



Documento temático

(Versión original: inglés)

Mesa Redonda 3 – Coherencia política e institucional para abordar la relación entre migración y desarrollo

MR 3.3: ¿Cómo se puede incorporar de mejor forma el vínculo migración y desarrollo en los Procesos consultivos regionales (PCR) y los Foros Interregionales (FIR)?

Co-presidentes de la MR 3.3: Gobiernos de Indonesia, Marruecos y España

Miembros del equipo que prepara la sesión: Australia, Bangladesh, Ecuador, México, Níger, República de Moldavia, Tailandia, EUA, OIM y el FNUAP

Coordinador de la Mesa redonda 3: Dr. Rolph K. Jenny

El borrador de este documento ha sido redactado por la Sra. Maureen Achieng y otros colegas del OIM, en estrecha consulta con el coordinador de la MR 3, el Dr. Rolph K. Jenny y con aportaciones de los co-presidentes de la Sesión 3.3, Indonesia, Marruecos y España. Las aportaciones y comentarios fueron ofrecidos a través del equipo de gobierno de la mesa 3.3. El objetivo del documento es proponer y facilitar la discusión de la sesión de Mesa Redonda 3.3 durante la reunión del FMMD en México en noviembre de 2010. El documento no es exhaustivo en su tratamiento del tema de la sesión 3.3 y no refleja necesariamente los puntos de vista de los organizadores del FMMD, ni de los gobiernos implicados en el proceso del FMMD.

1. Introducción

Este documento constituye la base para las preparaciones y debates en torno a la Mesa Redonda (MR) 3.3 del IV Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en noviembre de 2010 en México. El documento intenta ahondar en las conclusiones de las deliberaciones de las tres reuniones anteriores del FMMD. El potencial de los Procesos Consultivos Regionales (PCR) y los Foros Interregionales (FIR) para explorar productivamente la relación entre migración y desarrollo, y evaluar la mejor forma en que estos procesos incluyan el vínculo entre la migración y el desarrollo en sus agendas.

En términos generales, el documento se desarrolla de la siguiente manera:

- 1) Se recuerdan los puntos destacados en las previas discusiones del FMMD sobre el tema de los PCR y los FIR y las contribuciones que han tenido hasta el momento en las deliberaciones sobre migración y desarrollo.
- 2) Se examina la posible contribución de los PCR y los FIR al FMMD, y viceversa, por medio del prisma de una capacidad equilibrada e integradora a nivel nacional.
- 3) Se propone un nuevo paradigma sobre la manera en que consideramos los PCR y los FIR, así como su contribución al vínculo entre migración y desarrollo, inclusive en el contexto de una coherencia mejorada de las políticas públicas y las instituciones.
- 4) Se repasan los avances en una selección de PCR y FIR tras la tercera reunión del FMMD, en particular aquellos que fueron configurados por sus conclusiones. Estos resultados, a su vez, pueden contribuir al desarrollo de esta cuarta reunión del FMMD.
- 5) Se proponen posibles campos de pertinencia para el vínculo migración-desarrollo que potencialmente podrían optimizar las conclusiones sobre desarrollo de los PCR y un diálogo centrado en la migración en los FIR.

2. Objetivos

La MR 3.3 intenta continuar avanzando en la reflexión sobre los PCR y los FIR, con el propósito debatir sobre el papel, tanto real como potencial, que estos foros pueden desempeñar al repercutir positivamente en el discurso y las acciones sobre migración y desarrollo a nivel nacional y regional.

