



The Berne Initiative

INTERNATIONAL
AGENDA FOR
MIGRATION
MANAGEMENT

**Trilingual publication
in English, French and Spanish**

The Federal Office for Migration was established on 1 January 2005, as a result of a merger between the Federal Office for Refugees (FOR) and the Federal Office for Immigration, Integration and Emigration (IMES). It regulates all matters arising under the laws concerning foreign nationals and asylum-seekers in Switzerland: entry and residence, labour, protection against persecution, integration, naturalization, emigration, and returning abroad.

Federal Office for Migration (FOM)
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern
Switzerland
Tel: +41 31 325 11 11
Fax: +41 31 324 80 47
E-Mail: info@bfm.admin.ch
Internet: <http://www.bfm.admin.ch>

IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society. As an intergovernmental body, IOM acts with its partners in the international community to: assist in meeting the operational challenges of migration; advance understanding of migration issues; encourage social and economic development through migration; and uphold the human dignity and well-being of migrants.

International Organization for Migration
17 route des Morillons
1211 Geneva 19
Switzerland
Tel: +41.22.717 91 11
Fax: +41.22.798 61 50
E-mail: hq@iom.int
Internet: <http://www.iom.int>

ISBN 978 92 9068 251 6

© 2005 International Organization for Migration (IOM) and the Federal Office for Migration (FOM), Switzerland

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.



The Berne Initiative

International Agenda for Migration Management

**Common understandings and effective practices for a
planned, balanced, and comprehensive approach to the
management of migration**

L'Agenda international pour la gestion des migrations

**Perceptions communes et pratiques efficaces
s'inscrivant dans une approche d'ensemble planifiée et
équilibrée de la gestion des migrations**

Agenda Internacional para la Gestión de la Migración

**Identificación de los principios comunes y de las prácticas
efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada
y global de la gestión de la migración interestatal**



The Berne Initiative

International Agenda for Migration Management

**Common understandings and
effective practices for a planned,
balanced, and comprehensive approach
to the management of migration**

Berne, 16-17 December 2004



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM



The Berne Initiative

The Berne Initiative process was launched by the Government of Switzerland in 2001. In 2003, the Berne Initiative produced a study on international legal norms and migration as well as a compilation of significant international statements on migration. The *International Agenda for Migration Management* is the next major product of the Berne Initiative and is designed to assist government migration practitioners in developing effective measures for the management of migration. It offers a non-binding yet comprehensive reference system for dialogue, cooperation and capacity building at the national, regional and global level.

4

The *International Agenda for Migration Management* represents views of States throughout the world. Its main elements – common understandings and effective practices – have been developed in a process of consultations among States from all regions, fully respecting their sovereignty in the field, and with other stakeholders in migration.

Further information and documentation on the Berne Initiative are available in English, French and Spanish at the website of the Swiss Federal Office for Migration www.bfm.admin.ch and at the website of the International Organization for Migration (IOM) www.iom.int/berneinitiative.

IOM's Migration Policy, Research and Communications Department (MPRC) serves as Secretariat for the Berne Initiative.



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM

Table of Contents

**Foreword by Dr. Eduard Gnesa
Director of the Federal Office for Migration, Switzerland9**

**Foreword by Brunson McKinley, Director General
of the International Organization for Migration13**

Chapter I

Introduction 15

1. Migration Realities15

2. The Berne Initiative 16

Chapter II

**Common Understandings for the Management
of International Migration 23**

Chapter III

**Effective Practices for a Planned, Balanced, and
Comprehensive Approach to Management of Migration 27**

1. International Cooperation27

 a. Dialogue and Cooperation among States 28

 b. Partnerships in Managing Migration 28

2. National Migration Policy29

3. Entry and Stay31

 a. Visa Requirements 32

 b. Border Control 33

 c. Residence 33

4. Regular Migration34

 a. Temporary Migration 35

 (1) Migration for Educational or Training Purposes 36

 (2) Migration for Business and Tourism 37

 (3) Family Visits 38

b.	Permanent Migration	38
(1)	Immigration Programmes	38
(2)	Family Reunion	39
(3)	Humanitarian Resettlement	39
5.	Labour Migration	40
6.	Irregular Migration	42
a.	Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants	43
b.	Protection of Victims of Trafficking in Persons	44
7.	Human Rights of Migrants	45
a.	Human Rights	46
b.	Principle of Non-Discrimination	47
c.	Principle of Non-Refoulement	47
d.	Statelessness	48
e.	Internal Displacement	49
8.	Asylum and International Protection of Refugees	49
9.	Integration	51
10.	Naturalization and Nationality	52
11.	Return	53
a.	Return Policy	53
b.	Assisted Voluntary Return	54
c.	Mandatory Return	55
d.	Temporary Return	56
e.	Reintegration of Migrants	56
12.	Capacity Building	57
13.	Migration and Development	58
a.	Cooperation in Migration and Development	58
b.	Diaspora Support	59
c.	“Brain Drain” or “Brain Gain”	60
d.	Remittances	60

14. Migration and Trade61

15. Migration Health62

16. Migration and Environment64

17. International and National Security65

18. Public Information66

19. Research and Data67

 a. Research67

 b. Collection and Analysis of Data68

 c. Exchange of Information and Data69

 d. Data Protection69

20. Other Policy Linkages and Accompanying Measures70



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFEDERATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM

Foreword

The Berne Initiative, launched by Switzerland in June 2001 as a States-owned consultative process, has enabled Governments from all world regions to share their different policy priorities and interests in migration. It has offered to Governments and other stakeholders in migration the opportunity of developing a common orientation to migration management, based on notions of cooperation, mutual understanding, partnership, comprehensiveness, balance and predictability.

The process of the Berne Initiative is inspired by the following principles:

- ◆ Effective migration management calls for comprehensive approaches at all levels: national, regional and global
- ◆ Migration remains largely within the sovereign realm of States
- ◆ Dialogue and partnership between States enrich existing unilateral, bilateral and regional approaches

Since the launch of the Berne Initiative at the International Symposium on Migration in Berne, Switzerland in 2001, it was clear that the aspiration of the Berne Initiative process would be the creation of an informal international reference system or framework of guiding principles to facilitate the management of migration. Several important milestones were on the way to realizing this goal: (1) publication of an expert study taking stock of existing legal norms on migration – *Migration and International Legal Norms*; (2) a thematic compilation of significant international statements on migration emanating from the various regional consultative processes on migration and other migration conferences; and (3) the convening of a series of four regional consultations over the course of 2004 allowing States and other migration stakeholders from around the world to contribute to the development of the *International Agenda for Migration Management (IAMM)*. At the Berne II

Conference, “The Berne Initiative: Managing International Migration through Cooperation”, on 16 and 17 December 2004, in Berne, Switzerland, Government representatives from around the world commented on and contributed to the finalization of a consolidated *IAMM*.

The *IAMM*, which you now hold in your hands, reflects the interests and views of Government migration practitioners and experts from all world regions. The input received throughout the regional consultations was integrated into the document, which includes common understandings on migration and effective practices applied in the migratory field. The Common Understandings recognize the sovereignty of States in the field of migration and seek to achieve a balance between facilitation and control of migration. They furthermore emphasize the need for cooperation, consultation and dialogue to achieve effective migration management. The collected Effective Practices consolidate policies and procedures applied to the management of migration and are drawn from the experiences of States from all regions of the world.

The *IAMM* has been developed by migration practitioners for migration practitioners. Emphasis has been put on creating a useful and *actionable* working tool that could be used as a blueprint for developing national migration systems, as inspiration for national, regional and global migration debate, and as a training instrument for capacity building projects.

10

The *IAMM* offers a comprehensive overview of migration issues that need to be considered when developing a migration policy, but it is not exhaustive; opportunities exist to further adapt and consolidate its content. The *IAMM* was not negotiated; rather it was developed through a consultative process that allowed an open exchange of information and experience. Participants of the Berne Initiative process agreed with the concept of the *IAMM*, helped develop its content and recommended various ways to put it to use. Participants in the Berne Initiative did not intend to elaborate a legally binding document on migration management and did not attempt to reach unanimity on each element of its content. Readers might disagree with certain details of the document; we nonetheless believe that it will be recognized as a useful and enriching reference source for all stakeholders in the migration debate.

The development and publication of the *IAMM* would not have been accomplished without the work of IOM. Since the beginning of the process, IOM's Migration Policy, Research and Communications Department (MPRC) has

served as Secretariat for the Berne Initiative. My sincere thanks go to Mr. Gervais Appave, Director of MPRC; Dr. Richard C. Perruchoud, Director of the International Migration Law and Legal Affairs Department, Ms. Michele Klein Solomon, Deputy Director of MPRC; and Ms. Kerstin Bartsch, Research Officer, International Migration Law and Legal Affairs Department. They have done tremendous work in compiling, analysing and formulating the Common Understandings and Effective Practices which form the basis of the *IAMM*. They have repeatedly revised and refined the draft agenda and integrated the numerous comments received in the four regional consultations into the document. They have also served as our valued partners and advisers throughout the Berne Initiative process. Moreover, I owe special gratitude to Mr. Brunson McKinley, Director General of IOM, for being our friend and partner throughout the entire Berne Initiative process. I look forward to a continuous and fruitful partnership between IOM and the Federal Office for Migration (FOM).

I also take this opportunity to thank our partners at the Federal Department of Foreign Affairs for their support, in particular Ambassador Urs Ziswiler, Head of the Political Directorate and his team at the Political Division IV, namely Ambassador Peter Maurer, Mr. Michael Winzap, Mr. Alberto Groff and Ms. Tamara Munger. I also thank Ambassador Walter Fust, Director General of the Swiss Agency for Development and Cooperation for his support of the process, and especially his collaborator Mr. Markus Reisle at the Division of Conflict Prevention and Transformation for his precious input.

I certainly owe special gratitude to my own staff at the FOM, in particular the team of International Affairs. Ms. Anne Grethe Nielsen, Head of International Affairs, and her collaborators Ms. Rascha Osman and Ms. Claudia Schneider have over the past years worked hard to develop and promote the Berne Initiative. I also extend my thanks to Ambassador Dominik Langenbacher, former Delegate for Migration Dialogue at the Federal Office for Refugees, for his efforts in presenting and promoting the Berne Initiative all over the world. My deep gratitude also goes to the Secretary of State for Economic Affairs, Mr. Jean-Daniel Gerber, who as former Director of the Federal Office for Refugees launched the Berne Initiative process and provided the inspiration and encouragement for the elaboration of the *IAMM*.

Additional thanks go to all participants of the Berne Initiative Steering Group that have offered valuable support and critical input, namely representatives from UNHCR, GCIM, ICMPD, IGC, IMP, ILO, the Justice and Home Affairs Directorate of the European Commission, as well as the Swedish Government.

Last but not least, let me reiterate that this document would not exist without the input received from Governments all over the world. The *IAMM* was developed in close consultation with Governments for Government practitioners. I take this opportunity to thank all Government officials who have over the years participated in the Berne Initiative process and who have shared their valuable expertise with us.

Dr. Eduard Gnesa
Director of the Federal Office for Migration
Berne, Switzerland, May 2005



IOM International Organization for Migration

Foreword

In recent years, migration has been making its way steadily towards the top of the international affairs agenda and now calls insistently and urgently for the attention of all governments, whatever the nature of their involvement or interest in the management of the movement of people. The challenges to migration management reflect the contemporary challenges of migration, many of which can be turned into opportunities that can benefit countries of origin, countries of destination and migrants themselves, if effectively managed. However, it is increasingly recognized that the effective management of international migration will only be achieved through a comprehensive and balanced approach to migration, attained through regional and international dialogue and cooperation.

The Berne Initiative, launched in 2001 by the Government of Switzerland, responds to the need for closer cooperation and confidence building at the international level – among governments from all regions and with relevant stakeholders, including international and regional organizations, civil society and independent migration experts. The Berne Initiative's States-owned consultative process, with an open exchange of views and experiences in a non-binding and non-prescriptive context, has made an important contribution to creating a better and more shared understanding of migration realities today and opportunities for greater cooperation.

The most important outcome of the Berne Initiative is the *International Agenda for Migration Management (IAMM)*, developed by States as the principal actors in the field of migration management, with the advice and support of relevant stakeholders. IOM believes that the *IAMM* is a seminal contribution to the field of migration management. It holds great promise as a tool to enhance the capacities of governments to manage migration. For example, the *IAMM* can serve as a common reference document for a comprehensive migration policy strategy. It can be used as an evaluation tool for

States in reviewing and developing their national migration policies, and as a training and capacity building tool for migration practitioners. It can be used to facilitate development of administrative structures, allocation of administrative responsibilities, and strengthening of inter-agency cooperation at national level.

IOM also believes that the *IAMM* holds great promise as a basis for greater inter-state cooperation on migration at the bilateral, regional and global level. Moreover, it can usefully inform other initiatives in the migration field, such as the Global Commission on International Migration and the International Labour Organization's efforts to develop a non-binding framework on labour migration. The spirit of collaboration and partnership fostered by the Berne Initiative is essential to maximize the constructive potential of migration and reduce its disruptive effects.

IOM is committed to assisting governments, upon their requests, to utilize the *IAMM* at the national, regional and global levels by organizing capacity building and training seminars, facilitating the establishment of closer dialogue and cooperation with regional consultative processes on migration, and undertaking migration policy research. IOM looks forward to its role in supporting the realization of the *IAMM*'s potential.

14

The Berne Initiative process has complemented IOM's policy and programmatic activities around the world in the field of migration management. Of particular note here is that IOM's International Dialogue on Migration and ongoing support to regional consultative processes on migration continue the open and regular dialogue between governments on migration management in a spirit of cooperation and mutual understanding. In addition, IOM's new training tool, the *Essentials of Migration Management*, serves as a useful companion to the *IAMM*. Together, IOM's activities and the Berne Initiative provide a rich source of opportunity for States in all regions and an important step towards effective migration management.

The invaluable input that governments provided over the course of the Berne Initiative will find their echo in IOM's work to promote better understanding of migration issues and address the policy and programme needs of governments for more orderly and beneficial migration.

Brunson McKinley
Director General
International Organization for Migration

I. Introduction

I. Migration Realities

The movement of people across borders is an important feature of today's global political, social and economic life. Since 1965, the number of international migrants has doubled. In 2000, the Population Division of the United Nations estimated the total number of international migrants to be 175 million.¹ Thus, approximately 2.9 per cent of the world's population, or one in every 35 persons, are international migrants.² There are multiple reasons for this, including the collapse of long-standing political barriers to movement, the development of worldwide communication systems, the relative affordability of modern means of transport, wage and opportunity disparities between countries, and the changing need for labour and provision of services in many countries. While migration is rooted in human history, migrant flows today are more diverse and complex than in previous eras, with more temporary and circular migration. The demands of an increasingly globalized and integrated world economy and demographic forecasts for the century to come indicate that migration will remain an unavoidable reality.

Migrants have contributed significantly to world cultural exchange, economic development and social progress. They have made and will continue to make dynamic and valuable contributions to societies at home and abroad. Migration, if properly managed, is great positive potential of migration for countries of origin and destination, as well as for migrants and their families. The challenge for States is to maximize the positive effects while minimizing the negative implications of migration for States, societies and the migrants themselves. In addition, migration management structures need to take into account the human dimension of migration, through measures such as the protection of human rights and provision of special assistance to those in need.

15

¹ This number includes refugees, some of whom may not be foreign-born. Source: The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *International Migration Report 2002*, available at www.unpopulation.org.

² See International Organization for Migration: *World Migration 2003*, Chapter I.

One aspect of a State's responsibility to protect its own population and territory is the authority to determine who may enter and remain. In exercising this sovereign responsibility, most States have pursued a primarily unilateral approach to migration, with the general tendency to develop ad-hoc strategies on migration issues to respond to domestic needs and interests. As a result, different or even contradictory national migration policies and practices have sometimes been developed and put into practice. Moreover, there is no comprehensive and harmonized system on the basis of which States cooperate in the management of international migration.

However, it is increasingly noted that international migration is, by definition, a transnational phenomenon that presents major policy and management challenges and opportunities for governments and other stakeholders in all regions of the world. States have come to realize that nearly all States are simultaneously countries of origin, transit and destination and that in order to manage migration to the benefit of all, they need to shift from an isolated and uni-sectoral focus to more comprehensive approaches.

Against this background, migration has been making its way steadily to the top of the international affairs agenda and now calls insistently and urgently for the attention of all governments, whatever the nature of their involvement or interest in the management of migratory processes. It is increasingly observed that there is a need for a comprehensive and managed approach to migration, at national, regional and global levels including more dialogue and cooperation between all States while engaging other relevant stakeholders in migration. In addition, migration has to be addressed in a balanced way in economic, social and development domains, and migration policies have to be accompanied by pertinent political measures, such as the training of Government officials. There is also a need for more transparency of policy measures, in particular regarding legal access to the labour market, combined with enhanced information sharing among Governments with the aim of providing objective, reliable and accurate information to all parties concerned.

16

2. The Berne Initiative

The Berne Initiative is a states-owned consultative process with the goal of obtaining better management of migration at the national, regional and global levels through cooperation between States. It assists governments in identifying their different policy priorities and offers the opportunity to develop a common orientation to migration management, based on notions of cooperation, comprehensiveness, balance and predictability.

The Berne Initiative responds to the need for closer cooperation and confidence building at the international level. Its inspiration is the recognition that migration is an essential feature of contemporary life, and that all States share a common challenge in finding ways to manage it more effectively, to make it safe, orderly, and beneficial for migrants and societies.

At the International Symposium on Migration (June 2001), government officials and experts from international organizations and academia encouraged the Swiss Government in launching the Berne Initiative with the objective of working towards the development of a non-binding policy framework on migration at the international level to facilitate effective migration management and inter-state cooperation to this end.

At the subsequent Berne Initiative Consultations (July 2003), government officials from all regions of the world strongly supported the development of a policy framework in the form of an *International Agenda for Migration Management*. The objective of the *International Agenda for Migration Management* is to assist government migration practitioners and policy makers in developing effective mechanisms for inter-state cooperation on migration, fully respecting their sovereignty in this field. Thus, it is aimed at leading to the progressive development of more orderly and humane management of migration at the national, regional and global levels, for the benefit of migrants and societies.

The Berne Initiative is not aimed at creating new migration law. The *International Agenda for Migration Management* gives due regard to relevant international and regional law, regarding, for example, human rights and humanitarian issues, refugees, migrant workers as well as the smuggling of migrants and trafficking in persons. In this context, the Swiss Government, in coordination with IOM, commissioned the preparation and publication of an expert stocktaking of existing international legal norms relevant to migration.

The study *Migration and International Legal Norms*³ clarifies the existing legal framework and identifies gaps and grey areas not adequately covered by international law where the elaboration of effective practices might be useful.

³ T.Alexander Aleinikoff, Vincent Chetail, *Migration and International Legal Norms* (The Hague: TMC Asser Press, 2003). The introductory chapter was published by IOM, International Dialogue on Migration No. 3, *International Legal Norms and Migration: An Analysis* (Geneva: IOM, 2002).

The format of an “agenda” has been chosen to highlight the non-binding and practical character of the document. This agenda consists of two essential components:

- ◆ A set of common understandings outlining fundamental shared assumptions and principles underlying migration management, and
- ◆ An accompanying set of effective practices on a comprehensive range of migration issues drawing on the actual, practical experience of governments.

To facilitate the development of the *International Agenda for Migration Management*, IOM prepared a compilation of non-binding international statements on migration.⁴ This compilation contains significant substantive statements on migration matters from declarations, plans of action, and other such conclusions adopted at relevant international and regional migration conferences. Taken together, these statements provide an indication of the migration subjects of concern to the international community and identify where consensus on the international level could be possible. The compilation reveals that States have already acknowledged certain common understandings on migration at the regional and international level. The challenge was to gather these common understandings in a comprehensive framework that addresses major aspects of migration including human rights of migrants, labour migration, integration, irregular migration, human trafficking and migrant smuggling, trade and health issues, return as well as migration and development.

The *International Agenda for Migration Management* responds to the need for a comprehensive and balanced approach to migration taking into account migration realities and trends as well as linkages between migration and other economic, social, political and humanitarian issues. Important cross-cutting issues such as the protection of rights, gender, health, public information as well as regional and international cooperation are inherent to every area of migration management and therefore, have their place in the *International Agenda for Migration Management*. The gender dimension of migration requires the particular attention of Governments. Policy and legislation in many countries need to be reviewed and updated to take into consideration the increasing feminization of migration, with gender consideration being systematically included therein to avoid implicit gender discrimination.

⁴ *Significant International Statements on Migration: A Thematic Compilation* (Geneva: IOM, 2004, CD-ROM).

The plight of refugees raises complex issues for States as well as for those who have been displaced. The regime for international protection of refugees, including asylum, is a separate, distinct but complementary regime from the process of international migration management, but reference to this regime is included in the *International Agenda for Migration Management* to ensure that refugee protection considerations are given due weight and are not overlooked in the context of migration management. The Berne Initiative is not intended to duplicate or supplant the work of specifically mandated fora, such as UNHCR or its Executive Committee. Rather, it attempts to view the movement of all persons, including refugees in a comprehensive way, and to bring to the attention of all Governments the specific protection needs involved as appropriate.

The Berne Initiative and its outcome, the *International Agenda for Migration Management* take due account of the importance of root causes of migration, but recognize the limitations of seeking to tackle these root causes through migration management tools and in migration fora.

To enable Government officials and migration experts from all regions of the world to explore the concept and to elaborate the *International Agenda for Migration Management*, a series of regional consultations were held in 2004. The regional consultations for Africa took place in Addis Ababa (March 2004), for Europe and Central Asia in Budapest (June 2004), for Asia and the Pacific in Guilin, China (July 2004) and for the Americas in Santiago de Chile (September 2004). The engagement of Governments from around the world consolidated the content of the *International Agenda for Migration Management* and the direction of the Berne Initiative process.

In all four regional consultations, participants stressed the timeliness of developing a process for dialogue and consultation on migration management at the international level, as migration has become an issue of prime importance at the national, regional and global levels. As most countries are now *countries of migration*, they are showing greater willingness to focus on what unites them rather than on what divides them in this realm and, as a consequence, areas of consensus are emerging. The time is ripe to consolidate these common understandings as a basis for effective national migration policy and capacity development, and for inter-state cooperation on migration management.

Participants at all four meetings repeatedly stressed the positive contributions that migration and migrants make to the social, cultural and economic devel-

opment of countries of origin and destination alike. They emphasized the need to achieve a balance between facilitation of migration for legitimate purposes, and control. Migration has to be managed in such a way as to contribute to social and economic development – for both countries of origin and destination – rather than be seen by the community as a threat to public security.

Participants often noted that to develop a “common language” on migration, a commonly understood terminology on migration terms is needed. Definitions in this field are often vague, controversial or contradictory. There is an absence of universally accepted definitions, which stems partially from the fact that migration has traditionally been addressed primarily at the national level; the result is that usage of migration terms varies from country to country. In response to the need for clarification of migration terms and definitions, IOM prepared a glossary⁵ which is designed to serve as a tool for enhancing understanding and international cooperation in the field of migration.

Positive developments in the field of international migration management have emerged through regional processes on migration. These regional dialogue mechanisms provide a useful complement to bilateral discussions on migration and allow for a broader exploration of issues and approaches. It was emphasized that the Berne Initiative is complementary to the excellent work taking place on international migration at the regional level, providing States from all regions of the world the opportunity to bring together the work achieved in each.

Launched in June 2001, the Berne Initiative was the first consultative process addressing inter-state cooperation in the field of migration at the global level. Today, it is complementary to but distinct from two other global processes: (1) IOM’s International Dialogue on Migration,⁶ launched in November 2001 with a view to fostering better understanding of migration dynamics and migration policy matters globally and facilitating cooperative approaches to their management; and (2) the Global Commission on International Migration,⁷ set up in December 2003, with the aim of placing international

⁵ International Migration Law: Glossary on Migration (Geneva: IOM 2004).

⁶ More information on the International Dialogue on Migration is available at www.iom.int.

⁷ More information on the Global Commission on International Migration is available at www.gcim.org.

migration on the global agenda and expected to complete its final report to the United Nations Secretary General in summer 2005. The Berne Initiative complements these efforts by focusing on promoting inter-state cooperation in the management of migration through the development of a non-binding policy framework or reference system on migration.

The process towards the development of an *International Agenda for Migration Management* comes to an end at *Berne II* (December 2004). Like the first International Symposium on Migration, this conference will be an important step in the process of the Berne Initiative, by bringing together the results of each of the regional consultations and presenting the finalized *International Agenda for Migration Management*, but will not be the last. The future of the Berne Initiative will be guided by States and their efforts to manage migration more effectively through cooperation at the international level.⁸

⁸ All documents on the Berne Initiative are available at www.iom.int/berneinitiative and at www.bfm.admin.ch.

II. Common Understandings for the Management of International Migration

The *International Agenda for Migration Management* is based on the following common understandings:

1. The continuing movement of people across borders is an integral feature of a rapidly globalizing world.
2. Humane and orderly management of migration benefits both States and migrants.
3. The prime responsibility for the management of migration lies with States: each State has the right and duty to develop its own legal framework on migration and to protect the security and well-being of its population, consistent with existing international principles and norms.
4. According to customary international law and applicable legal instruments, States are required to protect and respect the human rights and dignity of migrants, irrespective of their status; the special needs of women and children, the elderly and the disabled require particular attention. Similarly, migrants are required to comply with the laws of the host State.
5. All States share a common interest in strengthening cooperation on international migration in order to maximize benefits.
6. The implementation of comprehensive and coherent national migration policies is key to effective international migration policies and cooperation in this field. Support for capacity building in those States lacking adequate resources, structures or expertise can make a useful contribution in this regard.
7. Relevant bilateral, regional and global instruments provide a solid foundation for the development of cooperative approaches to migration management.
8. Compliance with applicable principles of international human rights, refugee, humanitarian, migrant workers and transnational organized

crime laws is an integral component of any migration management system, at the national, regional and international levels.

9. Cooperation and dialogue among all interested stakeholders, in particular Governments, international organizations, non-governmental organizations, civil society, including migrant associations, employer and worker organizations, and the media, are important elements for effective migration management partnerships and the development of comprehensive and balanced migration management policies.
10. Bilateral, regional and inter-regional consultative processes are key to the development of cooperative migration management and contribute to cooperation at the global level.
11. Effective migration management is achieved through balanced consideration of economic, social, political, humanitarian, developmental, health and environmental factors, taking into account the root causes of migration.
12. There is a close and complex relationship between migration and development; properly managed, that relationship can contribute to the development of States and their populations.
13. Providing adequate and regular channels for migration is an essential element of a comprehensive approach to migration management.
14. Prevention and reduction of irregular migration is a shared responsibility among all States with the support of other stakeholders.
15. Enhanced efforts are needed to combat human trafficking, migrant smuggling and other forms of international criminality affecting migrants and to provide support to victims.
16. Integration of migrants fosters social cohesion and political stability, maximizes the contributions migrants can make, and reduces instances of racism and xenophobia.
17. The family is the basic unit of society and deserves special attention. In the context of migration, family separation impedes integration, whereas facilitation of family reunion can contribute to maximizing the positive effects of social and cultural integration of migrants in the host community.
18. The dissemination of accurate, objective and adequate information on migration policies and procedures enables migrants to make informed

decisions. It is also needed to inform public opinion and ensure support for migration and migrants in host societies.

19. The systematic collection, analysis and exchange of timely, accurate and comparable data on all aspects of migration, while respecting the right to privacy, are important for migration management at national, regional and global levels.
20. Further research on all aspects of migration is needed to better understand the causes and consequences of international migration for effective policy making.

III. Effective Practices for a Planned, Balanced, and Comprehensive Approach to Management of Migration

The following effective practices emanate largely from existing Declarations, Plans of Action, and instruments on migration at the regional and international level adopted by States around the world, in particular from the various regional consultative processes on migration, as well as from State practice. They reflect the diverse needs and concerns of States on migration and the breadth of elements to be considered in a comprehensive approach to migration management. They are offered as a flexible tool for the development of comprehensive national and international migration policies and practices, and can assist States by making use of the identified practices in accordance with their needs, priorities and capabilities. These effective practices are particularly designed to facilitate inter-state cooperation in the international management of migration.

I. International Cooperation

The migration life cycle is a process involving complex relationships between the migrant and various public and private stakeholders in the country of destination, transit and origin. Effective management of this process and the relationships involved requires cooperation among all interested stakeholders in migration, including States, international organizations, non-governmental organizations, the private sector, civil society, including local migrant associations, and the migrants themselves. It is only through such an effort that the international community will be able to fully and effectively address the challenges and opportunities of migration. Cooperation in the field of migration can take various forms, ranging from dialogue and sharing of information, experience and practices to cooperation in policy development and operational implementation. Cooperation at the international level will contribute to more effective national policy development, avoiding overlap and duplication and facilitating a more effective use of resources at national, regional and international levels.

a. Dialogue and Cooperation among States

The management of migration is a sovereign right and responsibility and, consequently, migration policies have traditionally been developed at the national level. Given the trans-national nature of migration and the many common challenges that confront States, national migration strategies and policies developed cooperatively among States are more likely to yield effective and sustainable results. Dialogue and cooperation among States on policy and programme activities can contribute to achieving and maintaining the orderly movement of people while deterring irregular migration. The recent development and strengthening of regional consultative processes on migration on every continent shows particular promise for promoting more safe, orderly and humane migration. Lessons and effective practices drawn from these regional and inter-regional fora provide a useful foundation for greater dialogue and cooperation at the international level.

Effective practices for dialogue and cooperation among States:

- ◆ Regular engagement in a comprehensive, balanced and better informed political and operational dialogue between States, inter-governmental and non-governmental organizations, including the private sector, on migration at the national, regional and global level, with a view toward enhancing understanding and cooperation in the management of migration.
- ◆ Identification of issues of common concern and adoption of appropriate responses and effective mechanisms beneficial to all stakeholders.
- ◆ Consideration of regional and sub-regional consultative processes on migration as effective means to enhance cooperation among States in the field of migration.
- ◆ Inter-regional exchange, as well as exchange at the global level, are complementary to these efforts and can be mutually reinforcing.
- ◆ Coordination of measures with a view to avoiding unnecessary overlap, responding to gaps and securing an efficient use of available resources.

b. Partnerships in Managing Migration

Migration management is an area for partnerships between interested stakeholders and for consideration of responsibility sharing between States involved in or affected by particular migratory movements. Continued exploration is required to identify additional ways by which governments, international organizations, non-governmental organizations and other private

sector and civil society organizations can work together to develop greater confidence and effective and joint management tools, technical cooperation, cost and other responsibility sharing.

Effective practices with regard to partnerships in migration:

- ◆ Promotion of transparent and focused dialogue and information exchange among States sharing an interest in particular migratory patterns to facilitate possible responsibility-sharing arrangements.
- ◆ Exploration of the roles and possible contributions of various stakeholders from governments to intergovernmental and non-governmental organizations, the private sector, members of civil society, including migrants themselves, and the media in contributing to more effective management of migration, on their own and through enhanced concerted, collaborative and complementary efforts.
- ◆ Consideration of bilateral and regional agreements to facilitate migration management in areas such as mutual recognition of temporary entry visas, facilitation of transit for returns, the recognition of permanent residence status, for visa waiver purposes and other operational agreements.
- ◆ Development of more equitable and effective burden and responsibility sharing arrangements, in particular, in reducing the burdens to first asylum countries and to those hosting large numbers of refugees.
- ◆ Consideration of the fact that inter-state cooperation may include some States providing assistance to others, for example in the form of technical cooperation.

29

2. National Migration Policy

Migration is linked to policy in the economic, social, labour, trade, health, cultural and security domains, among others. Considering these interrelationships while identifying the essential components of a comprehensive national migration policy is an important step in developing strategies to manage migratory flows.

For many States, migration is a new field of governmental activity, and they face the challenge of having to set up or improve their legislative frameworks, as well as their administrative infrastructures.

National migration policy includes: (1) managing the entry, transit, departure and return of foreigners into and out of national territory; (2) determining who

is allowed to remain on the territory, and for what time period, for what purposes, and with what rights and responsibilities; (3) facilitating the integration of those authorized to remain to become functional members of society, ensuring that temporary migrants respect the laws and norms of the society and that their rights are respected; (4) ensuring access to opportunities and fair treatment for nationals abroad, while maintaining links with these nationals to enhance the prospects of return of remittances, skills and investment; and (5) respect for refugee protection principles. All countries share a concern with irregular migration, and particularly with trafficking in persons and smuggling of migrants. As more and more countries are becoming simultaneously countries of origin, transit and destination, all of the considerations elaborated above are relevant to national migration policy.

Effective national migration policy needs to find and maintain a balance among measures addressing various migration-related issues, without improving one sphere to the detriment of another. Some core values on which a migration policy could be based include: (1) non-discrimination in terms of race, religion, gender and ethnicity; (2) contribution to the national economic and social interest; (3) achievement of the capacity to manage the movement of people across borders in an orderly and efficient manner; (4) facilitation of family reunion; (5) contribution to the resettlement of those most in humanitarian need; and (6) management of migration programmes through the participation of all relevant Government ministries and agencies with the support of other relevant stakeholders. In addition, a comprehensive, transparent, coherent and adequately resourced national migration policy would contribute to more effective inter-state cooperation, which in turn would support national migration policy implementation. Close cooperation among the numerous Government agencies involved in the management of migration, such as ministries of interior and justice, of foreign affairs, of social security as well as trade and health ministries is a top priority.

30

Effective practices with regard to national migration policy:

- ◆ Establishment of policies that do not consider regular migration and irregular migration in isolation from each other and that address migration in a comprehensive and balanced manner, considering its causes, manifestations and effects, taking into account the linkages between migration and other relevant policy areas.
- ◆ Development of national migration policies that serve the needs of the labour market, facilitate family reunion, meet humanitarian obliga-

- tions and address domestic security while promoting predictability and flexibility.
- ◆ Development of national migration policies based on comprehensive legislation governing the admission, residence, expulsion and naturalization of foreigners.
 - ◆ Establishment of policies, domestic legislation and institutions that are transparent and flexible, provide consistency, offer better information and allow for review and development.
 - ◆ Creation or strengthening of administrative structures for migration management and provision of sufficient capacity to manage migration.
 - ◆ Facilitation of coordination among responsible authorities at all stages in the migration process including through inter-ministerial consultations and, where appropriate, consideration to centralizing migration in a dedicated ministry or agency oriented toward increasing fairness, speed and efficiency of administrative decisions and procedures.
 - ◆ Development of national migration policies that take account of and are consistent with regional and sub-regional processes on migration.
 - ◆ Development of national migration policies in active consultation and cooperation with important stakeholders in the field of migration including the private sector, non-governmental organizations and other members of civil society, in order to enhance the public acceptance and effectiveness of policies and promote social cohesion.

3. Entry and Stay

States have the responsibility to determine the conditions for the entry and stay of non-nationals in their territories, for the protection of their citizenry and national interests, subject to applicable international law requirements. Policies in this domain are designed to achieve a balance between facilitation and the control of the number and composition of persons crossing international borders and the conditions under which entry is authorized or denied. Types of authorized entry can include permanent entry, such as for labour, family reunion or on humanitarian grounds, as well as temporary entry to visit, study, and work for defined periods of time. Refusal of entry can be based on such grounds as criminality, terrorism, public health and the desire to protect the domestic labour market. Certain benefits and opportunities may be made available only to nationals and authorized non-nationals.

Effective practices with regard to entry and stay:

- ◆ Authorized entry needs to be facilitated and administrative procedures streamlined.
- ◆ All procedures governing entry and stay of non-nationals need to respect and protect the rights of the individuals involved.
- ◆ Regular exchange of information among Governments about national policies concerning entry and stay.

a. Visa Requirements

The criteria and process for granting visas are key aspects of national sovereignty and a means of regulating migration flows and combating irregular migration. As a pre-entry control mechanism, visa systems offer the opportunity for States to examine the admissibility of persons before arrival and to facilitate the entry of selected non-nationals prior to their arrival at the border and offer migrants transparency and predictability regarding their opportunities for entry and stay.

Effective practices with regard to visa requirements:

- ◆ Implementation of effective procedures to manage and control the entry and stay of migrants and harmonization of entry policies more efficiently to combat irregular migration.
- ◆ Implementation of fair, transparent, expedient and user friendly visa procedures, including comprehensive and easily accessible information on visa procedures and requirements.
- ◆ Facilitation of delivery of multi-entry visas based on available technology and information sharing for tourists, family visits and other temporary purposes.
- ◆ Exchange of information and cooperation among, in particular, neighbouring countries on visa obligations and effective practices in visa procedures.
- ◆ Consideration of harmonization of visa regimes, particularly at the regional or sub-regional level.
- ◆ Implementation of visa procedures that specify pre-approval requirements for temporary entrants as well as the requirements for permanent residence.
- ◆ Provision of transparent and humane treatment of the person who requires a visa.
- ◆ Consideration of waiving visa requirements for particular countries

and in the case of certain refugees and others in need of international protection in order to help them to escape persecution or other serious human rights violations.

b. Border Control

Border control is an important means to regulate the movement of people in and out of territories, for reasons, among others, of economic stability, security, public order and health. The challenge for policy makers is to develop effective, efficient, fair and transparent border control procedures that are consistent with international human rights, refugee protection and humanitarian standards.

Effective practices with regard to border control:

- ◆ Implementation of procedures that ensure fair and non-discriminatory entry and exit procedures, and which avoid, with regard to the admission of migrants, discrimination on the basis of race, religion, sex and disability.
- ◆ Establishment of appropriate structures and mechanisms for the control of borders ensuring well-functioning border crossing procedures, including pre-screening of arriving persons, pre-reporting by carriers of passengers who will be arriving, and use of modern technology such as biometrics.
- ◆ Exchange of information and cooperation among neighbouring States to increase the efficiency of border control procedures and consideration of the harmonization of border controls to avoid burden shifting.
- ◆ Identification and promotion of full compliance with international standards related to the issuance, information contained in, and security control of travel documents, incorporating safeguards against forgery.
- ◆ Training of border officials on relevant national and international law requirements.
- ◆ Strengthening of cooperation in border management in order to combat smuggling and trafficking.
- ◆ Provision of assistance to migrants stranded or in danger.

c. Residence

Every State determines which non-nationals can reside in its territory and under what conditions, subject to applicable international law requirements.

National regulations regarding stay of non-nationals, whether temporary or permanent, and for what purpose, such as training, employment, leisure or studies, are one component of a comprehensive migration policy. Residence policy can provide transparency and predictability for migrants and create favourable conditions for their social and economic integration.

Effective practices with regard to residence:

- ◆ National residency policy and procedures should clearly distinguish between permanent and temporary residence status and requirements, and provide clear criteria for extension, change or withdrawal of residency status.
- ◆ Provision of information to migrants about residence requirements and procedures.
- ◆ Exchange of information and cooperation among neighbouring States to increase the efficiency of residence policy.

4. Regular Migration

Today, all States are affected by migratory flows and are challenged to address the implications and opportunities of migration for their national economies, security and development, in particular, in view of demographic trends and development needs. Debates regarding *whether* to have immigration or not are being replaced by debates on *how to manage* migration to maximize the positive effects that migration – skilled and unskilled, temporary and permanent – can have. Regulated migration can help ensure the availability of labour when the host country requires it. It can permit family reunion with minimum delay and disruption to migrant households and relevant communities. Regular migration can provide opportunities for education, training, skill acquisition and employment, and can result in substantial flows of remittances to individual households, and of capital, investment and skills to support development in home countries. A key element to achieve a more humane and orderly movement of people is a systematic, managed approach to migration, including consideration of different categories of migration.

Given the complexity of contemporary population movements, it is not easy to draw a sharp line between temporary and permanent migration. However, for policy formulation purposes, it is useful to make a conceptual distinction between the two.

a. Temporary Migration⁹

Temporary migration for purposes of business, employment, tourism, family visits, education, training and research is an essential feature of modern life. As communications and transportation revolutions have made it easier to know about other countries and easier to travel, more people are choosing to pursue opportunities outside their countries of origin. Economic, social and other ties are developing between individuals and communities in distant lands, with resulting greater integration of international economic and social life. Multinational corporations provide employment opportunities for and draw employees from around the world, frequently for temporary periods of stay, involving regular transfer from one country to another. Services are provided cross-border in skilled and less-skilled sectors such as accounting, law, medicine, IT, nursing, domestic work and construction. Seasonal migrant workers provide the labour foundation for many agricultural enterprises. Educational and training opportunities have become truly international in many fields.

Temporary migrants are very diverse and include tourists; students; business people for short stays; people with specialist skills, such as managers, academics and medical practitioners; people who make a social or cultural contribution to the community, such as media and film staff, sports people, religious workers, public lecturers; and people who contribute to the development of international relations, such as diplomatic personnel and participants in exchange programmes.

The effective management of temporary migration offers States the opportunity to channel migration to address a range of domestic needs and policy priorities, such as short-term labour market requirements or the acquisition or improvement of skills, knowledge and resources through training and work abroad. Different criteria and conditions may be developed for each temporary migration category. The key elements of a comprehensive and balanced temporary migration programme are that it is transparent, non-discriminatory, orderly, efficient, reliable and safe.

⁹ As labour migration can be either temporary or permanent, and in view of its central importance, labour migration is also treated as separate section 5.

Effective practices with regard to temporary migration:

- ◆ Promotion of the use of certain forms of temporary migration, such as short-term and project-related migration, as a means of meeting labour market needs, improving the skills of nationals of countries of origin, especially developing countries and countries with economies in transition.
- ◆ Facilitation of regular consultations on a bilateral or multilateral basis to identify and meet temporary migration needs through orderly channels, including through conclusion of bilateral or multilateral agreements.
- ◆ Identification of employment sectors that would be designated as suitable for temporary migrant workers.
- ◆ Definition of categories for temporary migrants according to specific intended objectives, for example business, family visit or study.
- ◆ Implementation of measures to enable and facilitate temporary migration and multiple short stays, including through efficient registration systems and delivery of multi-entry visas based on available technology and information sharing for tourists, business visitors, family visits and other temporary purposes.
- ◆ Provision of clear, accessible and user-friendly information on temporary migration opportunities and procedural requirements, migrant rights and responsibilities, as well as means to access such information, including through such services as migrant information centres.
- ◆ Implementation of temporary migration programmes which provide temporary migrants with a secure legal status, with rights and responsibilities that reflect their temporary status.
- ◆ Promotion and implementation of measures to ensure that temporary migration remains temporary, such as conditioning subsequent re-entry on timely return.
- ◆ For those States utilizing temporary migration programmes as a possible route to permanent migration, articulation of clear conditions under which those who qualify can gain permanent status.
- ◆ Promotion of data collection and analysis regarding temporary migration.

(1) Migration for Educational or Training Purposes

Student and training programmes can constitute an important source of skills acquisition and transfer, both for a dynamic international labour market as well as for promoting development in countries of origin. Foreign students and trainees can be the bridge that permits businesses in home countries and

host countries to develop mutually beneficial economic opportunities. Moreover, student and training programmes encourage a better understanding of other societies and cultures.

Effective practices with regard to migration for educational and training purposes:

- ◆ Enhanced international cooperation in facilitating educational, cultural, vocational and other training through short-term migration and scholarship arrangements, with the expectation that participants return to their country of origin upon termination of the study or training.
- ◆ Consideration of giving foreign students access to the host country labour market during the educational period in order to enable them to gain practical work experience.
- ◆ Consideration of mutual recognition of educational qualifications.
- ◆ Consideration of return and reintegration incentives for students, such as job opportunities, increased salary, earmarked funds and scholarships.
- ◆ Consideration of establishing programmes to maintain communications with students abroad and offer reintegration and employment assistance upon return.

(2) Migration for Business and Tourism

The globalization of economic life has resulted in a highly mobile international business community and a corresponding need for safe, transparent, efficient, user-friendly and reliable means to facilitate international business travel and temporary stay abroad. Whether as business visitors, intra-corporate transferees, or to seek to fill short term employment vacancies abroad, mobility of business personnel and other persons for temporary labour purposes abroad, requires concerted international attention and cooperation.

Tourism represents a significant and growing component of the movement of people. It is an important source of income for many States, both developing and developed; has a significant impact on entry systems and associated infrastructure; and provides an opportunity for cross-cultural exchange.

Effective practices with regard to migration for business and tourism:

- ◆ Promotion of a positive understanding of tourism as a phenomenon creating both income and cultural-exchange opportunities for national, regional and local industries.

- ◆ Promotion of reciprocal tourism agreements between States.
- ◆ Promotion of consultative and collaborative efforts among States to develop tools to facilitate business migration for defined purposes, such as multi-country business visitor visas.
- ◆ Facilitation of bilateral and multilateral temporary worker agreements to meet labour market and employment needs, and to enhance the safety and predictability of travel, access and treatment abroad.
- ◆ Promotion of regional economic integration schemes to facilitate intra-regional business mobility.

(3) Family Visits

Temporary family visits allow migrants to maintain links with family members in their home countries and, thus, contribute to their well-being. This, in turn, can have positive effects for host societies. Opportunities for regular and predictable family visits may contribute to reducing the incidence of overstays or irregular entry.

Effective practices with regard to family visits:

- ◆ Facilitation of temporary family contacts and visits.
- ◆ Establishment of adequate measures to avoid long delays in the entry of close family members.

b. Permanent Migration

Facilitation of permanent migration is often considered in order to build or replenish the population base, to enhance economic competitiveness, to allow family reunion and to meet humanitarian objectives. Key challenges focus on how to develop and implement a fair and transparent permanent migration policy that can flexibly respond to economic, labour market, family unity, humanitarian and demographic needs.

(1) Immigration Programmes

Immigration programmes can help to address the consequences of demographic trends and labour market needs in a planned, balanced and predictable way. Programmes may be supply based, where migrants are selected according to pre-determined selection criteria, or demand based, where migrants apply with a confirmed offer of employment.

Effective practices with regard to immigration programmes:

- ◆ Development of immigration programmes that provide transparency in elaborating and publicizing the criteria and procedures for eligibility and avoid unnecessary administrative delays and expenses.
- ◆ Consideration of making available pre-departure programmes to prepare migrants for transition to their new societies, such as language and cultural orientation, as well as post-arrival programmes to help integration and adjustment to the new society, with relevant costs to be borne by the sponsoring employer, family member or new immigrant.
- ◆ Provision of access to benefits such as health care, education and employment, to facilitate integration.
- ◆ Provision of clear, accessible and user-friendly information to migrants about legal avenues for permanent migration.

