

Documento de referencia¹

Tema 2: Movilidad regional para promover el aprendizaje transferible y la coherencia de las políticas

Sesión de mesa redonda 2.2: *Movilidad regional y coherencia de las políticas para favorecer el desarrollo*

INTRODUCCIÓN

En 2017, el número de personas¹ que residían en un país distinto de su país de nacimiento ascendía a 258 millones, la cifra más alta jamás registrada y en claro contraste con los 173 millones de 2000. Aproximadamente el 64 % de los migrantes internacionales a escala mundial vivían en países de renta alta y aproximadamente la mitad residía en su región de nacimiento². Dado el creciente número de personas que residen en un país distinto al de nacimiento, abordar la migración y sus efectos se ha convertido en una cuestión fundamental para la política de desarrollo en todos los planos de la gobernanza. Cada vez se reconoce más la necesidad de considerar cómo la migración afecta y al mismo tiempo se ve afectada por todos los ámbitos de la gobernanza tanto en los países de origen como de destino, utilizando un enfoque pangubernamental, incluyendo la consideración de cómo otras políticas como las de vivienda, salud o agricultura afectan y al mismo tiempo se ven afectadas por la migración, así como cuáles son los sectores y actores implicados. Este nuevo planteamiento ha sustituido a la visión tradicional de la migración y el desarrollo que se concentraba principalmente en las contribuciones de los migrantes a sus países de origen.

La necesidad de aprovechar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo se intensificará en el futuro debido a las disparidades de rentas y al cambio climático, pero también al crecimiento de la población —según las estimaciones disponibles, para 2040 la población activa en países de renta baja se incrementará en un 91% hasta superar los 330 millones. En los países de renta media se prevé que esta cifra se incrementará en 625 millones.³

Al mismo tiempo, se cree que el proceso de envejecimiento de la población se acelerará en algunas regiones, especialmente en Europa y América del Norte, lo que ejercerá presión tanto sobre los sistemas de atención sanitaria como sobre los mercados laborales en forma de una creciente escasez de mano de obra y dificultades para seguir el ritmo de la innovación y los cambios estructurales.

¹ El presente documento ha sido elaborado por el CIDPM siguiendo las indicaciones de los copresidentes de la mesa redonda 2.2, Egipto, Filipinas y Zambia, y con las valiosas aportaciones realizadas por la OSCE, la OIM y la OIT, así como por miembros del equipo de la mesa redonda durante las consultas de la mesa redonda y entre estas consultas. A pesar de que se ha hecho todo lo posible para garantizar que la información proporcionada sea exacta, los autores no asumen responsabilidad alguna ni garantizan en modo alguno la validez, exactitud e integridad de la información incluida en el presente documento, cuyo único objetivo consiste en informar y favorecer el debate de la sesión de mesa redonda 2.2 durante la cumbre del FMMD que se celebrará en diciembre de 2018. El documento no trata de forma exhaustiva el tema de la sesión de mesa redonda 2.2 y no refleja necesariamente las opiniones de los autores, los organizadores del FMMD o los gobiernos y organizaciones internacionales que participan en el proceso del FMMD.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), negociado y concertado en la esfera intergubernamental, reconoce la naturaleza regional de los flujos migratorios —incluyendo la racionalización progresiva de la gobernanza de la migración— como testimonio de la creciente importancia del plano regional en el gobierno de una migración segura, ordenada y regular. Las organizaciones, los procesos y mecanismos regionales, interregionales y subregionales se mencionan a lo largo de todo el texto, particularmente por lo que respecta a la implementación, el seguimiento y el examen de los compromisos. También menciona enfoques pangubernamentales y pansociales entre sus principios rectores.

