

Futuro del Foro

Documento de Discusión presentado por la Presidencia

(Versión original : inglés)

I. Introducción

Desde su concepción en 2006/2007, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) se ha distinguido como un facilitador único del diálogo mundial sobre las políticas de migración y desarrollo, como una plataforma para el intercambio de prácticas y experiencias en estos ámbitos y como un espacio para la creación de redes y la construcción de nuevas asociaciones. Además, ha contribuido a establecer el marco de la agenda internacional sobre el vínculo migración y desarrollo. Sin embargo, el Foro sigue siendo un proceso reciente; su desarrollo y fortalecimiento, por tanto, requieren de intercambios regulares de puntos de vista entre los que toman las decisiones y debería permanecer en la agenda de futuras reuniones del FGMD.

Las Modalidades de Funcionamiento del FGMD fueron aprobadas en Bruselas en 2007 y fueron consideradas “*de naturaleza preliminar...para ser evaluadas y revisadas como convenga en 2008*”. Hasta el momento han servido al propósito y a la naturaleza del Foro, en particular al encontrar el justo equilibrio entre mantener el carácter informal del Foro y permitirle funcionar eficazmente. Un debate bastante importante sobre algunos de los aspectos de estas Modalidades de Funcionamiento tuvo lugar en Manila en 2008, principalmente sobre las modalidades para el establecimiento de la Unidad de Apoyo y el vínculo del FGMD con las Naciones Unidas. En septiembre de 2009, la Presidencia presentó un Documento de Reflexión al Equipo de Dirección, con la intención, entre otras, de determinar si era necesaria una actualización limitada de las Modalidades de Funcionamiento. Este documento contenía sugerencias e ideas del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, de algunos países-miembro y de la propia Presidencia. Estas últimas desarrolladas a partir de los desafíos enfrentados durante el proceso preparatorio del FGMD. El Documento de Reflexión condujo a un interesante debate al seno del Equipo de Dirección, que planteaba nuevas ideas adicionales, las cuales fueron incluidas en este documento.

En primer lugar, el Equipo de Dirección concluyó que no había necesidad de revisar las Modalidades de Funcionamiento, pero acordó sugerencias para consolidar el proceso o dar un nuevo impulso al mismo, sin tener que institucionalizarlas. Éstas se relacionan con:

- las perspectivas a mediano y largo plazo;
- el establecimiento de la agenda y del proceso preparatorio;
- la participación de la Sociedad Civil;
- la Unidad de Apoyo

Otras cuestiones, que necesitan una comprensión más clara o fortalecimiento, son:

- los respectivos papeles del Equipo de Dirección y de los Amigos del Foro dentro del proceso del FGMD;
- el carácter multisectorial del Foro;
- la naturaleza y seguimiento de los resultados;
- el papel de los Puntos Focales

Este documento de discusión presenta, igualmente, algunas de las cuestiones que requerirán de un mayor debate entre los Jefes de Delegación durante la reunión de Atenas y posiblemente incluso más allá de ésta, tales como la composición y renovación del Equipo de Dirección, la frecuencia y el orden de los encuentros, la financiación del FGMD, el establecimiento de una agenda multianual y algunos aspectos organizativos.

Este documento tiene como propósito proporcionar una base para el debate, a nivel de Jefes de Delegación en Atenas, con el objetivo de alcanzar algunas recomendaciones no vinculantes que puedan servir de guía a futuras Presidencias.

II. Perspectivas del proceso a mediano y largo plazo

La Presidencia del Foro está garantizada hasta 2012, habiéndose ofrecido como sede del FGMD México, España y Marruecos para los tres años siguientes. La Presidencia desearía recomendar la reconfirmación de este calendario y su aprobación durante la reunión de Atenas. Al final de este ciclo de reuniones, se habrán cubierto todas las grandes regiones.

Las experiencias que los gobiernos han obtenido del FGMD y su impacto en las políticas y en el pensamiento político requerirán de una evaluación apropiada por parte de los países participantes, en el marco del proceso del FGMD, al final del ciclo actual. Este ejercicio, cuyos parámetros se deberán elaborar cuidadosamente, podría determinar igualmente las modalidades a largo plazo y las perspectivas del FGMD más allá del 2012.

III. Establecimiento de la Agenda y proceso preparatorio

Por su propia naturaleza, una serie de cuestiones discutidas en el Foro requieren de continuidad. Sin embargo, existe también la necesidad de que la agenda del Foro continúe siendo fresca, innovadora y orientada al futuro. Los responsables políticos deberían involucrarse estrechamente en las prioridades y en el establecimiento de la agenda, así como en el proceso preparatorio.