(2) Family Reunion

The family is the basic unit of society and deserves special attention and protection. Family reunion contributes to the integration of migrants in the host community and can encourage participation in economic, social, cultural and political life.

Effective practices with regard to family reunion:

- ◆ Facilitation of family reunion for immediate family members of migrants with permanent residence status or eligible for this status.
- ◆ Implementation of measures to conduct reunion in a positive, humane and expeditious manner, particularly in the case of children.
- ◆ Consideration of a sponsorship process for family reunion, which sets out who may sponsor a family member and under what circumstances.
- ◆ Consideration of limiting rejections of family reunion applications to issues such as security, serious criminality, threats to public health or public health systems, or inadequate financial ability to support.
- ◆ Consideration of harmonization of a definition of family unit, taking into account different cultural norms.

(3) Humanitarian Resettlement

Third country resettlement of refugees and other persons in need of international protection has been an important component for addressing humani-

tarian crisis. Resettlement is not a requirement of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and as such it is a voluntary activity of States to design resettlement programmes on humanitarian grounds. It can be used as either a protection tool or a durable solution tool. A number of countries have also operated successful protection programmes taking potential refugees directly out of their countries of persecution.

Effective practices with regard to humanitarian resettlement:

- ◆ Regular consultation among States, UNHCR and other relevant stakeholders, to identify humanitarian resettlement needs in a balanced and comprehensive manner, and to develop coordinated approaches to addressing them.
- ◆ Clarification of relevant roles and responsibilities of resettlement partners, with a view to facilitating the planned, orderly, and safe resettlement of identified humanitarian cases.
- ◆ Preparation of persons for resettlement, through language training, cultural orientation, and appropriate medical and mental health care, as well as post-arrival assistance such as vocational training and employment assistance, to facilitate social, cultural and economic integration into the new society and early independence.

5. Labour Migration¹⁰

Domestic economies throughout the world are dependent on migrant workers, whether in countries of destination to fill skills or workforce gaps, or in countries of origin as sources of skills acquisition, training, investment and foreign exchange earnings through remittances. The demands of an increasingly global economy and workforce coupled with persistent disparities in demographic trends, development, wealth, political stability and wages, result in persons seeking work outside their own country on a scale that exceeds the capacity of existing and officially sanctioned labour opportunities abroad. The result has been a growing dependency of many employers and economies on the work of migrants in an irregular situation, as a cheap and

¹⁰ Labour or economic migration can be temporary or permanent, and consequently is addressed here as a separate section in addition to being treated under the temporary migration section.

reliable source of labour. Migrants in an irregular situation are vulnerable and at risk of exploitation.

Regulated labour migration may help to ensure the availability of labour when the host country needs it, provide safety and security for the migrants and regularize the inflow of migrant workers' remittances. In addition, it can contribute to preventing or stemming irregular migration. The challenge for policy makers is to assess national workforce requirements and to develop a flexible and transparent labour migration policy to meet domestic needs, in view of changing international realities and the benefits of cooperation between countries of origin and destination in addressing these needs. The significant economic impact and potential of labour migration, and the challenge of how to manage it to best effect, needs however to take into account the human dimension.

Effective practices with regard to labour migration:

- ◆ Consideration of developing national measures that regulate supply of and demand for human resources that are linked to bilateral and multilateral efforts and are developed in consultations with key stakeholders.
- ◆ Consideration of labour migration schemes for highly skilled, skilled and lower skilled migrant workers that are systematically developed to meet labour demand in countries of destination and respond to labour supply and unemployment in countries of origin.
- ◆ Consideration of bilateral programmes in order to meet the specific needs of both source and destination countries, addressing the rights and responsibilities of all parties and providing for the protection of migrant workers including by ensuring access to consular officials of the country of origin.
- ◆ Transparency of legislation and procedures defining categories of labour migrants, selection criteria as well as length and conditions of stay.
- ◆ Consideration of consultation both at the national and international level bringing together relevant officials to address labour market and labour migration issues.
- ◆ Enhanced information-sharing and consultations on policy, legislation and procedures more systematically to identify surplus and deficits in respective labour markets and possibilities for matching labour demand and supply.

- ◆ Consideration of measures to prepare potential migrant workers for entry into foreign labour markets, and arrange for pre-departure assistance, such as language and cultural orientation, and vocational training as needed.
- ◆ Provision of information to departing migrant workers on working conditions, health and safety, their rights and sources of support potentially available in the country of destination.
- ◆ Exploration of measures for the mutual recognition of qualifications.
- ◆ Consideration of programmes to foster skills development and savings and investment schemes that will provide incentive for and assist migrants returning to their home countries.
- ◆ Protection of migrant workers through implementation of public information campaigns to raise awareness of migrants' rights, and ensuring that migrants receive the social and employment benefits that they are due.
- ◆ Promote the enjoyment by authorized migrant workers of the treatment accorded to citizen workers, such as access to training, minimum wage, maximum hour rules, prohibition of child labour and right to establish unions.
- ◆ Adoption of measures to ensure respect for the rights of female migrant workers.
- ◆ Provision of full access for temporary migrant workers to consular assistance.
- ◆ Adoption of measures for the integration of migrant workers in order to encourage cultural acceptance, and to ensure that the rights of migrants and members of their families are respected and protected.
- ◆ Implementation of measures to recognize and facilitate the use by highly skilled workers of their skills in the country of destination.
- ◆ Consideration of providing information on employment vacancies to potential migrants, on the recognition requirements for occupational qualifications and other practical information, such as taxation and licensing.
- ◆ Promotion of research and analysis on the impact of migrant workers on the local labour market.

6. Irregular Migration

Irregular migration takes various forms ranging from avoidance of entry controls to the use of false documents, to overstay of the authorized stay in the

host country. Irregular migration results from the voluntary choices of individuals seeking better opportunities for themselves and their families as well as compulsion resulting from armed conflicts, human rights violations, environmental degradation, or severe lack of economic opportunity. Policy responses need therefore to take account of root causes.

The negative associations from abusive types of irregular migration are often not separated in public opinion from the migrants themselves and from migration in general and, therefore, result in a negative image of migrants as a whole and fuel xenophobia. This, in turn, diminishes the perception of the positive contribution migrants may make to the host society.

Criminal trafficking and smuggling organizations play a pervasive role in facilitating irregular migration, and this has resulted in an alarming rise in abuse of government procedures, potential security risks and exploitation of migrants.

More systematic and comprehensive migration policies are needed to prevent or stem irregular migration movements, recognizing the interplay between the movement of people and other policy spheres. One of the greatest challenges for governments is to establish transparency and credibility in their ability to manage irregular flows of migrants, by providing authorized channels of entry and stay as well as clear information about these channels while at the same time employing measures to deter irregular movement.

43

a. Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants

As trafficking and smuggling have risen on the political agenda, so the enormous complexities inherent in them have become more apparent. The Protocols supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime draw a definitional distinction between the willing compliance of a smuggled person and the victimization of a trafficked person, and provide a solid foundation for addressing these phenomena. More and more States find their ability to manage their borders and protect their populations challenged by traffickers and smugglers and recognize that greater efforts are necessary to raise awareness, to combat and prevent trafficking in persons and smuggling of migrants, to protect the victims and to prosecute the perpetrators.

Effective practices with regard to trafficking in persons and smuggling of migrants:

- ◆ Ratification and implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and

- the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, both supplementing the 2000 UN Convention against Transnational Organized Crime.
- ◆ Implementation of measures to prevent trafficking in persons, for all purposes, whether sexual or other type of exploitation.
 - ◆ Involvement of all stakeholders concerned, including international and regional organizations, the civil society and the private sector in activities to prevent and combat trafficking in persons and smuggling of migrants.
 - ◆ Adoption of effective legislation including sanctions against those who exploit migrants or engage in trafficking as well as those who profit from trafficking and smuggling.
 - ◆ Strengthen cooperation, bilaterally and multilaterally, and mutual assistance between all competent authorities, to prevent and combat criminal activities, particularly trafficking in persons, often related to irregular migration.
 - ◆ Strengthen efforts to raise awareness at all levels, including through public information campaigns training and dissemination, and publicize the adverse effects of smuggling, trafficking and related abuse, as well as available assistance to victims of trafficking to discourage those considering irregular movement and to warn those susceptible to being trafficked, particularly women and children.
 - ◆ Facilitation of bilateral and multilateral exchange of experience and information at operational levels in order to improve the knowledge base on trafficking and obtain a more complete picture of smuggling and trafficking activities and to enhance inter-state cooperation including on documentation and identity verification.
 - ◆ Mutual assistance in criminal matters for the prosecution and penalization of traffickers, especially international organized criminal groups, and adoption of adequate national measures to provide this assistance including, if necessary, assistance in capacity building.
 - ◆ Adoption of national legislation that allows the confiscation of direct or indirect proceeds obtained as a result of smuggling of migrants as well as means of transport which are owned by smugglers or their accomplices and which are used for smuggling of migrants.

b. Protection of Victims of Trafficking in Persons

Efforts are needed to assist and protect the victims of trafficking in persons who are increasingly recognized as victims of serious crime. The protection

and assistance needs of victims of trafficking in persons can include access to shelter, medical care and counselling, witness protection, access to legal procedures and assistance, including access to asylum procedures, and assistance in facilitating return and reintegration into their home countries.

Effective practices with regard to victims of trafficking in persons:

- ◆ Adoption of national legislation establishing the necessary measures, structures and resources for the protection and assistance of the victims of trafficking, including the right to temporary residence in countries of destination, access to applicable legal protection, including assistance, such as interpretation, in the host country as well as assistance for the return and reintegration in the countries of origin.
- ◆ Implementation of measures providing a distinction between the trafficker and the trafficked person with regard to the principles, necessary protection, types and levels of sanctions.
- ◆ Adoption of appropriate legislation to ensure the protection of the human rights of migrants, regardless of their legal status, particularly of those who have been victims of trafficking.
- ◆ Cooperation with States whose nationals have been trafficked in developing return and reintegration programmes for victims of trafficking.
- ◆ Protection of victims and other witnesses willing to testify and help convict and jail traffickers, and who serve as witnesses in court proceedings against traffickers and smugglers.

7. Human Rights of Migrants

Respect for and protection of the human rights and dignity of migrants is fundamental to effective migration management. Human rights norms of a general nature and, in more limited instances, specifically relevant to the treatment of migrants, have been adopted by States through various conventions protecting such rights, and in other cases, form part of customary international law. These norms have been adopted by States in recognition of shared values and commitment to basic standards of individual freedom and well-being. Migration policy that is founded on respect for human rights, democracy and the rule of law will contribute to respect, tolerance and appreciation of migrants on the part of society.

a. Human Rights

States are facing growing challenges in protecting the human rights of migrants. These include addressing growing xenophobia discrimination, exploitation, violations of labour standards in the workplace and other abuses, especially by traffickers. Migrants in an irregular situation are entitled to protection of their human rights, but are particularly vulnerable in practice to discrimination and to exploitation and do not enjoy access to a range of social services and other forms of protection of the host society. A central challenge for States is to prevent and combat xenophobic and racist tendencies towards migrants.

Effective practices with regard to the human rights of migrants:

- ◆ Accession to existing human rights treaties and effective implementation at the national level.
- ◆ Adoption and implementation of measures to prevent violations of human rights of migrants as well as their exploitation and to ensure that their human rights are protected in all stages of the migration process, including expulsion.
- ◆ Ensure that the particular needs of women and children, the elderly and the disabled are given special attention.
- ◆ Distribution of information regarding the human rights of migrants, to promote respect for their dignity and counteract anti-migrant attitudes, as well as information regarding the obligations and responsibilities of migrants in and to the host country.
- ◆ Implementation of international human rights standards and principles in national law and practice including through provision of training opportunities for officials and establishing effective enforcement and oversight mechanisms both within governmental administrations and national judicial systems.
- ◆ Implementation of measures to ensure that migrants have effective access to judicial institutions and remedies for violations of their human rights, including consideration of possible compensation for victims and punishment for the perpetrators.
- ◆ Implementation of measures to ensure issuance of all documents necessary for the enjoyment and exercise of legal rights in order to give effect to the right to recognition everywhere as a person before the law.
- ◆ Promotion of respect, by competent authorities of a State where a

- migrant is detained, of the obligations related to consular assistance and protection.
- ◆ Support to civil society institutions to promote understanding and respect of the human rights of migrants.

b. Principle of Non-Discrimination

The principle of non-discrimination is fundamental to international law and applies to migrants as well as to citizens, but does not prohibit all distinctions between nationals and migrants as settled, temporary and undocumented migrants will enjoy different rights. Distinctions, generally, are to be reasonable in serving legitimate governmental aims pursuant to measures proportionately linked to migration status. Implementation of applicable international instruments that promote respect of the principle of non-discrimination and incorporation of these standards into national legislation and practice is an important element of effective migration policy.

Effective practices with regard to the principle of non-discrimination:

- ◆ Implementation of measures to ensure the appropriate treatment of migrants, regardless of their status, and to prevent racist or xenophobic actions and policies and to eliminate discriminatory practices against migrants.
- ◆ Implementation of measures to ensure that non-nationals, like nationals, are protected against discrimination based on race, religion, sex, national origin and other protected grounds.
- ◆ Adoption of measures to ensure that the physical integrity, dignity, religious beliefs and cultural values of migrants and their families are respected.
- ◆ Promotion, in particular, of the protection of persons belonging to minorities against unjustified discriminatory treatment.
- ◆ Adoption and implementation of measures to grant to authorized long-term migrants the same rights, protection and freedoms under national and international law as other citizens, permanent residents or persons lawfully present in the country.

47

c. Principle of Non-Refoulement

The principle of *non-refoulement* in international refugee law prohibits the return of a refugee to a country where his or her life or freedom would be threatened on account of his or her race, religion, nationality, membership of

a particular social group of political opinion. This principle is the cornerstone of international refugee protection and is widely regarded as customary international law. International law also forbids the return of any person to a place where he or she risks being tortured or treated in a cruel or inhuman way. Effective safeguards against refoulement are necessary in any national or international system for the management of migration.

Effective practices with regard to the principle of non-refoulement:

- ◆ Consideration of adoption and implementation of legislation and mechanisms ensuring that refugees are protected against *refoulement*.
- ◆ Consideration of adoption and implementation of legislation and mechanisms ensuring that migrants are not returned to a place where they risk being tortured or treated in a cruel or inhuman way.

d. Statelessness

The Universal Declaration of Human Rights provides that “everyone has the right to a nationality” and “no one shall be arbitrarily deprived of his nationality”. Nonetheless, many migrants still lack the security and protection that nationality can provide and procedures for the acquisition of nationality can be complex and lengthy. Statelessness has many causes: An individual may lose his or her nationality and fail to acquire a new one as a result of an extended stay abroad or through marriage to (and subsequent divorce from) a person of a different nationality, or through the individual renunciation of one nationality without first acquiring another one. Although it is the right of every child to acquire a nationality, children who are born to stateless parents may have no nationality. One objective of a managed migration policy is to avoid situations in which migrants are arbitrarily or accidentally deprived of nationality, so as to protect the rights of individual migrants and facilitate identification of migrants, as well as the delivery and management of Government services and policies.

Effective practices with regard to statelessness:

- ◆ Adoption of appropriate measures at national and international levels to prevent and reduce statelessness, and provide a legal status to stateless persons – including accession to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness and regional instruments preventing statelessness such as the 1969 American Convention on Human Rights, the 1990 African

Charter on the Rights and Welfare of the Child and the 1997 European Convention on Nationality, and implementing national legislation to give them practical effect.

- ◆ Consideration of implementing simplified procedures for facilitated acquisition of nationality by migrants who otherwise would be stateless.
- ◆ Consideration of legislation to register birth of children born on the territory and granting of nationality to any child born or found on the territory who would otherwise be stateless as provided for by Article 7 of the Convention on the Rights of the Child.

e. Internal Displacement

Internal displacement resulting from conflict, natural and man-made disasters and other violations of rights has become the major type of forced migration and has increased in scope and complexity. While responsibility for the protection of internally displaced persons rests first and foremost with national governments and local authorities, the subject is of growing concern and is increasingly considered both an internal issue and a proper domain for international concern and action. The Secretary General's Special Representative on IDP's developed and issued *Guiding Principles on Internal Displacement* to guide governments as well as international agencies in providing assistance and protection to IDPs. The Guiding Principles identify rights and guarantees relevant to the protection of persons from forced displacement and to their protection and assistance during displacement as well as during return, resettlement or reintegration.

49

Effective practices with regard to internally displacement:

- ◆ Promotion and adoption of measures to ensure the protection of and assistance to internally displaced persons including protection by their national authorities as nationals of the State in which they are located.
- ◆ Dissemination and promotion of the "Guiding Principles on Internal Displacement", including training of governmental, intergovernmental and non-governmental officials in their application.

8. Asylum and International Protection of Refugees

The special situation of refugees and others who have been forcibly displaced from their homes and countries of origin by persecution, generalized vio-

lence, conflict, and human rights violations marks these individuals as particularly vulnerable and entitled to international protection on the part of States and the international community. However, refugees and others in need of international protection often move within broader mixed migratory flows. It has become increasingly important that all stakeholders achieve a better understanding and management of the interface between asylum and migration. As States look for ways to better manage migration, they need to be able to provide protection to and sustainable solutions for refugees and other in need of international protection.

Between 2000 and 2002, many of these key issues were addressed through a series of Global Consultations, steered by UNHCR, which engaged States and other partners in a broad-ranging dialogue on contemporary issues relating to refugee protection. One of the most important results of the Global Consultations process is the Agenda for Protection, which consists of a Declaration of States Parties and a Programme of Action identifying a wide range of specific objectives and activities grouped according to six inter-related goals. Goal 2, which relates to the protection of refugees within broader migration movements, is particularly relevant when considering effective migration management practices that take due account of refugee protection concerns.

50 Since it is intended that this *International Agenda for Migration Management* be developed in a way that is complementary to but not duplicative of the process embarked upon in the Agenda for Protection, **the main headings of Goal 2 of the Agenda for Protection are repeated here as effective practices with regard to asylum and international protection of refugees:**

- ◆ Better identification of and proper response to the needs of asylum-seekers and refugees, including access to protection within the broader context of migration management.
- ◆ Strengthened international efforts to combat smuggling and trafficking.
- ◆ Better data collection and research on the nexus between asylum and migration.
- ◆ Reduction of irregular or secondary movements.
- ◆ Closer dialogue and cooperation between UNHCR and IOM.
- ◆ Information campaigns to ensure potential migrants are aware of the prospects for legal migration and the dangers of human smuggling and trafficking.
- ◆ Return of persons found not to be in need of international protection.

9. Integration

The effective integration of migrants is an important element of any comprehensive approach to migration management. Integration is a two-way process involving adaptation of migrants to the host community and the host community welcoming and adapting to migrants, respecting basic values and institutions that are part of the common societal framework while promoting policies of cohesion in diversity. Policies and programmes targeted towards encouraging integration of authorized migrants can benefit migrants, communities and society. Well-planned integration policies are essential to social stability and to protecting the rights and dignity of migrants. The concept of integration is not fixed in time and nature, and policies may, therefore, need to be adjusted in response to ongoing social changes. The challenge for policy makers is to develop integration measures addressing both the needs and willingness of the host and migrant community and the realities in the host country. This task could be facilitated by involving relevant stakeholders within society, in particular, representatives of the private, political, social and cultural sectors as well as migrants themselves in the integration process.

Effective practices with regard to integration:

- ◆ Promotion of the integration of migrants having the right to long-term residence and facilitation of that process through educational and social policies.
- ◆ Development of comprehensive integration policies and programmes that address linguistic, social, health, educational, political and economic integration, and respect the human rights and dignity of migrants.
- ◆ Consideration of extending elements of integration programmes to temporary migrants to facilitate their effective functioning in the host country.
- ◆ Development and implementation of training, language and cultural orientation programmes in countries of origin to initiate the integration process.
- ◆ Encouragement of the active involvement of migrants in integration programmes and, thus, in the integration process in general.
- ◆ Development of integration programmes considering participation of relevant stakeholders within society, in particular representatives of the private, political, social and cultural sectors in the integration process to develop broad-based support for the integration of migrants.

- ◆ Adoption of measures to extend to regular migrants and to members of their families whose stay in the receiving country is regular, enjoyment of basic social, political, civil, economic and cultural rights.
- ◆ Implementation of integration programmes avoiding discrimination between beneficiary groups, as well as between them and the local population.
- ◆ Provision and dissemination of adequate information about integration programmes and services for migrants.
- ◆ Adoption of anti-discrimination programmes to prevent private and public discrimination.
- ◆ Implementation of a national migration policy that grants general access for regular migrants to social services.
- ◆ Consideration of granting local voting rights and access to political party membership to migrants.
- ◆ Implementation of measures ensuring that migrants receive medical care and attention they require, without distinction on any grounds other than medical ones.
- ◆ Implementation of measures ensuring that children have access to educational services.
- ◆ Adoption of measures that provide availability of training facilities to migrants, in particular adolescents and women, as soon as conditions permit.
- ◆ Assistance to integrating migrants through finding employment, such as through job-placement services, vocational training and re-training schemes.
- ◆ Promotion of measures for the recognition of qualifications and skills of migrants.

10. Naturalization and Nationality

Each State has the sovereign right to confer its nationality to those persons it chooses. Nationality provides a sense of belonging and identity, entitles the individual to the protection of the State and provides a legal basis for the exercise of many civil and political rights. Non-national residents may find it difficult or impossible to engage in a range of activities that nationals take for granted and to integrate fully in the host community. In many situations, nationality enables people to find employment and housing, to make use of public services, to participate in the political process and to have access to

the judicial system. A fair and transparent policy will give due regard to the importance of nationality as an element of human security.

Effective practices with regard to naturalization and nationality:

- ◆ Adoption and dissemination of clear and transparent standards and procedures applied equitably for the acquisition of nationality through naturalization.
- ◆ Consideration of linking nationality policies including naturalization with immigration and integration programmes.
- ◆ Consideration of establishing procedures and criteria for naturalization of long-term migrants.
- ◆ Consideration of measures to facilitating the acquisition of nationality for stateless persons.

11. Return

Most return migration is spontaneous, unassisted and based on the migrant's decision to go home. Government policy for managing return – voluntary or mandatory, temporary or permanent – is an integral component of migration management. Underpinning consideration of return policy is the right of host and transit States to determine who can stay within their borders and the obligation of countries of origin to accept the return of their nationals. In all instances, return policies and programmes are most effective and sustainable when carried out in a humane and orderly way to maximize the possibilities for successful reintegration into the home community with the cooperation of and efforts by the individual. Procedures are necessary to maintain the dignity and respect the human rights of returning migrants. Return activities require cooperation between the country of origin, transit and destination, taking into consideration the needs and concerns of each as well as of the migrants themselves.

a. Return Policy

The integrity of migration systems depends on transparent, fair, efficient and humane policies and practices for the return of those persons who are not authorized to remain in the host country. Return policies or programmes are implemented for the return of regular and irregular migrants and enable them to return home in dignity and safety and in full respect for their human rights. They may also serve as a deterrent measure to irregular migration in sending

a message to other potential irregular immigrants. Reintegration assistance possibilities, where appropriate, can encourage the sustainability of return. Moreover, programmes for the return of migrants – whether temporarily or permanently – who have acquired skills abroad can make an important contribution to the development of countries of origin.

Effective practices with regard to return policy:

- ◆ Strengthen cooperation of the authorities of the country of origin, transit and destination to manage return effectively with a view to facilitating return and reintegration.
- ◆ Conclusion of bilateral agreements to facilitate the voluntary or mandatory return of unauthorized migrants including measures needed for humane and orderly return.
- ◆ Promotion of the participation of migrants in the planning and management of their return and reintegration.
- ◆ Adoption of adequate measures to ensure that migrants who have returned to their homes or places of habitual residence are not subject to discrimination, prosecution or punishment for having left their former places of residence.
- ◆ Adoption of migration policies that provide for the transferability of pensions and other work benefits, as well as the portability of assets and skills, thereby facilitating and enhancing the sustainability of return.
- ◆ Promotion of cooperation between countries of origin and destination to facilitate the implementation of the obligation of States to accept return of their nationals.
- ◆ Consideration of inclusion of return in broader inter-State migration cooperation agreements or arrangements.
- ◆ Consideration of measures to provide assistance to returning migrants before, during and after their return, carried out by Government authorities, international organizations, non-governmental organizations and other relevant stakeholders.

54

b. Assisted Voluntary Return

Voluntary return flows from the inalienable right of an individual to go back to his/her country, and therefore it is necessary to provide the opportunity for the individual to make an informed decision. When it comes as the free and informed choice of the individual, return is most likely to be orderly and sus-

tainable. Assisted voluntary return (AVR) allows the returnee to prepare for return and avoid the stigma of deportation with its potential negative repercussions for successful reintegration. AVR is more politically palatable and cost-effective for countries of destination than mandatory return and is seen by many States as the preferred option. Moreover, it ensures the integrity of regular migration systems and of international principles and standards with respect to migrants in irregular situations. It may include organizational and financial assistance for return, as well as assistance towards reintegration.

Effective practices with regard to assisted voluntary return:

- ◆ Provision of objective and reliable information, including on conditions in the country of origin, and counselling to enable the migrant to make a free and informed decision on his/her return.
- ◆ Adoption of measures that establish conditions and provide the means to allow migrants to return voluntarily, in safety, with dignity and in respect for their human rights.
- ◆ Promotion of the active engagement of the migrant in planning his/her return in order to facilitate the return.

c. Mandatory Return

Mandatory return by government authorities under national law enforcement procedures takes place when migrants having no lawful right to remain in the host State do not leave the country voluntarily if required to do so. Mandatory return is seen by many countries as an important component of an effective return policy and properly functioning migration management system and as necessary for the credibility of the system. The existence of mandatory return procedures often creates an incentive for individuals to choose to return voluntarily. It is important that mandatory return be conducted in safety and dignity, consistent with applicable human rights and humanitarian law, and that returnees are not stigmatized for having returned involuntarily.

Effective practices with regard to mandatory return:

- ◆ Promotion of mandatory return policies that are transparent, humane and fair.
- ◆ Promotion of measures to ensure that mandatory return is conducted in safety and dignity.
- ◆ Promotion of measures that avoid forced return to conditions of danger.

- ◆ Ensuring the conformity of mandatory return with international law standards.
- ◆ Implementation of mandatory return with the full knowledge and agreement of the country of origin including through such measures as conclusion of bilateral and multilateral agreements.

d. Temporary Return

Migration today is often not uni-directional or permanent but instead circular in pattern. Temporary return enables a migrant to maintain contact with his/her family and community of origin while retaining authorization to re-enter the host country. It contributes to strengthening relations between migrants and their countries of origin and to facilitating the voluntary (final) return of migrants.

Effective practices with regard to temporary return:

- ◆ Consideration of visa and other administrative measures to facilitate the temporary return and re-entry through, for example, the issuance of multiple-entry visas in appropriate cases.
- ◆ Promotion of opportunities for the temporary return of migrants to their homes or places of habitual residence, without loss of the ability to re-enter the host country.
- ◆ Consideration of providing opportunities for temporary return while maintaining access to certain host country benefits.

56

e. Reintegration of Migrants

Effective reintegration of migrants back into their home communities is an essential element in their ability to lead productive lives upon return and to facilitate the sustainability of return. As with integration into a host country, effective reintegration consists of many elements, including social, political and economic, and requires the active engagement of the migrant. Productive reintegration into local economic and social activity enables the migrant to attain self-sufficiency and the country of origin to more effectively use the skills, expertise and resources gained in the host countries. Programmes which facilitate reintegration, including vocational training, micro-enterprise development and other forms of targeted assistance, not only assist returning migrants but can assist their communities of return to create a climate of receptivity to returning migrants and opportunities for the community as a whole.

Effective practices with regard to the reintegration of migrants:

- ◆ Promotion and facilitation of reintegration of returning migrants including facilitating the use of their skills and resources.
- ◆ Promotion of full and equal participation of returning migrants in community life through such measures as providing equal access to public services.
- ◆ Development of tailored reintegration measures that take into account the particular situation and needs of the returning migrant as well as of the community to which he/she returns.
- ◆ Promotion of support for reintegration programmes by the country of destination, in appropriate cases, and other relevant stakeholders.
- ◆ Preparation of the local community in the country of origin to accept and facilitate the reintegration of returning migrants.

12. Capacity Building

For many States, migration is a new field of government administration. This is equally true for developing and developed countries, and even those States that have migration management structures are looking to adjust these to address new needs and priorities. As a consequence, States are continually striving to increase their capacity to effectively manage population movements; they recognize that it is in the interest of all States that each has the capacity to effectively manage migration. While the creation of national legislative and administrative structures is a national responsibility, international cooperation and capacity building have become increasingly necessary. Training of government officials on the full range of migration management issues is crucial to this effect.

Effective practices with regard to capacity building:

- ◆ Reinforcement of the capacities of States to better manage migration in all of its varied aspects.
- ◆ Promotion of efforts at regional and international level to mobilize resources and to engage in mutual assistance and technical cooperation to contribute to better management of migration with the support of relevant stakeholders, including international organizations and non-governmental organizations.
- ◆ Development and implementation of capacity building programmes in migration management at the local, national and international level.

- ◆ Fostering support of the international community for capacity building in managing migration for those States that lack the necessary means and mechanisms.
- ◆ Strengthening of mechanisms for States to share their practical experience in managing different aspects of migration as a means of capacity building.
- ◆ Development and implementation of training programmes in migration management at local, national and international levels that target migration officials to ensure that they have the skills and expertise needed for implementing legislative acts and administrative regulations in an effective manner.

13. Migration and Development

The relationship between migration and development is close and complex. Properly managed, international migration can contribute to the development of both countries of origin and destination. International migration has the potential to contribute to sustainable development through remittances, investments, skills transfer, brain circulation (reducing the impact of brain drain) and diaspora networks. Migration policies dealing with the migration-development nexus may include facilitating voluntary return and reintegration either temporary or permanent – particularly of the highly skilled, facilitating the transfer of remittances while reducing transfer costs, as well as encouraging investment in the country of origin by migrants and diasporas.

a. Cooperation in Migration and Development

In the past, States and the international community formulated and implemented separate policies on poverty reduction, globalization, security, refugees and migration with sometimes different or even conflicting objectives. As the symbiotic relationship between migration and other global issues becomes more apparent, it is important that the issues not be dealt with in isolation. For migration to be managed in such a way so as to impact positively on sustainable development, dialogue and cooperation at the national level between agencies and at the international level are required.

Effective practices with regard to cooperation in migration and development:

- ◆ Consultations between countries of origin and destination on approaches to migration and development that are mutually beneficial.

- ◆ Consideration of the close interrelationship between migration and development during the formulation of national development and regional integration policies with a view towards achieving sustained economic growth and sustainable development.
- ◆ Promotion of inter-departmental, national and international policy coherence and coordination, including between development policies and migration policies.
- ◆ Development of migration strategies taking into account possibilities for reducing poverty, improving living and working conditions, creating employment and developing training.
- ◆ Development of partnerships to promote the development potential of migration between and among States as well as other relevant stakeholders.

b. Diaspora Support

Diasporas can be an important resource for development, a fact which is being recognized by more and more countries of origin. In addition to their financial engagement, diasporas can help to foster innovation, learning processes, and civic participation in their countries of origin. But they can also play a significant role within the countries of destination, for example participating in formulating development agendas, in representing migrants' interests, or in facilitating contacts and relations with the country of origin. Increasingly, diasporas are pooling their resources to support home country development.

Effective practices with regard to diaspora support:

- ◆ Fostering of consultative arrangements, partnerships and cooperation between States and diasporas.
- ◆ Engagement of diasporas in policy development on migration and development.
- ◆ Facilitation of diaspora support to community based initiatives, such as home town associations and migrant networks.
- ◆ Development and promotion of knowledge sharing networks among members of diasporas to the benefit of the country of origin.
- ◆ Establishing and maintaining channels of communication and information to encourage diasporas to continue participation in the home country, by, for example, providing websites advertising opportunities for consular services, voting and investment.

c. “Brain Drain” or “Brain Gain”

Migration may be detrimental to the community of origin if the labour force is depleted by the departure of its most productive and/or qualified members (“brain drain”). The development and improvement of skills of nationals through education and training abroad can play an important role in the transfer and infusion of knowledge, skills and technology into the countries of origin (“brain gain”). Opportunities exist for making effective use of skills within a region. Moreover, there are many ways in which migrants and their skills can contribute to the development of their countries of origin, including by transferring their skills through virtual or actual, temporary or permanent return. The challenge is to develop mechanisms to avoid as far as possible the negative effects of “brain drain” and to encourage the return of qualified nationals resulting in “brain gain” and their contribution and investment in the development of the country of origin.

Effective practices with regard to “brain drain” and “brain gain”:

- ◆ Promotion and facilitation of return – virtual or actual, temporary or permanent – on a voluntary basis of qualified migrants in order to transfer knowledge, skills and technology.
- ◆ Development of incentives to return, including employment opportunities and targeted reintegration programmes through cooperation between countries of origin and countries of destination.
- ◆ Consideration of temporary training programmes abroad to facilitate the acquisition of skills needed in the country of origin.
- ◆ Promotion of international cooperation on ethical recruitment practices to mitigate brain drain.

d. Remittances

Remittances are an essential component of the global economy, of the economies of countries of origin and of the economies of individual households. Remittance flows are large, stable and reach a broad spectrum of beneficiaries. The most obvious impact of remittances is to increase the income of the migrants’ households in the countries of origin and increase the total purchasing power of a given economy. Policies may be developed which encourage the transfer of remittances through formal channels, while reducing transfer costs, which may, in turn, enhance the productive use of these funds. In addition, Government policies are needed to create incentives for the transfer of remittances and to encourage productive investments.

Effective practices with regard to remittances:

- ◆ Reduction of the transfer and transaction costs of remittances.
- ◆ Creation of a climate favourable to investment and transfer of remittances through adoption of a sound exchange rate and monetary and economic policies.
- ◆ Development of incentives to encourage the transfer of remittances and investments through initiatives, such as facilitation of accessible banking services and tax breaks.
- ◆ Cooperation with banks and other appropriate institutions towards the development of effective remittance management policies.
- ◆ Facilitation of legal bank transfers to avoid money laundering and money going to illegal activities while respecting the privacy of the person.
- ◆ Promotion of conditions necessary to increase household savings and channel them into productive investment.

14. Migration and Trade

The international trade regime of the General Agreement on Trade in Services addresses migration only insofar as it relates to the temporary movement of persons as service providers yet is the principal multilateral treaty framework for regulating the movement of people. Liberalization of the movement of persons as service suppliers holds promise of substantial welfare gains for both countries of origin and destination and is directly linked to the needs and implications of an increasingly global labour market. Challenges for policy makers include facilitating the administrative aspects of movement of service suppliers such as visa and work permit requirements. Capacity building may be necessary to ensure that adequate systems are put in place to this end. In addition, measures are needed to ensure that temporary movement remains temporary, and to maximize the potential economic, developmental and personal gains from freer movement of service suppliers. At the same time, account must be taken of legitimate host country priorities and requirements, flexibility in addressing domestic labour market needs, implications for social and other public services, as well as security concerns. The links between trade and migration require greater exploration, including regarding complementary measures, such as selection and preparation of temporary migrants that help provide greater confidence that temporary service providers meet the skills profile needed, as well as entry and stay requirements.

Effective practices with regard to migration and trade:

- ◆ Promotion of dialogue and information exchange between trade, labour and migration specialists and policy makers at both the national and international level to explore the links between migration, development and trade, and to enhance mutual understanding of dynamics and opportunities in this realm.
- ◆ Promotion of dialogue and information exchange between relevant international organizations, such as the WTO, OECD, UNCTAD, the World Bank and IOM to ensure complementarity and efficiency of their efforts.
- ◆ Promotion of cooperative approaches to maximize the economic growth and development prospects from potential trade liberalization, with the long-term aim to reduce poverty and, thus, address one of the root causes of migration.
- ◆ Promotion of orderly and efficient movement of service providers, including by consideration of administrative streamlining mechanisms such as multiple entry visas in appropriate cases.
- ◆ Encourage the development and implementation of measures to identify potential migrant service providers, to match those migrants with temporary labour possibilities, and to facilitate relevant selection, preparation and training.
- ◆ Implementation of measures to ensure the successful return of labour migrants at the end of the period of their service provision abroad.

15. Migration Health

It is natural that in today's mobile world with tourists, students, business visitors and others travelling regularly between countries that infectious diseases travel with them and connect health environments. The world is moving toward a truly global public health environment. Yet, the link between the movement of people and individual and public health is not sufficiently understood or adequately addressed, due in part to lack of awareness and of reliable information. As human mobility is unlikely to abate, the challenge for policy makers is to prevent insofar as possible the spread of disease and prepare migrants and the home, host and transit communities to address today's public health needs.

Migrants in an irregular situation are particularly vulnerable to stigmatization and discrimination, with consequences for their health and well-being, and victims of trafficking are at particular risk. They often lack access to health

care for policy reasons that include the implications for publicly funded health services and do not provide access to public services to persons who are not authorized to enter or stay. But the consequences of lack of access to health care can be highly problematic for individuals and communities alike.

There is great international demand for health care workers in light of ageing populations in much of the developed world. Coupled with great disparities of wages and working conditions, there is an increasing outflow of health care workers from the developing to the developed world, with implications for the health care systems of both.

Well-managed migration health can lead to higher levels of individual and public health through targeted preventative, preparatory and curative measures. Greater awareness can also lead to better planned health resources globally, and facilitate needed investment in training and preparing adequate numbers and types of healthcare providers for the health care needs of today and tomorrow. Cooperation between governments and with other relevant stakeholders is key to realizing the positive potential for migration health and global public health.

Effective practices with regard to migration health:

- ◆ Promotion of awareness of the links between migration and health and, in particular, the challenges and opportunities of migration for national and global public health.
- ◆ Recognition of the particular policy challenges posed by migrants in an irregular situation, including the impact on national health care systems, their greater vulnerability to stigmatization and discrimination, and the heightened health risks for victims of trafficking.
- ◆ Consideration of the link between migration and health in national migration policies and programmes, including consideration of the human rights and public health aspects.
- ◆ Facilitation and promotion of cooperation among States, international organizations and relevant stakeholders to address the public health challenges posed by international migration.
- ◆ Strengthening collaboration between States, in particular countries of origin and destination, on migrants' health issues including sharing of information, data, technical expertise and materials while addressing concerns about the migrant's right to privacy.
- ◆ Promotion of the access for migrants to national health systems, including, insofar as possible, migrants in an irregular situation.

- ◆ Implementation of fair and transparent migration health assessment procedures before or after arrival in host States in accordance with applicable international standards.
- ◆ Promotion of adherence to relevant international health standards.
- ◆ Recognition that the migration of health workers can further drain overstretched health systems in developing countries and the need for effective international cooperation and planning to limit such negative effects and create adequate health care resources for the health needs of today and tomorrow.
- ◆ Promotion of research, data collection and exchange of information among States and provision of accurate and timely information on the issue of migration and health.

16. Migration and Environment

Natural disasters, man-made catastrophes and ecological degradation are causes of population displacement. In turn, migration movements can have significant impacts on the environment, including in urban context. States more and more recognize the increasing significance of ecological issues and the interdependence of disaster reduction, protection of national resources, and environmental management and call for an intensification of international cooperation and efforts to protect and improve the environment.

64

Effective practices with regard to migration and environment:

- ◆ Consideration of the link between natural and man-made disasters, man-made catastrophes and ecological degradation on one side and population displacement on the other in national migration policies.
- ◆ Promotion of the need to reduce the causes and consequences of natural disasters and environmental degradation.
- ◆ Intensification of international cooperation and efforts among States, international organizations and other interested stakeholders to protect and improve the environment.
- ◆ Implementation of measures to reduce the incidence and scope of natural disasters and the displacements associated with them.
- ◆ Promotion of activities to avoid serious environmental impacts of population displacement, in particular the impacts of prolonged stay.
- ◆ Sensitization of migrants to the importance of environmental preservation.

17. International and National Security

The recent terrorist attacks and new forms of international terrorism have highlighted security concerns associated with migration. Such concerns have included consideration of whether and in what ways greater geographical mobility, in particular, temporary movements might have security implications for States and societies. At the same time, concerns have increased about the resurgence of xenophobic and racist tendencies, including, scapegoating of and discrimination against migrants both in governmental policies and public attitudes. The challenge for policy makers is how to ensure and facilitate mobility to serve the needs of dynamic economies and communities while ensuring the safety and security of the host community, and without stigmatizing migrants.

Effective practices with regard to international and national security:

- ◆ Strengthen national enforcement and security systems as well as procedures without establishing obstacles to regular migration or discriminating action against migrants.
- ◆ Strengthen mechanisms for information sharing and collective international enforcement action to reduce the risks of terrorist activities associated with the movement of people.
- ◆ Enhance information and awareness campaigns to avoid “scapegoating” of migrants and unleashing of xenophobic tendencies.
- ◆ Promotion and facilitation of cooperation among States, international organizations and other relevant stakeholders to deal with security issues that may arise in the context of international migration.
- ◆ Promotion of inter-state cooperation in security related activities, such as activities to prevent and combat document fraud, smuggling and trafficking as well as activities concerning the safety of international transport and early warning measures.
- ◆ Protection of human rights and dignity with regard to the use of personal information.
- ◆ Increasing integration for migrants to reduce alienation from the host society and thereby, reduce security risks.
- ◆ Strengthening mechanisms for evaluating security risks in order to prevent and respond to emerging threats to security.

18. Public Information

Greater awareness of and attention to the reality of today's mobile world are required to create better-informed public opinion and concerted effort at the international level. It is important that all actors involved in the migration process have access to consistent and unambiguous information on roles, rights, procedures and expectations. Migrants need to be made aware of legal migration opportunities in order to limit the incidence of trafficking in persons and smuggling of migrants. An improved supply of information to potential migrants on conditions and procedures in destination countries could help promote more orderly migration flows. To reduce xenophobia and discrimination in host societies, migrants need to understand and comply with local laws, and migrant-hosting societies need to be aware of the positive contributions migrants can make to their communities. Information campaigns are indispensable tools in countries of origin and destination for achieving these goals.

Effective practices with regard to public information:

- ◆ Recognition of the importance of providing accurate, reliable, objective and timely information to ensure support for migrants, migration and migration management structures.
- ◆ Dissemination of information in order to promote a better understanding of the complex phenomenon of migration and to raise awareness among home and host communities of the positive contributions that migrants can make to society.
- ◆ Promotion of information activities with a view to making potential migrants aware of available opportunities, including employment in countries of destination, the legal conditions and procedures for entry and stay, thereby reducing the risks of irregular migration.
- ◆ Creation of awareness of the risks of irregular migration, in particular the dangers of trafficking in persons and smuggling of migrants, to discourage those considering irregular movement and to warn those susceptible to trafficking.
- ◆ Tailoring both the content and form of information dissemination to the aims of the information and the needs of the target groups, such as migrants themselves, politicians, other actors in civil society or the general public.
- ◆ Facilitation of migrants' understanding of relevant information through providing the information in the migrants' own language, where possible, and through readily accessible means such as the Internet.

- ◆ Creation of migration information centres for migrants in countries of origin and destination to serve as a “central point” for information on all aspects of the migration process.
- ◆ Promotion of cooperation among governments and other stakeholders in migration regarding information in order to increase the transparency and acceptance of information both for the general public and potential migrants.
- ◆ Recognition of the need to engage the media to provide accurate and balanced information on migrants and migration, and to promote better informed public opinion.
- ◆ Promotion of information activities that draw attention to the linkages between migration and other policy areas such as development, health, security and that include both positive and negative aspects.

19. Research and Data

An essential prerequisite for a successful migration management system is statistical and documentary information that is timely, accurate, reliable, and accessible. Information and data are required by national and local governments, non-governmental agencies and institutions, the general public and migrants themselves. Exchange of information between governments is also needed to facilitate cooperation and coordination in the field of migration. There is, in particular a need for systems to ensure the efficient flow of information relating to migration matters between relevant government departments, and between central and local government institutions. An efficient and comprehensive information framework and system capable of responding flexibly to policy issues as they arise needs to be able to take advantage of all available and relevant sources, and to address the requirements of all migration stakeholders.

a. Research

Migration research may contribute strongly to policy development, for example, when a government is actively looking for policy solutions, commissions a piece of research and acts on some or all of its findings. Or, research may increase awareness about a particular policy issue and by influencing public attitudes may lead to policy changes. The challenge for all States, whether of origin, transit or destination, is to define their migration research needs and to find ways to develop their research capacities.

Effective practices with regard to research:

- ◆ Acknowledge the importance of research and data in formulating and implementing effective migration management policies.
- ◆ Enhancing the relevance of research to Governments and policy making.
- ◆ Acknowledge the need for increased scientific research on the full range of migration themes, including such diverse issues as the impact of remittances, the impact of migration on families, the relationship between migration and environment, and the implications of an increasing global labour market.
- ◆ Promotion of collaboration between States in research work, including comparative studies, exchange of experiences and findings.

b. Collection and Analysis of Data

The availability of meaningful data on migration stocks and flows is a key element of effective migration management. At present, much of the statistical and documentary information required for sound decision-making is simply not available or does not reach policy makers in a timely way. National capacities and resources for the collection and analysis of migration data are currently inadequate in many countries. Efforts are also often hampered by incompatibility of data as different measurement methods and operational definitions for migrant categories are employed from country to country.

In addition to problems with migration data collection, the information that exists is frequently not shared among governments, for legal, practical or political reasons. Reliable data is essential for monitoring flows and understanding trends as a basis for policy and programme development and co-operation.

Effective practices with regard to the collection and analysis of data:

- ◆ Collection of objective, reliable and accurate data on all aspects of migration, including on flows and stocks of international migrants.
- ◆ Development of national networks to collect, analyse and disseminate information on a wide range of migration phenomenon, including on labour migration, the gender perspective, sudden and massive population displacement, irregular migration and trafficking.
- ◆ Clarification of who is collecting data, for what purpose and for what audience.

- ◆ Strengthen coordination among relevant ministries at national level as well as at the international level on data collection.
- ◆ Progressive development of compatible systems for collecting, processing and exchanging information through such measures as approximation and gradual harmonization of definitions and criteria for data collection.
- ◆ Promotion of technical assistance and capacity building activities for those countries requiring technical and financial assistance with regard to migration data collection and management.

c. Exchange of Information and Data

A more global approach to migration management includes an exchange of information on migratory flows, migration trends, national migration policy and legislation. The exchange of information and data between States contributes to a better mutual understanding of migration issues, in particular economic and social aspects of migration in different regions, such as the effects of labour migration and integration as well as causes and effects of trafficking and smuggling in human beings. States are more and more recognizing that concerted efforts are needed to enhance and improve the exchange of information and sharing of experiences on migration management among States.

