebidamente documentados”. Este lineamiento preveía las siguientes posibles actividades:

- Capacitación técnica para detección de documentos fraudulentos y sus portadores,
- Coordinar entre las autoridades internas competentes y operativos de control migratorio en los puestos de ingreso y egreso,
- Evaluación de los resultados, con el propósito de intercambiar información.

El tema siguió vigente en la agenda de la CRM (y de sus diferentes grupos técnicos de trabajo), hasta que en la IX CRM (Panamá, 2004) se aprobó el **“Marco General de Ejecución del Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-Regionales Varados en Países Miembros de la Conferencia Regional Sobre Migración (CRM) o Proceso Puebla”** (Anexo I). En reuniones subsecuentes de 2005, 2006, 2007 y 2008 se reiteró la importancia del intercambio de información específica sobre documentos de viaje, búsqueda continua de mecanismos para facilitar la repatriación, optimizar recursos y evaluar la posibilidad de minimizar los costos de traslado, entre otros.

En la XV Reunión de la CRM (Tapachula, 2010), la Decisión # 4 de los Viceministros estableció:

“Atender la preocupación de los países miembros de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) por el incremento de los flujos migratorios extrarregionales y los retos que éste plantea; y solicitar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaborar una propuesta, en consulta con los países interesados, cuyo objetivo sea el mejoramiento de las capacidades para enfrentar estos desarrollos; asimismo, esta propuesta debe explorar actividades de seguimiento de la Conferencia Regional “La Protección de Refugiados y la Migración Internacional en las Américas (Plan de los 10 Puntos) llevada a cabo en Costa Rica y será presentada en la próxima GRCM.”

Acciones de seguimiento sobre este estudio se han contemplado en la agenda de la XVI CRM.

MARCO GENERAL DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN MULTILATERAL PARA EL RETORNO ASISTIDO DE MIGRANTES EXTRA-REGIONALES VARADOS EN PAÍSES MIEMBROS DE LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (CRM) O PROCESO PUEBLA

1. Antecedentes

1.1 Introducción

El presente documento responde al mandato de los Viceministros hecho durante la VIII Reunión de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), celebrada en Cancún los días 29 y 30 de mayo de 2003, en el cual acordaron

Continuar la evaluación del Programa de Cooperación Multilateral para el retorno asistido de migrantes extra-regionales varados en países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). México, previa consulta interna y con base en la legislación internacional aplicable, trabajará en una propuesta de marco general de ejecución, en colaboración con la OIM.

Dicho Programa de Cooperación Multilateral, fue elaborado por la OIM a petición de la CRM en su IV reunión en San Salvador en enero de 1999, y fue endosado por la totalidad de los países miembros. En seguimiento de lo anterior, el Plan de Acción actualizado en la V reunión de la CRM, en Washington D.C. en marzo de 2000, estableció que cada gobierno, según sus necesidades, identificaría con la OIM los términos específicos de instrumentación del Programa.

Posteriormente, durante la VI CRM, San José, marzo de 2001, se acordó “Invitar a los miembros de la CRM que así lo deseen a adoptar el documento denominado ‘Marco de Ejecución del Programa General de Cooperación de la Conferencia Regional sobre Migración para el retorno de los migrantes extra-regionales’, como un punto de referencia para la negociación de acuerdos entre la OIM y países miembros de la CRM, de conformidad con el marco jurídico de cada país”. Dicho acuerdo fue confirmado durante la VII reunión de la CRM, Antigua Guatemala, en mayo de 2002.

En concordancia con reiterados acuerdos de la CRM, el marco de ejecución se desarrollará con pleno respeto a los derechos de los migrantes, según los mecanismos provistos en el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos.

1.2 Derecho Internacional y Cláusulas Relevantes

Todas las operaciones relacionadas con el retorno de los migrantes extra-regionales se realizarán en conformidad con la legislación y las políticas del País Miembro, así como con sus obligaciones bajo los tratados internacionales de los que sea parte.

1.3 Población Meta

A solicitud de un País Miembro de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) la OIM brindará asistencia para el retorno asistido de migrantes extra-regionales¹ a sus países de origen o residencia permanente que se ubiquen en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a. Se hayan internado a su territorio de manera indocumentada y no sean objeto de la protección especial a la que tendrían derecho, en caso de que soliciten refugio o asilo político, o que el país en cuestión determine unilateralmente que son acreedores a esta condición migratoria, particularmente cuando fuese aplicable la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, y el principio de “*non-refoulement*”².
- b. Hayan sido asegurados en aguas internacionales con arreglo a los procedimientos establecidos en el Artículo 8 del *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.

2. Concertación y Coordinación entre los Países y la OIM

Los Países Miembros de la CRM podrán celebrar con la OIM u otros Países Miembros de la CRM acuerdos multi/bilaterales para poner en práctica este Marco General de Ejecución para el retorno de migrantes extra-regionales que se ubiquen en los supuestos *a)* y *b)* del párrafo 1.3.

3. Aspectos Logísticos y Operativos del Retorno

3.1 Documentación

La OIM coadyuvará en la obtención de los permisos de ingreso y de los documentos de viaje necesarios que requiera el país de origen o país de residencia permanente de los migrantes para asegurar su retorno expedito.

3.2 Evaluación de Necesidades de Asistencia

¹ Aquéllos cuyo país de origen o residencia permanente no sea Miembro de la CRM.

² En los términos establecidos por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.

Los países involucrados podrán solicitar la colaboración de la OIM para albergar y proporcionar el debido cuidado y mantenimiento a los migrantes, prestando especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, personas con discapacidad, víctimas de trata, y enfermos, hasta que se embarquen en el medio de transporte que los devolverá a su país de origen o país de residencia permanente.

3.3 Notificación

A solicitud del País Miembro, la OIM colaborará en informar a las autoridades de los países de origen de los migrantes sobre su aseguramiento, especialmente de aquéllos que no tengan representación diplomática o consular en el país solicitante, sin perjuicio de las obligaciones a las que están sujetos los países parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

3.4 Traslado y Transporte

El País Miembro podrá solicitar la asistencia de otro país de la CRM para el retorno de los migrantes a su país de origen o de residencia permanente.

A solicitud del País Miembro, la OIM obtendrá las tarifas de transporte aéreo reducidas para el retorno de los migrantes extra-regionales, de conformidad con los convenios que para estos efectos la OIM haya suscrito con líneas aéreas.

4. Intercambio de Información

Los Países Miembros, con el apoyo de la OIM, intercambiarán información sobre los flujos y tendencias de migrantes extra-regionales en la Región, y, cuando sea procedente, en apego a sus propias legislaciones nacionales, respecto de los traficantes o las organizaciones delictivas involucradas.