Es importante que el enfoque adoptado para el establecimiento de la agenda sea lo bastante flexible como para permitir un enfoque en evolución permanente, para hacer frente a las prioridades que vayan surgiendo y para integrar las prioridades temáticas de sucesivas Presidencias.

En cuanto a la metodología, se plantearon varias ideas en el Equipo de Dirección: la realización de un estudio entre todos los países participantes como se hizo en Bélgica en 2006, a fin de identificar los temas prioritarios para uno (o más) año(s); la identificación de los puntos de la futura agenda durante la reunión misma del FGMD, permitiendo el crecimiento "orgánico" del proceso. De igual manera, se podría identificar un tema general, como ha hecho Grecia, acompañado de una encuesta entre los miembros del Equipo de Dirección.

El Equipo de Dirección consideró la propuesta de un programa de trabajo multianual, que se concentre cada año en un tema importante de migración y desarrollo, como una idea digna de seguir explorando en el futuro.

La Presidencia, como guardián de la integridad del Foro, tiene flexibilidad en la organización del mismo, pero a lo largo del proceso consulta sobre temas importantes con el Equipo de Dirección. Se debe asegurar la transparencia e información de los Amigos del Foro en cuanto al progreso alcanzado en los preparativos, incluyendo la elaboración de los documentos preparatorios, al tiempo de mantener también su aportación en el proceso.

Presidencias sucesivas han organizado las sesiones de Mesa Redonda en base al enfoque participativo iniciado en Bruselas, estableciendo equipos gubernamentales con una representación equilibrada de países en vías de desarrollo y desarrollados, así como de países con distintas experiencias en cuestiones migratorias, que preparan conjuntamente los documentos de base. Este enfoque juega un importante papel en el proceso al crear una propiedad colectiva; es, además, característico de la naturaleza estatal del Foro y debería, por tanto, continuar inspirando a futuras Presidencias.

IV. Relaciones con la Sociedad Civil

Conforme a las Modalidades de Funcionamiento actuales, “*se deberán realizar los arreglos adecuados para que participe la sociedad civil, incluyendo las ONG’s pertinentes*”. Los participantes en los Días de la Sociedad Civil incluyen a representantes de ONG’s (para la migración, así como para el desarrollo), organizaciones de migrantes y de la diáspora, el mundo académico y asociaciones sociales (uniones comerciales y representantes del sector privado). La agenda de los Días de la Sociedad Civil refleja la agenda de la Reunión Gubernamental para fomentar la aportación eficaz y pertinente de la Sociedad Civil en el proceso.

En los últimos tres años, se ha llevado a cabo un progreso creciente para involucrar más estrechamente a los representantes de la Sociedad Civil en el proceso del Foro, por ejemplo a través de la creación de diversos vínculos e interfaces entre la Reunión Gubernamental y los Días de la Sociedad Civil, así como consultas entre los Amigos del Foro y los organizadores de los Días de la Sociedad Civil.

Se alienta a los gobiernos a que se asocien estrechamente con los representantes de la Sociedad Civil a nivel nacional en las distintas etapas de sus preparativos para el FGMD.

Las futuras Presidencias deben continuar consultando a los Amigos del Foro sobre la manera en que se puede optimizar la participación de la Sociedad Civil en beneficio de los gobiernos involucrados, al tiempo de preservar la naturaleza estatal del proceso.

V. Unidad de Apoyo

Las actuales Modalidades de Funcionamiento establecen que la Unidad de Apoyo debe proporcionar asistencia administrativa a la Presidencia para los preparativos del Foro. Será responsable del mantenimiento de los archivos, del sitio de internet y de otros asuntos relacionados. Estará vinculada a la Presidencia y supervisada por ella.

En la Reunión de Manila se aprobó la creación de la Unidad de Apoyo. La Unidad entró en funcionamiento en Ginebra en febrero de 2009, en base a un Memorándum de Entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para alojar la Unidad de Apoyo. Actualmente está conformada por dos personas.

La Presidencia actual, al no tener conocimiento sobre cuándo iba a comenzar su funcionamiento esta Unidad, ya había iniciado sus preparativos para el FGMD a principios de 2008 y había establecido sus propias modalidades. En consecuencia, ha hecho un uso limitado del conjunto de funciones previstas inicialmente bajo los términos de referencia de la Unidad de Apoyo, aunque se ha obtenido un progreso en este sentido. En estas circunstancias, se considera más apropiado que la futura Presidencia haga una evaluación de la contribución de la Unidad de Apoyo al FGMD.

Actualmente existen fondos suficientes para financiar la Unidad de Apoyo hasta finales de 2009. El presupuesto estimado para 2010 asciende a 424,515 dólares americanos, que necesitarán ser cubiertos por contribuciones voluntarias.