Effective practices with regard to the exchange of information and data:

- ◆ Promotion of bilateral and multilateral exchange of information, data and experience at policy and operational levels.
- ◆ Strengthening the exchange of information and data on migration legislation and procedures for analysis and review including, in particular, regulations governing the admission and stay of migrants, migrant experiences as well as policy and operational responses.
- ◆ Promotion of data and information sharing arrangements between States, including other relevant stakeholders where appropriate, taking due account of privacy and security concerns.

d. Data Protection

The increasing need for the exchange of data at all levels between States with a view to combat irregular migration has highlighted the issue of protection of personal data. The challenge facing policy makers is to ensure the protec-

tion of personal information guaranteeing the privacy of individual migrants while developing mechanisms to show relevant data which would not infringe upon privacy rights.

Effective practices with regard to the protection of data:

- ◆ Promotion of an exchange of information on the constraints of national laws and arrangements governing the protection of personal data.
- ◆ Collection and exchange of data in accordance with national data protection requirements, including the protection of human rights and fundamental freedoms.
- ◆ Promotion of respect for the integrity and rights of privacy of individuals when pooling or sharing data from various data sources in accordance with national legislation.
- ◆ Promotion of the implementation of data protection in national policy and legislation.

20. Other Policy Linkages and Accompanying Measures

Effective migration policies have to take into account that international migration is a complex phenomenon which is rooted in human history and behaviour and is closely associated with political, social and economic aspirations and human security factors of each State and region. States increasingly recognize that migration should be addressed in a balanced manner, considering its relationship to economic, social, demographic, political, developmental and environmental issues. Moreover, accompanying measures may be necessary in relevant adjoining policy fields, such as conflict resolution and conflict prevention.

Effective practices with regard to other policy linkages and accompanying measures:

- ◆ Consideration of the links between migration and other policy issues, such as poverty and conflict, and the need for concerted action to mitigate these root causes of population displacement, while recognizing the limitations of migration fora and migration management mechanisms to resolve such other policy issues.
- ◆ Fostering of cooperation between migration management officials and officials of other policy domains at the national and international level to ensure mutual recognition and policy coherence.



L'initiative de Berne

L'Agenda international pour la gestion des migrations

**Perceptions communes et pratiques
efficaces s'inscrivant dans une approche
d'ensemble planifiée et équilibrée
de la gestion des migrations**

Berne, 16-17 décembre 2004



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENÖSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Département fédéral de justice et police
Office fédéral des migrations ODM



L'initiative de Berne

Le processus de l'Initiative de Berne a été lancé par le Gouvernement suisse en 2001. En 2003, l'Initiative de Berne a produit une étude sur les normes juridiques internationales en matière de migration, ainsi qu'une compilation des déclarations internationales significatives concernant le phénomène migratoire. *L'Agenda international pour la gestion des migrations* est le nouvel ouvrage d'importance majeure de l'Initiative de Berne. Il devrait aider les praticiens du domaine migratoire au sein des administrations nationales à mettre au point des mesures de gestion efficaces en la matière. Dépourvu de tout caractère obligatoire, il n'en constitue pas moins un instrument de référence complet pouvant favoriser le dialogue, la coopération et le renforcement de potentiel aux niveaux national, régional et mondial.

72 *L'Agenda international pour la gestion des migrations* reflète la perception qu'ont les Etats de la question migratoire, partout dans le monde. Ses principaux éléments constitutifs – les perceptions communes et les pratiques efficaces – ont été élaborés tout au long d'un processus de consultations entre les Etats de toutes les régions, dans l'entier respect de leur souveraineté en la matière, et avec le concours d'autres parties prenantes sur la scène migratoire.

Pour plus d'informations et de documentation sur l'Initiative de Berne en anglais, en français ou en espagnol, voir le site Internet de l'Office fédéral suisse des migrations www.bfm.admin.ch et le site Internet de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) www.iom.int/berneinitiative.

Le Département de Politique et recherche en matière migratoire et Communications (MPRC) de l'OIM sert de secrétariat à l'Initiative de Berne.



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Département fédéral de justice et police
Office fédéral des migrations ODM

Table des matières

Préface de M. Eduard Gnesa
Directeur de l'Office fédéral des migrations, Suisse77

Préface de M. Brunson McKinley, Directeur général
de l'Organisation internationale pour les migrations81

Chapitre I
Introduction 85

1. Réalités migratoires 85

2. L'Initiative de Berne 87

Chapitre II
Perceptions communes de la gestion des migrations
internationales 93

Chapitre III
Pratiques efficaces s'inscrivant dans une approche
d'ensemble, planifiée et équilibrée de la gestion
des migrations 97

1. Coopération internationale97

a. Dialogue et coopération entre Etats 98

b. Partenariats de gestion des migrations 99

2. Politique migratoire nationale100

3. Entrée et séjour102

a. Exigences en matière de visa103

b. Contrôle des frontières104

c. Résidence105

4. Migration régulière105

a. Migration temporaire106

(1) Migration aux fins d'études ou de formation109

(2) Migration pour affaires et tourisme	109
(3) Visites familiales	110
b. Migration permanente	111
(1) Programmes d'immigration	111
(2) Regroupement familial	112
(3) Réinstallation à titre humanitaire	112
5. Migration de main-d'œuvre	113
6. Migration irrégulière	116
a. Traite des personnes et trafic illicite de migrants	117
b. Protection des victimes de la traite des personnes	119
7. Droits humains des migrants	120
a. Droits humains	120
b. Principe de non-discrimination	121
c. Principe de non-refoulement	122
d. Apatridie	123
e. Déplacements internes	124
8. Asile et protection internationale des réfugiés	125
9. Intégration	126
10. Naturalisation et citoyenneté	128
11. Retour	129
a. Politique de retour	129
b. Retours volontaires assistés	131
c. Retours forcés	131
d. Retours temporaires	132
e. Réintégration des migrants	133
12. Renforcement des capacités	134
13. Migration et développement	135
a. Coopération ciblée sur le couple migration/développement	135
b. Soutien des diasporas	136

c. “Exode des compétences” ou “gain de compétences”	137
d. Rapatriements de fonds	138
14. Migration et commerce	139
15. Migration et santé	140
16. Migration et environnement	143
17. Sécurité nationale et internationale	143
18. Information publique	145
19. Recherche et données	146
a. Recherche	147
b. Collecte et analyse de données	147
c. Echange d’informations et de données	149
d. Protection des données	149
20. Rapports unissant le phénomène migratoire à d’autres réalités, et mesures d’accompagnement	150



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Département fédéral de justice et police
Office fédéral des migrations ODM

Préface

L'Initiative de Berne, lancée par la Suisse en juin 2001 en tant que processus consultatif relevant de la seule compétence des Etats, a permis aux gouvernements de toutes les régions du monde de se faire part mutuellement de leurs priorités politiques et de leurs intérêts en matière migratoire. Elle a offert aux gouvernements et autres parties prenantes de la scène migratoire l'occasion de se fixer une orientation commune dans le domaine de la gestion des migrations, sur la base des notions de coopération, de compréhension mutuelle et de partenariat, et dans un souci de globalité, d'équilibre et de prévisibilité.

Le processus de l'Initiative de Berne s'inspire des principes suivants:

- ◆ Une gestion efficace des migrations demande une approche globale à tous les niveaux, c'est à dire aux niveaux national, régional et mondial.
- ◆ Le fait migratoire reste dans une large mesure de la compétence souveraine des Etats.
- ◆ Le dialogue et le partenariat entre les Etats enrichissent les approches unilatérales, bilatérales et régionales existantes.

Depuis le lancement de l'Initiative de Berne, lors du Symposium international sur la migration à Berne (Suisse) en 2001, il est clairement apparu que ce processus tendait vers la création d'un système international de référence à caractère informel ou un cadre de principes directeurs destinés à faciliter la gestion des migrations. Plusieurs étapes importantes sont venues jaloner la réalisation de cet objectif: 1) la publication d'une étude d'experts faisant le point sur les normes juridiques existantes en la matière – *Les normes juridiques internationales en matière de migration*; 2) une compilation thématique des déclarations internationales importantes dans le domaine migratoire émanant des divers processus consultatifs régionaux et d'autres conférences

sur le thème de la migration; et 3) l'organisation de quatre consultations régionales au cours de l'année 2004, ayant permis aux Etats et autres parties prenantes de la scène migratoire, partout dans le monde, de contribuer à l'élaboration de l'*Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM)*. Lors de la Conférence Berne II des 16 et 17 décembre 2004 à Berne (Suisse), sur le thème "L'Initiative de Berne: Gérer les migrations internationales par la coopération internationale", les représentants des gouvernements du monde entier ont fait part de leurs commentaires et contribué à la finalisation d'un agenda de consensus.

L'Agenda international dont vous êtes maintenant en possession reflète les intérêts et les vues des praticiens et des experts gouvernementaux de la scène migratoire représentant toutes les régions du monde. Les apports concernant le contenu de l'Agenda, recueillis à l'occasion des consultations régionales, ont été intégrés dans le document final, lequel énonce les perceptions communes et les pratiques efficaces en matière de migration, telles qu'appliquées sur la scène migratoire. Les perceptions communes que décrit l'Agenda reconnaissent la souveraineté des Etats dans le domaine migratoire et, en les définissant, les auteurs se sont efforcés de parvenir à un équilibre entre le souci de faciliter les migrations et celui d'exercer un contrôle sur celles-ci. Elles soulignent par ailleurs le besoin de coopération, de consultations et de dialogue en vue d'une gestion efficace des flux migratoires. Les pratiques efficaces telles qu'elles ont été recensées conduisent à une fusion des politiques et des procédures appliquées à la gestion des migrations et sont le fruit de l'expérience des Etats de toutes les régions du monde.

78

L'*Agenda international pour la gestion des migrations* a été élaboré par des praticiens de la migration à l'intention de leurs homologues. L'accent a été mis sur l'obtention d'un instrument de travail utile et susceptible de donner lieu à une application dynamique, pouvant servir de modèle pour l'élaboration de systèmes migratoires nationaux, d'inspiration pour les débats nationaux, régionaux et mondiaux sur la question migratoire, et d'instrument de formation dans le cadre des projets de renforcement de potentiel.

L'Agenda international donne un aperçu global des questions migratoires à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique migratoire, mais il ne se veut pas exhaustif. De nouvelles adaptations et une restructuration de son contenu sont toujours possibles. L'*AIGM* n'est pas le fruit d'une négociation; il découle plutôt d'un processus consultatif ayant permis un échange ouvert d'informations et d'expériences. Les participants au processus de l'Initiative de Berne se sont mis d'accord sur le concept de l'Agenda interna-

tional, ont œuvré conjointement à l'élaboration de son contenu et recommandé différentes façons de le mettre en application. Ces mêmes participants ne s'étaient pas fixé pour but de rédiger un document sur la gestion des migrations ayant force exécutoire et n'ont pas davantage tenté de recueillir l'unanimité sur chaque partie de son contenu. Des désaccords se feront peut-être entendre sur certains détails, mais nous estimons néanmoins que le document dans son ensemble sera perçu comme une source de référence utile et enrichissante pour toutes les parties prenantes au débat sur la migration.

La mise au point et la publication de l'*AIGM* n'aurait pas été possible sans le concours de l'OIM. Depuis le début du processus, le Département de politique et recherche en matière migratoire et Communications (MPRC) de l'OIM a servi de secrétariat à l'Initiative de Berne. J'adresse mes sincères remerciements à M. Gervais Appave, Directeur du MPRC, à M. Richard C. Perruchoud, Directeur du Département du droit international de la migration et des affaires juridiques, à Mme Michèle Klein Solomon, Directrice adjointe du MPRC, et à Mme Kerstin Bartsch, Chargée de recherche au Département du droit international de la migration et des affaires juridiques. Ils ont accompli un énorme travail pour compiler, analyser et formuler les perceptions communes et les pratiques efficaces qui constituent la base du document. Ils ont à de multiples reprises révisé et affiné le projet d'agenda et y ont intégré le résultat des nombreux commentaires reçus à l'occasion des quatre consultations régionales. D'un bout à l'autre du processus, ils ont été des partenaires et des conseillers précieux. Je tiens à exprimer tout particulièrement ma gratitude à M. Brunson McKinley, Directeur général de l'OIM, pour son attitude amicale et son esprit de partenariat durant tout le processus. Je forme le vœu que l'OIM et l'Office fédéral des migrations veilleront à maintenir ce partenariat continu et fructueux.

Je saisis également cette occasion pour remercier de leur soutien nos partenaires du Département fédéral des affaires étrangères, et en particulier l'Ambassadeur Urs Ziswiler, chef de la Direction politique, et son équipe de la Division politique IV, à savoir l'Ambassadeur Peter Maurer, M. Michael Winzap, M. Alberto Groff et Mme Tamara Mürger. Je remercie également l'Ambassadeur Walter Fust, Directeur général de la Direction du développement et de la coopération pour le soutien qu'il a apporté à ce processus, et en particulier son collaborateur M. Markus Reisle, de la Section Prévention et transformation des conflits, pour son concours précieux.

Je m'en voudrais de ne pas exprimer également toute ma gratitude à mon propre personnel au sein de l'Office fédéral des migrations, et en particulier

à l'Equipe des affaires internationales. Mme Anne Grethe Nielsen, cheffe des Affaires internationales, et ses collaboratrices MMes Rascha Osman et Claudia Schneider, qui n'ont pas ménagé leurs efforts ces dernières années pour promouvoir l'Initiative de Berne. J'adresse également mes remerciements à l'Ambassadeur Dominik Langenbacher, ex-délégué pour le renforcement du dialogue migratoire au sein de l'Office fédéral des réfugiés, pour les efforts qu'il a déployés aux fins de présenter et de promouvoir l'Initiative de Berne partout dans le monde. Ma profonde gratitude va également au Secrétaire d'Etat à l'économie, M. Jean-Daniel Gerber, qui a lancé le processus de l'Initiative de Berne en sa qualité d'ancien Directeur de l'Office fédéral des réfugiés et a apporté son inspiration et ses encouragements à l'élaboration de l'AIGM.

Je voudrais encore remercier tous les participants du Groupe directeur de l'Initiative de Berne qui ont apporté un soutien précieux et jeté un regard critique sur le processus, à savoir les représentants du HCR, de la CMMI, du CIDPM, de l'IGC, du PIM, de l'OIT, de la Direction de la justice et des affaires intérieures de la Commission européenne, ainsi que du Gouvernement suédois.

Enfin, permettez-moi de répéter une fois encore que ce document n'aurait jamais vu le jour sans la contribution de très nombreux gouvernements de par le monde. *L'Agenda international pour la gestion des migrations* a été mis au point en étroite consultation avec les gouvernements pour venir en aide aux praticiens gouvernementaux de la migration. Je saisis cette occasion pour remercier également tous les fonctionnaires gouvernementaux qui ont participé ces dernières années au processus de l'Initiative de Berne et nous ont fait profiter de leur expérience précieuse.

Dr. Eduard Gnesa
Directeur de l'Office fédéral des migrations
Berne, Suisse, mai 2005



OIM Organisation Internationale pour les Migrations

Préface

Ces dernières années, la question migratoire a suscité une attention croissante, jusqu'à se hisser tout en haut de l'ordre du jour des affaires internationales. Aujourd'hui, elle requiert avec insistance l'attention de tous les gouvernements, quelle que soit la nature de leur engagement ou de leur intérêt pour la gestion des mouvements de population. Les défis que pose la gestion des migrations sont le reflet de ceux que posent les flux migratoires eux-mêmes, et bon nombre de ces défis peuvent d'ailleurs se transformer en opportunités à l'avantage des pays d'origine et de destination et des migrants eux-mêmes, pour autant qu'on y apporte une réponse appropriée. On assiste d'ailleurs à une prise de conscience croissante du fait que la gestion efficace des migrations internationales passe obligatoirement par une approche globale et équilibrée du fait migratoire, et donc par le dialogue et la coopération aux niveaux régional et international.

L'Initiative de Berne, lancée en 2001 par le Gouvernement suisse, répond à un besoin de coopération rapprochée et d'instauration de la confiance au niveau international entre les gouvernements de toutes les régions et avec les parties prenantes concernées – dont les organisations internationales et régionales, la société civile et les experts indépendants de la sphère migratoire. Le processus consultatif de l'Initiative de Berne, qui relève de la seule compétence des Etats, a contribué dans une mesure importante – au moyen d'un échange ouvert de vues et d'expériences, et dans un contexte non contraignant et non prescriptif – à l'avènement d'un sentiment de compréhension plus positif et mieux partagé quant aux réalités migratoires actuelles et aux opportunités qu'elles offrent dans le sens d'une coopération renforcée.

Le résultat principal de l'Initiative de Berne est l'*Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM)*, qui a été élaboré par les Etats en leur qualité d'acteurs principaux sur la scène de la gestion des migrations, avec les

conseils et le soutien des parties prenantes concernées. L'OIM considère que l'*AIGM* constitue un apport fondateur à l'entreprise de gestion des migrations. Il est porteur de sérieux espoirs en termes de renforcement des capacités des gouvernements à gérer les flux migratoires. Par exemple, l'*AIGM* peut servir de document de référence commun à une stratégie globale de politique migratoire. Il peut être utilisé par les Etats comme instrument d'évaluation pour le réexamen ou l'affinement de leurs politiques migratoires nationales, et par les praticiens de la migration comme outil de formation et de renforcement de potentiel. Il peut servir à faciliter la mise en place de structures administratives, l'attribution de responsabilités et le renforcement de la coopération entre administrations au niveau national.

L'OIM voit en outre dans l'*AIGM* de grandes promesses en termes de coopération interétatique renforcée sur la question migratoire aux niveaux bilatéral, régional et mondial. Qui plus est, il peut s'avérer utile dans le cadre d'autres initiatives menées sur la scène migratoire, telles que la Commission mondiale sur les migrations internationales et les efforts déployés par l'Organisation internationale du travail en vue de parvenir à un cadre non contraignant sur la migration de main-d'œuvre. L'esprit de collaboration et de partenariat qu'a suscité l'Initiative de Berne est essentiel pour tirer tout le parti possible du potentiel constructif de la migration et en réduire les effets néfastes.

82 A leur demande, l'OIM s'engage à aider les gouvernements en vue d'appliquer l'*AIGM* aux niveaux national, régional et mondial en organisant des séminaires de formation et de renforcement de potentiel, en œuvrant à l'instauration d'une coopération et d'un dialogue plus étroits avec les processus consultatifs régionaux dans le domaine de la migration et en procédant à des recherches axées sur les politiques migratoires. L'OIM se réjouit à l'idée d'assumer ce rôle de soutien à la réalisation du potentiel qu'offre l'*AIGM*.

Le processus de l'Initiative de Berne est venu compléter les activités que déploie l'OIM partout dans le monde en termes de politiques et de programmes dans le domaine de la gestion des migrations. Il convient ici de signaler en particulier le fait que le Dialogue international de l'OIM sur la migration et le soutien qu'elle continue d'apporter aux processus consultatifs régionaux dans ce domaine sont le prolongement du dialogue ouvert et régulier qui se déroule entre les gouvernements sur la gestion des migrations, dans un esprit de coopération et de compréhension mutuelles. Le nouvel outil de formation de l'OIM que sont les *Éléments essentiels de la gestion des migrations* constitue à cet égard un accompagnement utile de l'*AIGM*. Ensemble, les activités de l'OIM et l'Initiative de Berne représentent une

source féconde d'opportunités pour les Etats de toutes les régions et une étape importante dans la voie d'une gestion efficace des flux migratoires.

L'apport précieux des gouvernements d'un bout à l'autre du processus de l'Initiative de Berne trouvera écho dans l'action que l'OIM entend déployer dans le but de promouvoir une meilleure compréhension des questions migratoires et de répondre aux besoins des gouvernements en termes de politiques et de programmes pour faire en sorte que les migrations soient plus ordonnées et plus bénéfiques.

Brunson McKinley
Directeur général
Organisation internationale pour les migrations

I. Introduction

I. Réalités migratoires

Les mouvements de personnes par-delà les frontières sont une caractéristique importante du monde contemporain, et la vie économique, sociale et politique des pays en ressent l'influence. Depuis 1965, le nombre de migrants internationaux a doublé. En 2000, la Division de la population des Nations Unies estimait le nombre total des migrants internationaux à quelque 175 millions¹. En d'autres termes, environ 2,9 pour cent de la population mondiale (une personne sur 35) sont des migrants internationaux². Il existe à cela de multiples raisons, parmi lesquelles la disparition des obstacles politiques anciens aux déplacements des personnes, la mise en place de systèmes mondiaux de communication, la relative accessibilité des moyens modernes de transport, les disparités en termes de salaires et d'opportunités d'emploi entre les différents pays, et les besoins changeants en matière de main-d'œuvre et de services dans bon nombre de ceux-ci. Si le phénomène migratoire est profondément ancré dans l'histoire de l'humanité, les flux migratoires actuels sont plus divers et plus complexes que jamais, et les formes de migration temporaire et circulaire occupent davantage de place que précédemment. Les attentes dont fait l'objet l'économie mondiale, sans cesse plus globalisée et intégrée, de même que les prévisions démographiques pour le siècle en cours donnent à penser que les migrations resteront une réalité incontournable.

La contribution des migrants aux échanges culturels mondiaux, au développement économique et au progrès social n'est pas peu de chose. Ils ont toujours contribué activement et dans une mesure sensible au développement des sociétés, tant dans leur pays d'origine qu'à l'étranger, et ils continueront de le faire. A condition d'être correctement gérée, la migration présente un important potentiel pour les pays d'origine comme pour les pays de destina-

¹ Ce chiffre englobe les réfugiés, qui ne sont pas tous nés à l'étranger. Source: Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, *Rapport sur les migrations internationales 2002*, disponible sur le site www.unpopulation.org.

² Voir Organisation internationale pour les migrations: *World Migration 2003*, Chapitre I.

tion, de même que pour les migrants et leur famille. Le défi qu'ont à relever les Etats est celui de tirer tout le parti possible de ses effets positifs et de réduire au minimum les effets négatifs à la fois pour les Etats, les sociétés et les migrants eux-mêmes. Par ailleurs, les structures de gestion des migrations doivent tenir compte de la dimension humaine du phénomène en ayant recours à des mesures telles que la protection des droits de l'homme et la fourniture d'une assistance spéciale à ceux qui en ont besoin.

L'un des aspects de la responsabilité d'un Etat en termes de protection de sa propre population et de son territoire est l'autorité dont il dispose pour déterminer qui a le droit d'entrer sur son territoire et d'y rester. Dans l'exercice de cette responsabilité souveraine, la plupart des Etats ont adopté une approche essentiellement unilatérale de la migration, la tendance générale étant d'élaborer dans ce domaine des stratégies ponctuelles pour répondre à leurs besoins et à leurs intérêts nationaux. Ceci explique que des politiques et des pratiques nationales différentes, voire contradictoires, ont parfois été élaborées et mises en pratique. Qui plus est, il n'existe aucun système global et harmonisé permettant aux Etats de se concerter sur la gestion des migrations internationales.

Cependant, il semble que l'on assiste de plus en plus souvent à la prise de conscience du fait que la migration internationale constitue par définition un phénomène transnational présentant des opportunités et des défis majeurs en termes de politique et de gestion, pour les gouvernements comme pour les autres parties prenantes dans toutes les régions du monde. Constatation a été faite que presque tous les Etats étaient tout à la fois pays d'origine, de transit et de destination et que, s'il s'agissait de gérer les flux migratoires dans l'intérêt de tous, les approches isolées et unisectorielles du phénomène devaient être abandonnées au bénéfice d'approches plus globales.

Sur cette toile de fond, la migration n'a cessé de susciter une attention croissante, jusqu'à se hisser tout en haut de l'ordre du jour des affaires internationales. Aujourd'hui, elle requiert avec insistance l'attention de tous les gouvernements, quelle que soit la nature de leur engagement ou de leur intérêt pour la gestion des processus migratoires. La constatation s'impose de plus en plus selon laquelle l'approche du fait migratoire aux plans national, régional et mondial doit se faire désormais dans une optique globale et de façon planifiée, ce qui suppose notamment un effort accru de dialogue et de coopération entre tous les Etats et un engagement des autres parties prenantes concernées sur la scène migratoire. Par ailleurs, le fait migratoire doit être considéré de manière équilibrée sur les plans économique, social et du

développement, et les politiques migratoires doivent s'accompagner de mesures politiques pertinentes, telles que la formation des fonctionnaires nationaux. Un effort s'impose en outre au niveau de la transparence des mesures politiques, notamment en ce qui concerne l'accès légal au marché du travail, en plus d'un effort accru en termes d'échange d'informations entre gouvernements afin de mettre à la disposition de toutes les parties concernées des informations objectives, fiables et précises.

2. L'Initiative de Berne

L'Initiative de Berne est un processus consultatif entre Etats dont le but est l'avènement d'un meilleur système de gestion des migrations aux niveaux régional et mondial grâce à la coopération entre les Etats. Elle aide les gouvernements à recenser leurs priorités en matière de politique migratoire et leur offre la possibilité d'adopter une approche commune de la gestion des migrations sur la base des concepts de coopération, de traitement approfondi, d'équilibre et de prévisibilité.

L'Initiative de Berne est une réponse au besoin de coopération renforcée et d'instauration d'un climat de confiance à l'échelle internationale. Elle tire son origine de la reconnaissance du fait selon lequel la migration est une composante essentielle de la réalité contemporaine et de ce que tous les Etats ont à relever le défi commun de trouver le moyen de la gérer plus efficacement, afin de la rendre sûre, ordonnée et bénéfique tant pour les migrants que pour les sociétés concernées.

A l'occasion du Symposium international sur la migration (juin 2001), les représentants des gouvernements et les experts des organisations internationales et de la sphère universitaire ont encouragé le Gouvernement suisse à lancer l'Initiative de Berne, dont l'objectif déclaré était d'œuvrer à l'élaboration d'un cadre politique non contraignant sur la question migratoire au niveau international, afin de contribuer à une gestion efficace des migrations et à la coopération interétatique dans ce domaine.

Lors des consultations dans le cadre de l'Initiative de Berne qui ont suivi (juillet 2003), les fonctionnaires nationaux de toutes les régions du monde ont apporté un soutien marqué à l'élaboration d'un cadre politique sous la forme d'un *Agenda international pour la gestion des migrations*. L'objectif de cet agenda international est d'aider les praticiens des services gouvernementaux de migration et les décideurs à mettre au point des mécanismes efficaces de coopération interétatique en matière migratoire, tout en respectant pleine-

ment leur souveraineté dans ce domaine. Autrement dit, cet agenda doit être l'instrument qui ouvrira la voie d'une gestion plus ordonnée et plus humaine des migrations aux niveaux national, régional et mondial, dans l'intérêt des migrants et des sociétés concernées.

L'Initiative de Berne n'est pas née de l'idée de créer de nouvelles lois dans le domaine migratoire. L'*Agenda international pour la gestion des migrations* accorde toute l'attention voulue aux lois régionales et internationales pertinentes, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme et les questions humanitaires, les réfugiés, les travailleurs migrants, le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains. Dans ce contexte, le Gouvernement suisse, en coordination avec l'OIM, a commandité l'élaboration et la publication d'une étude d'experts faisant le point des normes juridiques internationales existantes dans le domaine migratoire.

L'étude "Normes juridiques internationales en matière de migration"³ précise le cadre juridique existant et recense les lacunes et les zones d'ombre constatées dans le droit international, où l'énonciation des pratiques efficaces recensées pourrait s'avérer utile.

La formule de l'agenda a été choisie pour mettre en exergue le caractère pratique et non contraignant du document. Cet Agenda se compose de deux éléments essentiels:

88

- ◆ Un ensemble de perceptions communes décrivant dans les grandes lignes les postulats et les principes fondamentaux partagés qui sont à la base de la gestion des migrations, et
- ◆ Un ensemble de pratiques efficaces relatives à un éventail complet de questions migratoires et découlant de l'expérience pratique et concrète des gouvernements.

Afin de faciliter l'élaboration de l'*Agenda international pour la gestion des migrations*, l'OIM a préparé un recueil des déclarations internationales non contraignantes en matière de migration⁴. Ce recueil rassemble les déclarations de fond significatives sur la question migratoire. Elles proviennent de

³ T. Alexander Aleinikoff, Vincent Chetail, *Migration and International Legal Norms* (The Hague: TMC Asser Press, 2003). Le chapitre d'introduction a été publié par l'OIM dans: Dialogue international sur la migration no 3, *Les normes juridiques internationales en matière de migration: tour d'horizon* (Genève: OIM, 2002)

⁴ *Significant International Statements on Migration: A Thematic Compilation* (Genève: OIM, 2004, CD-ROM)

déclarations, de plans d'action et d'autres conclusions adoptées à l'occasion de conférences régionales et internationales sur la migration. Considérées dans leur ensemble, ces déclarations fournissent une indication des questions migratoires qui préoccupent la communauté internationale et permettent de se faire une idée des domaines dans lesquels un consensus pourrait intervenir au niveau international. Cette compilation fait apparaître que les Etats ont d'ores et déjà pris acte de certaines perceptions communes dans le domaine migratoire, au niveau régional comme au niveau international. La difficulté qui s'est posée à l'occasion de ce travail de compilation a été de réunir ces perceptions communes dans un cadre global tenant compte des aspects majeurs de la migration, à savoir notamment les droits de l'homme des migrants, la migration de main-d'œuvre, l'intégration, la migration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, les questions de commerce et de santé, le retour, et l'interdépendance de la migration et du développement.

L'*Agenda international pour la gestion des migrations* répond au besoin d'une approche globale et équilibrée de la migration, tenant compte des réalités et de tendances migratoires, ainsi que des liens unissant la migration à d'autres questions clés dans les sphères économique, sociale, politique et humanitaire. D'importantes considérations transversales telles que la protection des droits, la sexospécificité, la santé, l'information publique et la coopération régionale et internationale sont inhérentes à chaque secteur de gestion des migrations et ont donc leur place dans cet *Agenda international pour la gestion des migrations*. La question de la sexospécificité exige une attention particulière de la part des gouvernements. Dans bon nombre de pays, la politique et la législation dans ce domaine doivent être revues et mises à jour pour tenir compte de la féminisation croissante des flux migratoires, de manière à y intégrer systématiquement les questions de genre afin d'éviter les discriminations implicites.

La situation des réfugiés pose des problèmes complexes à la fois aux personnes directement concernées et aux Etats. Le régime de la protection internationale des réfugiés, qui englobe l'asile, quoique distinct – mais complémentaire – de celui qui régit la gestion des migrations internationales, est lui aussi abordé dans l'*Agenda international pour la gestion des migrations*, car non seulement il ne pouvait être question d'en faire l'impasse dans le contexte de la gestion des migrations, mais il fallait au contraire accorder toute la place voulue aux considérations de protection des réfugiés. L'Initiative de Berne ne prétend pas se substituer à des structures investies

d'un mandat spécifique, telles que le HCR ou son Comité exécutif, ni refaire le travail déjà accompli par ses structures. Elle ambitionne plutôt d'appréhender de façon globale les déplacements de toutes les personnes, en ce compris les réfugiés, et de porter à l'attention de tous les gouvernements les besoins spécifiques de protection qu'impliquent ces déplacements.

L'Initiative de Berne, et son aboutissement, l'*Agenda international pour la gestion des migrations*, accordent toute l'attention requise aux causes profondes de la migration, tout en prenant acte des limites auxquelles se heurtent les efforts déployés pour s'attaquer à ces causes profondes par des instruments de gestion des migrations et dans des enceintes où se traitent ces questions.

Afin d'aider les fonctionnaires nationaux et les experts en matière migratoire de toutes les régions du monde à explorer le concept et à élaborer concrètement l'*Agenda international pour la gestion des migrations*, une série de consultations régionales ont eu lieu en 2004. Elles se sont tenues respectivement à Addis Abeba en mars 2004 pour l'Afrique, à Budapest en juin 2004 pour l'Europe et l'Asie centrale, à Guilin (Chine) en juillet 2004 pour l'Asie et le Pacifique, et à Santiago du Chili en septembre 2004 pour les Amériques. L'engagement des gouvernements de par le monde a permis d'affirmer le contenu de l'*Agenda international pour la gestion des migrations* et de cautionner les orientations du processus de l'Initiative de Berne.

90 A chacune de ces quatre consultations régionales, les participants ont souligné le fait que ce processus de dialogue et de consultations au niveau international venait à point nommé, compte tenu du degré d'importance pris par la question migratoire aux niveaux national, régional et mondial. Dans la mesure où la plupart des pays sont désormais des *pays de migration*, ils se montrent davantage désireux de mettre l'accent sur ce qui les rapproche plutôt que sur ce qui les divise dans ce domaine et, de ce fait, on a vu émerger un consensus sur certains points. Le moment est venu à présent de consolider ces perceptions communes pour en faire la base de politiques migratoires efficaces et de mesures efficaces de renforcement des capacités au niveau national, et pour favoriser la coopération interétatique en matière de gestion des migrations.

Les participants présents à ces quatre consultations n'ont cessé de souligner les contributions positives que les migrations et les migrants apportent au développement social, culturel et économique des pays d'origine et de destination. Ils ont souligné la nécessité de parvenir à un équilibre entre le souci de faciliter les migrations dans des buts légitimes d'une part et celui d'exercer

un certain contrôle d'autre part. Il importe que la migration soit gérée de manière à ce qu'elle contribue au développement économique et social – tant pour les pays d'origine que pour les pays de destination – et qu'elle ne soit pas perçue par les sociétés comme une menace pour la sécurité publique.

Les participants ont fréquemment observé que, si l'on voulait mettre au point un "langage commun" dans le domaine migratoire, il fallait au préalable s'entendre sur une terminologie commune. Dans ce domaine, les définitions sont souvent vagues, controversées, voire contradictoires. On déplore l'absence de définitions universelles, ce qui est dû en partie par le fait que, traditionnellement, la migration a d'abord été traitée au plan national. Il en résulte que les termes utilisés dans ce domaine varient d'un pays à l'autre. Pour répondre au besoin de clarification des termes et des définitions du domaine migratoire, l'OIM a élaboré un glossaire⁵ qui doit servir à favoriser la bonne compréhension et la coopération internationale dans le domaine de la migration.

Les processus régionaux qui se sont mis en place sur la scène migratoire ont débouché sur des développements positifs en termes de gestion des migrations au niveau international. Ces mécanismes de dialogue régional constituent un complément utile aux entretiens bilatéraux qui se déroulent sur cette scène et permettent une exploration plus large des questions et des approches en la matière. Il a été souligné que l'Initiative de Berne venait utilement compléter l'excellent travail qui se fait actuellement au niveau régional, offrant ainsi aux Etats de toutes les régions du monde l'occasion de confronter leurs accomplissements respectifs. Lancée en juin 2001, l'Initiative de Berne a été le premier processus consultatif s'intéressant à la coopération interétatique dans le domaine migratoire au niveau mondial. Aujourd'hui, elle s'inscrit en complément de deux autres processus d'envergure mondiale dont elle se démarque cependant: 1) le Dialogue international de l'OIM sur la migration⁶, lancé en novembre 2001 aux fins de favoriser la compréhension de la dynamique migratoire et des questions de politique migratoire à l'échelle mondiale et de favoriser une approche concertée de leur gestion; et 2) la Commission mondiale sur les migrations internationales⁷ créée en décembre

⁵ *International Migration Law: Glossary on Migration* (Genève: OIM 2004).

⁶ Pour un complément d'information concernant le Dialogue international sur la migration, voir le site www.iom.int.

⁷ Pour un complément d'information concernant la Commission mondiale sur les migrations internationales, voir le site www.gcim.org.

2003 dans le but d'inscrire la migration internationale à l'ordre du jour mondial, et censée remettre son rapport final au Secrétaire général des Nations Unies à l'été 2005. L'Initiative de Berne complète ces deux entreprises en mettant l'accent sur l'encouragement à la coopération interétatique en matière de gestion des migrations par l'élaboration d'un cadre politique non contraignant ou d'un système de référence en matière migratoire.

Le processus devant aboutir à l'adoption d'un ordre du jour international pour la gestion des migrations a pris fin avec la conférence "Berne II" en décembre 2004. A l'instar du premier symposium international sur la migration, cette conférence aura été une étape importante dans le processus de l'Initiative de Berne, en ce sens qu'elle aura permis de réunir les résultats de chaque consultation régionale et de présenter sous sa forme finale l'*Agenda international pour la gestion des migrations*. Pour autant, cette conférence ne sera pas la dernière. L'avenir de l'Initiative de Berne sera déterminé par les Etats et par les efforts qu'ils déploieront pour gérer plus efficacement les migrations en faisant intervenir la coopération au niveau international⁸.

⁸ Tous les documents relatifs à l'Initiative de Berne peuvent être consultés sur le site www.iom.int/berneinitiative ou sur le site www.bfm.admin.ch.

II. Perceptions communes de la gestion des migrations internationales

L'*Agenda international pour la gestion des migrations* se fonde sur les perceptions communes suivantes:

1. Les mouvements constants de population par-delà les frontières font partie intégrante du processus de mondialisation rapide auquel nous assistons aujourd'hui.
2. La gestion humaine et ordonnée des migrations est dans l'intérêt tant des Etats que des migrants.
3. La responsabilité première de la gestion des migrations incombe aux Etats: chaque Etat a le droit et le devoir d'élaborer son propre cadre juridique en matière migratoire et de protéger la sécurité et le bien-être de sa population, en accord avec les normes et les principes internationaux en vigueur.
4. Selon le droit coutumier international et les instruments juridiques en vigueur, les Etats sont tenus de protéger et de respecter les droits humains de tous les migrants, indépendamment de leur statut; les besoins spéciaux des femmes et des enfants, des personnes âgées et des handicapés requièrent une attention particulière. De même, l'on attend des migrants qu'ils se conforment aux lois du pays d'accueil.
5. Tous les Etats ont un intérêt partagé au renforcement de la coopération dans le domaine des migrations internationales, cette coopération devant permettre d'en tirer le maximum de profit mutuel.
6. La mise en œuvre de politiques migratoires nationales globales et cohérentes est un élément clef de toute politique migratoire internationale efficace et de la coopération dans ce domaine. Un appui en termes de renforcement des capacités des Etats ne disposant pas des ressources appropriées ou des structures ou du savoir-faire requis peut constituer un apport utile à cet égard.
7. Les instruments bilatéraux, régionaux et mondiaux pertinents constituent un solide point de départ pour l'élaboration d'approches concertées de la gestion des migrations.

8. L'observation des principes applicables en matière de droits humains internationaux et des lois régissant le traitement des réfugiés, l'aide humanitaire, les travailleurs immigrés et la criminalité transnationale organisée fait partie intégrante de tout système de gestion des migrations, que ce soit au niveau national, régional ou international.
9. La coopération et le dialogue entre toutes les parties prenantes intéressées, et en particulier les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, la société civile, y compris les associations de migrants, les organisations patronales et syndicales, de même que les médias, sont des éléments importants de tout partenariat efficace de gestion des migrations et de l'élaboration de politiques d'ensemble équilibrées en la matière.
10. Les processus consultatifs bilatéraux, régionaux et interrégionaux sont au cœur de la mise en place de tout dispositif de gestion concertée des migrations et contribuent à la coopération au niveau mondial.
11. Une gestion efficace des migrations s'obtient par la prise en compte équilibrée des facteurs économiques, sociaux, politiques, humanitaires, environnementaux et de développement, compte tenu des causes profondes qui sont à l'origine des flux migratoires.
12. Il existe une relation étroite entre la migration et le développement; si elle est correctement gérée, cette relation peut contribuer au développement des Etats et de leurs populations.
13. La création de filières adéquates de migration régulière est un élément essentiel de toute approche d'ensemble de la gestion des migrations.
14. La prévention et l'infléchissement de la migration irrégulière sont une responsabilité partagée de tous les Etats, avec l'appui des autres parties prenantes.
15. D'avantages d'efforts doivent être faits pour lutter contre la traite des êtres humains, le trafic illicite de migrants et d'autres formes de criminalité internationale dont sont victimes les migrants, et pour apporter un soutien aux victimes.
16. L'intégration des immigrés favorise la cohésion sociale et la stabilité politique, permet de tirer le meilleur parti possible de leur présence et contribue à désamorcer les tendances racistes et xénophobes.
17. La famille est l'unité de base de la société et, en tant que telle, mérite une attention particulière. Dans le contexte migratoire, la séparation

- des familles est un obstacle à l'intégration, alors qu'une politique favorisant le regroupement familial peut contribuer à produire le maximum d'effets positifs en termes d'intégration sociale et culturelle des migrants dans les communautés d'accueil.
18. La diffusion d'informations précises, objectives et détaillées sur les politiques et les procédures migratoires permet aux migrants de prendre des décisions en connaissance de cause. Cette information doit circuler afin d'informer le grand public et de faire en sorte que les sociétés d'accueil aient une perception positive de la migration et des migrants.
 19. La collecte systématique, l'analyse et l'échange de données précises, comparables et communiquées en temps opportun sur tous les aspects de la migration, sans porter atteinte au droit à la confidentialité, sont importants pour la gestion des migrations aux niveaux national, régional et international.
 20. La recherche sur tous les aspects de la migration s'impose pour mieux comprendre les causes et les conséquences de la migration internationale dans l'optique de prises de décisions efficaces.

III. Pratiques efficaces s'inscrivant dans une approche d'ensemble, planifiée et équilibrée de la gestion des migrations

Les pratiques efficaces décrites ci-après proviennent pour une bonne part de déclarations, de plans d'action et d'instruments existants sur la migration aux niveaux régional et international, tels qu'adoptés par les Etats de par le monde, en particulier dans le cadre des divers processus consultatifs régionaux sur la migration, et aussi de la pratique des Etats. Elles reflètent les différents besoins et les différentes préoccupations des Etats concernant le phénomène migratoire et l'ampleur des éléments à prendre en compte dans une approche d'ensemble de la gestion des migrations. Elles sont proposées comme un outil flexible de mise au point de politiques et de pratiques migratoires d'ensemble, à une échelle tant nationale qu'internationale, et ont pour but de venir en aide aux Etats en leur permettant de faire usage desdites pratiques en accord avec leurs besoins, leurs priorités et leurs capacités. Ces pratiques efficaces sont spécialement conçues pour faciliter la coopération entre Etats dans la gestion internationale des migrations.

97

I. Coopération internationale

Le cycle de vie des migrations est un processus caractérisé par les relations complexes unissant les migrants d'une part et les diverses parties prenantes publiques et privées dans les pays de destination, de transit et d'origine d'autre part. Une gestion efficace de ce processus et des relations qui le sous-tendent exige la coopération de toutes les parties prenantes intéressées, parmi lesquelles les Etats, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, la société civile, les associations locales de migrants et les migrants eux-mêmes. Ce n'est qu'ainsi que la communauté internationale pourra pleinement et efficacement relever les défis et saisir les opportunités de la migration. La coopération dans le domaine migratoire peut prendre différentes formes, qui vont du dialogue et de l'échange d'informations, d'expériences et de pratiques aux mesures de coopération portant sur l'élaboration d'une politique et sa mise en œuvre dans les faits. Au niveau international, la coopération contribuera à un travail plus efficace d'élabora-

tion de la politique au niveau national, évitant ainsi les doublons et les chevauchements et facilitant une utilisation plus rationnelle des ressources aux niveaux national, régional et international.

a. Dialogue et coopération entre Etats

La gestion des migrations est un droit souverain et une responsabilité des Etats et, de ce fait, les politiques migratoires ont de tout temps été élaborées au niveau national. Etant donné le caractère transnational des migrations et les nombreux défis communs auxquels se trouvent confrontés les Etats, les chances de voir les stratégies et les politiques migratoires produire des résultats concrets et durables seront meilleures si elles sont mises au point par les Etats dans un climat de concertation. Le dialogue et la coopération entre Etats sur les activités liées aux politiques et aux programmes peuvent contribuer à l'avènement et au maintien de mouvements de population ordonnés et à la dissuasion des migrants tentés par la clandestinité. Le développement récent et le renforcement des processus consultatifs régionaux en matière de migration sur tous les continents font entrevoir de réelles promesses de progrès dans la voie de migrations plus sûres, plus ordonnées et plus humaines. Les enseignements et les pratiques efficaces qui nous viennent de ces tribunes régionales et interrégionales confèrent un fondement utile à un dialogue et à une coopération renforcés au niveau international.

98

Pratiques efficaces concernant le dialogue et la coopération entre Etats:

- ◆ Participation régulière à un dialogue politique et opérationnel global, équilibré et mieux informé entre les Etats, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, y compris le secteur privé, sur le thème des migrations aux niveaux national, régional et mondial, dans la perspective d'aboutir à une meilleure compréhension et à une meilleure coopération dans le domaine de la gestion des migrations.
- ◆ Identification des questions d'intérêt commun et adoption de réponses appropriées et de mécanismes efficaces dont toutes les parties prenantes puissent tirer profit.
- ◆ Etude des processus consultatifs régionaux et sous-régionaux en matière de migration considérés comme instruments efficaces de renforcement de la coopération entre les Etats dans le domaine de la migration.
- ◆ Les échanges de région à région, mais aussi au niveau mondial, doivent compléter ces efforts et se renforcer mutuellement.

- ◆ Coordination des mesures visant à éviter les chevauchements inutiles, combler les lacunes et assurer une utilisation efficace des ressources efficaces disponibles.

b. Partenariats de gestion des migrations

La gestion des migrations est un domaine dans lequel peuvent se nouer des partenariats entre les parties prenantes intéressées et où peut s'exercer un partage des responsabilités entre les pays participants ou concernés par des mouvements migratoires particuliers. Le travail d'exploration dans ce domaine doit s'inscrire dans la durée si l'on veut déterminer d'autres façons, pour les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les autres organismes du secteur privé, de collaborer à l'instauration d'un climat de confiance renforcé et à l'adoption d'instruments de gestion efficaces et partagés, à la mise en place d'une coopération technique et à un partage des coûts et autres responsabilités.