3. Antecedentes

De forma similar al FMMD, los PCR son procesos dirigidos por los estados, propiedad de los estados, no vinculantes, para el diálogo sobre una gama de temas migratorios que son determinados por ellos en el momento de fundarlos, o según lo determine el paisaje siempre cambiante de la cuestión migratoria. En contraste, los FIR, organizados en un contexto interregional, tienen un carácter más formal y abordan en forma directa el vínculo entre migración y desarrollo.¹

¹ Resulta cada vez más difícil distinguir claramente entre PCR y FIR, y la menor de las razones es el hecho de que algunos PCR, como el Proceso de Bali y el Proceso de Colombo implican también a países de diferentes regiones. Las diferencias residen principalmente en el enfoque temático y en el grado de formalidad: los FIR se concentran directamente en las implicaciones de la migración y son de naturaleza formal. La Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo (seguimiento a la Conferencia de Rabat de 2006) puede por lo tanto ser considerada como una FIR típica. La reunión de julio de 2009 en Bangkok implicó a 14 PCR, y no incluyó a ningún FIR.

Tanto los PCR como los FIR consisten en reuniones repetidas de los estados dedicadas a discutir la migración y los temas relacionados con ella, y pueden variar de manera importante en su composición, historia, objetivo y marco organizativo. El papel que desempeñan al proveer mecanismos críticos para el diálogo y la cooperación entre estados, en torno a temas migratorios es cada vez más reconocido, en particular desde que la migración esta dejando de ser una cuestión abordada principalmente como una cuestión de soberanía nacional y cada vez es más apreciada como un tema que requiere mayor diálogo y cooperación entre los estados y de una perspectiva temática más amplia.

4. Deliberaciones anteriores del FMMD sobre el papel de los PCR y los FIR

Iniciando con el FMMD Bruselas en 2007 y continuando hasta el FMMD Atenas en 2009, el importante papel que los PCR y los FIR desempeñan en cuanto a optimizar el discurso sobre migración ha sido extensivamente objeto de discusión, lo cual tuvo por resultado una amplia comprensión de la manera en que los PCR y los FIR están estructurados y qué papel que pueden o podrían desempeñar.

El **FMMD Bruselas** amplió la comprensión sobre la forma en que están estructurados los PCR y cómo, (si es que lo hacen) tratan los temas relativos al vínculo entre migración y desarrollo. **Explayó los factores específicos que tienen influencia sobre la posibilidad de que los temas de migración y desarrollo forman o no parte de la agenda de un PCR**, definiendo, entre otros, temas como el financiamiento, la amplitud de la representación ministerial; la predominancia de los países en desarrollo en detrimento a los países desarrollados; y el alcance de su preocupación respecto a las cuestiones de coherencia en las políticas.

El **FMMD Manila** reiteró la noción de propiedad y de liderazgo del Estado en los PCR. También abordó con mayor profundidad los **más recientes foros e iniciativas** (los FIR) y **aquellas instituciones económicas regionales** que se ocupan en grado creciente de cuestiones de migración y desarrollo. Estas discusiones ampliaron la comprensión sobre **prácticas regionales e interregionales que han demostrado su eficacia para promover el diálogo interestatal sobre migración**, especialmente aquellos relacionados con migración y desarrollo. A esto lo siguió un examen detallado de las iniciativas específicas emprendidas por los diálogos sobre migración de los PCR y los FIR, que incluyó el intercambio de información sobre los nuevos PCR y los FIR que surgieron a partir del FMMD Bruselas. Tanto los diálogos como el amplio rango de formas de cooperación entre estados que se está emprendiendo a lo largo de las cinco regiones más importantes – las Américas, Asia-Pacífico, Oriente Medio y Europa – fueron repasados brevemente, al tiempo que se reconocía que quedan aún por resolver enormes desafíos en cuanto a las políticas públicas. Dichos desafíos incluyen la **necesidad de una mayor coherencia entre los diversos foros de diálogo regional e interregional**; la necesidad de una **instrumentación más efectiva de las conclusiones**; y la necesidad de una mejor **evaluación de impactos**.