VI. Equipo de Dirección y Amigos del Foro: fortalecimiento de sus papeles y cuestiones relacionadas

Las Modalidades de Funcionamiento estipulan que el Equipo de Dirección “se reúne a intervalos de tiempo regulares para estudiar y dar asesoramiento sobre todas las cuestiones de política pertinentes relativas al buen funcionamiento del proceso del Foro”. Está formado por países que están “firmemente comprometidos a ofrecer un sostenido apoyo político y conceptual” y “sus miembros deberán ser suficientes en número para proporcionar eficiencia, flexibilidad y transparencia”.

Los Amigos del Foro “actúan como una caja de resonancia, se aseguran de que todos los Estados-Miembro y observadores de las Naciones Unidas se mantengan al corriente de los desarrollos relacionados con el Foro y asesoran sobre la agenda, la estructura y el formato de cada reunión del Foro”. Está abierto a todos los Estados-Miembro de las Naciones Unidas y a todos los Observadores del FGMD.

Estos papeles no son impugnados, pero necesitan ser comprendidos más claramente y reforzados. Se debe articular mejor el papel estratégico y operacional del Equipo de Dirección. La participación activa de sus miembros se considera una necesidad. Las cuestiones consideradas como estratégicamente importantes son las que se relacionan con la naturaleza del Foro, así como con su futuro, su lugar en la arena mundial como pionero en cuestiones de migración y desarrollo, sus relaciones con el Grupo Global sobre Migración y, en general, con la Sociedad Civil. Puede crear grupos de trabajo temáticos de seguimiento, evaluar y asesorar en el proceso del Foro y su progreso, y debe ser consultado sobre todas las demás cuestiones que la Presidencia considere importantes.

Las reuniones de los Amigos del Foro son importantes a fin de permitir aportaciones en el proceso, para crear propiedad y para preparar el terreno para la implementación de los resultados. Los Amigos del Foro deben continuar siendo la reunión de todos, en donde todos los países y observadores participantes puedan ser informados sobre los desarrollos relacionados con el Foro, tales como la agenda, los preparativos, la estructura y el formato, y a donde los países puedan también reportar sus avances en la implementación de las recomendaciones del FGMD.

El fortalecimiento de estos papeles se debe reflejar en las respectivas agendas y en la frecuencia y secuencia de sus reuniones, al tiempo que asegure el flujo de información entre los miembros del Equipo de Dirección y los Amigos del Foro.

Finalmente, la composición y renovación del Equipo de Dirección se debería organizar de tal forma que le permita desempeñar su papel de manera eficaz. Ambas cuestiones deben ser tratados en futuras Presidencias.

VII. Naturaleza multisectorial del Foro

Es importante tener en cuenta que el Foro trata de migración y desarrollo, así como sobre la interacción entre ambos ámbitos de política. Por tanto, existe la necesidad de que los que toman las decisiones y los profesionales responsables de estas áreas (y posiblemente de otras áreas de política relacionadas tales como empleo, asuntos sociales...) se vinculen estrechamente en la preparación del proceso y asistan a la reunión misma.

El Equipo de Dirección considera importante que, durante el proceso preparatorio, se obtenga un beneficio de la experiencia proveniente de diferentes contextos, tanto geográficos como temáticos. Un número importante de reputados académicos, expertos de agencias internacionales, de centros de investigación y otros representantes de la Sociedad Civil ya se han vinculado al Foro, a instancias de las Presidencias, las co-presidencias de las Mesas Redondas y grupos gubernamentales. En vista de la necesidad de debates basados en evidencias y la falta de capacidad “analítica interna”, el Foro podría beneficiarse del conocimiento y de la habilidad de una amplia gama de expertos y académicos. Para este fin, se hizo la sugerencia de crear una base de datos (o una lista) de expertos, que cada Presidencia podrá utilizar como estime pertinente. El objetivo de tal herramienta sería recurrir a los mejores en los distintos campos relacionados con el Foro, de modo que se mantenga informado de las últimas tendencias y tenga acceso a una gran variedad de análisis cualitativos y cuantitativos.

VIII. Resultados e Impacto del FGMD

No es fácil medir el impacto de los resultados del FGMD. Sin embargo, el reconocimiento de la necesidad de una cooperación y un diálogo político en el ámbito internacional en cuestiones consideradas como sensibles, el avance en el grado de coherencia a niveles nacional, regional e internacional sobre cómo tratar con la migración y el desarrollo, la evolución de la reflexión política sobre la relación entre ambos campos, la creación de nuevas asociaciones, nuevos estudios sobre buenas prácticas, la creciente conexión entre los participantes por medio de redes, así como el impresionante número de países implicados en el FGMD, atestiguan el impacto que el Foro está teniendo en el diseño de políticas.