Pratiques efficaces concernant les partenariats en matière de migration:

- ◆ Encouragement à un dialogue et à un échange d'informations transparent et ciblé entre les pays partageant le même intérêt pour des filières migratoires particulières en vue de faciliter d'éventuels accords de partage de responsabilités.
- ◆ Exploration des rôles et des contributions possibles des différentes parties prenantes représentant les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le secteur privé et les membres de la société civile, parmi lesquels les migrants eux-mêmes et les médias, dans l'optique de contribuer à une gestion plus efficace des migrations, par les moyens qui leur sont propres et par des efforts complémentaires et concertés.
- ◆ Examen des accords bilatéraux et régionaux tendant vers une gestion facilitée des migrations dans des domaines tels que la reconnaissance mutuelle des visas temporaires d'entrée, la facilitation du transit lors des retours, la reconnaissance du statut de résident permanent, et ce dans une optique d'exemption de visa et autres accords opérationnels.
- ◆ Mise au point d'accords plus équitables et plus efficaces de partage des tâches et des responsabilités, notamment en ce qui concerne l'allègement du fardeau qu'elles font peser sur les pays de premier asile et sur ceux accueillant de vastes populations de réfugiés.

- ◆ Examen de la réalité selon laquelle la coopération interétatique peut concerner l'assistance que certains Etats apportent à d'autres, par exemple au travers de la coopération technique.

2. Politique migratoire nationale

La migration est liée entre autres aux politiques sanitaire, culturelle, sécuritaire, économique, sociale, commerciale et de l'emploi. Il est très important de tenir compte de ces relations dans l'identification des éléments essentiels d'une politique migratoire nationale globale lorsqu'on veut mettre au point une stratégie de gestion des flux migratoires.

Pour de nombreux Etats, la migration constitue un nouveau domaine d'activités gouvernementales, ce qui fait qu'ils se trouvent dans l'obligation d'améliorer leurs cadres législatifs en la matière, voire de les créer s'ils n'existent pas, en même temps que les structures administratives correspondantes.

La politique migratoire nationale comprend: 1) la gestion des entrées, des transits, des départs et des retours de ressortissants étrangers sur le territoire national et hors de celui-ci; 2) les mesures consistant à déterminer qui est autorisé à rester sur le territoire, pendant quelle période, dans quel but, et avec quels droits et responsabilités; 3) la facilitation de l'intégration des personnes autorisées à rester sur le territoire en vue de devenir des membres à part entière de la société, tout en veillant à ce que les migrants temporaires respectent les lois et les normes de la société et à ce que leurs droits soient respectés; 4) les mesures visant à assurer l'accès des nationaux à l'étranger aux opportunités d'emploi et à un traitement équitable, tout en maintenant des liens avec ces nationaux en vue de renforcer les perspectives de rapatriement de fonds, de compétences et d'investissements; et 5) le respect des principes de protection due aux réfugiés. Tous les pays sont préoccupés à différents degrés par la migration irrégulière, et plus particulièrement par la traite des personnes et le trafic illicite de migrants. Dans la mesure où ils sont de plus en plus nombreux à être tout à la fois pays d'origine, de transit et de destination, toutes les considérations évoquées plus haut sont pertinentes pour leur politique migratoire nationale.

Une politique migratoire nationale efficace doit trouver et maintenir un équilibre entre les mesures traitant de divers problèmes liés aux migrations, sans porter davantage d'attention à un aspect au détriment d'un autre. Une

telle politique migratoire pourrait se fonder sur des valeurs essentielles telles que celles-ci: 1) la non-discrimination sur la base de la race, de la religion, du sexe et de l'origine ethnique; 2) la contribution aux efforts économiques et sociaux nationaux, 3) l'accession au niveau de capacités nécessaire pour gérer les mouvements transfrontaliers de population de façon ordonnée et efficace; 4) la facilitation du regroupement familial; 5) la contribution aux efforts de réimplantation des cas humanitaires qui en ont le plus besoin; et 6) la gestion des programmes de migration avec la participation de tous les ministères et organismes gouvernementaux compétents et le soutien de toutes les autres parties prenantes concernées. En outre, une politique migratoire nationale qui soit à la fois globale, transparente, cohérente et qui dispose de ressources adéquates contribuerait à une coopération interétatique plus efficace, ce qui faciliterait en retour la mise en œuvre des politiques migratoires nationales. Une étroite coopération entre les nombreux organismes gouvernementaux concernés par la gestion des migrations, tels que les ministères de l'intérieur et de la justice, celui des affaires étrangères, celui de la sécurité sociale, de même que les ministères du commerce et de la santé, constitue une priorité absolue.

Pratiques efficaces concernant la politique migratoire nationale:

- ◆ Adoption de politiques ne considérant pas isolément la migration régulière et la migration irrégulière et traitant les migrations de manière globale et équilibrée, en prenant en considération leurs causes, leurs manifestations et leurs effets, et en tenant compte des liens existant entre la migration et d'autres domaines politiques pertinents.
- ◆ Elaboration de politiques migratoires nationales servant les besoins du marché du travail, facilitant le regroupement familial, répondant aux obligations humanitaires et satisfaisant aux impératifs de sécurité nationale tout en favorisant la prévisibilité et la flexibilité.
- ◆ Elaboration de politiques migratoires nationales basées sur une législation complète régissant l'admission, la résidence, l'expulsion et la naturalisation des étrangers.
- ◆ Mise au point de politiques, d'institutions et de textes de lois nationaux transparents et flexibles, contribuant à la cohérence et à une meilleure circulation de l'information, et prévoyant la remise en question et le perfectionnement.

- ◆ Création ou renforcement de structures administratives de gestion des migrations et fourniture de capacités suffisantes pour assurer cette gestion.
- ◆ Facilitation de la coordination entre les autorités responsables à tous les stades du processus migratoire, notamment au moyen de consultations interministérielles et, s'il y a lieu, examen de la possibilité de centraliser la problématique migratoire au sein d'un ministère ou d'un organisme spécialement mis sur pied à cet effet et soucieux de plus d'équité, d'un traitement plus rapide et d'une plus grande efficacité dans les décisions et les procédures administratives.
- ◆ Mise au point de politiques migratoires nationales tenant compte des processus régionaux et sous régionaux en matière de migration et s'accordant avec ces processus.
- ◆ Elaboration de politiques migratoires nationales en consultation active et en coopération avec les parties prenantes importantes dans le domaine de la migration, et notamment le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les autres membres de la société civile, afin de renforcer l'acceptation publique et l'efficacité des politiques et de promouvoir la cohésion sociale.

102 **3. Entrée et séjour**

Les Etats ont la responsabilité de déterminer les conditions de l'entrée et du séjour des non-nationaux sur leur territoire, pour la protection de leurs citoyens et de leurs intérêts nationaux, sous réserve des dispositions applicables du droit international. Dans ce domaine, les politiques sont conçues de façon à trouver le juste équilibre entre le besoin de faciliter les franchissements de frontières internationales et celui d'en contrôler le nombre et le type ainsi que les conditions d'autorisation ou de refus d'admission. Les types d'entrée autorisée peuvent se décliner en entrées à titre permanent, par exemple pour le travail, en regroupements familiaux et en admissions pour raisons humanitaires, et en entrées temporaires aux fins de visite, d'étude ou de travail pour des périodes de temps définies. Le refus d'admission peut se fonder sur des motifs tels que la criminalité, le terrorisme, la santé publique et le désir de protéger le marché du travail interne. Certains avantages et opportunités peuvent être réservés aux seuls nationaux et aux non-nationaux autorisés.

Pratiques efficaces relatives à l'admission et au séjour:

- ◆ Les entrées autorisées doivent être facilitées et les procédures administratives rationalisées.
- ◆ Toutes les procédures régissant l'entrée et le séjour des non-nationaux doivent respecter et protéger les droits des personnes concernées.
- ◆ Echange régulier d'informations entre gouvernements concernant les politiques nationales en matière d'admission et de séjour.

a. Exigences en matière de visa

Les critères et les processus de délivrance de visas sont des aspects clés de la souveraineté nationale et constituent un moyen de réguler les flux migratoires et de lutter contre la migration irrégulière. En tant que mécanisme de contrôle préalable à l'entrée, les systèmes de délivrance de visas offrent aux Etats la possibilité d'examiner l'admissibilité des personnes avant leur arrivée et de faciliter l'entrée de certains non-nationaux avant leur arrivée à la frontière, tout en présentant pour les migrants une garantie de transparence et de prévisibilité concernant les conditions d'entrée et de séjour.

Pratiques efficaces concernant les exigences en matière de visa:

- ◆ Application de procédures efficaces de gestion et de contrôle de l'entrée et du séjour des migrants, et harmonisation des politiques d'admission dans une optique d'efficacité accrue, pour lutter contre la migration irrégulière.
- ◆ Application de procédures équitables, transparentes, rapides et d'accès facile en matière de délivrance de visas, notamment par la diffusion d'informations complètes et facilement accessibles concernant les procédures et les exigences en la matière.
- ◆ Facilitation du processus de délivrance de visas à entrées multiples au moyen des techniques existantes et de l'échange d'informations dans le but de favoriser le tourisme, les visites familiales et autres visites à caractère temporaire.
- ◆ Echange d'informations et coopération notamment entre pays voisins concernant les obligations et les pratiques efficaces en termes de procédures de délivrance de visas.
- ◆ Etude de la possibilité d'harmoniser les régimes de visas, notamment aux niveaux régional et sous régional.

- ◆ Mise en œuvre de procédures de délivrance de visas précisant les exigences posées en amont pour les personnes qui sollicitent une admission temporaire, ainsi que les exigences applicables à celles qui sollicitent un droit de résidence permanent.
- ◆ Traitement humain et transparent des personnes sollicitant un visa.
- ◆ Etude de la possibilité de lever les exigences en matière de délivrance de visas pour certains pays comme pour certaines catégories de réfugiés et autres personnes ayant besoin de protection internationale, afin de les aider à échapper aux persécutions et à d'autres violations graves des droits de l'homme.

b. Contrôle des frontières

Le contrôle des frontières est un moyen important de réguler les mouvements de personnes à l'intérieur et à l'extérieur des territoires, entre autres pour des raisons de stabilité économique, de sécurité, d'ordre public et de santé. Le défi à relever pour les décideurs est de mettre au point des procédures de contrôle des frontières qui soient à la fois efficaces, équitables et transparentes, et qui s'accordent avec les normes internationales humanitaires, de protection des réfugiés et de protection des droits de l'homme.

Pratiques efficaces concernant le contrôle des frontières:

- ◆ Mise en œuvre de procédures assurant des conditions équitables et non discriminatoires d'entrée et de sortie et évitant – pour ce qui concerne l'admission des migrants – la discrimination sur la base de la race, de la religion, du sexe ou d'un éventuel handicap.
- ◆ Mise en place de structures et de mécanismes appropriés pour le contrôle des frontières, assurant le bon fonctionnement des procédures de franchissement, notamment par le contrôle préalable des arrivants, la notification préalable des listes de passagers par les transporteurs et l'utilisation de techniques modernes telles que la biométrie.
- ◆ Echange d'informations et coopération entre Etats voisins en vue d'accroître l'efficacité des procédures de contrôle des frontières et étude de la possibilité d'harmoniser les contrôles frontaliers afin d'éviter que la charge de travail ne se reporte sur d'autres points de franchissement.
- ◆ Recensement des normes internationales relatives à la délivrance des documents de voyage, aux informations qu'ils contiennent et aux

contrôles de sécurité qui s’y rapportent, en ce compris les mesures de lutte contre la falsification, et encouragement à l’observation sans réserve desdites normes.

- ◆ Formation des fonctionnaires en poste aux frontières concernant les exigences légales pertinentes aux plans national et international.
- ◆ Renforcement de la coopération au niveau de la gestion des frontières en vue de lutter contre le trafic illicite et la traite des personnes.
- ◆ Fourniture d’une aide aux migrants se trouvant en danger ou dans l’incapacité de repartir de l’endroit où ils se trouvent.

c. Résidence

Chaque Etat détermine quels sont les non-nationaux autorisés à résider sur son territoire et dans quelles conditions, sous réserve des exigences légales applicables au niveau international. Les règlements nationaux régissant le séjour des non-nationaux, que ce soit à titre temporaire ou permanent, et les conditions du séjour, par exemple la formation, l’emploi, les loisirs ou les études, sont l’un des éléments d’une politique migratoire d’ensemble. La politique relative au droit de résidence offre aux migrants une garantie de transparence et de prévisibilité et crée des conditions favorables à leur intégration économique et sociale.

Pratiques efficaces concernant la résidence:

- ◆ La politique et les procédures nationales en matière de résidence doivent clairement distinguer entre le statut de résident permanent et celui de résident temporaire, et entre les exigences applicables aux uns et aux autres, et fournir des critères clairs d’extension, de changement ou de retrait du statut de résident.
- ◆ Fourniture d’informations aux migrants sur les exigences et les procédures en matière de résidence.
- ◆ Echange d’informations et de coopération entre Etats voisins visant à accroître l’efficacité de la politique précisant les conditions de résidence.

4. Migration régulière

A l’heure actuelle, tous les Etats sont concernés d’une façon ou d’une autre par les flux migratoires et confrontés à la nécessité d’en affronter les

conséquences tout en cherchant le moyen d'en retirer les avantages possibles pour l'économie nationale, la sécurité et le développement, en particulier au vu des tendances démographiques et des besoins en matière de développement. Les débats portant sur la question de savoir si l'immigration a lieu d'être ou non ont cédé la place à des débats portant sur *la façon de savoir comment gérer* les migrations pour en tirer tous les effets positifs possibles, qu'il s'agisse de migration de main-d'œuvre qualifiée ou non qualifiée, temporaire ou permanente. Dès lors qu'elle est régulée, la migration peut contribuer à assurer la disponibilité de main-d'œuvre lorsque les pays hôtes en ont besoin. Elle peut permettre le regroupement familial en un minimum de temps et moyennant un minimum d'inconvénients pour les familles d'immigrés et les communautés auxquelles elles sont liées. La migration régulière peut offrir des possibilités d'éducation, de formation, d'acquisition de compétences et d'emploi, et se traduire par des rapatriements substantiels de fonds en direction des ménages, mais aussi de capitaux, d'investissements et de compétences à l'appui du développement des pays d'origine. Un élément clef permettant d'obtenir des mouvements de population plus humains et plus ordonnés réside dans une approche gérée et systématique de la migration, ce qui passe par la prise en compte des différentes catégories de migration.

Compte tenu de la complexité des mouvements de population contemporains, il est malaisé de tracer une ligne bien nette entre les formes de migration temporaire et permanente. Il est toutefois utile de faire une distinction théorique entre les deux pour pouvoir formuler des politiques adaptées.

106

a. Migration temporaire⁹

La migration temporaire à des fins commerciales, de recherche d'emploi, de tourisme, de visite dans la famille, d'éducation, de formation et de recherche est un élément essentiel de la vie moderne. L'évolution des communications et des moyens de transport ayant rendu les choses plus faciles pour s'informer sur les autres pays et pour s'y rendre, davantage de personnes choisissent de partir en quête d'autres opportunités hors de leur pays d'origine. Des liens économiques, sociaux et autres se tissent de plus en plus entre les émigrés et leur communauté malgré la distance qui les sépare, ce qui conduit à une inté-

⁹ Dans la mesure où la migration de main-d'œuvre peut avoir un caractère temporaire ou permanent, et compte tenu de l'importance centrale de cette forme de migration, cette question est également traitée au point 5 du présent chapitre.

gration accrue de la vie économique et sociale à l'échelle internationale. Les sociétés multinationales offrent des opportunités d'emploi et séduisent des employés partout dans le monde, souvent pour une embauche temporaire nécessitant un transfert dans les règles d'un pays à l'autre. Des services sont offerts par-delà les frontières dans des secteurs qualifiés et moins qualifiés comme la comptabilité, le droit, la médecine, la technologie de l'information, les soins infirmiers, les travaux domestiques et la construction. Les travailleurs migrants saisonniers offrent la base de main-d'œuvre de bon nombre d'exploitations agricoles. Les opportunités en termes d'éducation et de formation ont pris une envergure véritablement internationale dans de nombreux domaines.

Au nombre des migrants temporaires, qui présentent des statuts très divers, il faut notamment compter les touristes, les étudiants, les hommes d'affaires qui ne séjournent que brièvement dans un pays, les personnes disposant de compétences spéciales telles que directeurs, universitaires et médecins, celles qui apportent une contribution sociale ou culturelle à la communauté, telles que les journalistes ou les personnes participant au tournage d'un film, les sportifs, les religieux, les conférenciers ou encore les personnes participant au développement des relations internationales telles que les diplomates et autres personnes prenant part à des programmes d'échange.

La gestion efficace de la migration temporaire offre aux Etats la possibilité de canaliser les migrations de manière à satisfaire tout un éventail de priorités en termes de besoins et de politique intérieure, comme celles du marché du travail à court terme ou l'acquisition/l'amélioration de savoir-faire, de compétences et de ressources par le biais de la formation et du travail à l'étranger. Différents critères et conditions peuvent être mis au point pour chaque catégorie de migration temporaire. Les éléments clés d'un programme global et équilibré de migration temporaire sont la transparence, le rejet de la discrimination, l'ordre, l'efficacité, la fiabilité et la sécurité.

Pratiques efficaces concernant la migration temporaire:

- ◆ Encouragement à l'utilisation de certaines formes de migration temporaire, comme la migration de courte durée ou dans le cadre d'un projet donné, pour répondre aux besoins du marché du travail, améliorer les connaissances des nationaux des pays d'origine, et en particulier des pays en développement et de ceux dont l'économie est en transition, par le biais de la coopération et par la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux.

- ◆ Facilitation de consultations régulières sur une base bilatérale ou multilatérale afin de recenser et de satisfaire des besoins migratoires temporaires en ayant recours à des filières conçues à cet effet, notamment en application d'accords bilatéraux ou multilatéraux.
- ◆ Recensement des secteurs d'emploi considérés comme appropriés pour des travailleurs immigrés temporaires.
- ◆ Définition des catégories de migrants temporaires en fonction des objectifs spécifiquement poursuivis, par exemple dans le domaine des affaires, à des fins de regroupement familial ou pour effectuer des études.
- ◆ Application de mesures visant à permettre et à faciliter la migration temporaire et les séjours multiples de courte durée, notamment à l'aide de systèmes efficaces d'enregistrement et par la délivrance de visas à entrées multiples, sur la base de la technologie disponible et du partage d'informations à l'adresse des touristes, des hommes d'affaires, des personnes rendant visite à des membres de leur famille et dans d'autres cas de séjour de durée limitée.
- ◆ Fourniture d'informations claires, accessibles et simples à consulter concernant les opportunités et les procédures à observer dans le cadre des formules de migration temporaire, les droits des migrants et leurs responsabilités, ainsi que les moyens d'accéder à ces informations, notamment par des structures telles que les centres d'information aux migrants.
- ◆ Mise en œuvre de programmes de migration temporaire accordant aux migrants temporaires un statut légal sûr, avec des droits et des responsabilités reflétant leur statut temporaire.
- ◆ Promotion et mise en œuvre de mesures destinées à garantir que la migration temporaire garde son caractère temporaire, par exemple en subordonnant l'autorisation de réadmission à un retour dans les délais prévus.
- ◆ Pour les Etats appliquant des programmes de migration temporaire comme "antichambre" possible de la migration définitive, articulation de conditions claires dans lesquelles les personnes remplissant les conditions requises pourront obtenir le statut de résident permanent.
- ◆ Encouragement à la collecte et à l'analyse de données concernant la migration temporaire.

(1) Migration aux fins d'étude ou de formation

Les programmes d'étude et de formation peuvent constituer une source importante d'acquisition et de transfert de savoir-faire, à la fois pour un marché du travail international dynamique et pour la promotion du développement dans les pays d'origine. Les étudiants et les stagiaires étrangers peuvent servir de relais entre les pays d'origine et les pays d'accueil dans le domaine commercial et contribuer à la création d'opportunités économiques mutuellement bénéfiques. De plus, les programmes d'étude et de formation favorisent la compréhension des autres sociétés et cultures.

Pratiques efficaces concernant la migration aux fins d'étude et de formation:

- ◆ Coopération internationale renforcée dans la facilitation de l'enseignement et de la formation culturelle, professionnelle et autres aux moyens d'accords portant sur des séjours de courte durée et des bourses, les participants étant censés regagner leur pays d'origine à la fin de leurs études ou de leur formation.
- ◆ Etude de la possibilité d'accorder aux étudiants étrangers l'accès au marché du travail du pays hôte pendant leurs études, pour leur permettre d'acquérir une expérience de travail pratique.
- ◆ Etude de la possibilité d'une reconnaissance mutuelle des qualifications et des titres.
- ◆ Etude des possibilités d'accorder aux étudiants des formules favorisant leur retour et leur réintégration, par exemple des opportunités d'emploi, des hausses de salaire, des fonds spécialement réservés à leur intention et des bourses.
- ◆ Etude de la possibilité de mettre sur pied des programmes permettant de maintenir la communication avec les étudiants à l'étranger et de leur proposer des mesures de réintégration et d'aide à l'emploi à leur retour.

(2) Migration pour affaires et tourisme

La mondialisation de l'économie a entraîné une très grande mobilité de la communauté internationale des affaires et du commerce et un besoin correspondant de moyens sûrs, transparents, efficaces, faciles d'accès et fiables pour faciliter les voyages d'affaires internationaux et les séjours temporaires à l'étranger. Qu'il s'agisse d'hommes d'affaires en déplacement, d'employés de

multinationales transférés à l'étranger ou de titulaires de postes à l'étranger embauchés sur un contrat de courte durée, la mobilité du personnel des sociétés commerciales et autres personnes engagées à l'étranger dans le cadre de contrats de travail temporaire exige une attention et une coopération concertées au niveau international.

Le tourisme constitue un volet important et en expansion du déplacement des populations. Il représente une source appréciable de revenus pour de nombreux Etats, indépendamment de leur niveau de développement. Il pèse d'un poids certain sur les dispositions en matière d'admission et les structures qui s'y rapportent, et constitue un vecteur d'échanges transculturels.

Pratiques efficaces concernant la migration pour affaires et le tourisme:

- ◆ Contribution à une interprétation positive du tourisme en tant que source de revenus et d'échanges culturels pour les industries nationales, régionales et locales.
- ◆ Promotion d'accords réciproques entre Etats dans le domaine du tourisme.
- ◆ Encouragement aux efforts de consultation et de collaboration entre Etats pour mettre au point des mécanismes devant faciliter les voyages d'affaires dans des buts déterminés, tels que les visas pour hommes d'affaires permettant d'entrer dans plusieurs pays.
- ◆ Facilitation d'accords bilatéraux et multilatéraux d'embauche temporaire devant répondre aux besoins du marché du travail et de l'emploi et renforcer la sécurité et la prévisibilité des déplacements, de l'accès et des traitements à l'étranger.
- ◆ Promotion des plans d'intégration économique régionale destinés à faciliter les échanges commerciaux à l'intérieur des régions.

(3) Visites familiales

Les visites familiales temporaires permettent aux migrants de maintenir des liens avec les membres de leur famille dans le pays d'origine et de contribuer ainsi à leur bien-être. En retour, cela peut avoir des effets positifs sur les sociétés d'accueil. Les opportunités de visites familiales régulières et prévisibles peuvent contribuer à réduire les cas de séjour illégalement prolongés ou d'entrées irrégulières.

Pratiques efficaces concernant les visites familiales:

- ◆ Facilitation des contacts familiaux et des visites temporaires.
- ◆ Mise en place de mesures adéquates visant à éviter les retards prolongés au niveau de l'admission des membres de la famille proche.

b. Migration permanente

La facilitation de la migration permanente est souvent envisagée dans le but de constituer ou de reconstituer une base démographique, de renforcer la compétitivité économique, de permettre le regroupement familial et de satisfaire des objectifs humanitaires. Les défis essentiels à relever dans ce domaine concernent surtout la manière de concevoir et de mettre en œuvre une politique équitable et transparente de migration permanente qui puisse répondre de manière flexible aux besoins économiques, humanitaires, démographiques, et à ceux du marché du travail et de l'unité familiale.

(1) Programmes d'immigration

Les programmes d'immigration peuvent contribuer à remédier aux conséquences des tendances démographiques et à répondre aux besoins du marché du travail de manière planifiée, équilibrée et prévisible. Ces programmes peuvent être dictés par l'offre, lorsque les migrants sont sélectionnés selon des critères de sélection préalablement déterminés, ou par la demande, lorsque les migrants offrent leurs services sur la base d'offres d'emploi confirmées.

Pratiques efficaces concernant les programmes d'immigration:

- ◆ Mise au point de programmes d'immigration permettant d'élaborer et de rendre publics, dans la transparence, les critères et les procédures d'admissibilité et d'éviter les dépenses et les retards administratifs inutiles.
- ◆ Etude de la possibilité de mettre à la disposition des migrants des programmes d'avant-départ pour les préparer à leur insertion dans la société d'accueil, par exemple par des cours de langue et d'orientation culturelle, mais aussi des programmes faisant suite à leur arrivée dans le pays d'accueil, pour faciliter leur intégration et leur adaptation à la nouvelle société, les dépenses correspondantes étant supportées par l'employeur parrainant le programme, les membres de la famille ou les nouveaux immigrés.

- ◆ Fourniture d'un accès à des prestations telles que soins de santé, enseignement et emploi, en vue de faciliter l'intégration.
- ◆ Fourniture aux migrants d'informations claires, accessibles et aisément compréhensibles concernant les voies légales d'immigration à titre permanent.

(2) Regroupement familial

La famille est l'unité de base de la société et mérite à ce titre une protection et une attention spéciales. Le regroupement familial contribue à l'intégration des migrants dans la communauté d'accueil et peut encourager la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique.

Pratiques efficaces concernant le regroupement familial:

- ◆ Facilitation du regroupement familial pour les membres de la famille proche des migrants ayant un statut de résident permanent ou remplissant les conditions pour obtenir un tel statut.
- ◆ Application de mesures visant à effectuer les regroupements familiaux de manière positive, humaine et rapide, surtout dans le cas des enfants.
- ◆ Examen de la possibilité d'un processus de parrainage pour le regroupement familial, précisant qui est habilité à parrainer un membre d'une famille et dans quelles circonstances.
- ◆ Examen de la possibilité de limiter les refus de demandes de regroupement familial à un certain nombre de considérations telles que la sécurité, la criminalité grave, les menaces pour la santé publique ou les systèmes de santé publique ou une capacité insuffisante d'autonomie financière.
- ◆ Examen de la possibilité d'harmoniser la définition de l'unité familiale, en tenant compte des différentes normes culturelles.

(3) Réinstallation à titre humanitaire

La réinstallation dans un pays tiers des réfugiés et de certaines autres personnes ayant besoin d'une protection internationale est un élément important dont dépend toute décision d'intervention dans une crise humanitaire. La réinstallation n'est pas une exigence de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et par conséquent, elle constitue une activité bénévole des Etats visant à mettre au point des programmes de réinstallation

pour raisons humanitaires. Elle peut être utilisée en guise soit de protection, soit de solution durable. Un certain nombre de pays ont également réalisé avec succès des programmes de protection consistant à extraire des réfugiés potentiels directement depuis les pays où ils sont persécutés.

Pratiques efficaces concernant les réinstallations humanitaires:

- ◆ Consultations régulières entre les Etats, le HCR et les autres parties prenantes concernées, afin de recenser les besoins en matière de réinstallations humanitaires de manière globale et équilibrée et de mettre au point des approches concertées pour y répondre.
- ◆ Clarification des rôles et des responsabilités respectifs des partenaires du processus de réinstallation, en vue de faciliter des réinstallations planifiées, ordonnées et sûres des cas humanitaires identifiés.
- ◆ Préparation des personnes à leur réinstallation par l'organisation de cours de langue et d'orientation culturelle et par la fourniture de soins médicaux et mentaux appropriés, ainsi que par une assistance après l'arrivée sous la forme d'une formation professionnelle et d'une aide à la recherche d'un emploi, afin de faciliter l'intégration sociale, culturelle et économique dans la nouvelle société et de favoriser la prise rapide d'autonomie.

5. Migration de main-d'œuvre¹⁰

Les économies nationales de par le monde sont tributaires des travailleurs migrants, que ce soit dans les pays de destination pour combler les lacunes en termes de compétences ou de manque de main-d'œuvre, ou dans les pays d'origine, pour l'acquisition de compétences, de formations, d'investissements, et de devises par le biais des rapatriements de fonds. Les demandes qu'entraînent une économie et une main-d'œuvre de plus en plus globalisées, à quoi s'ajoutent les disparités persistantes sur le plan des tendances démographiques, du développement, des richesses, de la stabilité politique et des revenus, conduisent un grand nombre de personnes à partir en quête d'un emploi dans un autre pays que le leur, et ce sur une échelle qui dépasse les capacités des structures existantes et officiellement recensées des marchés du

¹⁰ La migration économique ou de main-d'œuvre peut revêtir un caractère temporaire ou permanent et, en conséquence, elle est ici traitée distinctement, en plus de l'alinéa consacré à la migration temporaire sous le point 4.

travail. Il en résulte une dépendance croissante de bon nombre d'employeurs et d'économies à l'égard du travail des migrants en situation irrégulière, considérés comme une source de main-d'œuvre bon marché et fiable. Ceux-ci sont cependant en situation de vulnérabilité et d'exploitation.

La migration de main-d'œuvre régulée peut aider à garantir la disponibilité de la main-d'œuvre lorsque le pays hôte en a besoin, offrir la sécurité aux migrants et régulariser l'afflux des fonds rapatriés par les travailleurs migrants. Elle peut en outre contribuer à prévenir ou endiguer la migration irrégulière. Le défi qui est posé aux décideurs est celui d'évaluer les besoins nationaux en termes de main-d'œuvre et d'élaborer une politique flexible et transparente de migration de main-d'œuvre pour faire face aux besoins intérieurs, en tenant compte des réalités internationales en évolution et des avantages que présente la coopération entre les pays d'origine et de destination s'efforçant de répondre à ces besoins. L'impact économique et le potentiel de la migration de main-d'œuvre, qui sont l'un et l'autre significatifs, ainsi que la manière de gérer cette forme de migration de la manière la plus avantageuse doivent cependant prendre en compte la dimension humaine du phénomène.

Pratiques efficaces concernant la migration de main-d'œuvre:

- ◆ Etude de la possibilité de mettre au point des mesures nationales visant à réguler l'offre et la demande de ressources humaines qui soient liées aux efforts bilatéraux et multilatéraux et élaborées en consultation avec les principales parties prenantes.
- ◆ Examen des régimes de migration de main-d'œuvre mis en place à l'intention des travailleurs migrants hautement qualifiés, qualifiés et peu qualifiés, développés de manière systématique pour répondre à la demande de main-d'œuvre dans les pays de destination et à la pénurie d'emplois par rapport à l'offre de main-d'œuvre dans les pays d'origine.
- ◆ Examen de programmes bilatéraux visant à répondre aux besoins spécifiques tant des pays d'origine que des pays de destination, tenant compte des droits et responsabilités de toutes les parties et assurant la protection des travailleurs migrants, notamment en veillant ce qu'ils aient accès aux services consulaires du pays d'origine.
- ◆ Transparence de la législation et des procédures définissant les différentes catégories de travailleurs migrants, les critères de sélection, ainsi que la durée et les conditions du séjour.

- ◆ Etude de la possibilité d'organiser des consultations tant au niveau national qu'au niveau international, pour réunir des fonctionnaires des administrations de tutelle afin de traiter des questions liées au marché du travail et à la migration de main-d'œuvre.
- ◆ Echange renforcé d'informations et consultations plus systématiques sur la politique, la législation et les procédures afin d'identifier les trop-pleins et les pénuries sur les marchés du travail respectifs, ainsi que les possibilités offertes de faire concorder l'offre et la demande de main-d'œuvre.
- ◆ Etude de l'application de mesures visant à préparer les travailleurs migrants potentiels à l'entrée sur un marché du travail étranger et à organiser une assistance d'avant-départ, par exemple sous la forme de cours de langue et d'orientation culturelle, ou de formation professionnelle, selon les besoins.
- ◆ Fourniture d'informations aux travailleurs migrants sur le départ concernant les conditions de travail, la santé et la sécurité, les droits des travailleurs et les structures vers lesquelles ils peuvent se tourner pour obtenir de l'aide dans le pays de destination.
- ◆ Examen des mesures de reconnaissance mutuelle des qualifications.
- ◆ Examen de programmes visant à favoriser l'acquisition de compétences et de plans d'épargne et d'investissement susceptibles de constituer une incitation et un encouragement aux migrants désireux de regagner leur pays d'origine.
- ◆ Protection des travailleurs migrants par la mise en œuvre de campagnes d'information publique visant à susciter une prise de conscience des droits des migrants et à faire en sorte que ceux-ci bénéficient des avantages sociaux et professionnels auxquels ils peuvent prétendre.
- ◆ Faire en sorte que les travailleurs migrants autorisés puissent bénéficier du traitement accordé aux travailleurs du pays hôte, notamment en ce qui concerne l'accès à la formation, le salaire minimum garanti, le nombre plafonné d'heures de travail quotidiennes, l'interdiction du travail des enfants et le droit de se syndiquer.
- ◆ Adoption de mesures garantissant le respect des droits des travailleuses migrantes.

- ◆ Garantie du plein accès des travailleurs migrants temporaires à l'assistance consulaire.
- ◆ Adoption de mesures portant sur l'intégration des travailleurs migrants en vue d'encourager l'acceptation culturelle et de faire en sorte que les droits des migrants et des membres de leur famille soient respectés et protégés.
- ◆ Application de mesures portant sur la reconnaissance et l'utilisation facilitée, dans leur pays de destination, des compétences des travailleurs hautement qualifiés.
- ◆ Etude de la possibilité de fournir aux candidats migrants des informations sur les vacances d'emploi, sur les exigences en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et sur d'autres informations pratiques, telles que les taxes et impôts et les régimes de licence.
- ◆ Encouragement à la réalisation d'enquêtes et d'analyses concernant la place qu'occupent les travailleurs migrants sur le marché local du travail.

6. Migration irrégulière

116

La migration irrégulière revêt différentes formes qui vont de l'évitement des contrôles exercés aux frontières à l'utilisation de faux documents, en passant par le dépassement du séjour autorisé dans le pays hôte. La migration irrégulière résulte du choix volontaire des personnes partant en quête de meilleures conditions de vie pour elles-mêmes et leurs familles, ainsi que des facteurs d'incitation que sont les conflits armés, les violations des droits de l'homme, la dégradation de l'environnement ou le manque cruel d'opportunités économiques. Par conséquent, les mesures à prendre en la matière doivent tenir compte de ces causes profondes.

Bien souvent, dans l'opinion publique, les formes abusives de migration irrégulière sont directement associées aux migrants eux-mêmes et à la migration en général, ce qui a pour effet de donner de l'ensemble des immigrés une image négative et d'alimenter les sentiments xénophobes. Cela conduit en outre à ce que la contribution positive que peuvent apporter les migrants à la société de leur pays d'accueil soit moins bien perçue.

Les organisations criminelles qui s'adonnent à la traite et au trafic illicite de migrants exercent dans le domaine de la migration irrégulière une pression

qui ne se relâche jamais, et il en résulte une augmentation alarmante des cas de violation des procédures gouvernementales, de mise en péril de la sécurité collective et d'exploitation des migrants.

Des politiques migratoires plus systématiques et plus complètes s'imposent pour prévenir ou endiguer les flux de migration irrégulière eu égard à l'interaction entre les mouvements de population et les autres domaines du ressort des pouvoirs publics. L'un des principaux défis auxquels sont confrontés les gouvernements est celui de conférer transparence et crédibilité à leurs actions de gestion des flux irréguliers de migrants en mettant sur pied des régimes officiels d'admission et de séjour et en donnant des informations claires sur ces régimes tout en déployant des mesures pour décourager les mouvements irréguliers.

a. Traite des personnes et trafic illicite de migrants

Avec la place croissante qu'occupent la traite et le trafic illicite dans l'ordre du jour politique, les complexités énormes qui leur sont inhérentes se révèlent de façon plus évidente. Les protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée font une distinction dans les termes entre le cas d'une personne qui s'est volontairement prêtée à un trafic illicite dont elle a elle-même fait l'objet et celui d'une personne ayant été victime de trafiquants. Ces deux protocoles offrent une base solide pour agir au niveau de ces phénomènes. Un nombre croissant d'Etats observent que leur capacité de gestion des frontières et de protection de leurs populations est contestée par les trafiquants et les passeurs, et ils reconnaissent que davantage d'efforts doivent être déployés pour susciter une prise de conscience, combattre et prévenir la traite des personnes et le trafic illicite de migrants, protéger les victimes et poursuivre les auteurs de ce trafic.

117

Pratiques efficaces concernant la traite des personnes et le trafic illicite de migrants:

- ◆ Ratification et application du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants et du Protocole contre le trafic de migrants par terre, air et mer, qui complètent l'un et l'autre la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000.
- ◆ Application de mesures visant à prévenir la traite des personnes, quels qu'en soient les motifs, qu'il s'agisse d'exploitation sexuelle ou autre.

- ◆ Participation de toutes les parties prenantes concernées, et notamment des organisations internationales et régionales, de la société civile et du secteur privé, aux activités de prévention et de lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants.
- ◆ Adoption d'une législation efficace, prévoyant des sanctions à l'encontre de ceux qui exploitent les migrants ou participent à la traite des êtres humains, mais aussi de ceux qui tirent profit de la traite et du trafic illicite d'êtres humains.
- ◆ Renforcement de la coopération, tant bilatérale que multilatérale, et de l'assistance mutuelle entre toutes les autorités compétentes, dans le but de prévenir et de combattre les activités criminelles, notamment la traite des êtres humains, souvent liée à la migration irrégulière.
- ◆ Renforcement des efforts visant à susciter une prise de conscience à tous les niveaux, notamment par des campagnes d'information publiques, des efforts de formation et de diffusion d'informations, et à faire largement prendre conscience des effets néfastes du trafic illicite, de la traite des êtres humains et des violations qui l'accompagnent, mais aussi de l'assistance que peuvent trouver les victimes de la traite, afin de décourager ceux qui envisagent de se rendre clandestinement à l'étranger et de mettre en garde ceux qui constituent une proie potentielle pour les trafiquants, en particulier les femmes et les enfants.
- ◆ Facilitation d'un échange bilatéral et multilatéral d'expériences et d'informations au niveau opérationnel, afin d'améliorer la base de connaissances sur la traite et d'obtenir un tableau plus complet des activités de trafic illicite et de traite, et d'améliorer la coopération interétatique, notamment au niveau de la vérification des identités et des documents.
- ◆ Assistance mutuelle dans les questions criminelles en vue de la poursuite et de la condamnation des trafiquants, surtout ceux appartenant à des groupes criminels internationaux organisés, et adoption des mesures nationales adéquates pour fournir une telle assistance, notamment, si nécessaire, dans le domaine du renforcement des capacités.
- ◆ Adoption d'une législation nationale autorisant la confiscation des gains découlant directement ou indirectement du trafic illicite de

migrants, ainsi que des moyens de transport détenus en propriété par les trafiquants ou leurs complices et qui sont utilisés pour le trafic illicite de migrants.

b. Protection des victimes de la traite des personnes

Davantage d'efforts s'imposent pour assister et protéger les victimes de la traite de personnes qui sont de plus en plus reconnues comme des victimes de crimes graves. Les besoins de protection et d'assistance des victimes de la traite peuvent porter sur le logement, les soins médicaux et les conseils, la protection des témoins, l'accès aux procédures et à l'assistance juridique, y compris l'accès à la procédure de demande d'asile et l'aide au retour et à la réintégration dans leur pays d'origine.

Pratiques efficaces concernant les victimes de la traite des personnes:

- ◆ Adoption d'une législation nationale précisant les mesures, les structures et les ressources nécessaires à la protection et à l'assistance des victimes de la traite, notamment le droit à la résidence temporaire dans les pays de destination, l'accès à la protection juridique prévue, une assistance dans le pays hôte, par exemple sous la forme d'un interprète, et une aide au retour et à la réintégration dans le pays d'origine.
- ◆ Application de mesures faisant clairement la distinction entre le trafiquant et la personne victime de la traite pour ce qui concerne les principes, la protection nécessaire, ainsi que le type et le niveau de sanction applicable.
- ◆ Adoption d'une législation appropriée pour assurer la protection des droits humains des migrants, indépendamment de leur statut au regard de la loi, particulièrement ceux ayant été victimes de trafiquants.
- ◆ Coopération avec les Etats dont les nationaux ont été victimes de trafiquants dans la mise au point de programmes de retour et de réintégration des victimes.
- ◆ Protection des victimes et autres témoins désireux de faire une déposition contre les trafiquants afin de contribuer à leur condamnation et leur emprisonnement et de ceux devant témoigner au tribunal contre des trafiquants et des passeurs.

7. Droits humains des migrants

Le respect et la protection des droits de l'homme et de la dignité des migrants sont au cœur d'une gestion efficace des migrations. Les normes relatives aux droits de l'homme revêtant un caractère général et, dans des cas plus restreints, s'appliquant spécifiquement au traitement des migrants, ont été adoptées par un certain nombre d'Etats sous la forme de conventions diverses protégeant les droits en question et, dans d'autres cas, font partie du droit coutumier international. Ces normes ont été adoptées par les Etats en reconnaissance des valeurs partagées et en gage d'adhésion aux normes fondamentales en matière de liberté individuelle et de bien-être. Une politique migratoire fondée sur le respect des droits de l'homme, la démocratie et le règne du droit contribuera au respect, à la tolérance et à l'estime de la société pour les migrants.

a. Droits humains

Les Etats sont confrontés à des défis croissants en termes de protection des droits humains des migrants. Parmi ces défis, il faut citer une tendance accrue à la discrimination sur fond de xénophobie, l'exploitation, les violations des normes internationales du travail et autres abus, notamment ceux commis par les trafiquants d'êtres humains. Les migrants se trouvant en situation irrégulière doivent pouvoir jouir de leurs droits humains, mais dans la pratique ils sont particulièrement vulnérables à la discrimination et à l'exploitation et n'ont pas accès à tout un ensemble de services sociaux et autres formes de protection de la société hôte. Un défi essentiel à relever pour les Etats est celui de prévenir et de combattre les tendances racistes et xénophobes à l'égard des migrants.

Pratiques efficaces concernant les droits humains des migrants:

- ◆ Adhésion aux instruments juridiques existants en matière de droits de l'homme et application effective desdits instruments au niveau national.
- ◆ Adoption et application de mesures visant à prévenir les violations des droits humains des migrants, ainsi que leur exploitation, et à faire en sorte que leurs droits humains soient protégés à tous les stades du processus migratoire, y compris au stade de l'expulsion.
- ◆ Efforts visant à ce que les besoins particuliers des femmes et des enfants, des personnes âgées et des handicapés reçoivent une attention particulière.

- ◆ Distribution d'informations concernant les droits humains des migrants, dans le but de promouvoir le respect de leur dignité et de combattre les attitudes d'hostilité à leur égard, en plus d'informations concernant les obligations et les responsabilités des migrants dans le pays d'accueil et à l'égard de ce dernier.
- ◆ Application dans le droit national et la pratique nationale des normes et des principes internationaux en matière de droits de l'homme, notamment en offrant des opportunités de formation aux fonctionnaires et en mettant en place des mécanismes efficaces de répression et de supervision à la fois au sein des administrations gouvernementales et des systèmes judiciaires nationaux.
- ◆ Application de mesures visant à assurer un accès efficace des migrants aux institutions judiciaires et la réparation des violations de leurs droits humains, notamment sous la forme d'un dédommagement éventuel des victimes et de sanctions contre les auteurs de telles violations.
- ◆ Application de mesures destinées à garantir la délivrance de tous les documents nécessaires à la jouissance et à l'exercice des droits légaux devant assurer à chacun le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.
- ◆ Encouragement au respect, de la part des autorités compétentes d'un Etat ayant placé un migrant en détention, des obligations qui leur incombent en matière d'assistance consulaire et de protection.
- ◆ Soutien aux institutions de la société civile dans leurs efforts visant à promouvoir la compréhension et le respect des droits humains des migrants.

b. Principe de non-discrimination

Le principe de non-discrimination est fondamental en droit international et il s'applique aux migrants comme aux citoyens, sans toutefois s'opposer à la distinction entre nationaux et migrants, dans la mesure où les migrants dûment installés, les migrants temporaires et les migrants sans papiers ne jouissent pas des mêmes droits. De manière générale, les distinctions à faire entre les uns et les autres doivent revêtir un caractère raisonnable, en ce sens qu'elles doivent servir des buts gouvernementaux légitimes auxquels correspondent des mesures s'accordant dans la même proportion au statut du

migrant. L'application d'instruments internationaux applicables, favorisant le respect du principe de non-discrimination et l'incorporation de ces normes dans la législation et la pratique nationales est un élément important d'une politique efficace de gestion des migrations.

Pratiques efficaces concernant le principe de non-discrimination:

- ◆ Application de mesures visant à assurer un traitement approprié des migrants, indépendamment de leur statut, et à prévenir les actes et les politiques racistes ou xénophobes, tout en agissant pour la suppression des pratiques discriminatoires à l'encontre des migrants.
- ◆ Application de mesures visant à faire en sorte que les non-nationaux comme les nationaux soient protégés contre les discriminations sur la base de la race, de la religion, du sexe, de l'origine nationale et d'autres motifs.
- ◆ Adoption de mesures visant à assurer le respect de l'intégrité physique, de la dignité, des croyances religieuses et des valeurs culturelles des migrants et de leur famille.
- ◆ Promotion, en particulier, de la protection des personnes appartenant à des minorités contre les traitements discriminatoires injustifiés.
- ◆ Adoption et application de mesures visant à accorder aux migrants de longue durée les mêmes droits, la même protection et les mêmes libertés, selon le droit national et international, que ceux dont jouissent les autres citoyens, les résidents permanents et les personnes résidant légalement dans le pays.

122

c. Principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement, dans le droit international des réfugiés, interdit le renvoi d'un réfugié dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient mis en péril en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques. Ce principe est la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés et est largement considéré comme faisant partie du droit coutumier international. Le droit international interdit en outre le renvoi de toute personne dans un lieu où elle risquerait d'être torturée ou traitée de manière cruelle ou inhumaine. De vraies sauvegardes contre le refoulement sont un élément nécessaire de tout système national ou international de gestion des migrations.