Basándose en las discusiones de las anteriores reuniones del FMMD, y con el propósito de construir a partir de ellas, en vez de simplemente hacerles eco, el **FMMD Atenas** subrayó los **avances clave en este campo que se dieron a partir de los dos primeros Foros**. Entre dichos avances se encuentran: (1) la convocatoria de la primera reunión mundial de PCR desde que comenzara el proceso del FMMD, realizada en Bangkok en junio del 2009; (2) un estudio integral de las repercusiones de los PCR en la gobernanza relativa a la migración; y (3) reuniones clave y otros avances en el seno de la Conferencia Euro-africana sobre Migración y Desarrollo, en noviembre del 2008 y sus conclusiones (un Programa trienal de cooperación); la Conferencia Sudamericana sobre Migración (CSM); el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD); las Consultas ministeriales sobre empleo transfronterizo y trabajo contractual para los países de origen en Asia (Proceso de Colombo); las Consultas ministeriales sobre empleo transfronterizo y trabajo contractual para los países de origen y destino en Asia (Diálogo de Abu Dhabi); la Conferencia Ministerial de Bali sobre tráfico y

trata de personas y delincuencia organizada transnacional relacionada (Proceso de Bali); así como el Diálogo sobre Tránsito Migratorio del Mediterráneo (MTM, por sus siglas en inglés).

Se puede decir que hoy en día hay una mejor comprensión de los PCR y los FIR para el diálogo y la cooperación sobre temas relativos a la migración, gracias en parte a la decisión de las primeras tres reuniones del FMMD de concentrarse en ellos. Los debates del FMMD contribuyeron a tener una mejor comprensión del vínculo entre migración y desarrollo y tuvieron cierto efecto sobre la manera en que las agendas de los PCR y los FIR han evolucionado progresivamente en los últimos años.

Un asunto a destacar, de particular relevancia para esta sesión, es el más audaz enfoque gubernamental integral (*whole-of-the-government approach*) respecto a las reuniones de los PCR y FIR, en las cuales han participado cada vez más un mayor número de ministros de las diferentes carteras, comparado con las primeras reuniones de estos mecanismos, lo cual pone invariablemente en sus agendas temas como el de las repercusiones de la migración en el desarrollo, que de otra forma podrían no haber estado en ellas. El que el FMMD se enfoque constantemente en las políticas públicas y la coherencia institucional sobre migración y desarrollo ha contribuido a impulsar esta actitud.

Varios PCR y FIR se encuentran actualmente realizando reuniones sobre el tema específico de la migración y el desarrollo en preparación para su participación en el FMMD.

Al igual que sucedió con los foros anteriores, el reto para el FMMD Puerto Vallarta será construir y hacer progresar en forma significativa los debates sobre esta importante cuestión.

5. Progresos importantes tras el FMMD Atenas²

Una línea de orientación resulta clara: el diálogo y la cooperación entre estados sobre la migración en los niveles regional e interregional está floreciendo. Siguen surgiendo nuevos diálogos sobre temas relacionados con la migración, y en forma notable el Diálogo Estructurado Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC).

La vitalidad de muchos diálogos ya existentes es continuamente reafirmada en su decisión de seguir avanzando. Más aún, varios de estos diálogos en curso están ampliando su cobertura temática/sustantiva y el alcance de sus actividades. Alimentándose de las conclusiones de las deliberaciones del FMMD Atenas, e igualmente informados por la evolución de las discusiones sobre migración y desarrollo en sus respectivas regiones, varios PCR y foros de diálogo interregional han elevado el nivel del diálogo y de la acción sobre este aspecto de la migración.

Vale también la pena observar que algunos países que actualmente no pertenecen a ningún PCR – como algunos en África Central, el Caribe y Oriente Medio – están discutiendo hoy por hoy la posibilidad de crear un PCR que les daría la posibilidad de abordar de forma más eficaz las cuestiones migratorias que representen para ellos preocupaciones comunes.

6. El progreso de la discusión en Puerto Vallarta

Resulta importante establecer que los temas de migración y desarrollo son parte integral de cualquier sistema de gestión de la migración, y no temas aparte, como podría sugerirlo la

² La información más detallada sobre algunos de estos progresos se encuentra esbozada en el Anexo de este documento.

manera en que se manejan. La migración, siendo una cuestión multifacética como lo es, exige una perspectiva integral a nivel nacional y regional.