Existen diversos tipos de resultados: los cambios de política sobre el terreno a niveles nacional, regional e internacional, las recomendaciones adoptadas por países u otros actores, los proyectos e iniciativas a nivel nacional, bilateral o multilateral que surgen de los debates del FGMD, así como los nuevos vínculos entre los gobiernos y otros actores. La información sobre estos resultados es de importancia estratégica, ya que determina el grado en el que el Foro contribuye de manera útil a la creación de políticas más eficaces a distintos niveles. Además, es importante para la viabilidad del Foro mismo.

Se alienta a los países y a los observadores a que informen a la Unidad de Apoyo del FGMD sobre su seguimiento dado a los debates del Foro, a fin de que sea incluido en el sitio de internet del FGMD. En cada uno de sus encuentros, el FGMD también podría dedicar una sesión de información sobre el progreso alcanzado. Entre las reuniones del FGMD, los Amigos del Foro también podrían proporcionar un espacio para el intercambio de información sobre la implementación de los resultados.

Finalmente, las organizaciones internacionales juegan un papel importante en el seguimiento de las recomendaciones y resultados del FGMD. También se ha propuesto que, tras el encuentro de Atenas, tenga lugar un debate con el Grupo Mundial sobre Migración en cuanto a su implicación en la implementación de los resultados del FGMD.

IX. Papel de los Puntos Focales

Además de su papel de asegurar el vínculo con el FGMD y coordinar el proceso de preparación nacional para el FGMD, los Puntos Focales también son importantes para asegurar la continuidad del proceso del FGMD y para reforzar la coherencia nacional e internacional en los ámbitos de las políticas de migración y desarrollo. Los participantes deberán hacer un esfuerzo para mantener informadas a las Presidencias sobre sus puntos focales, de modo que no se obstaculice la comunicación entre la Presidencia y los participantes.

X. Financiación y Presupuesto

Mirar al futuro del Foro obliga a la Presidencia a plantear el tema recurrente de la financiación.

Al día de hoy, los países que han ejercido la Presidencia, con el generoso apoyo de otros gobiernos, organizaciones internacionales y fundaciones privadas, han proporcionado la mayor parte de los fondos requeridos para la financiación del FGMD. Para asegurar su continuidad, tomando en consideración especialmente el sistema de rotación de la presidencia norte/sur, es importante que el presupuesto del Foro refleje su carácter informal y que la organización del proceso sea lo más eficaz posible en cuanto a costo.

Deberá también ser prevista la manera de encontrar recursos financieros predecibles. La Presidencia cree que, para lograr este objetivo, el Foro necesitará (1) desarrollar un sistema de presupuestos simple pero transparente y (2) ampliar su base donante.

En cuanto al establecimiento de un sistema presupuestario, se acordó que, tan pronto como sea aprobada la siguiente Presidencia, el país anfitrión redacte un presupuesto preliminar, indicando la parte a cubrir por parte de la Presidencia y la parte en la que se requiere de financiación externa. Este presupuesto deberá ser remitido a todos los donantes potenciales invitados a contribuir.

A fin de aumentar la previsibilidad, se propuso que las contribuciones sean anunciadas con un año de antelación a la reunión del Foro. Estas contribuciones podrían ser canalizadas directamente al gobierno

anfitrión o a la cuenta especial del FGMD administrada por la Unidad de Apoyo bajo la autoridad de la Presidencia en funciones.

Todos estos asuntos deben seguir siendo examinados.

XI. Formato

Se deben conciliar las expectativas legítimas de debates mejor enfocados y resultados concretos con el deseo comprensible de los países y regiones de utilizar el Foro como plataforma para expresar sus puntos de vista y someter sus contribuciones al debate global sobre migración y desarrollo. Sin embargo, no se debería perseguir este último objetivo en detrimento del primero, y se deberán explorar formas creativas de conciliar ambos.

Se han realizado varias sugerencias para organizar el debate general de manera que se mantenga la informalidad del Foro, que funciona bajo las reglas de Chatham, como por ejemplo el hecho de entregar por escrito las declaraciones generales para su inclusión en el sitio de internet, la supresión del debate general y su reemplazo por una discusión libre entre los Jefes de Delegación sobre cuestiones de política, y finalmente que el debate general se lleve a cabo al estilo de las Naciones Unidas con una lectura de las declaraciones.

Quizá futuras presidencias deseen experimentar diversas fórmulas, a fin de encontrar el enfoque óptimo.