Asamblea General

8 de septiembre de 2006

Sexagésimo período de sesiones

Tema 54 c) del programa provisional*

**Globalización e interdependencia: migración internacional
y desarrollo****Carta de fecha 5 de septiembre de 2006 dirigida al Secretario
General por el Representante Permanente del Brasil ante las
Naciones Unidas**

En su calidad de Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR, el Gobierno de la República Federativa del Brasil tiene el honor de transmitir a usted el documento “Tratamiento de la temática migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados”, preparado por la XIV Reunión del Foro Especializado Migratorio de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en la ciudad de Fortaleza (Brasil), del 22 al 24 de agosto de 2006 (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento de las Naciones Unidas, como contribución del Foro Especializado Migratorio a las discusiones que tendrán lugar en relación con el tema 54 b) del programa así como al Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, que se celebrará en los próximos días 14 y 15 de septiembre de 2006.

(Firmado) Ronaldo Mota **Sardenberg**
Embajador

Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas

* A/61/150 y Corr.1.

Anexo de la carta de fecha 5 de septiembre de 2006 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas

Tratamiento de la temática migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados

La temática migratoria se ha incluido en la agenda del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde sus inicios en 1991, fecha en la cual se aprobó el Tratado de Asunción. Este bloque regional, conformado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, en su calidad de Estados Parte, cuenta asimismo con la participación de la República de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú en condición de Estados Asociados.

El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción. El 17 de diciembre de 1996, el CMC crea por Decisión 07/96 la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, ámbito donde se debatirán los temas de migraciones, de seguridad y otros de competencia de estos ministerios, con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional.

Si bien en sus inicios, el tratamiento de los temas migratorios se realizaba en forma conjunta con los temas de seguridad, en los últimos años la Reunión de Ministros del Interior ha desvinculado el tratamiento de ambos temas creando ámbitos diferenciados integrados por especialistas en temas migratorios en un caso y de seguridad en el otro. Estos ámbitos habitualmente sesionan en forma separada y excepcionalmente, cuando el tema lo justifica, trabajan en forma conjunta en la búsqueda de soluciones equilibradas desde ambas ópticas. Este mecanismo de trabajo ha permitido avances significativos entre las que merecen destacarse: la adopción de importantes Declaraciones y Acuerdos multilaterales tendientes a facilitar la libertad de circulación y la protección de los derechos humanos de los nacionales de los Estados Partes y Asociados, así como la de los miembros de sus familias; y a fortalecer la cooperación regional a fin de combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, entre otros.

Es dable destacar que la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados cuenta con la participación de diez países (aquellos mencionados en el primer párrafo de este informe). Los instrumentos que se negocian en ese ámbito, vinculantes para los países que los suscriben, están delineando las bases de la política migratoria de América del Sur.

El bloque del MERCOSUR y Estados Asociados coexiste cubriendo el mismo ámbito geográfico con la Conferencia Sudamericana para las Migraciones, proceso consultivo de valía no vinculante, donde se discuten posiciones acerca de diferentes aspectos de la problemática migratoria, se intercambian experiencias y se aconsejan buenas prácticas que suelen servir como base al tratamiento de los temas migratorios abordados por la Reunión de Ministros de Interior del MERCOSUR y Estados Asociados.

a) Foro Especializado Migratorio

Fue creado dentro de la Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Montevideo, Uruguay, el 21 de noviembre de 2003¹, con el objetivo de: i) estudiar los impactos de las migraciones regionales y extraregionales en el desarrollo de los Estados Partes y Asociados; ii) analizar y presentar propuestas o recomendaciones sobre armonización de legislación y políticas en materia migratoria; iii) elaborar acciones regionales para el mejoramiento de la gobernabilidad migratoria; iv) elaborar proyectos de Acuerdos o Recomendaciones que, emergentes de la agenda de trabajo, sean elevados a consideración y aprobación de la Reunión de Ministros del Interior, y v) dar seguimiento y evaluar los resultados de los Acuerdos migratorios aprobados en el ámbito del MERCOSUR.

Las reuniones del Foro se realizan tres veces por semestre, bajo la coordinación del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR. La agenda de trabajo así como el cronograma de encuentros se fijan en ocasión de la última reunión del semestre, sobre la base de temas pendientes y propuestas presentadas por las diferentes delegaciones. Las conclusiones, recomendaciones, iniciativas o proyectos de acuerdos a los que arriba el Foro se adoptan por consenso y se elevan a la Reunión de Ministros del Interior para su consideración, evaluación y posterior aprobación en ocasión de su sesión ordinaria.

b) Derechos humanos de los migrantes

La Reunión de Ministros del Interior adoptó varios Acuerdos y una Declaración de principios con la finalidad de proteger los derechos de los migrantes en la región.