Claramente, aunque en grados diversos, hay una **falta de capacidad, a nivel nacional y, por lo tanto, regional e mundial**. Esta falta de capacidad – incluyendo la ausencia de una comprensión de la migración en toda su complejidad – es la causa de la perspectiva frecuentemente segmentada que caracteriza el enfoque de los gobiernos hacia las cuestiones migratorias, y por lo tanto la manera complementaria en que se aborda la cuestión de la migración y el desarrollo, adicionando factores.

Ante este panorama, a menos de que se atiendan las necesidades en cuanto a desarrollo de capacidades en el terreno de la gestión de la migración³ a nivel nacional, resultará difícil para cualquier gobierno o sociedad tener una perspectiva integral y equilibrada de la migración que examine el fenómeno en toda su complejidad, incluyendo temas que se relacionan directamente con la migración y el desarrollo.

La atención de las necesidades de desarrollo de capacidades a nivel nacional llevará invariablemente a **una mayor coherencia de las políticas públicas e instituciones para alcanzar un enfoque-gubernamental-integral** en cuanto a la migración y el desarrollo, garantizando con ello una visión más consistente sobre el vínculo entre estas dos áreas.

Más aún, los gobiernos nacionales son los ladrillos en la construcción de los PCR y los FIR. **Una capacidad débil en este campo de la gobernanza a nivel nacional se traduce en una capacidad igualmente débil en los niveles de los PCR y los FIR**. A consecuencia de ello, la aspiración de hacer que los PCR y los FIR tomen plenamente en cuenta el vínculo entre migración y desarrollo en sus deliberaciones implica, en primer lugar y predominantemente, que se desarrollen las capacidades de los gobiernos que los constituyen.

Es evidente que existe una relación de dos vías entre el nivel de los estados individuales y el nivel de los PCR y los FIR. En primer lugar, los Estados determinan la agenda de los PCR y los FIR. En segundo, no obstante, la misma participación de los Estados en estos foros influencia también su pensamiento y las prioridades migratorias que establecen, y del mismo modo las cuestiones que deciden abordar a nivel regional y en otros niveles.

Mientras que los PCR y los FIR son foros dirigidos por los estados, y por lo tanto sus agendas son determinadas por los estados que los lideran y son sus propietarios, cuanto más fuertes y mejor establecidos estén mejor evolucionarán y se adaptarán a las preocupaciones cambiantes respecto a la migración. Esta afirmación se fundamenta en nuevos conocimientos adquiridos a partir de la interacción entre sus miembros, entre los PCR y en los foros interregionales, así como en foros mundiales, como el FMMD.

³ El desarrollo de capacidades en el contexto de la gestión de la migración debería ser entendido como el proceso de reforzamiento de los conocimientos, posibilidades, habilidades, recursos y procesos que los estados e instituciones requieren para alcanzar de forma eficaz y sostenible sus objetivos, y para adaptarse al cambio. De manera más específica, el desarrollo de capacidades en la gestión de la migración incluye como elementos clave: datos más oportunos sobre la migración y los mercados laborales; asistencia para definir los objetivos de las políticas públicas nacionales sobre migración y sus prioridades; capacitación para los funcionarios migratorios; desarrollo de un marco legal efectivo e igualitario; estructuras administrativas coherentes; mecanismos de consulta entre los gobiernos y otras partes interesadas a nivel nacional; y cooperación internacional. *The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Reporte sobre migraciones mundiales de la OIM 2010 (por publicarse).

Este tipo de interacción tiene el potencial de llevar a la **inclusión en las deliberaciones de los PCR de temas directamente relacionados con el vínculo entre migración y desarrollo, incluso cuando éste no ha sido declarado una prioridad temática en un principio**. Resulta crucial por lo tanto, más allá de la preocupación sobre mayores capacidades y mayor coherencia de las políticas públicas a nivel nacional, que los PCR sean reforzados para darles la posibilidad de convertirse en los foros regionales dinámicos para un intercambio integral de experiencias compartidas que intentan ser. En la medida de lo posible, los conocimientos y las herramientas deberían ser puestos a disposición de los PCR para permitirles tomar decisiones bien fundadas sobre la forma – o la mera posibilidad – de incorporar los temas de migración y desarrollo en sus agendas.