Pratiques efficaces concernant le principe de non-refoulement:

- ◆ Etude de l'adoption et de l'application d'une législation et de mécanismes destinés à assurer la protection des réfugiés contre le refoulement.
- ◆ Etude de l'adoption et de l'application d'une législation et de mécanismes destinés à faire en sorte que les migrants ne soient pas renvoyés vers un lieu où ils risqueraient d'être torturés ou traités de manière cruelle ou inhumaine.

d. Apatridie

La Déclaration universelle des droits de l'homme précise que "tout individu a droit à une nationalité" et que "nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité". Pourtant, bon nombre de migrants ne jouissent toujours pas de la sécurité et de la protection que peut conférer la nationalité, et le processus d'acquisition de la nationalité peut s'avérer long et complexe. L'apatridie peut avoir de nombreuses causes: une personne peut être amenée à perdre sa nationalité sans avoir pu en obtenir une nouvelle à la suite d'un séjour prolongé à l'étranger ou d'un mariage (suivi d'un divorce) avec une personne d'une autre nationalité, ou à la suite d'une démarche individuelle de renonciation à la nationalité d'origine, effectuée sans avoir obtenu une autre nationalité au préalable. Bien que tout enfant ait le droit d'avoir une nationalité, les enfants nés de parents apatrides peuvent s'en trouver dépourvus. L'un des objectifs d'une politique migratoire dûment gérée consiste à éviter les situations dans lesquelles les migrants se trouvent arbitrairement ou accidentellement privés de nationalité, afin de protéger les droits des migrants considérés individuellement et de faciliter leur identification, ainsi que l'application des politiques et la gestion des services gouvernementaux.

Pratiques efficaces concernant l'apatridie:

- ◆ Adoption de mesures appropriées aux niveaux national et international visant à prévenir et réduire les cas d'apatridie, et à conférer un statut légal aux apatrides – notamment en adhérant à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, et autres instruments régionaux visant à prévenir les situations d'apatridie tels que la Convention américaine des droits de l'homme de 1969, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990, et la Convention européenne sur la

nationalité de 1997, sans oublier l'application des lois nationales par lesquelles ces différents instruments prennent effet dans la pratique.

- ◆ Examen de la possibilité d'appliquer des procédures simplifiées dans le but de faciliter l'acquisition de la nationalité par les migrants qui, sans cela, seraient apatrides.
- ◆ Examen de la possibilité de légiférer aux fins d'enregistrer toutes les naissances survenant sur le territoire et d'accorder la nationalité aux enfants nés ou trouvés sur le territoire et qui, sans cela, seraient apatrides, comme le prévoit l'article 7 de la Convention sur les droits de l'enfant.

e. Déplacements internes

Les déplacements internes résultant de conflits, de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et d'autres violations des droits sont devenus la principale expression des migrations forcées et n'ont pas cessé de gagner en ampleur et en complexité. Si la responsabilité de la protection des personnes déplacées à l'intérieur des frontières incombe d'abord et avant tout aux gouvernements nationaux et aux autorités locales, cette question revêt un intérêt croissant et apparaît de plus en plus à la fois comme un problème interne et comme une question méritant à juste titre l'intérêt et l'intervention de la communauté internationale. Le Représentant spécial du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays a mis au point et publié des *Principes directeurs relatifs aux déplacements internes* qui sont censés guider les gouvernements ainsi que les institutions internationales en vue d'offrir aide et protection aux déplacés internes. Les Principes directeurs recensent les droits et les garanties relatifs à la protection des personnes contre les déplacements forcés, ainsi qu'à leur protection et à l'assistance qu'il convient de leur apporter durant leur déplacement comme pendant leur retour ou leur réinstallation, et au cours de la phase de réintégration.

Pratiques efficaces concernant les déplacements internes:

- ◆ Promotion et adoption de mesures visant à assurer la protection et l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur des frontières, y compris de la part des autorités nationales, en leur qualité de ressortissants de l'Etat dans lequel elles se trouvent.
- ◆ Diffusion et promotion des "Principes directeurs relatifs aux déplacements internes", en ce compris la formation des agents gouvernemen-

taux, inter-gouvernementaux et non gouvernementaux en vue de l'application desdits principes.

8. *Asile et protection internationale des réfugiés*

La situation particulière des réfugiés et autres personnes déplacées de force et chassées de leurs foyers et de leur pays d'origine par les persécutions, le climat général de violence, les conflits et les violations des droits de l'homme fait d'eux des personnes particulièrement vulnérables méritant une protection internationale de la part des Etats et de la communauté internationale. Toutefois, les réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale se trouvent fréquemment mêlés, dans leur migration, à des groupes hétéroclites de migrants. Il apparaît de plus en plus important aujourd'hui que toutes les parties prenantes acquièrent une meilleure perception de l'interface asile/migration et qu'elles soient en mesure de mieux la gérer. Dans leur quête des moyens devant permettre de gérer plus efficacement les migrations, les Etats doivent aussi être en mesure d'assurer la protection des réfugiés et autres personnes ayant besoin d'une protection internationale et de trouver à leur situation des solutions durables.

Entre 2000 et 2002, bon nombre de problèmes essentiels ont été réglés dans le cadre de consultations mondiales dont le HCR avait pris la tête, ces consultations ayant engagé les Etats et les autres partenaires dans un vaste dialogue sur les problèmes contemporains liés à la protection des réfugiés. L'un des résultats les plus importants de ce processus de consultations mondiales est l'Agenda pour la protection, qui se compose d'une déclaration des Etats parties et d'un programme d'action identifiant un large éventail d'objectifs spécifiques et d'activités correspondant à six buts interdépendants. Ainsi, le But 2 qui porte sur la protection des réfugiés dans le cadre de mouvements migratoires plus larges, présente un intérêt tout particulier si l'on s'intéresse aux pratiques efficaces en matière de gestion des migrations où sont prises en compte les préoccupations relatives à la protection des réfugiés.

Etant donné qu'il s'agit, avec cet *Agenda international pour la gestion des migrations*, de se doter d'un instrument qui soit complémentaire du processus relatif à l'Agenda pour la protection et qui ne fasse pas double emploi avec ce dernier, **nous reproduisons ici les principaux intitulés figurant sous le But 2 de l'Agenda pour la protection en tant que pratiques efficaces concernant l'asile et la protection internationale des réfugiés:**

- ◆ Meilleure identification et prise en compte des besoins des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris l'accès à la protection dans le cadre plus large de la gestion des migrations.
- ◆ Renforcement des efforts internationaux pour lutter contre la traite et le trafic de personnes.
- ◆ Amélioration de la compilation des données et de la recherche sur le lien entre l'asile et la migration.
- ◆ Réduction des mouvements irréguliers ou secondaires.
- ◆ Intensification du dialogue et de la coopération entre le HCR et l'OIM.
- ◆ Campagnes d'information visant à garantir que les migrants potentiels soient conscients des perspectives de migration légales et des dangers inhérents à la traite et au trafic illicite de personnes.
- ◆ Retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale.

9. *Intégration*

126 L'intégration efficace des migrants est un élément important de toute approche globale de la gestion des migrations. L'intégration est un processus bidirectionnel supposant l'adaptation des migrants à la communauté d'accueil et l'adaptation de cette dernière aux immigrés qu'elle accepte en son sein, dans le respect des valeurs de base et des institutions faisant partie du cadre sociétal commun, tout en favorisant les politiques de cohésion dans la diversité. Les politiques et les programmes tendant à encourager l'intégration des migrants autorisés peuvent profiter aux migrants, aux communautés concernées et à la société en général. Des politiques d'intégration dûment planifiées sont essentielles à la stabilité sociale et à la protection des droits et de la dignité des migrants. Le concept d'intégration ne peut pas être défini dans le temps ni dans sa nature, et les politiques en la matière devront donc s'adapter aux changements sociaux en cours. Pour les décideurs, il s'agit de mettre au point des mesures d'intégration répondant à la fois aux besoins et à la volonté de la communauté d'accueil et des immigrés, et aux réalités du pays hôte. Cette tâche peut être facilitée en faisant participer au processus d'intégration les parties prenantes au sein de la société, en particulier les représentants des secteurs privé, politique, social et culturel, ainsi que les migrants eux-mêmes.

Pratiques efficaces concernant l'intégration:

- ◆ Promotion de l'intégration des migrants jouissant du droit de résider durablement dans le pays et facilitation de ce processus d'intégration par des politiques éducationnelles et sociales.
- ◆ Elaboration de politiques et de programmes complets d'intégration axés sur l'intégration linguistique, sociale, sanitaire, éducationnelle, politique et économique et sur le respect des droits humains fondamentaux et de la dignité des migrants.
- ◆ Etude de la possibilité d'élargir certains éléments des programmes d'intégration aux migrants temporaires en vue de leur faciliter la vie dans le pays d'accueil.
- ◆ Mise au point et application de programmes de formation, de cours de langues et de cours d'orientation culturelle dans les pays d'origine afin d'amorcer le processus d'intégration.
- ◆ Encouragement de la participation active des migrants aux programmes d'intégration et donc au processus d'intégration en général.
- ◆ Elaboration de programmes d'intégration envisageant la participation des parties prenantes concernées au sein de la société, et en particulier les représentants des secteurs privé, politique, social et culturel, dans le processus d'intégration, en vue d'obtenir une large base de soutien à l'intégration des migrants.
- ◆ Adoption de mesures visant à élargir le bénéfice des droits sociaux, civils, politiques, économiques et culturels fondamentaux aux migrants en situation régulière et aux membres de leur famille résidant légalement dans le pays hôte.
- ◆ Mise en œuvre de programmes d'intégration évitant la discrimination entre les groupes bénéficiaires, de même qu'entre ces groupes et la population locale.
- ◆ Fourniture et diffusion d'une information appropriée sur les programmes d'intégration et les services offerts aux migrants.
- ◆ Adoption de programmes de lutte contre la discrimination destinés à prévenir la discrimination tant privée que publique.
- ◆ Application d'une politique migratoire nationale accordant un accès général des migrants en situation régulière aux services sociaux.

- ◆ Examen de la possibilité d'accorder aux immigrés le droit de vote aux élections locales et celui d'adhérer à un parti politique.
- ◆ Application de mesures veillant à ce que les migrants reçoivent des soins médicaux et l'attention médicale dont ils ont besoin, sans distinction d'aucune sorte, sinon les seules considérations d'ordre médical.
- ◆ Application de mesures veillant à ce que les enfants aient accès aux structures d'enseignement.
- ◆ Adoption de mesures mettant les structures de formation à la disposition des migrants, en particulier les adolescents et les femmes, dès l'instant où les conditions le permettent.
- ◆ Aide aux migrants s'efforçant de s'intégrer dans la société d'accueil par la recherche d'emplois, notamment par des services de placement et les structures de formation professionnelle et de recyclage.
- ◆ Promotion de mesures axées sur la reconnaissance des qualifications et des compétences des migrants.

10. Naturalisation et citoyenneté

128

Chaque Etat dispose du droit souverain de conférer la nationalité à qui il veut. La possession d'une nationalité confère un sentiment d'appartenance et d'identité, met la personne en droit de se réclamer de la protection de l'Etat et offre une base légale à l'exercice de nombreux droits civils et politiques. Les résidents non nationaux peuvent trouver difficile, voire impossible, de s'engager dans un ensemble d'activités paraissant tout à fait normales pour les citoyens du pays et de s'intégrer pleinement dans la communauté d'accueil. Dans bon nombre de situations, la citoyenneté permet aux personnes de trouver un emploi et un logement, de solliciter les services publics, de participer au processus politique et de s'adresser au système judiciaire. Une politique équitable et transparente doit accorder toute l'attention voulue à l'importance de la citoyenneté en tant qu'élément de la sécurité humaine.

Pratiques efficaces en matière de naturalisation et de citoyenneté:

- ◆ Adoption et diffusion de normes et de procédures claires et transparentes, appliquées équitablement pour l'acquisition de la nationalité par la naturalisation.

- ◆ Examen de la possibilité d'établir un lien entre les politiques relatives à la nationalité, en ce compris la naturalisation, et les programmes d'immigration et d'intégration.
- ◆ Etude de la possibilité d'établir des procédures et des critères de naturalisation pour les migrants de longue durée.
- ◆ Examen des mesures visant à faciliter l'acquisition de la nationalité pour les apatrides.

II. Retour

Dans la majorité des cas, la migration de retour est une démarche spontanée et non assistée, traduisant la décision du migrant de retourner dans son pays d'origine. La politique gouvernementale en matière de gestion des retours – qu'ils soient volontaires ou non et à caractère temporaire ou définitif – fait partie intégrante de la gestion des migrations. Le fondement de toute politique régissant les retours est le droit des Etats hôtes et de transit de déterminer qui est autorisé à séjourner sur leur territoire et l'obligation faite aux pays d'origine de réadmettre leurs nationaux. Dans tous les cas, les politiques et les programmes de retour sont le plus efficaces et le plus durables lorsqu'ils s'effectuent de manière humaine et ordonnée, de façon à exploiter au mieux les possibilités de réinsertion fructueuse dans la communauté d'origine, avec la coopération et la bonne volonté des personnes concernées. Des procédures s'imposent pour maintenir la dignité et le respect des droits humains des migrants rentrant dans leur pays. Les activités de retour exigent que les pays hôtes, les pays d'origine et les pays de transit coopèrent entre eux, en tenant compte des besoins et des préoccupations de chaque pays concerné comme des migrants eux-mêmes.

a. Politique de retour

L'intégrité des systèmes de migration dépend de politiques et de pratiques transparentes, équitables, efficaces et humaines de retour de personnes qui n'ont pas été autorisées à rester dans le pays d'accueil. Des politiques ou des programmes de retour sont mis en œuvre pour le retour de migrants en situation régulière ou irrégulière et leur permettent de rentrer chez eux dans la dignité et la sécurité, en jouissant de l'entier respect de leurs droits humains. Ils peuvent aussi servir de mesure de dissuasion à l'égard de la migration irrégulière en envoyant un signal dans ce sens aux autres migrants clandestins potentiels. Les possibilités d'aide à la réintégration peuvent, s'il y

a lieu, encourager la viabilité des retours. De plus, les programmes de retour temporaires ou définitifs de migrants ayant acquis des compétences à l'étranger peuvent représenter un apport important au développement des pays d'origine.

Pratiques efficaces concernant les politiques de retour:

- ◆ Renforcer la coopération des autorités des pays d'origine, de transit et de destination de manière à gérer efficacement les retours afin de faciliter non seulement ces derniers mais aussi le processus de réintégration.
- ◆ Conclusion d'accords bilatéraux destinés à faciliter les retours volontaires ou imposés de migrants non autorisés, en ce compris des mesures devant permettre des retours en bon ordre et dans des conditions humaines.
- ◆ Encouragement de la participation des migrants à la planification et à la gestion de leur retour et de leur réintégration.
- ◆ Adoption de mesures adéquates devant assurer que les migrants ayant regagné leur lieu d'origine ou leur lieu de résidence habituel ne fassent l'objet d'aucune discrimination, poursuite ou sanction pour avoir quitté leur ancien lieu de résidence.
- ◆ Adoption de politiques migratoires de nature à permettre le transfert des pensions et autres avantages professionnels, ainsi que la transférabilité des avoirs et des compétences, ce qui devrait favoriser et renforcer le caractère durable des retours.
- ◆ Encouragement à la coopération entre pays d'origine et de destination afin de faciliter le respect, par les Etats, de l'obligation qui leur est faite de réadmettre leurs nationaux.
- ◆ Examen de la possibilité d'inclure une clause sur le retour dans les accords ou dispositifs interétatiques de coopération en matière migratoire à caractère général.
- ◆ Examen de mesures relevant des autorités gouvernementales, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et autres parties prenantes compétentes, et ayant pour but de venir en aide aux migrants qui retournent dans leur pays, et ce avant, pendant et après leur retour.

b. Retours volontaires assistés

Le retour volontaire découle du droit inaliénable d'un individu à retourner dans son pays, raison pour laquelle il importe de lui offrir la possibilité de prendre cette décision en connaissance de cause. Lorsque le retour au pays découle du libre choix d'un individu et d'une décision prise en connaissance de cause, la probabilité que ce retour s'effectue en bon ordre et revête un caractère durable est à son maximum. Les retours volontaires assistés permettent à ceux qui en ont fait le choix de se préparer au retour et d'éviter la stigmatisation de l'expulsion, avec les conséquences potentiellement négatives qu'elle peut avoir dans la phase de réintégration. Les retours volontaires assistés sont plus faciles à accepter, politiquement parlant, et plus rentables pour les pays de destination que les expulsions, et ils ont la faveur de bon nombre d'États. Qui plus est, ils assurent l'intégrité des filières régulières de migration et des normes et principes internationaux applicables aux migrants se trouvant en situation irrégulière. Ils peuvent comprendre une aide organisationnelle et financière au retour, ainsi qu'une assistance axée sur la réintégration.

Pratiques efficaces concernant les retours volontaires assistés:

- ◆ Fourniture d'informations objectives et fiables, notamment sur les conditions régnant dans les pays d'origine, et services-conseils devant permettre aux migrants de décider librement et en connaissance de cause de retourner dans leurs pays.
- ◆ Adoption de mesures établissant les conditions et fournissant les moyens devant permettre aux migrants de rentrer volontairement chez eux, dans la sécurité, la dignité et le respect de leurs droits humains.
- ◆ Encouragement à l'engagement actif des migrants dans le processus de planification de leur retour, afin de rendre celui-ci plus facile.

c. Retours forcés

Les retours imposés par les autorités gouvernementales en vertu des lois nationales interviennent lorsque les migrants n'ayant aucun droit légitime à rester sur le territoire du pays hôte se refusent à quitter celui-ci alors qu'ils sont invités à le faire. L'option du retour imposé par la force est considérée par de nombreux pays comme un élément important de toute politique efficace de retour et de tout système approprié de gestion des migrations, en même temps qu'un élément nécessaire pour la crédibilité du système.

L'existence de procédures de retour forcé amène fréquemment les personnes concernées à opter pour un retour volontaire. Il importe que les retours forcés se fassent en sécurité et dans la dignité, en accord avec les droits de l'homme et le droit humanitaire, et que les rapatriés ne se sentent pas stigmatisés pour avoir été rapatriés contre leur gré.

Pratiques efficaces concernant les retours forcés:

- ◆ Encouragement à des politiques de retour forcé qui soient transparentes, humaines et équitables.
- ◆ Encouragement de mesures de nature à assurer des retours forcés s'effectuant en sécurité et dans la dignité.
- ◆ Encouragement de mesures évitant les rapatriements forcés dans des conditions périlleuses.
- ◆ Vérification de la conformité des retours forcés avec les prescriptions du droit international.
- ◆ Application des retours forcés moyennant information complète du pays où doit s'effectuer le retour et en accord avec lui, en recourant à des mesures telles que la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux.

132

d. Retours temporaires

Aujourd'hui, la migration est souvent un phénomène non pas unidirectionnel ou définitif, mais plutôt circulaire. Les retours temporaires permettent aux migrants de maintenir le contact avec leur famille et leur communauté d'origine, tout en gardant l'autorisation de revenir dans le pays hôte. Ils contribuent au renforcement des relations entre les migrants et leurs pays d'origine et facilitent le retour volontaire (final) des migrants.

Pratiques efficaces concernant les retours temporaires:

- ◆ Examen de mesures portant sur l'octroi de visas et autres mesures administratives destinées à faciliter les retours temporaires et la réadmission moyennant, par exemple, la délivrance de visas à entrées multiples si le cas s'y prête.
- ◆ Encouragement de formules permettant le retour temporaire des migrants dans leurs foyers ou dans leur lieu de résidence habituel, sans crainte de ne pas pouvoir être admis à nouveau dans le pays d'accueil.

- ◆ Examen de la possibilité d'offrir des formules de retour temporaire tout en maintenant l'accès à certains avantages offerts par le pays d'accueil.

e. Réintégration des migrants

La réinsertion efficace des migrants dans leurs communautés d'origine est un élément essentiel de leur capacité à mener une vie productive dès leur retour et de la durabilité de celui-ci. Comme dans le cas de l'intégration dans un pays hôte, une réintégration efficace est faite de nombreux éléments, parmi lesquels les conditions sociales, politiques et économiques, et exige l'engagement actif du migrant. La réintégration productive dans l'activité économique et sociale locale permet au migrant d'assurer son autonomie et au pays d'origine d'utiliser plus efficacement son savoir-faire, son expérience et les ressources qu'il a acquises dans le pays hôte. Les programmes facilitant la réintégration, dont les programmes de formation professionnelle, de création de micro-entreprises et autres formes d'assistance ciblée, aident non seulement les migrants qui rentrent au pays, mais aussi les communautés où s'effectuent les retours à créer un climat de réceptivité aux migrants et des opportunités pour la communauté dans son ensemble.

Pratiques efficaces concernant la réintégration des migrants:

- ◆ Encouragement et facilitation du processus de réintégration des migrants qui rentrent au pays, notamment par une politique consistant à faciliter la mise à profit de leurs compétences et de leurs ressources.
- ◆ Encouragement à une participation pleine et égale des migrants rentrés au pays dans la vie communautaire, au moyen de mesures consistant notamment à assurer un accès égal aux services publics.
- ◆ Mise au point de mesures de réintégration spécialement adaptées et tenant compte des particularités de la situation et des besoins du migrant qui rentre au pays, ainsi que de la communauté qui l'accueille.
- ◆ Encouragement aux formules de soutien en faveur des programmes de réintégration par le pays de destination, selon les cas, et par les autres parties prenantes concernées.
- ◆ Préparation de la communauté locale, au sein du pays d'origine, à accepter et faciliter la réintégration des migrants qui rentrent au pays.

12. Renforcement des capacités

Pour bon nombre d'Etats, la migration est un nouveau domaine d'administration gouvernemental. Cette constatation vaut autant pour les pays en développement que pour les pays industrialisés, et même les pays disposant de structures de gestion des migrations se soucient d'adapter celles-ci aux besoins et priorités qui se font jour. En conséquence, les Etats s'efforcent continuellement d'accroître leurs capacités de gérer efficacement les mouvements de population; ils reconnaissent qu'il y va de l'intérêt de tous les Etats que chacun d'entre eux dispose des capacités de gérer efficacement les flux migratoires. Si la création de structures législatives et administratives nationales est une responsabilité nationale, la coopération internationale et le renforcement de potentiel apparaissent de plus en plus nécessaires. La formation des fonctionnaires gouvernementaux à tout l'éventail des questions de gestion des migrations revêt à cet égard une importance cruciale.

Pratiques efficaces concernant le renforcement des capacités:

- ◆ Renforcement des capacités des Etats à mieux gérer les migrations sous tous leurs aspects, aussi divers soient-ils.
- ◆ Encouragement des efforts déployés aux niveaux régional et international afin de mobiliser des ressources et de s'investir dans une assistance mutuelle et dans la coopération technique, pour contribuer à une meilleure gestion des migrations avec l'appui des parties prenantes concernées, et notamment les organisations internationales et les organisations non gouvernementales.
- ◆ Mise au point et application de programmes de renforcement de capacités en matière de gestion des migrations aux niveaux local, national et international.
- ◆ Encouragement au soutien de la communauté internationale pour la mise en œuvre de mesures de renforcement de capacités en matière de gestion des migrations visant les Etats qui ne disposent pas des moyens et des mécanismes nécessaires.
- ◆ Renforcement des mécanismes permettant aux Etats de procéder à un échange d'expériences pratiques dans la gestion des différents aspects de la migration en tant qu'instruments de renforcement des capacités.
- ◆ Mise au point et application de programmes de formation en matière de gestion des migrations au niveau local, national et international,

ciblant les fonctionnaires des services de migration, de façon à ce qu'ils disposent des compétences et du savoir-faire requis pour appliquer efficacement des textes de lois et des règlements administratifs.

13. Migration et développement

Les relations entre migration et développement sont étroites et complexes. A condition d'être correctement gérée, la migration internationale peut contribuer au développement tant des pays d'origine que des pays de destination. La migration internationale a le potentiel de contribuer au développement durable par les rapatriements de fonds, les investissements, les transferts de savoir-faire, la circulation des compétences (réduisant d'autant l'impact de l'exode des compétences) et les réseaux des diasporas. Les politiques migratoires traitant du lien migration/développement peuvent contribuer entre autres à faciliter les retours volontaires et la réintégration – soit à titre temporaire, soit à titre permanent – particulièrement pour la main-d'œuvre hautement qualifiée, facilitant de ce fait les transferts de fonds rapatriés tout en réduisant les coûts de transfert, et encourageant les investissements dans les pays d'origine de la part des migrants et des diasporas.

a. Coopération ciblée sur le couple migration/développement

Par le passé, les Etats et la communauté internationale ont formulé et appliqué des politiques distinctes visant l'atténuation de la pauvreté, la mondialisation, la sécurité, les réfugiés et la migration, avec des objectifs parfois différents, voire antagonistes. A mesure que la relation symbiotique entre la migration et les autres questions d'envergure mondiale se fait plus évidente, il importe que ces questions ne soient plus traitées isolément. Pour que la migration soit gérée de manière à se répercuter positivement sur le développement durable, un dialogue et une coopération s'imposent au niveau national entre les institutions, de même qu'au niveau international.

Pratiques efficaces concernant la coopération en matière de migration/développement:

- ◆ Consultations entre pays d'origine et de destination concernant les manières mutuellement bénéfiques d'aborder les questions de migration et de développement.
- ◆ Etude des relations mutuelles étroites entre la migration et le développement au cours de la formulation de politiques de

développement national et d'intégration régionale, dans l'optique d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable.

- ◆ Encouragement à la cohérence et à la coordination des politiques interdépartementales, nationales et internationales, notamment entre les politiques de développement et les politiques de migration.
- ◆ Mise au point de stratégies migratoires tenant compte des possibilités d'atténuation de la pauvreté, d'amélioration des conditions de vie et de travail, de création d'emplois et de développement des filières de formation.
- ◆ Mise en place de partenariats destinés à favoriser le potentiel de développement de la migration entre les Etats et en leur sein, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes concernées.

b. Soutien des diasporas

Les diasporas sont potentiellement une ressource importante en matière de développement, ce dont un nombre sans cesse croissant de pays d'origine sont en train de prendre conscience. En plus de leur engagement financier, les diasporas peuvent contribuer à favoriser l'innovation, les processus d'apprentissage et la participation civique dans leur pays d'origine. Mais elles peuvent aussi jouer un rôle significatif au sein des pays de destination, par exemple en participant à la formulation d'agendas pour le développement, en prenant la défense des intérêts des migrants ou en facilitant les contacts ou les relations avec le pays d'origine. De plus en plus, les diasporas mettent leurs ressources en commun pour soutenir le développement des pays d'origine.

Pratiques efficaces concernant le soutien des diasporas:

- ◆ Encouragement à la mise en place de dispositifs consultatifs, de partenariats et de coopération entre les Etats et les diasporas.
- ◆ Engagement des diasporas dans l'élaboration de politiques sur la migration et le développement.
- ◆ Facilitation du soutien des diasporas aux initiatives d'origine communautaire, telles que les associations d'immigrés originaires d'une même ville et les réseaux d'immigrés.
- ◆ Développement et promotion des réseaux de partage de connaissances entre les membres des diasporas dans l'intérêt du pays d'origine.

- ◆ Etablissement et maintien de voies de communication et d'information destinées à encourager les diasporas à conserver leurs attaches avec le pays d'origine, par exemple à l'aide de sites Internet informant les immigrés sur les opportunités en matière de services consulaires, sur les élections et sur les possibilités en matière d'investissement.

c. "Exode des compétences" ou "gain de compétences"

La migration peut avoir un effet néfaste sur la communauté d'origine si le départ de ses membres les plus productifs et/ou les plus qualifiés ("exode des compétences") se répercute négativement sur la population active. En revanche, l'acquisition et l'amélioration de savoir-faire par les nationaux au moyen de l'éducation et de la formation reçues à l'étranger peuvent jouer un rôle important dans le transfert et l'inculcation de connaissances, de savoir-faire et de technologies dans les pays d'origine ("gain de compétences"). Des possibilités existent pour utiliser efficacement les compétences au sein d'une région donnée. De plus, les migrants peuvent contribuer de multiples façons, grâce à leurs compétences, au développement de leur pays d'origine, notamment en transférant leur savoir-faire à l'occasion de visites réelles ou virtuelles ou d'un retour temporaire ou définitif. Le défi à relever consiste à mettre au point des mécanismes permettant d'éviter dans toute la mesure du possible les effets néfastes de "l'exode des compétences" et à encourager le retour de nationaux qualifiés, ce qui entraîne un "gain de compétences", ainsi que leur contribution et leur investissement dans le développement du pays d'origine.

137

Pratiques efficaces concernant "l'exode des compétences" et le "gain de compétences":

- ◆ Facilitation du retour – virtuel ou réel, temporaire ou définitif – des migrants qualifiés ayant librement choisi le retour, afin de transférer des connaissances, des compétences et des techniques.
- ◆ Mise au point de formules d'incitation au retour, en ce compris des opportunités d'emploi et des programmes ciblés de réintégration, par la coopération entre les pays d'origine et de destination.
- ◆ Examen de la possibilité de proposer des programmes de formation temporaire à l'étranger pour faciliter l'acquisition des compétences nécessaires dans le pays d'origine.
- ◆ Promotion de la coopération internationale en matière de pratiques éthiques de recrutement afin d'atténuer l'exode des cerveaux.

d. Rapatriements de fonds

Les rapatriements de fonds constituent un élément essentiel de l'économie mondiale, de celle des pays d'origine et de celle des ménages. Les flux ainsi rapatriés sont massifs et constants et ils atteignent un large éventail de bénéficiaires. La conséquence la plus évidente des rapatriements de fonds est l'accroissement des revenus des ménages dans les pays d'origine, dont un ou plusieurs membres se trouvent à l'étranger, et celui du pouvoir d'achat total d'une économie donnée. Des politiques pourraient être mises au point afin d'encourager les transferts de fonds par des filières officielles tout en réduisant les coûts de transfert, ce qui renforcerait à son tour l'utilisation productive de ces fonds. En outre, les gouvernements doivent mettre en place des politiques susceptibles d'inciter aux rapatriements de fonds et d'encourager les investissements productifs.

Pratiques efficaces concernant les rapatriements de fonds:

- ◆ Diminution des frais de transfert et de transaction induits par les rapatriements de fonds.
- ◆ Création d'un climat propice aux investissements et aux transferts de fonds après adoption d'un taux de change et de politiques monétaires et économiques équitables.
- ◆ Mise au point de formules d'incitation visant à encourager les transferts de fonds et les investissements par le biais d'initiatives en la matière, telles que la facilitation de services bancaires accessibles et les exonérations de taxes.
- ◆ Coopération avec les banques et autres institutions appropriées en vue de la mise au point de politiques efficaces de gestion des rapatriements de fonds.
- ◆ Facilitation des transferts bancaires légaux afin d'éviter le blanchiment d'argent et l'évasion de sommes d'argent dans des activités illégales, tout en respectant la confidentialité des opérations.
- ◆ Adoption de mesures favorisant les conditions nécessaires à un accroissement des économies des ménages et à leur canalisation dans des investissements productifs.

14. Migration et commerce

Le régime de commerce international de l'Accord général sur le commerce des services n'envisage la question migratoire que dans la mesure où elle se rapporte aux mouvements temporaires de personnes en tant que prestataires de services, mais il n'en constitue pas moins le principal cadre de traité multilatéral pour la régulation des mouvements de personnes. La libéralisation des mouvements de personnes en tant que prestataires de services fait entrevoir des bénéfices substantiels en termes de bien-être à la fois pour les pays d'origine et pour les pays de destination, et est directement liée aux besoins d'un marché du travail sans cesse plus mondial et à ses incidences. Les défis qu'ont à relever les décideurs sont entre autres de faciliter les formalités administratives des mouvements de prestataires de services, par exemple en ce qui concerne les exigences en matière de visa et de permis de travail. Un renforcement de potentiel peut s'avérer nécessaire pour s'assurer que des systèmes appropriés ont été mis en place à cette fin. En outre, des mesures s'imposent pour veiller à ce que les mouvements temporaires conservent leur caractère temporaire et pour tirer le maximum des gains potentiels pour l'économie, le développement et les personnes elles-mêmes, découlant d'une circulation plus libre des prestataires de service. Parallèlement, il s'agit de tenir compte des priorités et des exigences légitimes des pays hôtes, de répondre avec la flexibilité nécessaire aux besoins des marchés nationaux du travail, et de prendre garde aux implications pour les services publics, dont les services sociaux, et tenir compte des questions de sécurité. Les liens entre le commerce et la migration exigent d'être étudiés plus avant, notamment en ce qui concerne les mesures complémentaires, telles que la sélection et la préparation des migrants temporaires, afin de concourir à un climat de confiance quant à l'adéquation des prestataires de services temporaires et le niveau de compétences que l'on en attend, ainsi que sur les exigences en matière d'entrée et de séjour.

Pratiques efficaces concernant la migration et le commerce:

- ◆ Encouragement au dialogue et à l'échange d'informations entre les experts et les décideurs des trois sphères que sont le commerce, l'emploi et la migration, tant au niveau national qu'au niveau international, afin d'explorer les liens entre les trois et de renforcer la compréhension mutuelle de la dynamique et des opportunités existant dans ces domaines.

- ◆ Encouragement au dialogue et à l'échange d'information entre les organisations internationales compétentes telles que l'OMC, l'OCDE, la CNUCED, la Banque mondiale et l'OIM, afin d'assurer la complémentarité et l'efficacité des efforts déployés par les uns et les autres.
- ◆ Encouragement d'approches concertées visant à maximiser les perspectives de croissance économique et de développement dont est porteuse la libéralisation potentielle des échanges, dans l'optique à long terme de réduire la pauvreté et de s'attaquer ainsi à l'une des causes profondes de la migration.
- ◆ Encouragement de mouvements ordonnés et efficaces de prestataires de services, notamment par l'examen de mécanismes de rationalisation administrative tels que les visas à entrées multiples dans les cas appropriés.
- ◆ Encouragement à la mise au point et à l'application de mesures visant à identifier les migrants prestataires de services potentiels, afin de mettre leur profil en concordance avec les possibilités en termes de travail temporaire, et de faciliter ainsi les phases correspondantes de sélection, de préparation et de formation dans ce domaine.
- ◆ Application de mesures visant à assurer la réussite du retour des travailleurs migrants à la fin de leur période de prestation de services à l'étranger.

15. Migration et santé

Dans le contexte de mobilité actuel, il n'est que naturel que les maladies infectieuses voyagent avec les touristes, les étudiants, les visiteurs commerciaux et autres personnes se déplaçant régulièrement d'un pays à l'autre et que cela influe sur l'état de santé des populations concernées. On s'achemine lentement vers un profil de santé publique véritablement mondial. Cependant, les liens existant entre les mouvements de population et la santé publique ne sont pas suffisamment bien compris ou correctement pris en compte, ce qui s'explique en partie par une prise de conscience insuffisante ou par le manque d'informations fiables. Comme il ne faut guère s'attendre à un fléchissement de la mobilité humaine, le défi posé aux décideurs est de prévenir, autant que faire se peut, la propagation des maladies et de préparer les migrants ainsi que les communautés d'origine, d'accueil et de transit, à répondre aux besoins qui se posent désormais en termes de santé publique.

Les migrants en situation irrégulière sont une proie particulièrement vulnérable en termes de stigmatisation et de discrimination, ce qui ne va pas sans effets sur leur santé et leur bien-être, et expose plus particulièrement les victimes de la traite. Il arrive souvent que l'accès aux soins de santé leur soit dénié pour des raisons d'ordre politique, à savoir notamment les implications sur le financement des services de soins de santé assuré par la collectivité ne prévoyant pas l'accès aux services publics pour les personnes n'ayant pas l'autorisation d'entrée ou de séjour. Cependant, les conséquences du manque d'accès aux soins de santé peuvent se révéler hautement problématiques pour les individus comme pour les communautés concernées.

Il existe une forte demande internationale pour les travailleurs du secteur sanitaire en raison du vieillissement des populations dans une bonne partie des pays industrialisés. Si l'on y ajoute les disparités substantielles en termes de salaires et de conditions de travail, on comprend que cela entraîne une hémorragie croissante des travailleurs du secteur sanitaire dans les pays en développement, ce qui ne va pas sans conséquences sur les systèmes de soins de santé à la fois de ces pays et des pays industrialisés où se rendent ces travailleurs.

Une politique bien gérée de santé dans le contexte migratoire peut conduire à un état de santé de meilleure qualité tant au niveau des individus que des collectivités, grâce à des mesures préventives préparatoires et curatives ciblées. Une meilleure prise de conscience peut également déboucher sur des ressources sanitaires mieux planifiées à l'échelle mondiale et faciliter les investissements nécessaires à la formation et à la préparation de prestataires de soins de santé en nombre suffisant pour satisfaire les besoins actuels et futurs en matière de soins de santé. La coopération entre les gouvernements et avec les autres parties prenantes concernées revêt une importance clef pour la réalisation du potentiel positif de la santé dans le contexte migratoire et de la santé publique à l'échelle mondiale.

141

Pratiques efficaces concernant la santé dans le contexte migratoire:

- ◆ Encouragement à la prise de conscience des liens existant entre migration et santé et, plus particulièrement, des défis et des opportunités de la migration pour la santé publique tant au niveau national qu'au niveau mondial.
- ◆ Reconnaissance des défis politiques particuliers auxquels sont confrontés les migrants en situation irrégulière, notamment le fardeau qu'ils font peser sur les systèmes de soins de santé, leur plus grande

- vulnérabilité face à la stigmatisation et à la discrimination, et les risques accrus qu'encourent les victimes de la traite pour leur santé.
- ◆ Considération du lien existant entre migration et santé dans les politiques et les programmes migratoires nationaux, en ce compris l'examen des aspects concernant les droits de l'homme et la santé publique.
 - ◆ Facilitation et encouragement de la coopération entre les Etats, les organisations internationales et les parties concernées dans l'optique de relever les défis de santé publique posés par les mouvements internationaux de personnes.
 - ◆ Renforcement de la collaboration entre Etats, et en particulier entre les pays d'origine et de destination, concernant les questions de santé des migrants, en particulier l'échange d'informations, de données, de savoir-faire technique et de matériels, sans négliger d'accorder l'attention requise au droit des migrants à la confidentialité.
 - ◆ Encouragement de l'accès des migrants aux systèmes de soins de santé nationaux, y compris les migrants en situation irrégulière dans la mesure du possible.
 - ◆ Mise en œuvre de procédures équitables et transparentes d'évaluation de la santé dans le contexte migratoire, avant ou après l'arrivée dans les pays d'accueil, conformément aux normes légales internationales applicables.
 - ◆ Encouragement au respect des normes internationales pertinentes en matière de santé publique.
 - ◆ Reconnaissance du fait que la migration des professionnels de la santé peut avoir pour effet d'épuiser les structures sanitaires déjà sollicitées à l'excès dans les pays en développement et de la nécessité d'une coopération et d'une planification internationales efficaces aux fins de limiter ses effets négatifs et de créer des ressources adéquates en matière de soins de santé pour répondre aux besoins sanitaires actuels et futurs.
 - ◆ Encouragement à la recherche, à la collecte de données et à l'échange d'informations entre Etats, et fourniture d'informations précises et venant à point nommé dans les domaines migratoires et sanitaires.

16. Migration et environnement

Les catastrophes naturelles, les catastrophes induites par l'homme et la dégradation de l'environnement sont des causes de déplacement de populations. A leur tour, les mouvements migratoires peuvent avoir des effets significatifs sur l'environnement, y compris dans un contexte urbain. De plus en plus, les Etats reconnaissent l'importance croissante des questions écologiques et l'interdépendance de l'atténuation des catastrophes, de la protection des ressources nationales et de la gestion de l'environnement, et appellent à l'intensification de la coopération et des efforts internationaux visant à protéger et améliorer l'environnement.

Pratiques efficaces concernant la migration et l'environnement:

- ◆ Examen du lien, dans les politiques nationales de migration, entre les catastrophes – naturelles ou d'origine humaine – et la dégradation de l'environnement d'une part, et les déplacements de populations d'autre part.
- ◆ Insistance sur la nécessité de réduire les causes et les conséquences des catastrophes naturelles et de la dégradation de l'environnement.
- ◆ Intensification de la coopération et des efforts internationaux entre Etats, organisations internationales et autres parties prenantes intéressées visant à protéger et améliorer l'environnement.
- ◆ Application de mesures visant à réduire l'incidence et la portée des catastrophes naturelles et des déplacements qui les accompagnent.
- ◆ Encouragement des activités visant à éviter les dommages sérieux à l'environnement causés par les déplacements de populations, et en particulier les conséquences de séjours prolongés.
- ◆ Sensibilisation des migrants à l'importance de la préservation de l'environnement.

143

17. Sécurité nationale et internationale

Les attentats récents et les nouvelles formes de terrorisme international ont mis en lumière les préoccupations en matière de sécurité liées à la migration. Ces préoccupations portaient entre autres sur l'examen de la question consistant à déterminer si – et dans quelle mesure – une mobilité géographique accrue, notamment sous la forme de mouvements temporaires, pouvait avoir

des incidences sur la sécurité des Etats et des sociétés. Parallèlement, on a vu monter l'inquiétude liée à la résurgence des tendances racistes et xénophobes, consistant entre autres à faire des immigrés des boucs émissaires et à leur appliquer des mesures discriminatoires, tant dans les politiques gouvernementales que dans l'attitude du public. Le défi posé aux décideurs consiste à faire en sorte que la mobilité serve les besoins des économies et des communautés dynamiques tout en assurant la sécurité des communautés d'accueil, et sans stigmatiser les migrants.

Pratiques efficaces concernant la sécurité nationale et internationale:

- ◆ Renforcer le dispositif national de répression et les systèmes de sécurité, ainsi que les procédures, sans poser d'obstacles à la migration régulière ni soumettre les migrants à des mesures discriminatoires.
- ◆ Renforcer les mécanismes de partage d'informations et d'action collective de répression à l'échelle internationale afin de réduire les risques d'activités terroristes liés aux mouvements de personnes.
- ◆ Renforcer les campagnes d'information et de sensibilisation afin d'éviter que les migrants ne servent de "boucs émissaires" et que les tendances xénophobes ne se déchaînent.
- ◆ Promouvoir et faciliter la coopération entre Etats, organisations internationales et autres parties prenantes concernées pour faire face aux questions de sécurité susceptibles de se poser du fait des migrations internationales.
- ◆ Promouvoir la coopération inter-étatique dans les activités liées à la sécurité, telles que celles visant à prévenir et combattre la falsification de documents, le trafic illicite et la traite des êtres humains, ainsi que les activités liées à la sécurité du transport international et aux mesures d'alerte rapide.
- ◆ Protéger les droits de l'homme et la dignité des êtres humains dans ce qui touche à l'utilisation de données personnelles.
- ◆ Renforcer l'intégration des migrants de façon à réduire le sentiment d'aliénation que leur renvoie la société d'accueil et donc les risques pour la sécurité.
- ◆ Renforcer le mécanisme d'évaluation des risques pour la sécurité afin de prévenir les menaces pouvant se faire jour dans ce domaine et d'y répondre.

18. Information publique

Il importe de susciter une prise de conscience accrue des réalités du contexte actuel de mobilité mondiale afin que l'opinion publique soit mieux informée et que les efforts qui s'imposent dans ce domaine puissent se déployer de manière concertée au niveau international. Il importe que tous les acteurs participant au processus migratoire aient accès à des informations cohérentes et non équivoques sur les rôles, les droits, les procédures et les attentes. Il faut que les migrants soient rendus conscients des opportunités en matière de migration légale afin de limiter l'incidence de la traite des personnes et du trafic illicite de migrants. Un meilleur apport d'informations aux migrants potentiels concernant les conditions et les procédures dans les pays de destination pourrait contribuer à des flux migratoires plus ordonnés. Afin de combattre la xénophobie et la discrimination dans les sociétés d'accueil, les migrants doivent comprendre les lois locales et s'y conformer, et les sociétés accueillant des immigrés doivent être conscientes de ce que ceux-ci peuvent leur apporter de positif. Pour y parvenir, les campagnes d'information sont un passage obligé dans les pays d'origine comme de destination.

Pratiques efficaces concernant l'information publique:

- ◆ Prise en compte de l'importance de fournir des informations précises, fiables, objectives et opportunes pour assurer un soutien aux migrants, aux migrations et aux structures de gestion des migrations.
- ◆ Diffusion d'informations destinées à promouvoir une meilleure compréhension du phénomène complexe de la migration et à susciter une prise de conscience au sein des communautés d'origine et d'accueil concernant la contribution positive que les migrants peuvent apporter à la société.
- ◆ Promotion d'activités d'information destinées à rendre les migrants potentiels conscients des opportunités existantes, notamment en termes d'emploi dans le pays d'accueil, des conditions légales et des procédures d'entrée et de séjour, et donc à réduire les risques de migration irrégulière.
- ◆ Mesures de sensibilisation concernant les risques de la migration irrégulière, surtout quant aux dangers que font courir la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, aux fins de décourager ceux qui envisageraient d'émigrer clandestinement et de mettre en garde contre les menées des trafiquants.

- ◆ Adapter spécialement la forme et le contenu de l'information à diffuser aux objectifs de l'information à transmettre et aux besoins des groupes cibles, à savoir les migrants eux-mêmes, les hommes politiques, d'autres acteurs de la société civile ou le grand public.
- ◆ Faciliter la compréhension par les migrants des informations pertinentes en assurant la diffusion de l'information dans la langue parlée par les migrants, si possible par des moyens directement accessibles comme l'Internet.
- ◆ Mise en place de centres d'information sur les migrations à l'intention des migrants dans les pays d'origine et de destination, conçus comme des pôles d'information traitant de tous les aspects du processus migratoire.
- ◆ Promouvoir la coopération entre gouvernements et autres parties prenantes en matière de migration pour ce qui a trait à l'information, afin d'accroître la transparence et l'acceptation des informations ainsi diffusées à la fois pour le grand public et pour les candidats à l'émigration.
- ◆ Reconnaissance de la nécessité d'engager les médias à fournir des informations précises et équilibrées sur les migrants et les migrations et de faire en sorte que le grand public soit mieux informé.
- ◆ Encouragement aux activités d'information appelant l'attention sur les liens entre la migration et les autres domaines tels que le développement, la santé, la sécurité, etc., comportant tout à la fois des aspects positifs et négatifs.