Declaración de Santiago sobre principios migratorios²

El 17 de mayo de 2004 se realizó en Santiago de Chile la Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia, Chile y Perú, donde se abordaron problemas comunes en la región en materia migratoria. Al final del encuentro, los funcionarios de los siete países suscribieron la “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”, bajo la premisa de reconocer los aportes de los migrantes a la conformación de los países firmantes y de reafirmar el compromiso respecto del respeto de los derechos humanos de los mismos.

En la Declaración, los signatarios destacaron que la temática migratoria de la región se debe abordar “a través de mecanismos de diálogo multilateral abierto como forma de fortalecer el proceso de integración”; que el “MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los derechos humanos y en su inserción en las relaciones internacionales entre los países”, que la “eficiencia de la política migratoria dependerá de su adecuación a la realidad regional e internacional y a la aceptación de que la regularidad migratoria del migrante es el único camino para lograr su plena inserción en la sociedad de recepción”; que el “trato que se dé a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales

¹ MERCOSUR/XIVRMI/ACTA 02/03 – Anexo VII.

² El texto de la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios se anexa al final de este documento.

de esos países en nuestro territorio” y que es “responsabilidad de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR trabajar en forma coordinada en el combate y prevención del tráfico de personas y de los abusos inherentes a la inmigración clandestina en la región”.

Asimismo reconocieron “el importante aporte de los migrantes en la formación de nuestros Estados” y reafirmaron seguir “recibiendo a los migrantes y asegurando a los mismos el respeto a los derechos humanos y todos aquellos reconocidos por las Convenciones internacionales vigentes en la materia”. Acordaron también coordinar medidas policiales y judiciales para combatir “el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales”; convinieron en la necesidad de fortalecer las iniciativas para “facilitar y regular los flujos migratorios” en la región y se comprometieron a asegurar a los emigrantes el respeto a los derechos humanos, reafirmando el compromiso de los Estados “a brindar y promover la protección internacional a los refugiados”. Demandaron a las naciones que no integran el MERCOSUR a otorgar un tratamiento “justo y humanitario” a los emigrantes de la región, en concordancia con el trato que se otorga a sus nacionales. Reconocieron, además, el derecho de los Estados a ejercer el adecuado control de sus fronteras, pero “sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal” y condenaron las prácticas de xenofobia, deportaciones en grupo o en masa y detenciones sin respaldo legal.

Por último reafirmaron la promoción de iniciativas para facilitar los flujos migratorios entre los países de la región, entendiendo que la “regularización migratoria es el único camino viable para lograr la plena inserción del migrante en las sociedades de recepción” y destacaron “la importancia de la reunificación familiar, como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes, reconociendo a la familia como base fundamental de la sociedad”.

La Declaración de Santiago sobre principios migratorios fue la base con la que el MERCOSUR inició las negociaciones con la Comunidad Europea para un futuro acuerdo entre ambos bloques regionales que aborde el tema migratorio. El Foro Migratorio Especializado ha participado activamente en esas negociaciones.

Acuerdos sobre residencia para nacionales

En 2002, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de Acuerdos N° 13/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y N° 14/02 sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, los cuales fueron aprobados, en el marco de la XXIII Reunión del CMC, en Brasilia, Brasil, el 6 de diciembre de 2002³.

La adopción de ambos acuerdos se motivó en la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y profundización del proceso de integración mediante la implementación de una política de mecanismos ágiles de acceso a la regularidad migratoria conducente a una futura libre circulación de personas en la región. Para la consecución de estos objetivos se acordó que “los nacionales de un Estado Parte o Asociado que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte o Asociado, podrán

³ Decisión del Consejo del Mercado Común No. 28/02 por la que se aprueba la firma de los Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile (MERCOSUR/CMC/DEC No. 28/02).

obtener una residencia legal en este último, mediante la acreditación de su nacionalidad”. Asimismo dispone que las personas que hayan obtenido su residencia conforme lo dispuesto en los presentes Acuerdos, tienen “derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción” y a “acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país”.

Ambos instrumentos también enumeran una serie de derechos de los inmigrantes y de los miembros de sus familias, entre los que destacan:

Igualdad de derechos: los nacionales de las partes y sus familias que hubiesen obtenido residencia gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; petitionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto.

Reunificación familiar: a los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes, se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan.

Trato igualitario con nacionales: los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes, de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción, en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.

Compromiso en materia previsional: las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.

Derecho a transferir remesas: los inmigrantes de las Partes, tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.

Derecho de los hijos de los inmigrantes: los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas. Asimismo gozarán en el territorio de las Partes del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.