Una mejor comprensión de ciertas cuestiones llevaría probablemente a centrar más la atención durante las deliberaciones de los PCR en cuestiones como:

- El papel que una auténtica colaboración y responsabilidad compartida entre los estados pueden desempeñar;
- El potencial de una migración bien administrada para contribuir al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs);
- Los beneficios que podrían derivarse hacia los estados a partir de un diálogo y una cooperación más consistentes con sus grupos de diáspora; y
- Las medidas para hacer frente a la “fuga de cerebros” y a la “circulación de cerebros” en un contexto de desarrollo.

7. Los PCR, los FIR y el vínculo entre migración y desarrollo: una nueva forma de entenderlos

Basándose en los hallazgos de una evaluación de los PCR encargada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur en el 2009⁴, actualmente se entiende las repercusiones de la gobernanza migratoria de una manera fundamentalmente nueva. El estudio puso de relieve el hecho que los PCR no pueden ser evaluados solamente en términos de sus efectos a nivel nacional (es decir, en cuanto a políticas públicas, leyes y prácticas) en los que su función es más complementaria que determinante. En cambio, las contribuciones de los PCR son de espectro más amplio y más complejas y tienen que ver con su papel en: i) el fomento de la confianza entre estados fortaleciendo la comprensión de las cuestiones migratorias, **incluyendo el vínculo entre migración y desarrollo**; ii) la creación de consensos alentando una convergencia de posiciones sobre la migración; y, por último, iii) el desarrollo de capacidades y la influencia sobre los cambios en los acuerdos, leyes, políticas y prácticas institucionales en el campo de la gestión de la migración a nivel nacional y regional.

Las deliberaciones sobre el papel potencial de las PCR para hacer progresar el debate sobre migración y desarrollo a menudo pasan también por alto el papel crítico que desempeñan ya las PCR al **aportar mejoras al proceso** migratorio y, por lo tanto, a sus efectos en cuanto al desarrollo.

Para hacer progresar la discusión en torno a este tema, hay tres puntos clave que justifican que se haga hincapié en ellos:

- a) Todos los PCR y los FIR se centran en una u otra faceta de la migración. Por su simple existencia, e independientemente del enfoque temático principal que hayan elegido, los PCR y los FIR contribuyen a alimentar un nuevo pensamiento y nuevas formas de abordar la migración con una visión que enriquece sus resultados positivos potenciales para los propios migrantes, y para los países de origen y destino, y que

⁴ Hansen, R (2010) *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. IOM Migration Research Series No. Disponible en el sitio www.iom.int/rcp

limita sus efectos negativos (potenciales). En este contexto, este nuevo pensamiento ha impulsado muchas de las cuestiones que se han convertido en el principal enfoque de las discusiones sobre migración y desarrollo, tales como la migración laboral y la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y reducir los costos anticipados; la garantía de integridad en el proceso de contratación; la facilitación del uso productivo de las remesas; la necesidad de apalancar mejor las contribuciones de la diáspora, y otras más.

b) Los regímenes migratorios bien administrados se basan en un enfoque integral que reúna todos los actores y puntos de vista importantes para garantizar que la migración sea considerada en su totalidad, permitiéndole mejorar los efectos en términos de desarrollo para los individuos y las sociedades.

c) Los PCR y los FIR son influenciados por sus miembros y viceversa, con lo cual configuran las políticas y acciones migratorias a nivel nacional. La experiencia hasta este momento sugiere, tal como lo ilustra el estudio arriba mencionado sobre los PCR, que la participación de un estado en un PCR y en un FIR con frecuencia trae consigo una mejora en la comunicación y la coordinación entre instituciones gubernamentales a nivel nacional, y una comprensión y definición comunes de los conceptos más importantes, lo cual permite una coherencia mayor de las capacidades y las políticas a nivel nacional. El resultado es una gobernanza migratoria mejorada, que es en sí misma, y por sí misma, un elemento crítico en el contexto de una discusión sobre el desarrollo.