19. Recherche et données

Une documentation précise, fiable, accessible et disponible en temps opportun est une condition préalable essentielle au bon fonctionnement d'un système de gestion des migrations. Les gouvernements locaux et nationaux, les organisations non gouvernementales, les institutions, le grand public et les migrants eux-mêmes ont besoin d'informations et de données. L'échange d'informations entre gouvernements est également nécessaire pour faciliter la coopération et la coordination dans le domaine migratoire. Il faut en particulier se doter de systèmes capables d'assurer un flux efficace d'informations sur les questions migratoires entre les départements gouvernementaux concernés, et entre les institutions gouvernementales centrales et locales. Un cadre

d'information global et efficace, capable de réagir en souplesse aux problèmes politiques à mesure qu'ils surviennent doit pouvoir s'appuyer sur toutes les sources pertinentes disponibles, et répondre aux exigences de toutes les parties prenantes sur la scène migratoire.

a. Recherche

La recherche en matière migratoire peut contribuer dans une large mesure à l'élaboration d'une politique, par exemple lorsqu'un gouvernement recherche activement une solution politique, commande un travail de recherche et fait porter son action sur certaines des conclusions de ce travail, sinon sur l'ensemble. La recherche peut aussi accroître la prise de conscience d'une question politique particulière et, en pesant sur l'opinion publique, induire des changements politiques. Pour tous les Etats, qu'ils soient d'origine, de transit ou de destination, le défi à relever est de définir les besoins de recherche dans le domaine migratoire et de trouver le moyen de développer leurs capacités de recherche.

Pratiques efficaces concernant la recherche:

- ◆ Prise en compte de l'importance de la recherche et des données dans la formulation et la mise en œuvre de politiques efficaces de gestion des migrations.
- ◆ Renforcement de la pertinence de la recherche aux yeux des gouvernements et des décideurs.
- ◆ Prise en compte de la nécessité d'un effort accru dans le domaine de la recherche scientifique portant sur tout l'éventail des questions migratoires, et en particulier sur diverses questions telles que les effets des rapatriements de fonds, les conséquences de la migration sur les familles, les relations entre migration et environnement, et les conséquences d'un marché du travail à caractère de plus en plus mondial.
- ◆ Encouragement à la collaboration entre Etats dans le domaine de la recherche, notamment par des études comparatives et des échanges d'expériences et de conclusions.

b. Collecte et analyse de données

La disponibilité de données significatives sur les stocks et les flux migratoires est un élément clef d'une gestion efficace des migrations. A l'heure actuelle, une bonne partie de l'information statistique et documentaire requise pour un

sain processus décisionnel n'est tout simplement pas disponible, ou alors elle n'atteint pas les décideurs en temps voulu. Les capacités et les ressources nationales en matière de collecte et d'analyse de données migratoires sont aujourd'hui inadéquates dans bon nombre de pays. Les efforts déployés dans ce domaine sont aussi fréquemment gênés par l'incompatibilité des données, car différentes méthodes de mesure et définitions opérationnelles des catégories de migrants sont employées d'un pays à l'autre.

En outre, il n'est pas rare que l'information ne circule pas entre les gouvernements pour des raisons juridiques, pratiques ou politiques. Les données fiables sont essentielles pour le contrôle des flux et la compréhension des tendances, comme base de coopération et d'élaboration de programmes et de politiques.

Pratiques efficaces concernant la collecte et l'analyse de données:

- ◆ Collecte de données objectives, fiables et précises sur tous les aspects de la migration, notamment les flux et les stocks de migrants internationaux.
- ◆ Mise au point de réseaux nationaux de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations sur un large éventail de questions migratoires, et notamment la migration de main-d'œuvre, la problématique du genre, les déplacements soudains et massifs de populations, la migration irrégulière et la traite.
- ◆ Détermination de qui collecte les données, dans quels buts et pour quels bénéficiaires.
- ◆ Renforcement de la coordination entre les ministères compétents au niveau national, de même qu'au niveau international pour ce qui concerne la collecte de données.
- ◆ Elaboration progressive de systèmes compatibles de collecte, de traitement et d'échange d'informations par différentes mesures telles que la méthode de l'approximation et l'harmonisation progressive des définitions et des critères aux fins de collecte des données.
- ◆ Promotion de l'assistance technique et des activités de renforcement des capacités pour les pays ayant besoin d'une assistance technique et financière en matière de gestion des données migratoires.

c. Echange d'informations et de données

Une approche plus globale de la gestion des migrations passe par un échange d'informations sur les flux et les tendances migratoires, de même que sur la politique et la législation nationales en matière de migration. L'échange d'informations et de données entre les Etats contribue à une meilleure compréhension mutuelle des questions migratoires, et notamment pour ce qui a trait aux aspects économiques et sociaux de la migration dans les différentes régions, telles que les effets de la migration de main-d'œuvre et l'intégration, ainsi que les causes et les effets de la traite et du trafic illicite d'êtres humains. De plus en plus, les Etats reconnaissent qu'ils doivent coordonner leurs efforts pour améliorer et renforcer l'échange d'informations et le partage d'expériences en matière de gestion des migrations entre les Etats.

Pratiques efficaces concernant l'échange d'informations et de données:

- ◆ Promotion d'un échange bilatéral et multilatéral d'informations, de données et d'expériences aux niveaux politique et opérationnel.
- ◆ Renforcement de l'échange d'informations et de données sur la législation et les procédures migratoires dans une optique d'analyse et de réexamen, notamment en ce qui concerne les règlements particuliers régissant l'admission et le séjour des migrants, ainsi que les mesures de caractère politique ou opérationnel.
- ◆ Encouragement aux accords de partage de données et d'informations entre Etats, y compris les autres parties prenantes concernées selon les cas, en tenant compte comme il convient des questions de confidentialité et de sécurité.

d. Protection des données

Le besoin croissant d'échanger des données à tous les niveaux entre les Etats en vue de lutter contre la migration irrégulière a mis en lumière la question de la protection des données personnelles. Le défi auquel sont confrontés les décideurs est celui d'assurer la protection des informations personnelles garantissant le respect de la vie privée des migrants tout en mettant au point des mécanismes permettant de communiquer les données pertinentes sans nuire à leur caractère de confidentialité.

Pratiques efficaces concernant la protection des données:

- ◆ Encouragement à un échange d'informations portant sur les contraintes des lois nationales et des dispositions réglementaires sur la protection des données personnelles.
- ◆ Collecte et échange de données en conformité avec les exigences nationales en matière de protection des données, y compris les dispositions portant sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- ◆ Encouragement au respect de l'intégrité et du droit à la vie privée des individus dans le processus de mise en commun ou de partage des données émanant de différentes sources, conformément à la législation nationale.
- ◆ Encouragement à la mise en œuvre de la protection des données dans la politique et la législation nationales.

20. Rapports unissant le phénomène migratoire à d'autres réalités, et mesures d'accompagnement

150 Pour être efficaces, les politiques migratoires doivent tenir compte du fait que la migration est un phénomène complexe, enraciné dans l'histoire de l'humanité et étroitement associé aux aspirations politiques, sociales et économiques et aux facteurs de sécurité humaine de chaque Etat et de chaque région. De plus en plus, les Etats sont amenés à reconnaître que la migration doit être traitée de manière équilibrée, en prenant en compte les rapports qui l'unissent aux questions économiques, sociales, démographiques, politiques, environnementales et de développement. De plus, des mesures d'accompagnement peuvent s'avérer nécessaires dans des domaines connexes pertinents tels que la résolution et la prévention des conflits.

Pratiques efficaces concernant les autres liens politiques et mesures d'accompagnement:

- ◆ Examen des liens unissant la migration aux autres domaines politiques, tels que la pauvreté et les conflits, et du besoin de concertation afin d'atténuer les effets de ces problèmes qui sont à la base des déplacements de populations, tout en reconnaissant les limites des tribunes et autres mécanismes de gestion des migrations face auxdits problèmes.

- ◆ Encouragement à la coopération entre les fonctionnaires responsables de la gestion des migrations et leurs homologues chargés des autres questions politiques aux niveaux national et international, dans une perspective de reconnaissance mutuelle et de cohérence politique.



La Iniciativa de Berna

Agenda Internacional para la Gestión de la Migración

Identificación de los principios comunes
y de las prácticas efectivas para una
perspectiva planificada, equilibrada
y global de la gestión de la migración
interestatal

Berna, 16-17 de diciembre de 2004



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM



La Iniciativa de Berna

En 2001, el Gobierno de Suiza inició el proceso de la Iniciativa de Berna. En 2003, en el contexto de la Iniciativa de Berna se realizó un análisis sobre normas jurídicas internacionales y migración y una compilación de importantes declaraciones internacionales sobre migración. La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* fue el siguiente y principal producto de la Iniciativa de Berna ya que fue concebida como un instrumento para los encargados gubernamentales de la migración a fin de que desarrollen medidas efectivas de gestión migratoria. La Agenda ofrece un marco de referencia exhaustivo pero no vinculante para el diálogo, la cooperación y el fortalecimiento institucional a nivel nacional, regional y mundial.

La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* recoge de manera equilibrada las opiniones de los países de todo el mundo. Sus principales elementos – principios comunes y prácticas efectivas – han sido desarrollados a lo largo de un proceso de consultas en el que participaron Estados de todas las regiones del mundo y otros interlocutores del ámbito de la migración.

La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* tiene por objeto servir a los encargados de la migración a nivel gubernamental para que desarrollen mecanismos efectivos de cooperación interestatal sobre migración, que respeten plenamente su soberanía en el ámbito de la migración.

Si desea más información o documentación sobre la Iniciativa de Berna en inglés, francés y español visite la dirección de Internet de la Oficina Federal de Migración de Suiza www.bfm.admin.ch y la dirección de Internet de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): www.iom.int/berneinitiative.

El Departamento de Políticas, Investigación y Comunicación sobre Migraciones (PICM) de la OIM hace las veces de Secretaría de la Iniciativa de Berna.



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM

Índice

Prefacio del Dr. Eduard Gnesa Director de la Oficina Federal de Migración	159
Prefacio de Brunson McKinley, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones	163
Capítulo I	
Introducción	167
1. Realidades migratorias	167
2. La Iniciativa de Berna	169
Capítulo II	
Principios comunes para la gestión de la migración internacional	175
Capítulo III	
Prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de gestión de la migración	179
1. Cooperación internacional	179
a. Diálogo y cooperación entre Estados	180
b. Asociaciones con miras a la gestión de la migración	180
2. Políticas migratorias nacionales	181
3. Entrada y permanencia	184
a. Requisitos en materia de visados	184
b. Control de fronteras	185
c. Residencia	186
4. Migración regular	187
a. Migración temporal	187
(1) Migración con fines educativos o de capacitación	189
(2) Migración con fines de negocios y turismo	190
(3) Visitas familiares	191

b.	Migración permanente	191
(1)	Programas de inmigración	192
(2)	Reunificación familiar	192
(3)	Reasentamiento por razones humanitarias	193
5.	Migración laboral	194
6.	Migración irregular	196
a.	Trata de personas y tráfico de migrantes	197
b.	Protección de las víctimas de la trata de personas	198
7.	Derechos humanos de los migrantes	199
a.	Derechos humanos de los migrantes	200
b.	Principio de no-discriminación	201
c.	Principio de <i>non-refoulement</i>	202
d.	Apátridas	202
e.	Personas desplazadas internamente	203
8.	Asilo y protección internacional de refugiados	204
9.	Integración	205
10.	Naturalización y nacionalidad	207
11.	Retorno	208
a.	Política de retorno	208
b.	Retorno voluntario asistido	209
c.	Retorno obligatorio	210
d.	Retorno temporal de migrantes	211
e.	Reintegración de los migrantes	211
12.	Fortalecimiento institucional	212
13.	Migración y Desarrollo	213
a.	Cooperación en migración y desarrollo	213
b.	Apoyo de la diáspora	214
c.	“Fuga de cerebros” y “ganancia de cerebros”	215
d.	Remesas	216

14. Migración y comercio .....	.216
15. Migración y salud .....	.218
16. Migración y medio ambiente .....	.220
17. Seguridad internacional y nacional .....	.221
18. Información pública .....	.222
19. Investigación y datos .....	.223
a. Investigación .....	.224
b. Acopio y análisis de datos .....	.225
c. Intercambio de información y datos .....	.226
d. Protección de datos .....	.226
20. Otros nexos políticos y medidas de acompañamiento .....	.227



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

SWISS CONFEDERATION

Federal Department of Justice and Police
Federal Office for Migration FOM

Prefacio

La Iniciativa de Berna, promovida por Suiza en junio de 2001, como un proceso consultivo perteneciente a los Estados, ha permitido a los gobiernos de todas las regiones del mundo compartir distintas prioridades e intereses políticos en materia de migración. Asimismo, ha ofrecido a los gobiernos y otros interlocutores en el ámbito de la migración la oportunidad de desarrollar una perspectiva común de cara a la gestión de la migración, basada en nociones de cooperación, comprensión mutua, colaboración, exhaustividad, equilibrio y previsibilidad.

El Proceso de la Iniciativa de Berna se ha inspirado en los siguientes principios:

- ◆ Una gestión efectiva de la migración que exhorta a perspectivas globales a nivel nacional, regional y mundial.
- ◆ La migración sigue siendo una esfera soberana de los Estados.
- ◆ El diálogo y colaboración entre Estados enriquece las perspectivas unilaterales, bilaterales y regionales vigentes.

Desde que se iniciara la Iniciativa de Berna, durante el Simposio Internacional sobre Migración, celebrado en Berna (Suiza) en 2001, quedó claro que el Proceso de la Iniciativa de Berna aspiraba a la creación de un sistema o marco de referencia internacional e informal compuesto de principios rectores que faciliten la gestión migratoria. Fueron varios los importantes hitos que marcaron el camino con miras a la consecución de este objetivo: 1) la publicación de un estudio de expertos que tuvo en cuenta las normas jurídicas existentes sobre migración — *Normas Jurídicas Internacionales y Migraciones*; 2) un acopio temático de importantes declaraciones internacionales sobre migración que emanaron de diversos procesos consultivos regionales sobre migración y de otras conferencias de migraciones; y 3) la convocación a una serie de cuatro consultas regionales, en el transcurso de

2004, a fin de que los Estados y otros interlocutores en el ámbito de la migración de todas partes del mundo pudieran contribuir a la elaboración de la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. Durante la Conferencia de Berna II, titulada “La Iniciativa de Berna: Encauzar la migración internacional mediante la cooperación internacional”, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 2004, en Berna (Suiza), los representantes gubernamentales de todas partes del mundo formularon observaciones sobre la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* consolidada y contribuyeron a finalizarla.

Esta Agenda, que hoy tienen en sus manos, refleja los intereses y opiniones de los funcionarios gubernamentales que se ocupan de la migración y de los expertos en migración de todas partes del mundo. Las aportaciones recibidas a lo largo del proceso de consultas regionales han sido incorporadas en el documento que incluye una serie de principios comunes sobre migración y prácticas efectivas aplicables al ámbito de la migración. Los principios comunes reconocen la soberanía de los Estados en el ámbito de la migración y aspiran a un equilibrio entre la facilitación y el control de la migración. Es más, ponen de relieve la necesidad de cooperar, consultar y dialogar con miras a instaurar una gestión efectiva de la migración. Las prácticas efectivas enunciadas consolidan las políticas y procedimientos aplicados a la gestión de la migración y han sido extraídas de las experiencias de países de todas partes del mundo.

160

Esta Agenda ha sido desarrollada por profesionales en el ámbito de la migración para profesionales que se ocupan de la migración. Se ha hecho hincapié en crear un instrumento de trabajo útil y *ajustable* que sirva de referencia para desarrollar sistemas de migración nacional, y sea una fuente de inspiración para el debate nacional, regional y mundial sobre la migración, además de ser un instrumento de capacitación para los proyectos de fortalecimiento institucional.

La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* comprende un amplio panorama de cuestiones migratorias que deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar una política migratoria, pero que no es exhaustiva; por tanto, subsisten oportunidades para adaptar y consolidar su contenido. Esta Agenda no es un instrumento negociado, sino más bien el fruto de un proceso consultivo que permitió un intercambio abierto de información y experiencias. Los participantes en el Proceso de la Iniciativa de Berna acordaron el concepto de una *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*, ayudaron a desarrollar su contenido y recomendaron las diversas maneras de

llevarla a la práctica. Los participantes de la Iniciativa de Berna no querían elaborar un documento jurídico vinculante sobre gestión migratoria ni tampoco exigir la unanimidad para cada elemento de su contenido. Es posible que los lectores no estén de acuerdo con algunos detalles del documento; sin embargo, cabe reconocer que es una fuente de referencia útil y enriquecedora para todos los interlocutores en el debate sobre la migración.

El desarrollo y la publicación de esta Agenda no hubieran sido posibles sin la colaboración de la OIM. Desde el inicio de este Proceso, el Departamento de la OIM de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones ha hecho las veces de Secretaría de la Iniciativa de Berna. Deseo expresar un sincero agradecimiento al Sr. Gervais Appave, Director de este Departamento, al Dr. Richard C. Perruchoud, Director del Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos, a la Sra. Michele Klein Solomon, Directora Adjunta del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones, y a la Sra. Kerstin Bartsch, Oficial de Investigación del Departamento de Derecho Internacional sobre Migración y Asuntos Jurídicos. Todos ellos han trabajado enormemente con miras al acopio, análisis y formulación de los principios comunes y las prácticas efectivas que sustentan esta *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. Además, han revisado y redefinido, en reiteradas oportunidades, el borrador de la Agenda e incorporado en el documento las numerosas observaciones recibidas en las cuatro consultas regionales. Y, asimismo, han sido valiosos asociados y asesores a lo largo del Proceso de la Iniciativa de Berna. Es más, deseo agradecer muy especialmente al Sr. Brunson McKinley, Director General de la OIM, por su amistad y colaboración a lo largo de todo el Proceso de la Iniciativa de Berna. Espero que prosiga esta provechosa colaboración entre la OIM y la Oficina Federal de Migración.

También hago propicia esta oportunidad para agradecer a nuestros asociados en el Departamento Federal de Relaciones Exteriores por el apoyo que nos han brindado, en particular al Excmo. Sr. Embajador Urs Ziswiler, Jefe de la Dirección Política y a su equipo en la División Política IV, principalmente al Excmo. Sr. Embajador Peter Maurer, al Sr. Michael Winzap, al Sr. Alberto Groff y a la Sra. Tamara Münger. También deseo agradecer al Excmo. Sr. Embajador Walter Fust, Director General de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación por el apoyo brindado a este proceso y especialmente a su colaborador Sr. Markus Reisle en la División de Prevención y Transformación de situaciones de conflicto por su preciada aportación.

Y por supuesto, debo expresar un agradecimiento especial a mi propio personal en la Oficina Federal de Migración, en particular al equipo de Asuntos Internacionales. A la Sra. Anne Grethe Nielsen, Jefa de Asuntos Internacionales, y a sus colaboradoras Sra. Rascha Osman y la Sra. Claudia Schneider, que en los últimos años han trabajado con ahínco a fin de desarrollar y promover la Iniciativa de Berna. También quiero hacer extensivo mi agradecimiento al Excmo. Sr. Embajador Dominik Langenbacher, ex Delegado al Diálogo sobre Migración de la Oficina Federal para los Refugiados, por sus esfuerzos a la hora de presentar y promover la Iniciativa de Berna en todas partes del mundo. Asimismo, expreso un profundo agradecimiento al Secretario de Estado de Asuntos Económicos, Sr. Jean-Daniel Gerber, que en su calidad de ex Director de la Oficina Federal Suiza para los Refugiados inició el Proceso de la Iniciativa de Berna y fue una fuente de inspiración y aliento en la elaboración de la Agenda Internacional para la Gestión de la Migración.

Agradezco asimismo a todos los participantes del Grupo de orientación de la Iniciativa de Berna que ofrecieron su valioso apoyo y aportaciones esenciales, principalmente a los representantes del ACNUR, CMMI, ICMPD, IGC, IMP, OIT, la Dirección de Justicia y del Interior de la Comisión Europea, así como al Gobierno de Suecia.

162

Deseo terminar, destacando y reiterando, una vez más, que este documento no hubiera sido posible sin la aportación de los gobiernos de todas partes del mundo. Esta Agenda ha sido desarrollada en estrecha consulta con gobiernos para los profesionales gubernamentales. Por ello, aprovecho esta oportunidad para agradecer a todos los funcionarios gubernamentales que a lo largo de estos años han participado en el Proceso de la Iniciativa de Berna y que han compartido con nosotros su valiosa pericia.

Dr. Eduard Gnesa
Director de la Oficina Federal de Migración
Berna, Suiza, mayo de 2005



OIM Organización Internacional para las Migraciones

Prefacio

En los últimos años, la migración no ha dejado de escalar puestos hasta ocupar un lugar preeminente en la agenda de asuntos internacionales y ahora solicita insistente y urgentemente la atención de todos los gobiernos, sea cual fuera la naturaleza de su participación o de su interés en la gestión de los movimientos de personas. Los desafíos que plantea la gestión migratoria son el reflejo de los retos contemporáneos de la migración, que pueden convertirse en oportunidades para beneficio de los países de origen, de destino y de los propios migrantes, siempre y cuando se encaucen adecuadamente. Ello no obstante, ya se sabe que una gestión efectiva de la migración internacional sólo puede hacerse realidad mediante una perspectiva exhaustiva y equilibrada de cara a la migración, cuya consecución depende del diálogo y cooperación regionales e internacionales.

La Iniciativa de Berna, que desde 2001 promueve el Gobierno de Suiza, responde a la necesidad de alentar una mayor cooperación y confianza internacionales entre los gobiernos de todas las regiones y con interlocutores pertinentes, incluidas organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y expertos independientes en migraciones. La Iniciativa de Berna es un proceso consultivo que pertenece a los Estados y que se fundamenta en un intercambio abierto de opiniones y experiencias, en un contexto no vinculante y no prescriptivo, y constituye una importante contribución a fin de alentar una mejor y mayor comprensión de las realidades migratorias actuales y de las oportunidades de fomentar una mayor cooperación.

El resultado más importante de la Iniciativa de Berna es la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*, en la que los Estados son los protagonistas en materia de gestión migratoria, con el asesoramiento y apoyo de los interlocutores pertinentes. La OIM cree que esta Agenda es una contribución fundamental para la gestión migratoria. Además, es un instrumen-

to sumamente prometedor para fomentar las capacidades gubernamentales de encauzar la migración. Por ejemplo, la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* puede servir de documento de referencia común para una estrategia exhaustiva en materia de políticas migratorias. También, puede servir de instrumento de evaluación para los Estados que están revisando o elaborando sus políticas nacionales de migración y, asimismo, de instrumento de capacitación y fortalecimiento institucional para quienes se ocupan de la migración. Por otra parte, puede facilitar el desarrollo de estructuras administrativas, la asignación de responsabilidades administrativas y el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional a nivel nacional.

La OIM también cree que esta Agenda tiene gran potencial para servir de base con miras a alentar una mayor cooperación interestatal sobre migración, ya sea a nivel bilateral, regional o mundial. Es más, puede ser informativa para otras iniciativas en el ámbito de la migración, como por ejemplo, la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales y los empeños de la Organización Internacional del Trabajo para desarrollar un marco no vinculante en materia de migración laboral. El espíritu de colaboración y asociación fomentado por la Iniciativa de Berna es esencial para alentar al máximo el potencial constructivo de la migración y reducir sus efectos perturbadores.

La OIM está decidida a prestar asistencia a los gobiernos que así lo desean, a fin de utilizar la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* a nivel nacional, regional y mundial, organizando para ello seminarios de fortalecimiento institucional y capacitación, fomentando un diálogo más estrecho y una mayor colaboración con los procesos consultivos regionales sobre migración y efectuando estudios sobre las políticas migratorias. La OIM está entusiasmada con la idea de ayudar a cristalizar el potencial de esta Agenda.

El Proceso de la Iniciativa de Berna ha complementado las actividades políticas y programáticas de la OIM en todo el mundo en el ámbito de la gestión migratoria. Cabe destacar aquí que el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM y el apoyo en curso a los procesos consultivos regionales sobre migración alientan la continuación de un diálogo abierto y regular entre gobiernos en materia de gestión migratoria en un espíritu de cooperación y comprensión mutuo. Asimismo, cabe señalar que el nuevo instrumento de capacitación de la OIM: *Elementos esenciales para la gestión migratoria* es un complemento idóneo de la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. Conjuntamente, las actividades de la OIM y la Iniciativa de Berna ofrecen una rica fuente de oportunidades para los países

de todas las regiones y constituyen un importante paso con miras a una gestión efectiva de la migración.

La invalorable aportación que hicieron los gobiernos en el transcurso de la Iniciativa de Berna se cristalizará en la labor de la OIM con miras a promover una mayor comprensión sobre las cuestiones migratorias y encarar las necesidades en materia de políticas y programas de gobiernos para alentar una migración más ordenada y provechosa.

Brunson McKinley
Director General
Organización Internacional para las Migraciones

I. Introducción

I. Realidades migratorias

El movimiento de personas a través de las fronteras es una característica importante de la vida política, social y económica mundial. Desde 1965, el número de migrantes internacionales ha duplicado. En 2000, la División de Población de las Naciones Unidas estimó que el número total de migrantes internacionales ascendía a 175 millones¹. Por consiguiente, aproximadamente el 2,9 por ciento de la población mundial, es decir una de cada 35 personas, es un migrante internacional². Ello se debe a múltiples razones, incluida la desaparición de las antiguas barreras políticas para la circulación de personas, el desarrollo de sistemas de comunicación mundial, el abaratamiento del costo de los medios modernos de transporte, las disparidades en sueldos y oportunidades entre países, y las fluctuaciones en la demanda de mano de obra en muchos países. Si bien la migración es tan vieja como la historia de la humanidad, las corrientes de migrantes ahora son mucho más diversas y complejas que en épocas anteriores y la migración es principalmente de carácter temporal y circular. Las demandas de una economía mundial cada vez más globalizada e integrada y las previsiones demográficas para este siglo apuntan a que la migración seguirá siendo una realidad inevitable.

Los migrantes han contribuido considerablemente al intercambio cultural mundial, al desarrollo económico y al progreso social. Los migrantes han aportado, y seguirán aportando, contribuciones dinámicas y valiosas a las sociedades, tanto en sus países de origen como en el extranjero. Si se encauza adecuadamente, la migración tiene un enorme potencial para los países de origen y de destino así como para los migrantes y sus familias. El desafío que tienen ante sí los Estados es alentar al máximo los efectos positivos, al tiempo que reducen al mínimo las repercusiones negativas de la migración para los países, las sociedades y los propios migrantes. Asimismo,

¹ Ello comprende los refugiados, que en algunos casos bien podrían no ser extranjeros. Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, *International Migration Report 2002*, disponible en: www.unpopulation.org.

² Véase Organización Internacional para las Migraciones: *World Migration 2003*, Capítulo I.

las estructuras de gestión de la migración deben tener en cuenta la dimensión humana de la migración, adoptando para ello medidas como la protección de los derechos humanos y el suministro de asistencia especial a quienes lo necesiten.

Uno de los aspectos de la responsabilidad estatal concierne la protección de su población y de su territorio y confiere la autoridad de determinar quién puede entrar y permanecer en el mismo. En el ejercicio de esta responsabilidad soberana, la mayoría de los Estados ha recurrido a una perspectiva unilateral de cara a la migración, desarrollando estrategias ad hoc para responder a las necesidades e intereses nacionales. Por tanto, se han elaborado y llevado a la práctica políticas y prácticas migratorias diferentes o incluso contradictorias.

Es más, no existe un sistema exhaustivo u homogéneo que cimiente la cooperación de los Estados en materia de gestión de la migración internacional.

Sin embargo, la migración internacional es, por definición, un fenómeno transnacional que plantea considerables desafíos políticos y de gestión, además de traer consigo oportunidades para los gobiernos y otros interlocutores en todas las regiones del mundo. Los Estados se han dado cuenta que casi todos los países son simultáneamente países de origen, tránsito y destino y que una migración que esté al servicio de todos, exige dejar de lado las perspectivas aisladas y unisectoriales y favorecer las perspectivas globales.

168

Habida cuenta de estos antecedentes, la migración se ha abierto campo y ha escalado puestos en la agenda internacional y ahora solicita con vehemencia y apremio la atención de todos los gobiernos, sea cual fuera la naturaleza de su participación o interés en la gestión de los procesos migratorios. Con mayor frecuencia se observa que es preciso contar con una perspectiva global y encauzada de cara a la migración a nivel nacional, regional y mundial que aliente un mayor diálogo y cooperación entre todos los países, al tiempo que involucra a los demás interlocutores pertinentes de la migración. Asimismo, es preciso encarar la migración con equidad en las esferas económicas, sociales y de desarrollo, mientras que las políticas migratorias deben acompañarse de medidas políticas pertinentes, por ejemplo, la capacitación de los funcionarios gubernamentales. También cabe una mayor transparencia de las medidas políticas, en particular, confiriendo un acceso legal al mercado laboral, junto con mayor información, que deberá ser difundida por los gobiernos de manera objetiva, fidedigna y exacta a todas las partes concernidas.

2. La Iniciativa de Berna

La Iniciativa de Berna es un proceso de consulta de los Estados que aspira a una mejor gestión nacional, regional y mundial de la migración a través de la cooperación interestatal. Con ese fin, presta asistencia a los gobiernos para que definan sus distintas prioridades políticas y les ofrece la oportunidad de desarrollar una perspectiva común de gestión de la migración, basada en nociones de cooperación, globalidad, equilibrio y previsibilidad.

La Iniciativa de Berna responde a la necesidad de fomentar la cooperación y confianza a nivel internacional. Para ello, aduce que la migración es una característica esencial de la vida contemporánea y que todos los Estados comparten el reto común de encontrar medios para encauzarla eficazmente y para que sea segura, ordenada y provechosa para migrantes y sociedades.

En el Simposio Internacional sobre Migración (junio de 2001), los funcionarios gubernamentales y expertos de organizaciones internacionales y centros de estudios alentaron al Gobierno de Suiza a lanzar la Iniciativa de Berna para fomentar el desarrollo de un marco político sobre migración no vinculante y de alcance internacional que facilite una gestión efectiva de la migración y la cooperación interestatal con ese fin.

En las subsiguientes consultas de la Iniciativa de Berna (julio de 2003) los funcionarios gubernamentales de todas las regiones del mundo apoyaron decididamente el desarrollo de un marco político en la forma de una *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*.

La finalidad de la Agenda será prestar asistencia a los encargados de la migración a nivel gubernamental y a los formuladores de políticas a fin de desarrollar mecanismos efectivos de cooperación interestatal en materia de migración que respeten plenamente su soberanía en este ámbito. Por consiguiente, conducirá al desarrollo progresivo de una gestión más humana y ordenada de la migración a nivel nacional, regional y mundial, para beneficio de los migrantes y de las sociedades.

La Iniciativa de Berna no tiene por objeto elaborar una nueva ley migratoria. La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* tiene debidamente en cuenta el derecho internacional y regional vigente, en particular los derechos humanos, el derecho humanitario de refugiados y trabajadores migrantes, así como el derecho penal internacional. En este contexto, el Gobierno suizo, en colaboración con la OIM, ha encargado la preparación y publicación de un compendio experto de normas jurídicas e internacionales existentes relativas a la migración.

El estudio *Migration and International Legal Norms*³ aclara el marco jurídico existente e identifica las brechas y esferas que no aborda adecuadamente el derecho internacional y donde la elaboración de prácticas efectivas podría ser útil.

El formato de una “agenda” fue elegido con miras a poner de relieve el carácter no vinculante y práctico del documento. La Agenda comprende dos elementos esenciales:

- ◆ una serie de principios comunes que esbozan hipótesis y principios similares y fundamentales, subyacentes a la gestión de la migración; y
- ◆ una serie de prácticas efectivas conexas sobre toda una serie de cuestiones migratorias extraídas de la experiencia práctica concreta de los gobiernos.

Para facilitar la elaboración de una *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* la OIM preparó un compendio de declaraciones internacionales no vinculantes sobre migración⁴. Ese compendio contiene importantes declaraciones sustanciales sobre cuestiones migratorias extraídas de declaraciones, planes de acción y otros documentos como conclusiones adoptadas en conferencias internacionales y regionales pertinentes sobre migración. Conjuntamente, estas declaraciones ofrecen una pauta sobre los temas migratorios de interés para la comunidad internacional e identifican las esferas en que podría haber un consenso internacional. Dicho compendio revela que los Estados ya han reconocido ciertos principios comunes sobre migración a nivel regional e internacional. El reto está en acopiar los principios comunes en un marco global que encare los principales aspectos de la migración, incluidos los derechos humanos de los migrantes, la migración laboral, la integración, la migración irregular, la trata de personas y el tráfico de migrantes, las cuestiones de comercio y salud, el retorno, así como la migración y el desarrollo.

La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* responde a la necesidad de contar con una perspectiva global y equilibrada de cara a la

³ T. Alexander Aleinikoff, Vincent Chetail: *Migration and International Legal Norms*, TMC Asser Press, 2003. Capítulo de Introducción publicado por la OIM, *Diálogo Internacional sobre la Migración N° 3, Un análisis sobre normas jurídicas internacionales y migración* (Ginebra: OIM, 2002).

⁴ *Significant International Statements on Migration: A Thematic Compilation* (Ginebra: OIM, 2004, CD-ROM).

migración, que tenga debidamente en cuenta las realidades y tendencias migratorias así como los vínculos entre la migración y otras esferas económicas, sociales, políticas y humanitarias clave. Hay importantes cuestiones transversales como la protección de los derechos humanos, las cuestiones de género, la salud, la información pública, así como la cooperación internacional y regional que son inherentes a cada esfera de gestión migratoria y, por tanto, tienen cabida en la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*. La dimensión de las cuestiones de género en la migración requiere especial atención por parte de los gobiernos. En muchos países, es preciso actualizar las políticas y legislación para que tengan debidamente en cuenta la creciente feminización de la migración, incorporando sistemáticamente consideraciones de género con miras a evitar una discriminación implícita por cuestiones de sexo.

El sufrimiento de los refugiados plantea una serie de complejas cuestiones a los Estados así como a quienes han sido desplazados. El régimen de protección internacional para los refugiados, incluido el asilo, es un régimen separado y distinto pero complementario al proceso de gestión de migración internacional. Ahora bien, la referencia a este régimen se incluye en la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* a fin de cerciorarse de que se tienen debidamente en cuenta las consideraciones de protección de los refugiados y que no se dejan de lado en el contexto de la gestión de la migración. La Iniciativa de Berna no tiene la intención de duplicar o suplantar la labor de otros foros con un mandato específico, por ejemplo el ACNUR o su Comité Ejecutivo, más bien intenta considerar de manera global el movimiento de todas las personas, incluidos los refugiados, y señalar a la atención de todos los gobiernos las necesidades específicas de protección, según corresponda.

La Iniciativa de Berna y la consiguiente *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* tienen debidamente en cuenta la importancia de las causas originarias de la migración, pero reconocen las limitaciones a la hora de tratar de encarar estas causas originarias a través de instrumentos de gestión de la migración y en los foros que tratan de la migración.

A lo largo de 2004 y con miras a que los funcionarios gubernamentales y expertos en migración de todas las regiones del mundo pudieran explorar el concepto y elaborar la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración*, se organizaron cuatro reuniones consultivas regionales. La Reunión Consultiva para África se celebró en Addis Abeba (marzo de 2004), para Europa y Asia Central en Budapest (junio de 2004), para Asia y el Pacífico en

Guilin, China (julio de 2004) y para las Américas en Santiago de Chile (septiembre de 2004).

El compromiso de los gobiernos de todas partes del mundo ha consolidado el contenido de la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* y ha sido determinante en la dirección que ha emprendido el Proceso de la Iniciativa de Berna.

En las cuatro reuniones consultivas regionales, los participantes destacaron que era el momento oportuno para instaurar un proceso de diálogo y consulta sobre gestión de la migración internacional, puesto que la migración se ha convertido en una cuestión primordial a nivel nacional, regional y mundial. Habida cuenta que la mayoría de los países son países de migración, aspiran a centrarse en lo que les une en lugar de lo que les separa y, por consiguiente, comienzan a surgir esferas de consenso. Ha llegado el momento de consolidar estos principios comunes para que sirvan de base a una política migratoria nacional efectiva y al desarrollo de capacidades, y para que fomenten la cooperación interestatal sobre gestión de la migración.

Durante las cuatro reuniones antedichas los participantes destacaron las oportunidades y las aportaciones positivas que tanto los migrantes como la migración pueden hacer al desarrollo social, cultural y económico de los países de origen y de destino. También pusieron de relieve la necesidad de encontrar un equilibrio entre la migración facilitada con fines legítimos y el control. La migración debe encauzarse a fin de que contribuya al desarrollo social y económico de los países de origen y de destino y para que la comunidad no la considere como una amenaza a la seguridad pública.

Reiteradamente, los participantes destacaron la necesidad de desarrollar un “lenguaje común” sobre migración, con términos utilizados en el ámbito de la migración que estuvieran al alcance de todos. Las definiciones en ese ámbito son generalmente vagas, controvertidas o contradictorias. No existen definiciones aceptadas universalmente, ello debido en parte a que la migración tradicionalmente ha sido encarada a nivel nacional; por tanto, la terminología sobre la migración varía de un país a otro. En respuesta a la necesidad de homogeneizar la terminología y las definiciones sobre la migración, la OIM decidió elaborar un glosario⁵, que habrá de servir de instrumento para fomentar la comprensión y cooperación internacional sobre la migración.

⁵ *International Migration Law: Glossary on Migration* (Ginebra: OIM, 2004). Ya está en preparación la edición en español de este documento.

Los procesos regionales sobre migración han dado lugar a acontecimientos positivos en el ámbito de gestión de la migración internacional. Estos mecanismos regionales de diálogo constituyen un útil complemento a las deliberaciones bilaterales sobre migración y permiten un examen más amplio de las cuestiones y perspectivas. Cabe destacar que la Iniciativa de Berna es complementaria a la excelente labor internacional sobre la migración puesto que ofrece a los países de todas las regiones del mundo la oportunidad de compilar todo lo realizado por cada uno.

La Iniciativa de Berna, iniciada en junio de 2001, fue el primer proceso consultivo que encaró la cooperación interestatal en el ámbito de la migración a nivel mundial. Hoy en día, es complementaria, pero diferente, a otros dos procesos de alcance mundial: 1) el Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM⁶, iniciado en noviembre de 2001, con miras a fomentar la mejor comprensión de la dinámica migratoria y las cuestiones políticas migratorias a nivel mundial y para facilitar perspectivas cooperativas de cara a su gestión; y 2) la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales⁷, establecida en diciembre de 2003, y que habrá de presentar su informe final al Secretario General de las Naciones Unidas durante el tercer trimestre de 2005. La Iniciativa de Berna complementa estos empeños al centrarse en la promoción de la cooperación interestatal en gestión de la migración a través del desarrollo de un marco político o de un sistema de referencia no vinculante en materia de migración.

El proceso con miras al desarrollo de una *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* culmina con *Berna II* (diciembre de 2004). Al igual que el Primer Simposio Internacional sobre Migración, esta conferencia constituye un importante paso en el proceso de la Iniciativa de Berna, puesto que presenta los resultados de cada una de las reuniones consultivas regionales y la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* finalizada, pero no definitiva. El futuro de la Iniciativa de Berna dependerá de los Estados y de sus empeños por encauzarla eficazmente gracias a la cooperación a nivel internacional⁸.

⁶ Para más información sobre el Diálogo Internacional sobre la Migración dirijase a: www.iom.int.

⁷ Para más información sobre la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales dirijase a: www.gcim.org.

⁸ Todos los documentos de la Iniciativa de Berna se encuentran en: www.iom.int/berneinitiative y en: www.bfm.admin.ch.

II. Principios comunes para la gestión de la migración internacional

La *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* se basa en los siguientes principios comunes:

1. El continuo movimiento de personas a través de las fronteras es una característica integral de un mundo en rauda globalización.
2. La gestión ordenada y humana de la migración beneficia tanto a los países como a los migrantes.
3. La responsabilidad primordial de la gestión de la migración recae en los Estados: cada Estado tiene el derecho y el deber de desarrollar su propio marco jurídico sobre migración y de proteger la seguridad y el bienestar de su población, de manera coherente con los principios y normas internacionales vigentes.
4. De acuerdo con el derecho internacional consuetudinario, los Estados deben proteger y respetar los derechos humanos y la dignidad de los migrantes, sea cual fuera su situación. También cabe conceder particular atención a las necesidades especiales de las mujeres y niños, de los ancianos y de los minusválidos. Igualmente, los migrantes deben acatar las leyes del país receptor.
5. Todos los países comparten el interés común de reforzar la cooperación sobre migración internacional a fin de alentar al máximo sus beneficios.
6. La puesta en práctica de políticas migratorias nacionales globales y coherentes es la clave para una política y cooperación migratorias internacionales efectivas en este ámbito. El apoyo brindado a los países que carecen de recursos, estructuras o pericia, con miras al fortalecimiento institucional, puede ser una aportación útil en ese contexto.
7. Los instrumentos bilaterales, regionales y mundiales constituyen una base sólida para el desarrollo de perspectivas cooperativas de cara a la gestión de la migración.

8. El acatamiento de los principios que reglamentan los derechos humanos internacionales, los derechos de trabajadores migrantes, el derecho que rige las actividades delictivas, forman parte integrante de cualquier sistema de gestión de la migración, ya sea nacional, regional o internacional.
9. La cooperación y diálogo entre todos los interlocutores interesados, en particular gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, incluidas asociaciones de migrantes, asociaciones patronales y sindicales, son esenciales para contar con asociaciones efectivas de gestión de la migración y para el desarrollo de políticas de gestión migratoria exhaustivas y equilibradas.
10. Los procesos de consulta bilateral, regional e interregional son la clave para el desarrollo de una gestión de la migración cooperativa y alientan la colaboración a nivel mundial.
11. Una gestión efectiva de la migración sólo es posible si se tienen debidamente en cuenta los factores económicos, sociales, políticos, humanitarios, de desarrollo, de salud y de medio ambiente, y también las causas originarias de la migración.
12. Hay un vínculo estrecho y complejo entre la migración y el desarrollo; si se encauza adecuadamente dicho vínculo puede contribuir al desarrollo de los países y de su población.
13. Un elemento esencial de cara a la gestión de la migración es ofrecer vías adecuadas y regulares para la migración.
14. La prevención y reducción de la migración irregular es una responsabilidad que comparten todos los países, con la ayuda de otros interlocutores.
15. Es preciso realizar mayores esfuerzos para luchar contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y otras actividades delictivas internacionales que afectan a los migrantes, y también para proveer apoyo a las víctimas de la trata.
16. La integración de los migrantes fomenta la cohesión social y la estabilidad política, y alienta al máximo las contribuciones que pueden hacer los migrantes, además de reducir el racismo y la xenofobia.
17. La familia es el núcleo esencial de la sociedad y, como tal, merece especial atención. En el contexto de la migración, la separación fami-

- liar impide la integración, mientras que la reunificación familiar puede contribuir a alentar al máximo los efectos positivos de la integración social y cultural de los migrantes en la comunidad receptora.
18. La difusión de información fidedigna, objetiva y oportuna sobre políticas y procedimientos migratorios permite que los migrantes tomen decisiones informadas. También es preciso informar a la opinión pública y cerciorarse de que los migrantes y la migración cuentan con el respaldo necesario en las sociedades receptoras.
 19. El acopio, análisis e intercambio sistemático de datos actualizados, fidedignos y comparables sobre todos los aspectos de la migración, al tiempo que se respeta el derecho a la privacidad, son fundamentales de cara a la gestión de la migración nacional, regional y mundial.
 20. Es preciso realizar mayores estudios sobre los diversos aspectos de la migración a fin de comprender realmente las causas y consecuencias de la migración internacional con miras a la formulación de políticas efectivas.

III. Prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de gestión de la migración

Las siguientes prácticas efectivas emanan principalmente de declaraciones, planes de acción e instrumentos migratorios regionales e internacionales existentes, aprobados por países de todo el mundo y, en particular, de diversos procesos de consulta regional sobre la migración, así como de la práctica estatal. Éstas reflejan las diversas preocupaciones de los Estados en materia de migración y la magnitud de los elementos que cabe considerar en una perspectiva de gestión de la migración. Sirven de instrumento flexible para el desarrollo de políticas y prácticas migratorias nacionales e internacionales exhaustivas y para que los Estados utilicen las prácticas identificadas de conformidad con sus necesidades, prioridades y capacidad. Estas prácticas efectivas han sido diseñadas específicamente para facilitar la cooperación interestatal con miras a la gestión internacional de la migración.

I. Cooperación internacional

El ciclo de vida de la migración es un proceso que implica complejas relaciones entre los migrantes y los diversos interlocutores en los países de origen, tránsito y destino. La gestión efectiva de este proceso y las consiguientes relaciones exigen la cooperación de todos los interlocutores interesados por la migración, incluidos países, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sector privado, sociedad civil y también asociaciones de migrantes y los propios migrantes. Sólo a través de un esfuerzo concertado podrá la comunidad internacional encarar plena y eficazmente los desafíos y oportunidades de la migración. La cooperación migratoria puede cobrar varias formas, a saber, el diálogo e intercambio de información, experiencias y prácticas; el desarrollo de políticas; y la puesta en práctica operativa. La cooperación internacional contribuirá al desarrollo de políticas nacionales más efectivas, evitando una superposición o duplicación y facilitando la utilización efectiva de los recursos nacionales, regionales e internacionales.

a. Diálogo y cooperación entre Estados

La gestión de la migración es un derecho y responsabilidad soberanos y, por tanto, tradicionalmente las políticas migratorias se han desarrollado a nivel nacional. Habida cuenta del carácter transnacional de la migración y de los diversos desafíos comunes con que se enfrentan los Estados, las estrategias y políticas migratorias nacionales desarrolladas conjuntamente entre países habrán de tener resultados más efectivos y sostenibles. Asimismo, el diálogo y cooperación entre países en materia de políticas y programas pueden contribuir a la consecución y mantenimiento de los movimientos ordenados de personas, al tiempo que disuaden la migración irregular. El reciente desarrollo y consolidación de los procesos consultivos regionales sobre migración en cada uno de los continentes es particularmente prometedor con miras a promover una migración segura, ordenada y humana. Las lecciones teóricas y prácticas extraídas de esos foros regionales e interregionales constituyen una base útil para fomentar el diálogo y la colaboración a nivel internacional.

Prácticas efectivas relativas al diálogo y cooperación entre Estados:

- ◆ Establecer un diálogo político y operativo sobre la migración nacional, regional y mundial – que sea exhaustivo, equilibrado y pertinente – entre países, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluido el sector privado, con miras a fomentar la comprensión y colaboración en gestión de la migración.
- ◆ Identificar las cuestiones comunes y adoptar respuestas apropiadas y mecanismos efectivos que beneficien a todos los interlocutores.
- ◆ Considerar los procesos consultivos regionales y subregionales sobre migración como medios efectivos para fomentar la colaboración inter-estatal en el ámbito de la migración.
- ◆ Fomentar los intercambios interregionales y mundiales, ya que son complementarios a estos empeños y pueden alentar la consolidación mutua.
- ◆ Coordinar las medidas para evitar toda superposición innecesaria, colmar las brechas y velar por una utilización eficaz de los recursos disponibles.

b. Asociaciones con miras a la gestión de la migración

En el ámbito de la gestión de la migración cabe la concertación de los interlocutores interesados y la repartición de responsabilidades entre los Estados concernidos o afectados por movimientos migratorios particulares.