Los Acuerdos también establecen diversos mecanismos de cooperación tendientes a impedir, detectar y sancionar a personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Dichas medidas “no afectarán los derechos que pudieren corresponder a los trabajadores inmigrantes como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones”. Por último ambos Acuerdos disponen que los mismos serán aplicados “sin perjuicio de normas o

disposiciones internas de cada Estado Parte que sean más favorables a los inmigrantes”.

Acuerdos sobre regularización migratoria interna

En 2002, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de Acuerdos No. 11/02 sobre “Regularización migratoria interna de ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR” y No. 12/02 sobre “Regularización migratoria interna de ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, con el objetivo de procurar, en instrumentos jurídicos de cooperación, la facilitación de los trámites para los ciudadanos de los Estados Partes y Asociados en el sentido de permitir su regularización migratoria sin la necesidad de regresar a sus países de origen. Estos Acuerdos fueron aprobados, en el marco de la Reunión del CMC, en Brasilia, Brasil, el 6 de diciembre de 2002⁴.

c) Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas

En el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior se adoptaron varias iniciativas relativas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas:

Declaración de Asunción sobre tráfico de personas y tráfico ilícito de migrantes

Fue adoptada el 8 de junio de 2001, en Asunción, República del Paraguay, en el marco de la Reunión de Ministros del Interior. En dicha ocasión los Ministros, profundamente preocupados por las situaciones que enfrentan las personas víctimas de organizaciones delictivas que lucran con el tráfico de personas y el tráfico de migrantes y conscientes de que la práctica aberrante del tráfico de personas y el tráfico de migrantes, en todas sus formas, exige la adopción de medidas concertadas a nivel regional así como el fortalecimiento de la cooperación entre los países para combatir con mayor eficacia esta actividad criminal de carácter típicamente transnacional, decidieron suscribir la “Declaración de Asunción”⁵.

En este documento los signatarios manifestaron su condena a la aberrante figura del tráfico de personas y el tráfico de migrantes; su voluntad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias; su compromiso de adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito el tráfico de personas y el tráfico de migrantes, así como las actividades ilícitas que se cometan con el fin de posibilitarlo o facilitararlo; su propósito de establecer mecanismos de cooperación regional en materia de asistencia técnica y capacitación para la investigación y detección de organizaciones dedicadas al tráfico de personas y al tráfico de migrantes; su decisión de coordinar mecanismos para la detección de documentos falsificados; su empeño en promover el intercambio de información y la cooperación orientada a la asistencia técnica y capacitación de recursos humanos

⁴ Decisión del Consejo del Mercado Común No. 28/02 por la que se aprueba la firma de los Acuerdos emanados de la XXII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, de la República de Bolivia y de la República de Chile (MERCOSUR/CMC/DEC No.8/02).

⁵ La misma fue suscripta por el Ministro del Interior de Argentina, el Ministro de Justicia de la República Federativa del Brasil, el Ministro del Interior de la República del Paraguay, el Ministro del Interior de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR, el Ministro de Gobierno de la República de Bolivia y el Ministro del Interior de la República de Chile.

para el tratamiento de las víctimas de los traficantes de personas y traficantes de migrantes, especialmente de mujeres y niños; y su disposición de adoptar medidas efectivas para impedir que sus países sean utilizados como rutas de tráfico de personas y migrantes hacia otros Estados, especialmente los del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes

En 2004, la Reunión de Ministros del Interior puso a consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) los proyectos de “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre los Estados Partes del MERCOSUR” y de “Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, los cuales fueron aprobados, en el marco de la XXVII Reunión del CMC, en Belo Horizonte, Brasil, el 16 de diciembre de 2004⁶.

En aquella oportunidad el CMC consideró que las acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes requieren la cooperación, intercambio de información y de acción conjunta de los Estados de la región; que en la Declaración de Asunción se expresó por unanimidad la necesidad de adoptar medidas para prevenir, detectar y penalizar esta conducta delictiva, y la necesidad de contar con un procedimiento común para actuar en esta materia, a través de la participación coordinada de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales y demás organismos de control.

Respecto a los propósitos, ambos Acuerdos tienen por finalidad prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes así como promover la cooperación e intercambio de información entre los Estados Parte y proteger a las víctimas de esos delitos. Los instrumentos recogen las definiciones y diversas disposiciones del Protocolo de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes.

Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y Estados Asociados

Fue aprobada el 18 de noviembre de 2005 en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, en Montevideo, Uruguay⁷.

Las autoridades participantes, preocupadas por el crecimiento internacional de un delito complejo que afecta a personas en situación de vulnerabilidad, especialmente mujeres y niños; conscientes de la importancia de aunar esfuerzos a través de una efectiva cooperación entre los países de la Región y comprometidos en buscar mecanismos conjuntos para prevenir y combatir con éxito las redes organizadas que lucran con la explotación de personas, decidieron suscribir la

⁶ Decisión del Consejo del Mercado Común No. 37/04 aprobatoria de los Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes del 16 de diciembre de 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC No. 37/04).