En consecuencia, los PCR y los FIR, sea cual sea el aspecto de la migración en el que escojan enfocarse, pueden afectar positivamente la relación entre la migración y el desarrollo.

8. Preguntas para orientar la discusión

1. ¿Cómo puede alcanzarse un **enfoque gubernamental integral** (*whole-of-the-government approach*) para la gestión migratoria? ¿Qué tipos de **capacidades, mecanismos institucionales y estrategias de coordinación y de comunicación** son necesarios a nivel de gobiernos individuales para participar eficazmente en los PCR y los FIR? ¿Qué tipos de capacidades y de mecanismos se requieren para promover una mejor comprensión del vínculo entre migración y desarrollo y para su inclusión en las agendas de los PCR?
2. ¿Qué **conocimientos, datos y herramientas** (por ejemplo, los perfiles migratorios a nivel regional/subregional) son más necesarios para que los PCR y los FIR lleguen a decisiones bien informadas sobre la manera de incorporar los temas de migración y desarrollo en sus agendas? ¿Qué papel le corresponde al FMMD en términos de apoyar el desarrollo y la difusión de los conocimientos y herramientas necesarios?
3. ¿Qué tan importante ha sido **el intercambio de información** entre los PCR y los FIR, por ejemplo, en la **introducción de cuestiones específicas sobre migración y desarrollo en sus agendas**, o en el fortalecimiento de la cooperación sobre migración y desarrollo entre países de origen, de tránsito y de destino?
4. ¿Cómo puede mejorarse la **retroalimentación** entre los PCR y los FIR, por un lado y entre éstos y el FMMD por otro? Por ejemplo, ¿podría contemplarse un proceso mediante el cual **los PCR y los FIR interesados podrían tomar el relevo en un tema específico definido en una reunión del FMMD** e incluirlo en sus agendas anuales, además de sus propios campos de atención regionales?
5. ¿Qué acciones son necesarias para **apoyar a los países que no son actualmente miembros de ningún PCR** para que se unan a alguno de estos procesos, o para

facilitar la creación de nuevos PCR que se ocuparan de los temas migratorios que les conciernen? ¿En qué forma podría el FMMD apoyar estas acciones?

9. Posibles conclusiones de la discusión de la sesión de mesa redonda

- Además de seguir insistiendo en mayores **capacidades** y en fortalecer una mayor coherencia en las **políticas e instituciones** de los sistemas migratorios tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, para alcanzar una interacción e intercambio más significativos y sistemáticos entre los PCR y los FIR, puede que sea necesario, que se refuercen las capacidades a nivel regional.
- En ciertos casos, puede ser necesario que los PCR y los FIR **le den prioridad a sus temas** y agendas, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.
- Los PCR y los FIR podrían desear **continuar avanzando un asunto específico relativo a la migración y al desarrollo** que haya sido abordado por el FMMD y evaluar sus implicaciones y efectos a nivel regional e interregional.
- Mientras continua la reflexión sobre la mejor manera en que los PCR y los FIR podrían abordar cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo, en los siguientes años es necesario reafirmar y apoyar la **naturaleza estatal y sin embargo incluyente** de estas agrupaciones. Esto incluye a las agencias intergubernamentales y a los expertos que contribuyen a apoyar su trabajo.
- Recordando las conclusiones de la Reunión Mundial de Presidentes y Secretariados de los PCRs realizada en Bangkok, Tailandia, en junio de 2009, presentadas en el FMMD Atenas, podría pensarse en una **reunión de seguimiento de los PCR y los FIR** para el 2011. Esto podría servir para promover un mayor intercambio de información que se alimente, y as su vez que alimente el futuro desarrollo del FMMD.

15 de Septiembre de 2010