Constantemente, hay que identificar medios adicionales que permitan que gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, trabajen conjuntamente para consolidar y acrecentar la confianza y desarrollar conjuntamente instrumentos efectivos y comunes de gestión y cooperación técnica, además de compartir gastos y otras responsabilidades correspondientes.

Prácticas efectivas relativas a las asociaciones con miras a la gestión de la migración:

- ◆ Promover un diálogo e intercambio de información transparentes y centrados, concretamente entre Estados que tienen interés en patrones migratorios particulares a fin de que puedan organizarse para compartir responsabilidades.
- ◆ Examinar las funciones y contribuciones eventuales de los diversos interlocutores, ya se trate de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, sector privado, miembros de la sociedad civil, incluidos los propios migrantes y los medios de comunicación, a fin de contribuir a una gestión más efectiva de la migración, a su propio nivel y a través de mayores empeños concertados, cooperativos y complementarios.
- ◆ Tener debidamente en cuenta los acuerdos bilaterales y regionales para facilitar la gestión de la migración en esferas como el reconocimiento mutuo de visados de estancia temporal, facilitación del tránsito con miras al retorno, reconocimiento del estatuto de residente permanente, exoneración de visados y otros acuerdos operativos.
- ◆ Desarrollar acuerdos más equitativos y efectivos para repartir las cargas y responsabilidades que entraña la gestión de la migración, en particular aliviando la carga que recae en los países de primer asilo y en aquéllos que albergan considerables cantidades de refugiados.
- ◆ Considerar que la cooperación interestatal implica que ciertos países deben prestar asistencia a otros, por ejemplo, a través de la cooperación técnica.

2. Políticas migratorias nacionales

La migración está vinculada a las políticas en las esferas económicas, sociales, laborales, comerciales, sanitarias, culturales, de seguridad, etc. Un

paso esencial para desarrollar estrategias que encaucen las corrientes migratorias es considerar estas interrelaciones al tiempo que se identifican los componentes esenciales de una política migratoria nacional exhaustiva.

Para muchos Estados, la migración es una nueva esfera de actividad gubernamental y, por ello, tienen ante sí el reto de establecer o mejorar los marcos legislativos o estructuras administrativas.

Las políticas migratorias nacionales comprenden: 1) la gestión de la entrada, tránsito, partida y retorno de extranjeros hacia o fuera del territorio nacional; 2) la reglamentación sobre quién puede permanecer en el territorio y durante cuánto tiempo, además de con qué fines y con qué derechos y obligaciones; 3) el derecho a la integración de quienes están autorizados a permanecer en el país para que se conviertan en miembros funcionales de la sociedad, cerciorándose de que los migrantes temporales acaten las leyes y normas de la sociedad al tiempo que se respetan sus derechos; 4) la comprobación de que los nacionales en el extranjero tienen acceso a oportunidades y reciben un trato justo, al tiempo que se mantienen vínculos con estos nacionales para fomentar sus perspectivas de enviar remesas y aportar competencias e inversiones; 5) el respeto de los principios de protección de los refugiados. La migración irregular suscita gran preocupación en todos los países, particularmente cuando ello entraña la trata de personas y el tráfico de migrantes. Habida cuenta que cada vez son más los países que se convierten en países de origen, tránsito y destino a la vez, todas las consideraciones antes esbozadas son pertinentes de cara a las políticas migratorias nacionales.

182

Una política migratoria nacional efectiva debe establecer y mantener un equilibrio entre las medidas que encaran las diversas cuestiones migratorias, sin fomentar una esfera a expensas de otra. Algunos de los valores clave en los que podría basarse la política migratoria serían: 1) la no-discriminación por cuestiones raciales, religiosas, de género u étnia; 2) la contribución a los intereses económicos y sociales; 3) la disponibilidad de la capacidad para encauzar los movimientos de personas a través de las fronteras de manera ordenada y eficaz; 4) el fomento de la reunificación familiar; 5) el asentamiento de quienes más ayuda humanitaria necesitan; y 6) la realización de programas de gestión de la migración, contando con la participación de todos los ministerios gubernamentales y organismos pertinentes, y con el apoyo de otros interlocutores concernidos. Asimismo, toda política migratoria nacional exhaustiva, transparente, coherente y bien configurada contribuirá a una colaboración más efectiva entre países, lo que a su vez apoyará la puesta en práctica de dicha política migratoria nacional. Es prioritario

fomentar una estrecha cooperación entre las diversas instituciones gubernamentales concernidas por la gestión de la migración, por ejemplo los ministerios del interior y de justicia, de relaciones exteriores, de seguridad social, así como de comercio y de salud.

Prácticas efectivas relativas a las políticas migratorias nacionales:

- ◆ Establecer políticas que no consideren aisladamente la migración regular y la migración irregular, y que encaren la migración de manera exhaustiva y equilibrada, considerando sus causas, manifestaciones y efectos, y teniendo debidamente en cuenta los vínculos entre la migración y otras esferas políticas pertinentes.
- ◆ Desarrollar políticas migratorias nacionales que respondan a las necesidades del mercado laboral, faciliten la reunificación familiar, satisfagan las obligaciones humanitarias y encaren la seguridad interna, al tiempo que promueven la previsibilidad y flexibilidad.
- ◆ Elaborar políticas migratorias nacionales basadas en legislaciones exhaustivas que rijan la admisión, residencia, expulsión y nacionalización de extranjeros.
- ◆ Establecer políticas, legislaciones e instituciones nacionales que sean transparentes, flexibles y consecuentes, y que provean información y puedan ser modificadas y desarrolladas.
- ◆ Crear o reforzar las estructuras administrativas de gestión de la migración y dotarlas de la capacidad suficiente para así poder encauzar la migración.
- ◆ Fomentar la coordinación entre las autoridades encargadas de las distintas etapas del proceso de migración, inclusive a través de consultas interministeriales y, cuando corresponda, tratar de centralizar la migración en un solo ministerio o institución a fin de acrecentar la equidad, celeridad y eficacia de las decisiones y procedimientos administrativos.
- ◆ Elaborar políticas nacionales que tengan debidamente en cuenta los procesos regionales y subregionales sobre migración y sean consecuentes con los mismos.
- ◆ Desarrollar políticas migratorias nacionales en estrecha consulta y colaboración con importantes interlocutores migratorios, incluidos el sector privado, organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil, a fin de fomentar la aceptación pública, la eficacia de las políticas y de promover la cohesión social.

3. Entrada y permanencia

Los países tienen el derecho de determinar las condiciones de entrada y permanencia de los extranjeros en su territorio, de proteger a su ciudadanía y sus intereses nacionales, siempre y cuando lo hagan de conformidad con el derecho internacional vigente. Las políticas en este campo tienen por objeto encontrar un equilibrio entre facilitar y controlar el número y la composición de las personas que cruzan las fronteras internacionales y las condiciones por las cuales se autoriza o se niega la entrada. Entre las categorías de entradas autorizadas cabe mencionar la permanente, aquellas por razones laborales, de reunificación familiar o humanitarias, así como la entrada temporal para efectuar una visita, realizar estudios o trabajar durante determinados periodos. La denegación de la autorización de entrada puede deberse a actividades delictivas, al terrorismo, a cuestiones de salud pública o al deseo de proteger el mercado laboral nacional. Hay ciertos beneficios y oportunidades que son exclusivamente para los nacionales y de los extranjeros autorizados.

Prácticas efectivas relativas a la entrada y permanencia:

- ◆ Facilitar la entrada autorizada, y racionalizar los procesos administrativos correspondientes.
- ◆ Velar por que todos los procedimientos que rigen la entrada y permanencia de extranjeros, respeten y protejan los derechos de las personas concernidas.
- ◆ Intercambiar regularmente información entre gobiernos sobre las políticas nacionales relativas a la entrada y permanencia.

a. Requisitos en materia de visados

Los criterios y procesos para la concesión de visados son un aspecto clave de la soberanía nacional y un medio para reglamentar las corrientes migratorias y luchar contra la migración irregular. El sistema de visados, que es un mecanismo de control previo a la entrada, ofrece a los Estados la oportunidad de considerar la conveniencia de admitir a las personas en su territorio antes de su llegada y de facilitar la entrada de determinados extranjeros antes de que se presenten a la frontera, y también brinda a los migrantes oportunidades de entrada y permanencia transparentes y previsibles.

Prácticas efectivas relativas a los requisitos en materia de visados:

- ◆ Instaurar procedimientos efectivos para encauzar y controlar la entra-

- da y permanencia de migrantes y homogeneizar las políticas de entrada para luchar eficazmente contra la migración irregular.
- ◆ Llevar a la práctica procedimientos de concesión de visados equitativos, transparentes, expeditivos y fáciles de seguir, suministrando con ese fin información comprensible y accesible sobre los procedimientos y requisitos en materia de visados.
 - ◆ Facilitar la concesión de visados de entrada múltiple para turistas, visitas familiares y otros fines temporales, recurriendo a la tecnología e información compartida y disponible.
 - ◆ Intercambiar información sobre las obligaciones y prácticas efectivas en los procedimientos de concesión de visados y colaborar al respecto, especialmente con los países limítrofes.
 - ◆ Considerar la homogeneización de los regímenes de concesión de visados, particularmente a nivel regional o subregional.
 - ◆ Poner en práctica procedimientos de concesión de visados que especifiquen los requisitos previos para temporeros así como los requisitos de residencia permanente.
 - ◆ Dar un trato más humano y transparente a las personas que solicitan visados.
 - ◆ Considerar la exoneración de visados para determinados países y en caso de ciertos refugiados y otros que necesitan protección temporal, a fin de que puedan escapar de la persecución y de otras graves violaciones de los derechos humanos.

b. Control de fronteras

El control de fronteras es un importante medio para reglamentar el movimiento de personas dentro y fuera de los territorios, por motivos económicos, de estabilidad, de seguridad, de orden público y de salud. El desafío que tienen ante sí los formuladores de políticas es desarrollar procedimientos de control de fronteras efectivos, eficientes, justos y transparentes que sean consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos, de protección de refugiados y humanitarias.

Prácticas efectivas relativas al control de fronteras:

- ◆ Poner en práctica procedimientos que garanticen trámites de entrada y salida justos y no discriminatorios y que, en lo referente a la admisión de migrantes, eviten discriminaciones por motivos de raza, religión, sexo o minusvalía.

- ◆ Establecer estructuras y mecanismos apropiados para el control de fronteras, cerciorándose del buen funcionamiento de los procedimientos de cruce de fronteras. Ello comprende la preselección de las personas que llegan, la elaboración, por parte de los transportadores, de informes previos sobre los pasajeros que llegan, recurriendo para ello a tecnologías modernas como la biometría.
- ◆ Intercambiar información y alentar la colaboración entre países limítrofes para fomentar la eficacia de los procedimientos de control de fronteras y la homogeneización de los controles fronterizos a fin de evitar que algunos asuman más responsabilidades que otros.
- ◆ Identificar y promover el pleno cumplimiento de las normas internacionales relativas a la emisión de documentos de viaje, a la información contenida en los mismos y a controles de seguridad, incorporando salvaguardias contra la falsificación.
- ◆ Capacitar a los funcionarios de fronteras en materia de derecho internacional y nacional.
- ◆ Consolidar la colaboración en la gestión de fronteras a fin de luchar contra el tráfico y la trata de personas.
- ◆ Proveer asistencia a migrantes que están desamparados o que corren peligro.

c. Residencia

Cada país se encarga de determinar cuáles son los extranjeros que pueden residir en su territorio y bajo qué condiciones, de conformidad con el derecho internacional vigente. Uno de los componentes de una política migratoria exhaustiva son los reglamentos nacionales relativos a la permanencia de extranjeros, ya sea con carácter temporal o permanente y según qué fines, por ejemplo capacitación, empleo, ocio o estudios. Toda política de residencia debe ser transparente y previsible para los migrantes y brindar condiciones favorables para su integración social y económica.

Prácticas efectivas relativas a la residencia:

- ◆ Velar por que las políticas y procedimientos de residencia nacional establezcan una distinción clara entre la situación y los requisitos del residente permanente y del temporal y estipulen criterios claros para la extensión, modificación o retiro de la autorización de residencia.
- ◆ Suministrar información a migrantes sobre los requisitos y procedimientos de residencia.

- ◆ Intercambiar información y fomentar la colaboración entre países limítrofes para acrecentar la eficacia de las políticas de residencia.

4. Migración regular

Hoy en día, todos los países se ven afectados por corrientes migratorias y tienen ante sí el desafío de encarar sus implicaciones y las oportunidades que trae consigo la migración en el contexto de sus economías, de la seguridad y del desarrollo nacional, especialmente en razón de las tendencias demográficas y de las necesidades en materia de desarrollo. Los debates sobre si *debe* o no haber inmigración han sido reemplazados por debates sobre *cómo encauzarla* para alentar al máximo los efectos que puede tener la migración – calificada o no calificada, temporal o permanente. La migración reglamentada puede garantizar una disponibilidad de mano de obra cuando el país receptor así lo requiere. Asimismo, puede permitir la reunificación familiar en un plazo mínimo, sin perturbar los hogares de los migrantes ni las comunidades concernidas. La migración regular puede ofrecer oportunidades para la educación, capacitación, adquisición de competencias y empleo, y también puede dar lugar a considerables flujos de remesas en los hogares individuales y a capitales de inversión y a competencias que apoyen el desarrollo de los países de origen. Un elemento clave de cara a la migración es el movimiento humano y ordenado de personas, de carácter sistemático y encauzado, que incluya la consideración de distintos tipos de inmigración.

Habida cuenta de la complejidad de los movimientos de población contemporáneos, no es fácil establecer una distinción clara entre la migración temporal y permanente. Ello no obstante, para fines de formulación política, es útil efectuar una distinción conceptual entre ambas.

a. Migración temporal⁹

La migración temporal con fines de negocios, empleo, turismo, visitas familiares, estudios y capacitación es una característica esencial de la vida moderna. Habida cuenta que se ha producido una verdadera revolución en materia de comunicaciones y transporte, que facilita los conocimientos sobre otros países y también los viajes, cada vez son más las personas que buscan

⁹ Dado que la migración puede ser de carácter temporal o permanente, y en vista de su importancia capital, la migración laboral también se trata por separado en la sección 5.

oportunidades fuera de su país de origen. Hay toda una serie de vínculos económicos, sociales, etc., que se desarrollan entre personas y comunidades en tierras lejanas y que dan lugar a una mayor integración de la vida económica y social internacional. Las empresas multinacionales ofrecen oportunidades de empleo y atraen a empleados de todas partes del mundo, generalmente, durante periodos determinados de permanencia, lo que implica la transferencia periódica de personal de un país a otro. Los servicios transfronterizos conciernen a sectores calificados y semicalificados como la contabilidad, el derecho, la medicina, la tecnología de información, la enfermería, el trabajo doméstico y la construcción. Los trabajadores migrantes temporales aportan la mano de obra esencial para muchas empresas agrícolas. Las oportunidades educativas y de capacitación ahora son verdaderamente internacionales en muchos ámbitos.

Los migrantes temporales pueden ser muy diversos y comprender a: turistas; estudiantes; hombres de negocios que efectúan viajes de corta duración; personas especializadas, por ejemplo, ejecutivos, profesores universitarios y médicos; personas que aportan una contribución social y cultural a la comunidad, por ejemplo, miembros de los medios de comunicación o de la industria cinematográfica, deportistas, trabajadores religiosos, conferenciantes; y personas que contribuyen al desarrollo de las relaciones internacionales como por ejemplo el personal diplomático y los participantes en programas de intercambio.

188

La gestión efectiva de la migración temporal ofrece a los países la oportunidad de canalizar la migración para que encare una serie de necesidades nacionales y prioridades políticas tales como los requisitos a corto plazo del mercado laboral o la adquisición o mejora de conocimientos, competencias y recursos mediante la capacitación y el trabajo en el extranjero. También pueden desarrollarse distintos criterios y condiciones para cada categoría de migrantes temporales. Los elementos clave de un programa exhaustivo y equilibrado de migración temporal son: la transparencia, la no-discriminación, el orden, la eficacia, la fiabilidad y la seguridad.

Prácticas efectivas relativas a la migración temporal:

- ◆ Promover la utilización de ciertas formas de migración temporal, como la migración de corta duración y relacionada con proyectos concretos, a fin de satisfacer las necesidades de los mercados laborales; y mejorar las competencias de nacionales de países de origen, especialmente de países en desarrollo y de países con economías en transición.

- ◆ Fomentar las consultas regulares bilaterales o multilaterales para identificar y satisfacer las necesidades migratorias temporales a través de vías ordenadas que incluyan la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- ◆ Identificar los sectores de empleo que podrían ser convenientes para los trabajadores migrantes temporales.
- ◆ Definir las categorías de migrantes temporales, de conformidad con objetivos previstos específicos, por ejemplo negocios, visitas a familiares o estudios.
- ◆ Poner en práctica medidas que permitan y faciliten la migración temporal y las permanencias cortas múltiples gracias a sistemas efectivos de inscripción y de concesión de visados de entradas múltiples, recurriendo para ello a la tecnología disponible y al intercambio de información para el turismo, viajes de negocio, visitas a familiares u otros fines temporales.
- ◆ Suministrar información clara, accesible y comprensible sobre las oportunidades de migración temporal y los medios requeridos, sobre los derechos y las responsabilidades de los migrantes, así como sobre los medios para acceder a la misma, inclusive a través de servicios como centros de información para migrantes.
- ◆ Poner en práctica programas de migración temporal que ofrezcan a los migrantes temporeros un estatuto jurídico seguro, que comprenda derechos y responsabilidades consecuentes con su condición de temporal.
- ◆ Promover y poner en práctica medidas que garanticen que la migración temporal lo sea realmente, por ejemplo, condicionando una entrada ulterior al retorno dentro de los plazos previstos.
- ◆ Estipular condiciones claras, en los países que recurren a los programas de migración temporal como medio eventual para la migración permanente, a fin de determinar quiénes reúnen los requisitos para obtener una autorización permanente.
- ◆ Promover el acopio y análisis de datos sobre la migración temporal.

(1) Migración con fines educativos o de capacitación

Los programas de estudios y capacitación pueden ser una importante fuente de adquisición y transferencia de competencias, tanto en un mercado laboral internacional dinámico como en la promoción del desarrollo de los países de origen. Los estudiantes y pasantes extranjeros pueden ser el puente que per-

mite a las empresas del país de origen y del país receptor desarrollar oportunidades económicas mutuamente benéficas. Es más, los programas de estudio y pasantías, alientan una mejor comprensión de otras sociedades y culturas.

Prácticas efectivas relativas a la migración con fines educativos o de capacitación:

- ◆ Fomentar la cooperación internacional a fin de permitir una capacitación educativa, cultural, profesional, etc., a través de una migración de corta duración y de becas, cerciorándose de que los participantes retornen a su país de origen una vez concluidos sus estudios o capacitación.
- ◆ Considerar la posibilidad de permitir el acceso de los estudiantes extranjeros al mercado laboral del país receptor durante el periodo educativo a fin de que adquieran una experiencia laboral práctica.
- ◆ Prever el reconocimiento mutuo de las calificaciones educativas.
- ◆ Determinar si es posible ofrecer incentivos de retorno y reintegración a los estudiantes, que consistan en oportunidades de empleo, incrementos salariales, fondos con destino fijo y becas.
- ◆ Ver la posibilidad de establecer programas para mantener el contacto con los estudiantes en el extranjero y ofrecerles asistencia de reintegración y empleo tras su retorno.

190

(2) Migración con fines de negocios y turismo

La globalización de la vida económica ha dado lugar a una comunidad empresarial internacional sumamente móvil y a la correspondiente necesidad de contar con medios seguros, transparentes, eficaces, comprensibles y fidedignos para facilitar los viajes internacionales de negocios y la permanencia temporal en el extranjero. Ya se trate de visitas de negocios, de transferencias empresariales, o de suplencias de vacantes de empleo de corta duración, la movilidad hacia el extranjero del personal empresarial y de otras personas con fines laborales temporales requiere una atención y cooperación internacional concertadas.

El turismo es un importante y creciente componente del movimiento de personas. Para muchos países, ya sean países en desarrollo o desarrollados, es una fuente considerable de ingresos; tiene repercusiones significativas en los sistemas de ingreso e infraestructuras asociadas; y ofrece oportunidades para un intercambio transcultural.

Prácticas efectivas relativas a la migración con fines de negocios y turismo:

- ◆ Alentar una comprensión positiva del turismo como un fenómeno que crea oportunidades pecuniarias y de intercambio cultural para las industrias nacionales, regionales y locales.
- ◆ Promover acuerdos de turismo recíprocos entre los Estados.
- ◆ Exhortar a las consultas y a la colaboración entre Estados a fin de que desarrollen instrumentos que faciliten la migración empresarial y laboral temporal con fines específicos, como por ejemplo los visados para visitantes de negocios que autoricen la entrada en varios países.
- ◆ Fomentar acuerdos bilaterales y multilaterales de trabajo temporal para satisfacer las necesidades del mercado laboral y alentar la seguridad y previsibilidad de los viajes y trato en el extranjero.
- ◆ Promover mecanismos regionales de integración económica para facilitar los negocios y la movilidad laboral intrarregional.

(3) Visitas familiares

Las visitas familiares temporales permiten que los migrantes mantengan lazos con sus familias en el país de origen y, por consiguiente, contribuyen a su bienestar. Ello a su vez puede tener efectos positivos en la sociedad receptora. La posibilidad de efectuar visitas familiares periódicas y previsibles puede contribuir a reducir la incidencia de permanencias en el país tras la expiración de la autorización o los ingresos irregulares.

Prácticas efectivas relativas a las visitas familiares:

- ◆ Facilitar los contactos y visitas temporales de familiares.
- ◆ Establecer medidas adecuadas para evitar largas esperas en la obtención de autorizaciones de entrada de familiares cercanos.

b. Migración permanente

Por lo general, se recurre a la migración permanente a efectos de consolidar o completar la base de la población, de fomentar la competitividad económica, de permitir la reunificación familiar o de satisfacer objetivos humanitarios. El reto está en cómo desarrollar y llevar a la práctica una política migratoria permanente que sea justa y transparente y que responda con flexibilidad a las necesidades económicas del mercado laboral, de reunificación familiar y humanitarias o demográficas.

(1) Programas de inmigración

Los programas de inmigración ayudan a encarar las consecuencias de las tendencias demográficas y las necesidades de los mercados laborales de manera planificada, equilibrada y previsible. Estos programas pueden basarse en la oferta, donde se selecciona a los migrantes según criterios predeterminados, o en la demanda, donde los migrantes postulan a una vacante de empleo confirmada.

Prácticas efectivas relativas a los programas de inmigración:

- ◆ Desarrollar programas de inmigración transparentes en cuanto a los criterios y procedimientos requeridos para así evitar retrasos y gastos administrativos innecesarios.
- ◆ Considerar la posibilidad de establecer programas previos a la partida para preparar a los migrantes de cara a su transición en las nuevas sociedades, que comprendan la enseñanza de idiomas y la orientación cultural, así como programas consecutivos a la llegada, que les ayuden a integrarse y adaptarse a la nueva sociedad, y cuyos gastos serán sufragados por el empleador, patrocinador, familiar o nuevo inmigrante.
- ◆ Permitir el acceso a prestaciones como la atención de salud, la educación y el empleo para facilitar la integración.

Proveer información clara, accesible y fácil de comprender a los migrantes sobre las posibilidades legales de emigrar con carácter permanente.

(2) Reunificación familiar

La familia es el núcleo de la sociedad y como tal merece especial atención y protección. La reunificación familiar contribuye a la integración de los migrantes en la comunidad receptora y puede alentar su participación en la vida económica, social, cultural y política.

Prácticas efectivas relativas a la reunificación familiar:

- ◆ Facilitar la reunificación familiar con los familiares directos de los migrantes, ofreciéndoles el estatuto de residentes permanentes o dándoles la posibilidad de obtenerlo.
- ◆ Llevar a la práctica medidas que conduzcan a la reunificación de manera positiva, humana y expeditiva, particularmente en el caso de los hijos.

- ◆ Considerar un proceso de patrocinio para la reunificación familiar, que estipule quién puede patrocinar a un familiar y bajo qué circunstancias.
- ◆ Circunscribir los rechazos de solicitudes de reunificación familiar a cuestiones de seguridad, delitos graves, amenazas a la salud pública o a los sistemas de salud pública, o a una capacidad financiera de sustento inadecuada.
- ◆ Homogeneizar la definición de núcleo o unidad familiar, teniendo debidamente en cuenta las distintas normas culturales.

(3) Reasentamiento por razones humanitarias

Los países terceros de reasentamiento para refugiados y otras personas que necesitan protección internacional han sido un importante componente en situaciones de crisis humanitaria. El reasentamiento no es un requisito en la Convención de Ginebra de 1951 relativa a la situación de los refugiados y, por tanto, son los Estados quienes deciden voluntariamente sobre los programas de reasentamiento por razones humanitarias. Estos pueden servir de instrumento de protección o de medio duradero para resolver dichas situaciones. Hay una serie de países que también ha instaurado, con éxito, programas de protección, sacando a los refugiados potenciales fuera de los países donde son objeto de persecución.

Prácticas efectivas relativas al reasentamiento por razones humanitarias:

- ◆ Organizar consultas regulares entre los países, el ACNUR y otros interlocutores pertinentes a fin de identificar las necesidades humanitarias de reasentamiento de manera equilibrada y global y de desarrollar perspectivas coordinadas para encararlas.
- ◆ Aclarar las responsabilidades pertinentes de los asociados de reasentamiento, con miras a facilitar el reasentamiento planificado, ordenado y seguro de casos humanitarios identificados.
- ◆ Preparar a las personas para su reasentamiento mediante cursos de enseñanza de idiomas y de orientación cultural, proporcionándoles la atención médica y de salud mental apropiada, así como asistencia consecutiva a su llegada que comprenda capacitación profesional y asistencia en el empleo para facilitar su integración social, cultural y económica en la nueva sociedad, además de fomentar una autonomía temprana.

5. Migración laboral¹⁰

Las economías nacionales en todo el mundo dependen de los trabajadores migrantes, ya se trate de países de destino para colmar brechas de competencias o de la fuerza laboral o de países de origen como fuente de adquisición de competencias, capacitación, inversión y ganancias por el cambio de divisas a través de las remesas. Las demandas de una economía que tiende a ser global y de la fuerza laboral, junto con disparidades persistentes en las tendencias demográficas, en el desarrollo, en la riqueza, en la estabilidad política y en los salarios, incitan a las personas a buscar trabajo fuera de sus propios países en una escala que supera la capacidad de las oportunidades de trabajo existentes y aprobadas oficialmente en el extranjero. Ello da lugar a una creciente dependencia de muchos empleadores y economías en la mano de obra de migrantes en situación irregular, por ser una fuente de trabajo barata y fiable. Los migrantes en situación irregular son vulnerables y corren el peligro de ser explotados.

La migración laboral reglamentada permite controlar la mano de obra necesaria en el país de acogida y ofrecer seguridad y dignidad a los migrantes, además de regularizar los flujos de remesas de los migrantes. Asimismo, puede contribuir a prevenir o frenar la migración irregular. El desafío que tienen ante sí los formuladores de políticas es evaluar los requisitos nacionales de mano de obra y desarrollar una política de migración laboral flexible y transparente que satisfaga las necesidades nacionales y que permita un cambio en las realidades internacionales y se beneficie de la cooperación entre países de origen y de destino. Las repercusiones y el potencial económico considerable de la migración laboral, además del desafío de encauzarla adecuadamente para aprovecharla al máximo, deben tener en cuenta en todo momento la dimensión humana.

Prácticas efectivas relativas a la migración laboral:

- ◆ Establecer medidas nacionales que reglamenten la oferta y la demanda de recursos humanos, vinculándolas a empeños bilaterales y multilaterales y desarrollándolas en consulta con interlocutores clave.

¹⁰ Puesto que la migración laboral o económica puede ser temporal o permanente, ésta se trata en una sección separada además de abordarse en la sección relativa a la migración temporal.

- ◆ Ver la posibilidad de desarrollar sistemáticamente mecanismos de migración laboral para trabajadores migrantes altamente calificados, calificados y poco calificados a efectos de satisfacer la demanda de mano de obra en los países de destino y de responder a la oferta de mano de obra y al desempleo en los países de origen.
- ◆ Crear programas que satisfagan las necesidades específicas de los países de origen y de destino, encarando los derechos y responsabilidades de todas las partes concernidas y ofreciendo protección a los trabajadores migrantes, inclusive el acceso a los funcionarios consulares de su país de origen.
- ◆ Establecer procedimientos y legislaciones transparentes para definir las categorías de los trabajadores migrantes, los criterios de selección, así como la duración y condiciones de su permanencia.
- ◆ Efectuar consultas nacionales e internacionales a fin de congregar a los funcionarios pertinentes para que aborden las cuestiones del mercado laboral y de la migración laboral.
- ◆ Fomentar el intercambio de información y las consultas sobre políticas, legislación y procedimientos para identificar los excedentes y déficit en los mercados laborales respectivos y las posibilidades para combinar la oferta con la demanda de mano de obra.
- ◆ Instaurar medidas con miras a la incorporación de los trabajadores migrantes potenciales en los mercados laborales extranjeros y brindar asistencia previa a la partida, por ejemplo, cursos de enseñanza de idiomas y de orientación cultural, y de capacitación profesional, según corresponda.
- ◆ Proveer información a los trabajadores que emigrarán sobre las condiciones de trabajo, de salud y de seguridad, sobre sus derechos y sobre las fuentes de apoyo disponibles en el país de destino.
- ◆ Sondear la adopción de medidas para que haya un reconocimiento mutuo de calificaciones.
- ◆ Realizar programas que fomenten el desarrollo de competencias y los mecanismos de ahorro e inversión como incentivos para el retorno de migrantes a los países de origen y asistirles en ese empeño.
- ◆ Proteger a los trabajadores migrantes, realizando campañas de información pública que conciencien sobre los derechos de los migrantes y velar por que los migrantes reciban las prestaciones sociales y laborales que les corresponden.

- ◆ Promover, en el caso de los trabajadores migrantes autorizados, el goce del mismo trato acordado a los trabajadores nacionales, a saber, el acceso a la capacitación, a un sueldo mínimo, a un número máximo de horas de trabajo; prohibir el trabajo de menores; y otorgar el derecho a establecer sindicatos.
- ◆ Adoptar medidas que garanticen los plenos derechos a las trabajadoras migrantes.
- ◆ Velar por que los trabajadores temporales tengan pleno acceso a los servicios consulares.
- ◆ Tomar medidas con miras a la integración de los trabajadores migrantes a fin de alentar la aceptación cultural, cerciorándose de que se respetan y protegen los derechos de los migrantes y de sus familiares.
- ◆ Llevar a la práctica medidas que reconozcan y faciliten la utilización de las competencias de los trabajadores altamente calificados en el país de destino.
- ◆ Suministrar información a los migrantes potenciales sobre avisos de vacantes, requisitos de reconocimiento de calificaciones profesionales y toda información práctica, por ejemplo, el pago de impuestos o las políticas de despido.
- ◆ Promover la realización de estudios y análisis sobre las repercusiones que tienen los trabajadores migrantes en el mercado laboral local.

6. Migración irregular

La migración irregular cobra diversas formas, como por ejemplo: eludir los controles de ingreso, recurrir a documentos falsificados o permanecer en el país receptor tras fenecer la autorización de estadía. La migración irregular es el fruto de decisiones voluntarias de personas que buscan mejores oportunidades para sí mismos y para sus familias, así como de un imperativo resultante de conflictos, violaciones de los derechos humanos, degradación del medio ambiente o una aguda falta de oportunidades económicas. Por consiguiente, requiere respuestas políticas que tengan debidamente en cuenta las causas originarias.

A menudo, la opinión pública no distingue las asociaciones negativas relacionadas a la migración irregular de aquéllas relativas a los migrantes propiamente dichos y a la migración en general y, por consiguiente, surge la

xenofobia. Esto a su vez disminuye la percepción de la contribución positiva de los migrantes en la sociedad receptora.

Las organizaciones delictivas que se ocupan de la trata y el tráfico de personas fomentan la migración irregular, lo que da lugar a un alarmante aumento de las violaciones de los procedimientos gubernamentales, a considerables riesgos de seguridad y a la explotación de los migrantes.

Para prevenir o frenar los movimientos de migración irregular, es preciso contar con políticas migratorias sistemáticas y exhaustivas que reconozcan las interacciones que hay entre el movimiento de personas y otras esferas políticas. Uno de los mayores desafíos que tienen ante sí los gobiernos es establecer mecanismos transparentes y creíbles para encauzar las corrientes de migrantes irregulares, ofreciendo vías autorizadas de entrada y permanencia, e información clara sobre las mismas, al tiempo que se emplean medidas para erradicar los movimientos irregulares.

a. Trata de personas y tráfico de migrantes

La trata de personas y el tráfico de migrantes ocupan un lugar preeminente en la agenda política, dadas las enormes complejidades inherentes que hoy son más aparentes que nunca. Los Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establecen una distinción a nivel de la definición entre la voluntad afirmada de una persona objeto de tráfico y la victimización de una persona que ha sido objeto de trata y proveen una sólida base para encarar ambos fenómenos. Cada vez son más los Estados que ven cómo los traficantes y contrabandistas desafían su capacidad de controlar sus fronteras y proteger a sus poblaciones y que admiten que es preciso realizar mayores esfuerzos para combatir y prevenir la trata de personas y el tráfico de migrantes, además de proteger a las víctimas y de enjuiciar a los perpetradores.

Prácticas efectivas relativas a la trata de personas y al tráfico de migrantes:

- ◆ Ratificar y llevar a la práctica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de 2000.
- ◆ Poner en práctica medidas para prevenir la trata de personas, ya sea para la explotación sexual u otra.

- ◆ Alentar la participación de todos los interlocutores concernidos, incluidas organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil y el sector privado, en las actividades destinadas a prevenir y luchar contra la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- ◆ Adoptar legislaciones efectivas que incluyan sanciones contra quienes explotan a los migrantes o inducen a la trata, así como contra quienes se benefician de la trata y del tráfico de personas.
- ◆ Consolidar la cooperación bilateral y multilateral y la asistencia mutua entre todas las autoridades competentes a fin de prevenir y luchar contra las actividades delictivas, particularmente la trata de personas, relacionada frecuentemente con la migración irregular.
- ◆ Reforzar la labor de concienciación en todas las instancias, inclusive a través de campañas de capacitación y de información y propaganda, que dan a conocer los aspectos adversos del tráfico y la trata y de las violaciones conexas, y también sobre la asistencia disponible para las víctimas de la trata a fin de disuadir a quienes están considerando la posibilidad de recurrir a la migración irregular o de advertir a quienes podrían ser objeto de trata, particularmente a mujeres y niños.
- ◆ Fomentar el intercambio bilateral y multilateral de experiencias e información a nivel operativo a fin de acrecentar la base de conocimientos sobre la trata y de tener un panorama más completo de las actividades de trata y tráfico de personas y alentar la cooperación entre Estados, incluida la verificación de documentos y de la identidad.
- ◆ Prestarse asistencia mutua con relación a las actividades delictivas para el enjuiciamiento y condena de traficantes, especialmente de grupos delictivos internacionales, y adoptar las medidas nacionales adecuadas para proporcionar asistencia, inclusive de fortalecimiento institucional, si es necesario.
- ◆ Adoptar una legislación nacional que permita incautar los beneficios directos o indirectos generados por el tráfico de migrantes, así como los medios de transporte de los traficantes o de sus cómplices que sirven para el tráfico de migrantes.

b. Protección de las víctimas de la trata de personas

Es preciso realizar esfuerzos a fin de proteger a las víctimas de la trata de personas, ya que generalmente se reconoce que son víctimas de delitos graves. Las necesidades en materia de protección y asistencia de las víctimas de la

trata de personas pueden comprender el acceso a albergue, atención médica y asesoramiento, la protección de testigos, el acceso a procedimientos jurídicos y la asistencia en ese marco, incluido el acceso a procedimientos de asilo, así como la ayuda para facilitar el retorno a los países de origen y la reintegración.

Prácticas efectivas relativas a la protección de las víctimas de la trata de personas:

- ◆ Adoptar una legislación nacional que establezca las medidas, estructuras y recursos necesarios para proteger y asistir a las víctimas de la trata, incluyendo el derecho a la residencia temporal en los países de destino, el acceso a la protección jurídica y a la asistencia según corresponda, poniendo, a disposición servicios de interpretación en el país receptor, así como asistencia para el retorno al país de origen y la reintegración.
- ◆ Poner en práctica medidas que establezcan una clara distinción entre el traficante y la persona objeto de trata con relación a los principios, la protección necesaria, y los tipos y niveles de sanción.
- ◆ Adoptar la legislación apropiada para proteger los derechos humanos de los migrantes, sea cual fuera su situación jurídica, especialmente de quienes han sido víctimas de la trata.
- ◆ Cooperar con los Estados cuyos nacionales han sido objeto de trata a fin de desarrollar programas de retorno y reintegración para víctimas de la trata.
- ◆ Proteger a las víctimas y a otras personas que están dispuestas a atestiguar con miras al enjuiciamiento y condena de los traficantes, para que sean testigos en los juicios contra traficantes y contrabandistas.

7. Derechos humanos de los migrantes

El respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes son fundamentales para una gestión efectiva de la migración. Los Estados han adoptado normas de derechos humanos de carácter general o, en ciertas instancias, de carácter específico con relación al trato que han de dar los Estados a los migrantes, según las diversas convenciones que protegen sus derechos, y, en otros casos, según el derecho internacional consuetudinario. Estas normas fueron adoptadas por los Estados en reconocimiento de los valores comunes y del compromiso de cara a normas básicas de libertad indi-

vidual y bienestar. Las políticas migratorias que se fundamentan en el respeto de los derechos humanos, en la democracia y en el imperio de la ley, contribuirán al respeto, a la tolerancia y al aprecio de los migrantes por parte de la sociedad.

a. Derechos humanos de los migrantes

Los países tienen ante sí importantes desafíos para proteger los derechos humanos de los migrantes. Ello comprende encarar la creciente discriminación xenófoba, la explotación y las violaciones de las normas laborales en el lugar de trabajo, especialmente por parte de traficantes. Los migrantes en situación irregular tienen derecho a la protección de sus derechos humanos, pero en la práctica son particularmente vulnerables a la discriminación y explotación y no tienen acceso a toda una serie de prestaciones sociales y a otras formas de protección en la sociedad receptora. Uno de los principales desafíos que tienen ante sí los Estados es prevenir y luchar contra las tendencias xenófobas y racistas de cara a los migrantes.

Prácticas efectivas relativas a los derechos humanos de los migrantes:

- ◆ Adherir y llevar a la práctica eficazmente a nivel nacional los tratados existentes de derechos humanos.
- ◆ Adoptar y poner en práctica medidas que prevengan las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y su explotación, y que garanticen la protección de los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio, inclusive en la deportación.
- ◆ Velar por que se conceda particular atención a las necesidades específicas de las mujeres y niños, de los ancianos y de los minusválidos.
- ◆ Distribuir información relativa a los derechos humanos de los migrantes para promover el respeto de su dignidad y contrarrestar las actitudes en contra de los migrantes, además de informarles sobre sus obligaciones y responsabilidades en los países de acogida.
- ◆ Aplicar las normas y principios internacionales, relativos a los derechos humanos, en el derecho y práctica nacionales, ofreciendo con ese fin oportunidades de capacitación de funcionarios y estableciendo mecanismos de aplicación y control tanto en las administraciones gubernamentales como en el sistema judicial nacional.
- ◆ Poner en práctica medidas que garanticen el acceso efectivo de los migrantes a instituciones judiciales y a medidas que remedien las violaciones de sus derechos humanos, incluida la consideración de una

eventual indemnización de las víctimas y de la sanción de los perpetradores.

- ◆ Poner en práctica medidas que garanticen la emisión de todos los documentos necesarios para el goce y ejercicio de los derechos jurídicos a fin de dar efecto al derecho a ser reconocido, en cualquier parte, como una persona ante la ley.
- ◆ Promover el respeto por parte de las autoridades competentes de un Estado donde ha sido detenido un migrante, para que cumplan con la obligación de posibilitar la asistencia y protección consular.
- ◆ Apoyar a las instituciones de la sociedad civil para que promuevan la comprensión y el respeto de los derechos humanos de los migrantes.

b. Principio de no-discriminación

El principio de no-discriminación es fundamental en el derecho internacional y se aplica tanto a los migrantes como a los ciudadanos aunque ello no impide las distinciones entre nacionales y migrantes a saber, residentes, temporeros y migrantes indocumentados, que gozarán de derechos diferentes. Generalmente, las distinciones han de ser razonables y servir a los fines gubernamentales legítimos, en cumplimiento de medidas proporcionales vinculadas al estatus migratorio. Otro elemento importante de toda política migratoria efectiva es la puesta en práctica de instrumentos internacionales válidos que aprueben el respeto de la no-discriminación y la incorporación de estas normas en la legislación y práctica nacionales.

Prácticas efectivas relativas al principio de no-discriminación:

- ◆ Poner en práctica medidas que garanticen el trato apropiado de migrantes, sea cual fuera su situación, y prevenir actitudes y políticas racistas o xenófobas, además de eliminar las prácticas discriminatorias hacia los migrantes.
- ◆ Llevar a la práctica medidas que protejan a los extranjeros al igual que a los nacionales en contra de la discriminación por raza, religión, sexo, nacionalidad y otros motivos.
- ◆ doptar medidas que velen por la integridad física, la dignidad, las creencias religiosas y los valores culturales de los migrantes y sus familiares.
- ◆ Promover, especialmente, la protección de personas que pertenecen a minorías para que no sufran de un trato discriminatorio injustificado.

Adoptar y llevar a la práctica medidas que, en el marco del derecho nacional e internacional, concedan a los migrantes autorizados de larga fecha, los mismos derechos, protección y libertades que a los demás ciudadanos, residentes permanentes u otras personas que están legalmente presentes en el país.

c. Principio de *non-refoulement*

El principio de *non-refoulement* prohíbe la devolución de un refugiado a un país donde su vida o libertad se ve amenazada por motivos de raza, religión, nacionalidad, o ideología política. Este principio es el eje central de la protección internacional para los refugiados y ha sido ampliamente considerado en el derecho internacional consuetudinario. El derecho internacional también prohíbe el retorno de cualquier persona a un lugar donde corre el peligro de ser torturado o tratado de manera cruel e inhumana. Para una gestión acertada de la migración, todo sistema nacional o internacional debe contar con salvaguardias efectivas contra el *refoulement*.

Prácticas efectivas relativas al principio de non-refoulement:

- ◆ Adoptar y poner en práctica una legislación y mecanismos que garanticen que los refugiados están protegidos contra el *refoulement*.
- ◆ Elaborar y adoptar una legislación y mecanismos que garanticen que los migrantes no serán devueltos a un lugar donde corren el riesgo de ser torturados o tratados de manera cruel o inhumana.

202

d. Apátridas

La Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad” y “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad”. Ello no obstante, muchos migrantes viven en la inseguridad y no gozan de la protección que puede ofrecer la nacionalidad. Además los procedimientos para obtener la nacionalidad pueden ser complejos y tomar tiempo. La situación de apátrida tiene muchas causas: una persona puede perder su nacionalidad o no conseguir otra nueva a raíz de una larga permanencia en el extranjero o de un matrimonio con alguien (y subsiguiente divorcio) o al haber renunciado individualmente a una nacionalidad sin antes haber adquirido otra. Si bien todo niño tiene derecho a contar con una nacionalidad, los niños que nacen de padres apátridas bien pueden no tener nacionalidad alguna. Uno de los objetivos de una política migratoria encauzada es evitar este tipo de situaciones en las que los migrantes se ven privados, arbitraria o accidentalmente, de su nacionalidad,

a fin de proteger los derechos de los migrantes a título individual y de facilitar la identificación de migrantes, así como el suministro y gestión de los servicios y políticas gubernamentales.

Prácticas efectivas relativas a los apátridas:

- ◆ Adopción de medidas adecuadas a nivel nacional e internacional para prevenir y reducir la situación de apátrida y ofrecer un estatuto jurídico a los apátridas, incluido el acceso a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, la prevención de los Apátridas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Carta Africana de 1990 sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y el Convenio Europeo de 1997 sobre la Nacionalidad, y ejecutar estas legislaciones nacionales para ponerlas en práctica.
- ◆ Poner en práctica procedimientos simplificados con miras a facilitar la adquisición de una nacionalidad para aquellos migrantes que de lo contrario serían apátridas.
- ◆ Considerar la legislación que autorice la inscripción de los niños nacidos en el territorio y conceda la nacionalidad a cualquier niño nacido o encontrado en el territorio, que de lo contrario sería apátrida, conforme a lo estipulado en el Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

e. Personas desplazadas internamente

El desplazamiento interno resultante de un conflicto, de desastres naturales u ocasionados por el hombre, o de otras violaciones de derechos se ha convertido en el principal tipo de migración forzada y es considerable tanto en magnitud como complejidad. Si bien la responsabilidad de la protección de las personas desplazadas internamente recae principalmente en los gobiernos nacionales y en las autoridades locales, este tema suscita creciente preocupación puesto que se considera como cuestión interna y como esfera de preocupación y acción internacionales. El Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre PDI elaboró y publicó los *Principios rectores de los desplazamientos internos* para orientar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a la hora de prestar asistencia y protección a las PDI. Los Principios rectores definen los derechos y garantías pertinentes a la protección de personas de un desplazamiento forzado y a su protección y asistencia durante el desplazamiento, así como durante el retorno, el reasentamiento o la reintegración.

Prácticas efectivas relativas a las personas desplazadas internamente:

- ◆ Promover y adoptar medidas que garanticen la protección y asistencia a las personas desplazadas internamente, incluida la protección por parte de sus autoridades nacionales puesto que son nacionales del país donde están localizados.
- ◆ Difundir y promover los “Principios rectores de los desplazamientos internos” y capacitar a funcionarios gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales con miras a su puesta en práctica.