⁷ La misma fue suscripta por el Ministro del Interior de la República Argentina, el Viceministro de Justicia de la República Federativa del Brasil, el Viceministro de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior de la República del Paraguay, el Ministro del Interior de la República Oriental del Uruguay, el Ministro de Gobierno de la República de Bolivia, el Subsecretario del Interior de la República de Chile, el Representante del Ministro del Interior de la República del Perú, el Ministro del Interior de la República del Ecuador, el Viceministro del Interior de la República de Colombia y el Ministro del Interior y Justicia de la República Bolivariana de Venezuela.

Declaración de Montevideo, en la cual expresaron: a) su condena al delito de la trata de personas; b) adoptar enérgicas medidas para prevenir y combatir el flagelo de la trata de personas en la región; c) impulsar la tipificación penal del delito de trata de personas en las legislaciones de los Estados que suscriben la presente Declaración; d) desarrollar programas de fortalecimiento institucional, a fin de mejorar la eficiencia y eficacia de las estructuras organizativas dedicadas al control migratorio, prevención, asistencia a las víctimas y combate a las redes que lucran con la explotación de personas; e) adoptar acciones encaminadas a proteger y dar asistencia a las víctimas de la trata de personas; f) propiciar medidas legislativas para confiscar los medios utilizados y las utilidades que se obtengan de este delito, g) generar campañas de difusión en medios masivos de comunicación tendientes a concientizar a la sociedad y alertar a las potenciales víctimas; h) incentivar acciones de capacitación para la formación de los funcionarios y agentes públicos; i) propiciar la cooperación regional para erradicar el delito de trata, estrechando la colaboración interinstitucional, el intercambio de información, optimizando los recursos informáticos existentes y la elaboración de propuestas conjuntas.

Esta Declaración fue acogida con satisfacción por los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados⁸ y fue dada a conocer en la I Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Venezuela en marzo de 2006.

Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra la Trata de Personas

Emanado de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, celebrada en Buenos Aires el 8 de junio de 2006. Tiene por objeto crear un mecanismo operativo y eficiente de cooperación, coordinación y seguimiento, contra la trata de personas, intentando dar una respuesta integral al problema dentro del territorio de los países del MERCOSUR y Asociados. Este enfoque regional de la lucha contra la trata de personas está orientado hacia el imperativo de reducir este delito y de poner en práctica medidas de prevención eficaces, en el menor plazo posible.

A fin de llevar adelante el citado Plan de Acción, prevé reuniones semestrales a fin de presentar avances alcanzados así como iniciativas y propuestas. El Plan contempla también el desarrollo de campañas de sensibilización y de alerta social sobre la trata de personas, con lanzamientos simultáneos de las mismas en todos los países de la región. Además de brindar información acerca del delito, la campaña tiende a crear conciencia pública y a fomentar la denuncia por parte de la sociedad civil. Para ello, con la colaboración de los medios de comunicación, se busca brindar la información necesaria para: identificar un delito de esta naturaleza; informar sobre dónde y cómo denunciar el delito y generar conciencia colectiva en la sociedad. El Plan insta a los Estados a implementar mecanismos tendientes a posibilitar la regularización migratoria de las víctimas.

⁸ Art. 23 del Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados, Montevideo, Uruguay, 9 de diciembre de 2005, XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común.

d) Comunicado conjunto de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados

Los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados, el 21 de julio de 2006, en ocasión de la XXX Reunión del Consejo del Mercado Común, reiteraron su firme compromiso con los valores de la integración, la paz, el fortalecimiento del multilateralismo, el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, y manifestaron su satisfacción por el progreso que evidencia el bloque regional, tanto por la incorporación de Venezuela como Estado Parte como por los avances sectoriales de cada una de las dimensiones de la integración.

Con relación a los avances logrados en la Reunión de Ministros del Interior destacaron:

... “5. Destacaron su compromiso por llevar adelante un Programa de Regularización Migratoria en todo el territorio del MERCOSUR y Estados Asociados para sus nacionales. En este sentido agradecieron a la República Argentina por la puesta en marcha unilateral del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, “Programa Patria Grande” que surgiera de la negociación llevada a cabo en el seno de la Reunión de Ministros del Interior.

6. Subrayaron la importancia del Acuerdo para la Concesión de un Plazo de 90 días de Permanencia a los Turistas Nacionales de los Estados Parte y Asociados, negociado en la Reunión del Foro Migratorio.

7. Expresaron su satisfacción por la aprobación del Acuerdo para la Verificación de Documentación de Ingreso y Egreso de Menores entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, dada la importancia de procurar instrumentos jurídicos de cooperación que posibiliten un mayor control y resguardo de los menores, nacionales o residentes.”