8. Asilo y protección internacional de refugiados

La situación particular de los refugiados y otras personas que se vieron forzadas a desplazarse fuera de sus hogares y países de origen en razón de la persecución, la violencia, los conflictos y las violaciones de los derechos humanos hacen que éstos sean particularmente vulnerables y tengan derecho a la protección internacional por parte de los Estados y de la comunidad internacional. Ello no obstante, los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional a menudo se desplazan dentro de corrientes migratorias mixtas más amplias. Por ello, reviste creciente importancia que todos los interlocutores comprendan y encaren clara y adecuadamente la interfase entre asilo y migración. A medida que los Estados buscan medios para encauzar la migración, tienen que estar en condiciones de ofrecer protección y soluciones sostenibles a los refugiados y a otras personas que necesitan protección internacional.

204

Entre 2000 y 2002, muchas de estas cuestiones clave fueron encaradas en el marco de las consultas globales, patrocinadas por el ACNUR, donde los Estados y otros asociados entablaron un amplio diálogo sobre cuestiones contemporáneas atinentes a la protección de los refugiados. Uno de los resultados más importantes de estas consultas globales ha sido la Agenda para la Protección que comprende una Declaración de los Estados Partes y un Programa de Acción en el que se identifica una serie de objetivos y actividades específicas, agrupados en seis objetivos interrelacionados. El Segundo Objetivo, relativo a la protección de los refugiados dentro de movimientos migratorios amplios, es particularmente pertinente a la hora de considerar prácticas efectivas de gestión migratoria que tengan debidamente en cuenta las preocupaciones en materia de protección de los refugiados.

Habida cuenta que esta *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* ha sido elaborada a fin de que sea complementaria y no duplique el proceso

abarcado por al Agenda para la Protección, **muchos de los encabezamientos del Segundo Objetivo de la Agenda para la Protección se repiten aquí como prácticas efectivas relativas a la protección internacional de refugiados:**

- ◆ Identificar adecuadamente las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados y responder como corresponde a sus necesidades, incluyendo el acceso a la protección dentro del contexto más amplio de la gestión migratoria.
- ◆ Reforzar los empeños internacionales de lucha contra el tráfico y la trata de personas.
- ◆ Mejorar el acopio de datos y realizar mayores estudios sobre el nexo entre el asilo y la migración.
- ◆ Reducir los movimientos irregulares y secundarios.
- ◆ Fomentar el diálogo y cooperación entre el ACNUR y la OIM.
- ◆ Realizar campañas de información para los migrantes potenciales sobre las perspectivas de migración legal y sobre los peligros que entraña el tráfico y la trata de personas.
- ◆ Retornar a las personas que no necesitan protección internacional.

9. Integración

La integración efectiva de migrantes es un importante elemento de cualquier perspectiva exhaustiva de gestión de la migración. La integración es un proceso recíproco que implica la adaptación de los migrantes a la comunidad receptora y de la comunidad receptora a los migrantes, respetando los valores básicos e institucionales que forman parte del marco comunitario, al tiempo que se promueven políticas de cohesión en la diversidad. Los programas y políticas destinados a alentar la integración de los migrantes autorizados, beneficiarán a migrantes, comunidades y a la sociedad. Las políticas de integración bien planificadas son fundamentales para la estabilidad y la protección de los derechos y la dignidad de los migrantes. El concepto de integración no es un concepto inmóvil ni inflexible, por tanto, es probable que sea preciso adaptarlo para que responda a los cambios sociales en curso. Los formuladores de políticas tienen ante sí el reto de desarrollar medidas de integración que encaren las necesidades y voluntad, tanto de la comunidad receptora como la de los migrantes, y que asuman las realidades de la comunidad receptora. Esta tarea podría verse facilitada por la participación de los interlocutores de la sociedad en el proceso de integración, en particular de

los representantes de los sectores, políticos, sociales, culturales y privados, así como de los propios migrantes.

Prácticas efectivas relativas a la integración:

- ◆ Promover la integración de los migrantes que tienen derecho a la residencia a largo plazo y facilitar ese proceso a través de políticas educativas y sociales.
- ◆ Desarrollar políticas y programas de integración exhaustivos que encaren los aspectos lingüísticos, sociales, sanitarios, educativos, políticos y económicos de la integración y el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de los migrantes.
- ◆ Extender ciertos elementos del programa de integración a los migrantes temporeros para que puedan desenvolverse efectivamente en el país receptor.
- ◆ Desarrollar y llevar a la práctica cursos de capacitación, de enseñanza de idiomas y de orientación cultural en países de origen para iniciar el proceso de integración.
- ◆ Alentar la participación activa de migrantes en programas de integración y, por consiguiente, en el proceso de integración en general.
- ◆ Desarrollar programas de integración que consideren la participación de interlocutores pertinentes en el seno de la sociedad, particularmente de representantes de los sectores políticos, sociales, culturales y privados en el proceso de integración para fomentar un apoyo amplio de cara a la integración de los migrantes.
- ◆ Adoptar medidas que permitan a los migrantes regulares y a sus familiares, cuya permanencia en el país receptor está legalmente autorizada, gozar de los derechos sociales, políticos, civiles y económicos básicos.
- ◆ Realizar programas de integración que eviten la discriminación entre grupos beneficiarios y también entre ellos y la población local.
- ◆ Proveer y difundir información adecuada en cuanto a los programas y servicios de integración para los migrantes.
- ◆ Adoptar programas de lucha contra la discriminación para prevenirla a nivel público y privado.
- ◆ Llevar a la práctica políticas migratorias nacionales que concedan a los migrantes regulares un acceso general de a los servicios sociales.
- ◆ Considerar la concesión del derecho a voto local para migrantes y a la adhesión a partidos políticos para los extranjeros.

- ◆ Aplicar medidas que garanticen que los migrantes reciben los cuidados y la atención médica necesaria, sin ninguna otra distinción que la de carácter médico.
- ◆ Tomar medidas que permitan que los niños tengan acceso a la educación.
- ◆ Adoptar medidas con miras a la capacitación de los migrantes, en particular de los adolescentes y mujeres, cuando las condiciones lo permitan.
- ◆ Prestar asistencia con miras a la integración de los migrantes por el trabajo, a través de servicios de colocación, de capacitación profesional y de actualización profesional.
- ◆ Promover medidas para reconocer las calificaciones y competencias de los migrantes.

10. Naturalización y nacionalidad

Cada Estado tiene el derecho soberano a conceder su nacionalidad a las personas que desee. La nacionalidad da un sentimiento de pertenencia e identidad, y confiere a la persona el derecho a la protección por parte del Estado, además de sentar la base jurídica para el ejercicio de muchos derechos y deberes políticos. Los residentes extranjeros pueden considerar que es difícil o imposible participar en diversas actividades que los nacionales dan por sentadas en la comunidad receptora. En muchas situaciones, la obtención de la nacionalidad permite a las personas encontrar empleo y vivienda, gozar de los servicios públicos, participar en los procesos políticos y tener acceso al sistema judicial. Una política justa y transparente otorgará la debida atención a la trascendencia que tiene la obtención de la nacionalidad como elemento de seguridad humana.

Prácticas efectivas relativas a la naturalización y nacionalidad:

- ◆ Adoptar y dar a conocer normas y procedimientos claros y transparentes que se apliquen de manera equitativa con miras a la obtención de la nacionalidad a través de la naturalización.
- ◆ Vincular las políticas de nacionalización, incluida la naturalización, con los programas de inmigración e integración.
- ◆ Establecer procedimientos y criterios para la naturalización de migrantes que residen en el país desde hace tiempo.
- ◆ Adoptar medidas que faciliten la obtención de la nacionalidad para los apátridas.

II. Retorno

La mayor parte de la migración de retorno es de carácter espontáneo, se realiza sin ayuda y se basa en la decisión del migrante de regresar a su hogar. Las políticas gubernamentales para la gestión del retorno – voluntario u obligatorio, temporal o permanente – es un componente integral de la gestión de la migración. Apuntalando la posibilidad de una política de retorno está el derecho de los países de acogida y tránsito de determinar quién puede permanecer dentro de sus fronteras y la obligación que tienen los países de origen de aceptar el retorno de sus nacionales. En cualquier instancia, las políticas y los programas de retorno son más efectivos y sostenibles cuando se llevan a cabo de manera humana y ordenada a fin de alentar al máximo las posibilidades de una reintegración acertada en la comunidad de origen con la cooperación y los esfuerzos de la persona concernida. Es preciso contar con procedimientos que velen por la dignidad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes que retornan. Las actividades de retorno exigen la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino, teniendo debidamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de cada uno, así como de los propios migrantes.

a. Política de retorno

208

La integridad de los sistemas de inmigración depende de políticas y programas transparentes, justos, eficaces y humanos para el retorno de personas que no tienen la autorización de permanecer en el país receptor. Las políticas o programas de retorno se llevan a cabo con miras al retorno de migrantes regulares e irregulares y les permiten retornar al hogar de manera digna y segura, respetando plenamente sus derechos humanos. También sirve de medida disuasiva para la migración irregular, puesto que envía un mensaje claro a los posibles migrantes irregulares. Las posibilidades de asistencia para la reintegración, cuando corresponde, pueden alentar un retorno sostenible. Por otra parte, los programas para el retorno temporal o permanente de migrantes, que han adquirido competencias en el extranjero, pueden servir al desarrollo de los países de origen.

Prácticas efectivas relativas a la política de retorno:

- ◆ Reforzar la cooperación entre las autoridades de los países de origen, tránsito y destino para encauzar efectivamente el retorno con miras a facilitar el regreso y la reintegración.

- ◆ Concluir acuerdos bilaterales para facilitar el retorno voluntario u obligatorio de los migrantes no autorizados, incluidas medidas para un retorno humano y ordenado.
- ◆ Promover la participación de los migrantes en la planificación y gestión de su retorno y reintegración.
- ◆ Adoptar medidas adecuadas para garantizar que los migrantes que han retornado a sus países de origen o a sus lugares de residencia habitual no sean objeto de discriminación, enjuiciamiento o sanción por haber dejado su antiguo lugar de residencia.
- ◆ Instaurar políticas migratorias que prevean la transferencia de pensiones y de otros beneficios, así como la aportación de bienes y competencias, facilitando y fomentando así el sostenimiento del retorno.
- ◆ Promover la cooperación entre países de origen y destino a fin de facilitar la puesta en práctica de la obligación que tienen los Estados de aceptar el retorno de sus nacionales.
- ◆ Considerar la inclusión del retorno en los acuerdos o arreglos amplios de cooperación migratoria interestatal.
- ◆ Tomar medidas, ejecutadas por autoridades gubernamentales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores internacionales, con miras a prestar asistencia a los migrantes antes, durante y después de su retorno.

b. Retorno voluntario asistido

Las corrientes de retorno voluntario forman parte del derecho inalienable de la persona de retornar a su país y, por consiguiente, es necesario brindarle la oportunidad de tomar una decisión informada. Cuando se trata de una acción libre e informada del individuo, el retorno probablemente habrá de ser ordenado y sostenible. El retorno voluntario asistido permite a la persona que regresa prepararse para su retorno y evitar el estigma de la deportación que puede afectar negativamente la reintegración. El retorno voluntario y asistido es políticamente más atractivo en función de los costos para los países de destino que el retorno obligatorio que muchos países consideran como la opción preferencial. Es más, vela por la integridad de los sistemas regulares de migración y por los principios y normas internacionales que respetan a los migrantes en situación irregular. Ello también puede comprender una asistencia operativa y financiera para el retorno, así como una ayuda con miras a la reintegración.

Prácticas efectivas relativas al retorno voluntario asistido:

- ◆ Proveer información objetiva y fidedigna, por ejemplo, sobre las condiciones reinantes en el país de origen, y asesoramiento para permitir que los migrantes tomen una decisión libre e informada en cuanto a su retorno.
- ◆ Adoptar medidas que establezcan condiciones y provean medios que permitan el retorno voluntario, seguro y digno de los migrantes, velando por el respeto de sus derechos humanos.
- ◆ Promover la activa participación del migrante en la planificación de su retorno con miras a facilitararlo.

c. Retorno obligatorio

El retorno obligatorio estipulado por las autoridades gubernamentales en el marco de la aplicación de los procedimientos legales se efectúa cuando los migrantes no tienen el derecho jurídico de permanecer en el país receptor y no lo abandonan voluntariamente cuando se les solicita que lo hagan. Muchos países consideran el retorno obligatorio como un importante componente de una política de retorno efectiva y de un sistema de gestión migratoria eficaz y como imprescindible para la credibilidad del sistema. La existencia de procedimientos de retorno obligatorios son un incentivo para que las personas opten por retornar voluntariamente. Es importante que el retorno obligatorio se realice segura y dignamente, de manera consecuente con los derechos humanos y el derecho humanitario vigentes y que los retornantes no sean estigmatizados por haber tenido que regresar involuntariamente.

210

Prácticas efectivas relativas al retorno obligatorio:

- ◆ Promover las políticas de retorno obligatorio que sean humanas y justas.
- ◆ Promover medidas que garanticen que el retorno obligatorio se realiza de manera segura y digna.
- ◆ Promover medidas que eviten el retorno forzado a situaciones peligrosas.
- ◆ Velar por que el retorno obligatorio sea conforme a las normas de derecho internacional.
- ◆ Ejecutar el retorno obligatorio contando con el pleno conocimiento y consentimiento del país de origen e inclusive a través de medidas como la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales.

d. Retorno temporal de migrantes

Hoy en día, la migración no es unidireccional ni permanente sino más bien circular. El retorno temporal permite a los migrantes mantener contacto con su familia y comunidad de origen, al tiempo que conserva la autorización de reingresar en el país receptor. Asimismo, contribuye a consolidar la relación entre los migrantes y sus países de origen y a facilitar el retorno voluntario (definitivo) de los migrantes.

Prácticas efectivas relativas al retorno temporal de migrantes:

- ◆ Considerar medidas de concesión de visados y de carácter administrativo que faciliten el retorno y reingreso temporal mediante, por ejemplo, la emisión de visados de entrada múltiple en los casos correspondientes.
- ◆ Promover oportunidades para el retorno temporal de los migrantes a los países de origen o de residencia habitual sin que pierdan la posibilidad de reingresar en el país receptor.
- ◆ Considerar la posibilidad de ofrecer oportunidades de retorno al tiempo que se mantiene el acceso a ciertas prestaciones a las que tienen derecho en dicho país.

e. Reintegración de los migrantes

La reintegración efectiva de migrantes en sus comunidades de origen es un elemento esencial para que puedan llevar vidas productivas tras su retorno y facilita la viabilidad del mismo. Al igual que la integración en el país receptor, la reintegración efectiva comprende varios elementos de orden económico, político y social y requiere la activa participación del migrante. La reintegración productiva en una economía local y la actividad social permiten que el migrante sea autosuficiente y que el país de origen pueda utilizar efectivamente las competencias, pericia y recursos adquiridos en los países receptores. Los programas que facilitan la reintegración, inclusive de capacitación profesional, desarrollo de microempresas y otras formas de asistencia específica, no sólo ayudan a los migrantes que retornan sino además permiten que las comunidades de retorno instauren un clima receptivo para los migrantes que regresan y les brinden oportunidades a toda la comunidad.

Prácticas efectivas relativas a la reintegración de los migrantes:

- ◆ Alentar y fomentar la reintegración de los migrantes que retornan, inclusive facilitando la utilización de sus competencias y recursos.

- ◆ Hacer que los migrantes que retornan participen plena y equitativamente en la vida comunitaria a través de medidas que les den acceso a los servicios públicos.
- ◆ Desarrollar medidas de reintegración adaptadas que tengan en cuenta la situación y necesidades de los migrantes que retornan y también de la comunidad a la que retornan.
- ◆ Obtener el apoyo del país de destino y de otros interlocutores pertinentes según corresponda para los programas de reintegración.
- ◆ Preparar a la comunidad local en el país de origen a fin de que acepte y facilite la reintegración de los migrantes que retornan.

12. Fortalecimiento institucional

Para muchos países la migración es una nueva esfera de administración gubernamental. Esto se aplica tanto a los países en desarrollo como desarrollados e incluso a aquéllos países que tienen estructuras de gestión migratoria y que desean adaptarlas para que respondan a las nuevas necesidades y prioridades. Por consiguiente, los países intentan constantemente acrecentar su capacidad para encauzar eficazmente los movimientos de población: reconocen que en aras del interés de todos los Estados, cada uno debe tener la capacidad de encauzar eficazmente la migración. Si bien la creación de estructuras legislativas y administrativas nacionales es una responsabilidad nacional, la cooperación internacional y el fortalecimiento institucional son cada vez más necesarios. Con ese fin, la capacitación de funcionarios gubernamentales sobre toda una serie de cuestiones de gestión migratoria es crucial.

Prácticas efectivas relativas al fortalecimiento institucional:

- ◆ Reforzar de la capacidad de los Estados de encauzar adecuadamente la migración en todos sus diversos aspectos.
- ◆ Promover esfuerzos a nivel regional e internacional para movilizar recursos y prestarse asistencia y cooperación técnica mutua a fin de contribuir a una mejor gestión de la migración con el apoyo de los interlocutores pertinentes, incluidas organizaciones internacionales y no gubernamentales.
- ◆ Desarrollar y llevar a la práctica programas de fortalecimiento institucional en gestión de la migración a nivel local, nacional e internacional.

- ◆ Fomentar el apoyo de la comunidad internacional para el fortalecimiento institucional en gestión de la migración de aquellos Estados que carecen de los medios y mecanismos adecuados.
- ◆ Reforzar los mecanismos para que los Estados intercambien experiencias prácticas en gestión de los distintos aspectos migratorios como medio de fortalecimiento institucional.
- ◆ Desarrollar y llevar a la práctica programas de capacitación en gestión de la migración a nivel local, nacional e internacional, destinados a los funcionarios de migración, para cerciorarse de que cuentan con las competencias y pericia necesarias para la aplicación eficaz de las leyes y las normas administrativas.

13. Migración y desarrollo

La relación entre la migración y el desarrollo es estrecha y compleja. Si se encauza adecuadamente, la migración internacional puede contribuir al desarrollo de los países de origen y de destino. La migración internacional tiene el potencial de contribuir al desarrollo sostenible a través de las remesas, las inversiones, la transferencia de competencias, la circulación de competencias (reduciendo las repercusiones que tiene la fuga de cerebros) y las redes de la diáspora. Las políticas migratorias que se ocupan del nexo entre la migración y el desarrollo comprenden: la promoción del retorno voluntario y la reintegración, ya sea de carácter temporal o permanente, particularmente de personas altamente calificadas; y la facilitación de las transferencias de remesas, al tiempo que se reducen los gastos de transferencia y se alientan las inversiones de migrantes y de la diáspora en el país de origen.

a. Cooperación en migración y desarrollo

Antiguamente, los países y la comunidad internacional formulaban y llevaban a cabo políticas individuales con miras a la erradicación de la pobreza, la mundialización, la seguridad, los refugiados y la migración, a veces con objetivos divergentes o incluso conflictivos. A medida que se hace patente la relación simbiótica entre la migración y otras cuestiones globales, es importante abordar estas cuestiones conjuntamente. Para que la migración pueda encauzarse y repercutir positivamente en el desarrollo sostenible es preciso alentar el diálogo y la cooperación nacional, internacional y entre organismos.

Prácticas efectivas relativas a la cooperación en migración y desarrollo:

- ◆ Realizar consultas entre países de origen y de destino sobre las perspectivas de cara a la migración y al desarrollo que sean mutuamente benéficas.
- ◆ Considerar la estrecha relación entre la migración y el desarrollo a la hora de formular políticas nacionales de desarrollo y políticas regionales de integración con miras a alcanzar un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible.
- ◆ Promover la coherencia y coordinación políticas a nivel interdepartamental, nacional e internacional, inclusive en lo que atañe a las políticas de desarrollo y de migración.
- ◆ Desarrollar estrategias migratorias que tengan debidamente en cuenta las posibilidades de erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida y de trabajo, crear empleos y fomentar la capacitación.
- ◆ Establecer asociaciones que promuevan el potencial de desarrollo de la migración entre Estados y con otros interlocutores pertinentes.

b. Apoyo de la diáspora

La diáspora puede ser una importante fuente de desarrollo, hecho reconocido cada vez por más países de origen. Aparte de su compromiso financiero, la diáspora puede fomentar la innovación, los procesos de aprendizaje y la participación cívica en sus países de origen. También puede desempeñar un papel preponderante en los países de destino, por ejemplo, participando en la formulación de agendas para el desarrollo, representando los intereses de los migrantes o facilitando contactos y relaciones con el país de origen. Con mayor frecuencia, la diáspora aúna recursos para apoyar al país de origen.

Prácticas efectivas relativas al apoyo de la diáspora:

- ◆ Fomentar los arreglos consultivos, las asociaciones y la cooperación entre los países y su diáspora.
- ◆ Alentar la participación de la diáspora en la elaboración de políticas de migración y desarrollo.
- ◆ Fomentar el apoyo de la diáspora a las iniciativas comunitarias, por ejemplo, a sus asociaciones locales y a las redes de migrantes.
- ◆ Desarrollar y promover redes de intercambio de conocimientos entre los miembros de la diáspora que beneficien a los países de origen.

- ◆ Establecer y mantener vías de comunicación e información que alienen a la diáspora a participar continuamente en el país de origen mediante, por ejemplo, del suministro de direcciones de Internet que den a conocer los servicios consulares, las posibilidades de participar en votaciones y de realizar inversiones.

c. “Fuga de cerebros” y “ganancia de cerebros”

La migración puede ser perjudicial para la comunidad de origen si con la partida de los miembros más productivos o calificados se agota la fuerza laboral (“fuga de cerebros”). El desarrollo y mejoramiento de las competencias de los nacionales a través de su educación y capacitación en el extranjero puede ser determinante en la transferencia y difusión de conocimientos, competencias y tecnologías en el país de origen (“ganancia de cerebros”). Hay oportunidades para utilizar eficazmente las competencias dentro de la región. Es más, hay muchas maneras en que los migrantes y sus competencias pueden contribuir al desarrollo de sus países de origen, incluida la transferencia de competencias a través de un retorno virtual o real que puede ser temporal o permanente. El reto está en desarrollar mecanismos que eviten, en la medida de lo posible, los efectos negativos de la “fuga de cerebros” y alienen el retorno de nacionales calificados, en lo que viene a ser una “ganancia de cerebros” y una contribución e inversión con miras al desarrollo del país de origen.

Prácticas efectivas relativas a la “fuga de cerebros” y a la “ganancia de cerebros”:

- ◆ Promover y facilitar el retorno voluntario – virtual o real, temporal o permanente – de migrantes calificados a fin de que transfieran competencias y tecnología.
- ◆ Desarrollar incentivos para el retorno que incluyan oportunidades y programas de reintegración específicos mediante la cooperación entre países de origen y de destino.
- ◆ Considerar la realización de programas temporales de capacitación a fin de facilitar la adquisición de competencias necesarias en el país de origen.
- ◆ Promover la cooperación internacional sobre “la ética” en las prácticas de contratación para mitigar la fuga de cerebros.

d. Remesas

Las remesas son un componente esencial de la economía mundial, de las economías de los países de origen y de las economías de los hogares, a título individual. Los flujos de remesas son considerables, estables y llegan a un amplio abanico de beneficiarios. Las repercusiones más obvias de las remesas son el incremento de los ingresos de los hogares de los migrantes en los países de origen y el aumento del poder adquisitivo total de una determinada economía. Es posible desarrollar políticas que alienten la transferencia de remesas a través de vías oficiales, al tiempo que se reducen los gastos de transferencia que pueden, a su vez, fomentar una la utilización productiva de estos fondos. Asimismo, es preciso contar con políticas gubernamentales que creen incentivos para las transferencias de remesas y que fomenten las inversiones productivas.

Prácticas efectivas relativas a las remesas:

- ◆ Reducir los gastos de transferencia y transacción de las remesas.
- ◆ Crear un clima favorable a la inversión y a la transferencia de remesas mediante la adopción de un tipo de cambio estable y de sólidas políticas monetarias y económicas.
- ◆ Desarrollar incentivos que alienten la transferencia de remesas e inversiones mediante iniciativas, que faciliten el acceso a servicios bancarios y las exoneraciones de impuestos.
- ◆ Colaborar con los bancos y otras instituciones apropiadas con miras a desarrollar políticas efectivas de gestión de remesas.
- ◆ Fomentar las transferencias bancarias legales para evitar el blanqueo de dinero y que éste se consagre a actividades ilegales, al tiempo que se respeta la privacidad de las personas.
- ◆ Promover las condiciones necesarias para fomentar el ahorro familiar y canalizarlo hacia inversiones productivas.

14. Migración y comercio

El régimen internacional de comercio, estipulado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, encara la migración en lo que atañe al movimiento temporal de personas a fin de prestar servicios y es, hasta la fecha, el principal tratado multilateral relativo a la reglamentación del movimiento de personas. La liberalización del movimiento de personas como proveedores de servicios trae consigo la posibilidad de ganancias y un

bienestar considerable, tanto para los países de origen como de destino, y está directamente vinculada con las repercusiones de un mercado laboral cada vez más global. El reto que tienen ante sí los formuladores de políticas es: facilitar las gestiones administrativas relativas a la circulación de proveedores de servicios, a saber, los requisitos en materia de visados y autorizaciones de trabajo. Probablemente sea necesario el fortalecimiento institucional para cerciorarse de que se instauran sistemas adecuados con ese fin. Además, son necesarias medidas para que los movimientos temporales lo sean realmente y para alentar al máximo el potencial económico de desarrollo y de beneficio personal que trae consigo la libre circulación de los proveedores de servicios. Al mismo tiempo, cabe tener en cuenta las prioridades y requisitos legítimos del país receptor, la flexibilidad a fin de encarar las necesidades nacionales del mercado laboral, las repercusiones que ello tiene en los servicios sociales y públicos y también las preocupaciones en materia de seguridad. Por ello, es preciso analizar exhaustivamente los vínculos entre el comercio y la migración, como por ejemplo, la selección y preparación de los migrantes temporales que garantizan que los proveedores de servicios temporeros satisfacen las características de competencias necesarias, así como los requisitos de entrada y permanencia.

Prácticas efectivas relativas a la migración y el comercio:

- ◆ Promover el diálogo y el intercambio de información entre los especialistas y los formuladores de políticas comerciales, laborales y migratorias, tanto a nivel nacional como internacional, a fin de explorar los vínculos entre la migración, el desarrollo y el comercio, y fomentar la comprensión mutua de la dinámica y de las oportunidades en esta esfera.
- ◆ Promover el diálogo y el intercambio de información entre las organizaciones internacionales, tales como la OMC, la OCDE, la UNCTAD, el Banco Mundial y la OIM, para cerciorarse de la complementariedad y eficacia de empeños.
- ◆ Fomentar perspectivas cooperativas que alienten al máximo el crecimiento y perspectivas de desarrollo económico resultantes de la liberalización potencial del comercio, con la aspiración a largo plazo de erradicar la pobreza, y encarar así una de las causas originarias de la migración.
- ◆ Promover el movimiento ordenado y efectivo de proveedores de servicios, inclusive mediante la consideración de mecanismos que

racionalicen las medidas administrativas, por ejemplo, concediendo visados de entrada múltiple cuando corresponda.

- ◆ Alentar el desarrollo y puesta en práctica de medidas para identificar a futuros migrantes proveedores de servicios a fin de combinarlas con las de los migrantes que tienen posibilidades de trabajo temporal y de facilitar la correspondiente selección, preparación y capacitación.
- ◆ Llevar a la práctica medidas que garanticen el retorno acertado de los trabajadores migrantes al concluir el periodo de servicio en el extranjero.

15. Migración y salud

Es natural que en el mundo móvil de hoy – con turistas, estudiantes, empresarios y otras personas que se desplazan regularmente entre países – las enfermedades contagiosas viajen con ellos y transpongan entornos sanitarios. El mundo se está convirtiendo en un entorno sanitario público realmente global. Sin embargo, el vínculo entre el movimiento de personas y la salud individual y pública no se ha comprendido ni encarado adecuadamente debido a la falta de conciencia o de información fidedigna. Habida cuenta que la movilidad humana no va disminuir, el reto que tienen ante sí los formuladores de políticas es prevenir, en la medida de lo posible, la propagación de enfermedades y preparar a los migrantes y a las comunidades de origen, de tránsito y de destino para que encaren las necesidades actuales en materia de salud pública.

Los migrantes en situación irregular son particularmente vulnerables a la estigmatización y discriminación y ello tiene repercusiones en su salud y bienestar, y éste es especialmente el caso de las víctimas de la trata. A menudo no tiene derecho a la atención de salud, por razones políticas, por ejemplo: el costo que representa para los servicios sanitarios financiados públicamente y la necesidad de las personas que no tienen autorización de entrada ni de permanencia a los servicios públicos. Ahora bien, las consecuencias de una falta de acceso a la atención de salud pueden ser sumamente problemáticas tanto para los individuos como para las sociedades.

A la luz del envejecimiento de la población en la mayor parte del mundo industrializado, existe una enorme demanda internacional de trabajadores de atención de salud. A ello se añaden las grandes disparidades de sueldos y condiciones de trabajo, puesto que hay una creciente emigración de traba-

adores de atención de salud que parten de países en desarrollo a países desarrollados, lo que repercute en los sistemas de salud de ambas partes.

Un sistema de migración y salud bien encauzado puede fomentar una mayor salud individual y colectiva a través de medidas preventivas, preparatorias y curativas específicas. Asimismo, una mayor conciencia puede dar lugar a una mejor planificación de los recursos a nivel mundial y fomentar las inversiones necesarias para la capacitación y preparación de cantidades de proveedores de atención de salud en las categorías adecuadas para responder a las necesidades sanitarias actuales y futuras. La cooperación entre los gobiernos con los interlocutores pertinentes es la clave para concretar el potencial positivo que tiene la migración y salud y, globalmente, la salud pública mundial.

Prácticas efectivas relativas a la migración y salud:

- ◆ Promover la conciencia de los vínculos entre la migración y la salud y, en particular, los desafíos y oportunidades que trae consigo la migración para la salud pública nacional y mundial.
- ◆ Reconocer los retos políticos particulares que plantean los migrantes en situación irregular, incluidas las repercusiones que ello tiene en los sistemas nacionales de salud, su mayor vulnerabilidad a ser estigmatizados y discriminados y los crecientes riesgos de salud que corren las víctimas de la trata.
- ◆ Considerar el vínculo que existe entre la migración y la salud en las políticas y programas migratorios nacionales, teniendo además en cuenta los derechos humanos y los aspectos de salud pública.
- ◆ Fomentar y promover la cooperación entre países, organizaciones internacionales e interlocutores pertinentes para encarar los retos que plantea la migración internacional en la salud pública.
- ◆ Reforzar la colaboración entre Estados, particularmente entre países de origen y destino, sobre cuestiones de salud de los migrantes, a saber, el intercambio de información, de datos, de pericia técnica y de materiales, al tiempo que se encaran preocupaciones sobre el derecho de los migrantes a la privacidad.
- ◆ Promover el acceso de los migrantes a los sistemas de salud, incluyendo, en la medida de lo posible, a los migrantes en situación irregular.
- ◆ Efectuar procedimientos de evaluación justos y transparentes de la salud de los migrantes antes y después de la llegada al país receptor, de conformidad con normas internacionales pertinentes.

- ◆ Promover el acatamiento de las normas internacionales de salud pertinentes.
- ◆ Reconocer que la migración de los trabajadores de salud puede constituir un éxodo para los pequeños sistemas de salud de los países en desarrollo y que es preciso alentar una cooperación y planificación internacionales efectivas para limitar estos efectos relativos y crear recursos de salud adecuados que respondan a las necesidades actuales y futuras.
- ◆ Promover la investigación, el acopio de datos y el intercambio de información entre Estados y suministrar información exacta y oportuna en materia de migración y salud.

16. Migración y medio ambiente

Las catástrofes naturales, aquéllas ocasionadas por el hombre y la degradación ecológica son algunas de las causas que conducen al desplazamiento de poblaciones. Los movimientos migratorios a su vez pueden tener considerables repercusiones en el medio ambiente, inclusive en el contexto urbano. Con mayor frecuencia, los países reconocen la creciente importancia de las cuestiones ecológicas y la interdependencia en la prevención de desastres, la protección de los recursos nacionales y la gestión del medio ambiente, que exhortan a intensificar la cooperación internacional y a realizar mayores esfuerzos para proteger y mejorar el medio ambiente.

Prácticas efectivas relativas a la migración y al medio ambiente:

- ◆ Considerar, en el marco de las políticas migratorias nacionales, el vínculo entre los desastres naturales y ocasionados por el hombre, las catástrofes ocasionadas por el hombre y la degradación ecológica, junto con los desplazamientos de población que ello puede ocasionar.
- ◆ Promover la erradicación de las causas y reducción de las consecuencias de los desastres naturales y de la degradación del medio ambiente.
- ◆ Fomentar la cooperación internacional y los empeños entre Estados, organizaciones internacionales y otros interlocutores que desean proteger y mejorar el medio ambiente.
- ◆ Llevar a la práctica medidas que reduzcan la incidencia y magnitud de los desastres naturales y de los desplazamientos concomitantes.
- ◆ Promover actividades que eviten que los desplazamientos de pobla-

ción tengan graves repercusiones en el medio ambiente, particularmente tras una permanencia prolongada.

- ◆ Sensibilizar a los migrantes en cuanto a la importancia de preservar el medio ambiente.

17. Seguridad internacional y nacional

Los recientes ataques terroristas y las nuevas formas de terrorismo internacional han puesto de relieve las preocupaciones de seguridad asociadas a la migración. Estas preocupaciones incluyen la consideración de si, y en qué manera, una mayor movilidad geográfica, particularmente de los movimientos temporales, puede repercutir en la seguridad de los países y sociedades. Al mismo tiempo, ha aumentado la preocupación dada la resurgencia de tendencias xenófobas y racistas, inclusive porque las políticas gubernamentales y las actitudes públicas utilizan a los migrantes como chivo expiatorio y objeto de discriminación. El desafío que tienen ante sí los formuladores de políticas es cerciorarse de la movilidad y fomentarla para que sirva a las necesidades de las economías y comunidades dinámicas, al tiempo que se vela por la salvaguardia y seguridad de las comunidades receptoras, sin estigmatizar por ello a los migrantes.

Prácticas efectivas relativas a la seguridad internacional y nacional:

- ◆ Reforzar las leyes nacionales, los sistemas de seguridad y los procedimientos, sin dificultar la migración regular ni discriminar a los migrantes.
- ◆ Consolidar los mecanismos de intercambio de información y las acciones colectivas de aplicación de la ley a nivel internacional para reducir los riesgos de actividades terroristas asociadas con los movimientos de personas.
- ◆ Fomentar las campañas de información y concienciación para evitar que los migrantes sean el chivo expiatorio y susciten tendencias xenófobas.
- ◆ Promover y fomentar la cooperación entre Estados, organizaciones internacionales y otros interlocutores pertinentes para encarar las cuestiones de seguridad a que podría dar lugar la migración internacional.
- ◆ Acrecentar la cooperación interestatal en materia de seguridad, mediante actividades que impidan y combatan la falsificación de

documentos, el tráfico y la trata de personas, y también en materia de seguridad del transporte internacional y de medidas de alerta temprana.

- ◆ Proteger los derechos humanos y la dignidad en cuanto a la utilización de información personal.
- ◆ Alentar la integración de los migrantes para reducir la marginación en la sociedad receptora y, por consiguiente, los riesgos de seguridad.
- ◆ Reforzar los mecanismos de evaluación de riesgos a fin de prevenir y responder a las crecientes amenazas que se ciernen sobre la seguridad.

18. Información pública

Es preciso fomentar la conciencia y conceder mayor atención a la realidad del mundo móvil de hoy para contar con una opinión pública más informada y realizar esfuerzos concertados a nivel internacional. Reviste particular importancia que todos los interlocutores concernidos por el proceso migratorio tengan acceso a información coherente y sin ambigüedades en cuanto a las funciones, derechos, procedimientos y expectativas. Por su parte, los migrantes deben ser conscientes de las oportunidades legales de migración a fin de limitar la incidencia de la trata de personas y del tráfico de migrantes. Una información adecuada de los migrantes potenciales sobre los procedimientos en los países de destino podría ayudar a promover flujos migratorios más ordenados. Para evitar la xenofobia y discriminación en las sociedades receptoras, los migrantes deben comprender y acatar las leyes locales, mientras que las sociedades receptoras de migrantes deben ser conscientes de las aportaciones positivas que pueden hacer los migrantes a sus comunidades. Las campañas de información son indispensables en los países de origen y de destino con miras a la consecución de estos objetivos.

Prácticas efectivas relativas a la información pública:

- ◆ Reconocer la importancia de suministrar información precisa, fidedigna, objetiva y oportuna con miras a obtener apoyo para los migrantes, la migración y las estructuras de gestión de la migración.
- ◆ Difundir información para promover una mejor comprensión del complejo fenómeno migratorio y para concienciar a las comunidades de origen y de acogida de las contribuciones positivas que pueden hacer los migrantes a la sociedad.

- ◆ Promover actividades de información con miras a concienciar a los migrantes potenciales de las oportunidades disponibles, incluidas las oportunidades de empleo en los países de destino, las condiciones jurídicas y los procedimientos de entrada y permanencia, reduciendo así los riesgos de migración irregular.
- ◆ Concienciar sobre los riesgos de migración irregular, en particular sobre los peligros que entraña la trata de personas y el tráfico de migrantes, para desalentar a quienes están considerando la posibilidad de recurrir a movimientos irregulares y para advertir a quienes podrían estar sujetos a la trata de personas.
- ◆ Adaptar tanto el contenido como la forma de la información difundida a los fines de la información y a las necesidades de los grupos a que se destina, por ejemplo, los migrantes, políticos, u otros interlocutores de la sociedad civil o el público en general.
- ◆ Fomentar la comprensión de los migrantes con relación a la información pertinente, al ofrecer esta información en el idioma del migrante, donde quiera que sea posible, y mediante medios fácilmente accesibles, como por ejemplo, Internet.
- ◆ Crear centros de información sobre la migración para los migrantes en los países de origen y de destino que sirvan de “punto focal” para la información sobre todos los aspectos del proceso migratorio.
- ◆ Alentar la cooperación informativa entre gobiernos y otros interlocutores en el ámbito de la migración, a fin de acrecentar la transparencia y aceptación de la información, tanto por el público en general como por los migrantes potenciales.
- ◆ Reconocer la necesidad de contar con medios de comunicación que ofrezcan información fidedigna y equilibrada sobre los migrantes y la migración, y promuevan una opinión pública bien informada.
- ◆ Promover actividades informativas que señalen a la atención los vínculos entre la migración y otras esferas políticas, por ejemplo: el desarrollo, la salud, la seguridad, y velar por que aborden tanto los aspectos positivos como negativos.

19. Investigación y datos

Un requisito previo esencial para un sistema de gestión migratoria acertado es la información documental y estadísticas actualizadas, exactas, fidedignas y accesibles. Dicha información y datos son esenciales para los gobiernos

nacionales y locales, organismos no gubernamentales y otras instituciones; y también para el público en general y los propios migrantes. El intercambio de información entre los gobiernos es esencial para facilitar la cooperación y coordinación en el ámbito de la migración. Ello es particularmente cierto en los sistemas que garantizan flujos eficientes de información con relación a las cuestiones migratorias entre instancias gubernamentales pertinentes y entre instituciones gubernamentales centrales y locales. Un marco informativo eficaz y global y un sistema capaz de responder flexiblemente a las cuestiones políticas a medida que éstas se plantean, debe aprovechar todas las fuentes pertinentes y disponibles, para encarar los requisitos de todos los interlocutores de la migración.

a. Investigación

La investigación sobre la migración puede contribuir decididamente al desarrollo de políticas, por ejemplo, cuando un gobierno busca activamente soluciones políticas, encarga un estudio y luego aplica algunos o todos los resultados del mismo. La investigación también puede concienciar sobre una cuestión política en particular e influir en la actitud pública, dando lugar así a cambios políticos. El reto que tienen ante todos los países, ya sean de origen, tránsito o destino, es definir sus necesidades en materia de investigación y encontrar medios para desarrollar su capacidad de llevar a cabo dichos estudios.

224

Prácticas efectivas relativas a la investigación:

- ◆ Reconocer la importancia de la investigación y los datos en la formulación y puesta en práctica de políticas efectivas de gestión migratoria.
- ◆ Fomentar la pertinencia de los estudios para que sirvan a gobiernos y formuladores de políticas.
- ◆ Reconocer la necesidad de contar con mayor estudios científicos sobre toda una serie de temas migratorios, incluidas cuestiones tan diversas como las repercusiones de las remesas, las consecuencias de la migración en las familias, la relación entre la migración y el medio ambiente y las repercusiones de un mercado laboral cada vez más mundial.
- ◆ Promover la colaboración entre Estados en la labor de investigación incluida la realización de estudios comparativos y el intercambio de experiencias y resultados.

b. Acopio y análisis de datos

La disponibilidad de datos significativos sobre los contingentes o flujos migratorios es un elemento clave para una gestión efectiva de la migración. Actualmente, no se dispone de información estadística o documental necesaria para una toma de decisiones con conocimiento de causa o dicha información no llega a tiempo a los formuladores de políticas. En muchos países, la capacidad y los recursos nacionales para el acopio y análisis de datos migratorios no son adecuados. Asimismo, los empeños en ese sentido se ven socavados por la incompatibilidad de datos, por los diferentes métodos de evaluación y por las distintas definiciones operativas para las categorías de migrantes, utilizados por cada país. A los problemas de acopio de datos sobre la migración se añade, con frecuencia, el que los gobiernos no compartan la información de que disponen, por razones jurídicas, prácticas o políticas. Es esencial contar con datos fidedignos para controlar los flujos y para comprender las tendencias que sirven al desarrollo de políticas y programas y a la cooperación.

Prácticas efectivas relativas al acopio y análisis de datos:

- ◆ Acopiar datos objetivos, fidedignos y exactos sobre todos los aspectos de la migración, incluidos los flujos y contingentes de migrantes internacionales.
- ◆ Desarrollar redes nacionales para acopiar, analizar y difundir información sobre toda una serie de cuestiones vinculadas al fenómeno migratorio, a saber, la migración laboral, la perspectiva de género, los desplazamientos repentinos y masivos de población, la migración irregular y la trata de migrantes.
- ◆ Especificar quién se encarga del acopio de datos, con qué fin y a qué audiencia se destina.
- ◆ Reforzar la coordinación, en materia de acopio de datos, entre los ministerios pertinentes a nivel nacional y también a nivel internacional.
- ◆ Desarrollar progresivamente sistemas compatibles de acopio, tramitación e intercambio de información, aplicando con ese fin medidas de aproximación y de homogeneización paulatina sobre las definiciones y criterios de acopio de datos.
- ◆ Promover la asistencia técnica y las actividades de fortalecimiento institucional para los países que requieren asistencia técnica y financiera con miras al acopio y gestión de datos sobre la migración.

c. Intercambio de información y datos

Una perspectiva más amplia de gestión de la migración comprende el intercambio de información sobre las corrientes, tendencias, políticas y legislaciones migratorias. El intercambio de información y datos entre países contribuye a una mejor comprensión mutua de las cuestiones migratorias, en particular sobre los aspectos económicos y sociales de la migración en distintas regiones, concretamente, los efectos de la migración laboral y de la integración, y las causas y efectos de la trata y el tráfico de personas. A menudo, los países reconocen que son necesarios empeños concertados para fomentar y mejorar el intercambio de información y de experiencia sobre la gestión de la migración entre países.

Prácticas efectivas relativas al intercambio de información y datos:

- ◆ Promover el intercambio bilateral y multilateral de información, datos y experiencias a nivel político y operativo.
- ◆ Reforzar el intercambio de información y datos sobre la legislación y procedimientos migratorios para su análisis y examen, incluidos los reglamentos particulares que rigen la admisión y permanencia de migrantes, las experiencias de migrantes, y también las respuestas políticas y operativas.
- ◆ Promover las disposiciones interestatales relativas al intercambio de datos e información que incluyan a otros interlocutores, según corresponda, teniendo debidamente en cuenta las preocupaciones de seguridad y privacidad.

d. Protección de datos

La creciente necesidad de que haya un intercambio de datos entre todas las instancias a nivel interestatal, con miras a luchar contra la migración irregular, ha puesto de relieve la cuestión de la protección de los datos personales. El desafío que tienen ante sí los formuladores de políticas es proteger la información personal, garantizando la privacidad de los migrantes a título individual, al tiempo que se desarrollan mecanismos que contengan datos pertinentes y que no violen el derecho a la privacidad.

Prácticas efectivas relativas a la protección de datos:

- ◆ Alentar un intercambio de información sobre las restricciones de los derechos nacionales y los arreglos que rigen la protección de los datos personales.

- ◆ Acopiar e intercambiar datos de conformidad con los requisitos nacionales de protección de datos, incluyendo la protección de las libertades y derechos humanos fundamentales.
- ◆ Fomentar el respeto de la integridad y el derecho a la privacidad de las personas al recabar o intercambiar datos de diversas fuentes, de conformidad con la legislación nacional.
- ◆ Promover la protección de datos en la política y legislación nacionales.

20. Otros nexos políticos y medidas de acompañamiento

Para que las políticas migratorias sean efectivas hay que tener en cuenta que la migración internacional es un fenómeno complejo, enraizado en la historia y en el comportamiento de la humanidad, y estrechamente asociado a las aspiraciones políticas, sociales y económicas y a los factores de seguridad de cada país y región. Generalmente, los países reconocen que la migración no sólo debe encararse de manera equilibrada, desde una perspectiva económica, política, social, de desarrollo y de medio ambiente, sino que además debe acompañarse de medidas en esferas políticas adyacentes y pertinentes, por ejemplo, la resolución de conflictos y la prevención de los mismos.

Prácticas efectivas relativas a los nexos políticos y medidas de acompañamiento:

- ◆ Considerar los vínculos entre la migración y otras cuestiones políticas, tales como la pobreza y los conflictos, y la necesidad de contar con una acción concertada para mitigar las causas originarias del desplazamiento de población, al tiempo que se admiten las limitaciones de los foros sobre migración y de los mecanismos de gestión migratoria para resolver estas cuestiones que son de índole política distinta.
- ◆ Fomentar la cooperación nacional e internacional entre funcionarios encargados de la gestión de la migración y aquéllos de otras esferas políticas, para cerciorarse de un reconocimiento mutuo y de una coherencia política.