A pesar de que la integración económica y comercial han sido con frecuencia factores de impulso fundamentales para la cooperación regional, las políticas sobre movilidad no hace mucho que han logrado captar una atención creciente dentro de estos marcos o incluso se han traducido en diversas formas de gobernanza de la movilidad. Estas abarcan desde una cooperación regional informal a una altamente formalizada, con un régimen maduro de libre circulación en un extremo; pasando por acuerdos comerciales que incluyen elementos de movilidad, diálogos regionales o procesos consultivos; y proyectos y programas regionales *ad hoc* en el otro extremo. Facilitar la circulación de las personas puede constituir un objetivo principal o secundario de estos procesos de integración regional formales e informales, que abarcan desde acuerdos de libre circulación plenamente establecidos hasta la regulación de aspectos específicos de la movilidad. Las categorías de personas con determinados derechos también pueden variar, desde migrantes laborales hasta empresarios, proveedores de servicios, profesionales altamente capacitados o familiares.

El propósito de este documento es debatir las interacciones entre **cooperación en materia de movilidad regional** y **desarrollo** de los países de origen, tránsito y destino. En este contexto, también se debatirá el tema de la **coherencia de las políticas**⁴ a diferentes niveles. Por otra parte, el documento trata de ofrecer líneas de debate sobre cómo aprovechar el potencial de la movilidad regional y los acuerdos en esta materia para objetivos de desarrollo y cómo esto puede conducir a una coherencia mejorada de las políticas.

Este documento se centra en el plano de la cooperación supranacional **dentro de una región específica** (intrarregional) y **entre regiones** (interregional), y más concretamente en dos tipos principales de cooperación: (1) cooperación formal (acuerdos y organizaciones) e (2) informal (por ejemplo, procesos consultivos regionales)⁵. Dado que la movilidad laboral representa el elemento más destacado de los marcos existentes, las cuestiones relacionadas con el trabajo son un componente central del texto, como los derechos de entrada, residencia y trabajo, el reconocimiento de las competencias y la portabilidad de los derechos de seguridad social.

CUESTIONES FUNDAMENTALES

COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS, MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Los potenciales efectos sobre el desarrollo de la migración pueden diferir en los **países de origen y de destino**, dado que dependen de múltiples factores, incluyendo los patrones de migración en relación con los procesos de desarrollo económico, social y político (positivos o negativos) existentes. Varias políticas públicas afectan a los patrones de migración y a sus resultados sobre el desarrollo, incluyendo la decisión de permanecer en el país o abandonarlo, la vida transnacional de los migrantes, el uso de las remesas o la integración. Al mismo tiempo, la migración influye en diversos sectores que son esenciales para el desarrollo. La coherencia de las políticas e institucional es por tanto **fundamental** para promover efectos positivos sobre el desarrollo y evitar efectos secundarios negativos.

Unas políticas coherentes para una migración regular en el plano regional ofrecen un potencial de desarrollo significativo para las regiones, particularmente en los ámbitos de la adecuación de la oferta

a la demanda de competencias, la facilitación de la movilidad regional de las competencias de categorías profesionales concretas y la facilitación del reconocimiento de las competencias, así como la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Estas políticas pueden llevar a unas mejores condiciones de trabajo y a una reducción de las carencias de competencias en los mercados laborales⁶. También pueden tener un impacto en términos de facilitación y regularización de los movimientos a través de fronteras internacionales en espacios transnacionales, que con frecuencia han existido mucho antes del levantamiento de las fronteras internacionales⁷ y que a menudo se describen como «lazos sostenidos de personas, redes y organizaciones a través de las fronteras de múltiples Estados-nación»⁸.

En la práctica, la inclusión de la migración en diferentes políticas públicas todavía no es sistemática, porque esto tiene un coste elevado y resulta complejo. La coherencia de las políticas, en tanto que proceso vinculado al ciclo de la política pública, requiere recursos, **mecanismos de coordinación** y conocimientos actualizados de las diferentes partes interesadas acerca de los efectos de la migración sobre sus políticas sectoriales concretas y, al mismo tiempo, de los efectos de estas políticas sobre la migración.⁹ Como resultado, con mucha frecuencia las políticas migratorias se concentran en las ventajas a corto plazo y no tienen en suficiente consideración las dimensiones relacionadas con el desarrollo. Por ejemplo, esto sucede cuando por motivos políticos los países de destino limitan el acceso al mercado laboral, incluso cuando determinados sectores económicos anuncian una escasez de mano de obra que se podría cubrir con migrantes. Otro ejemplo de incoherencia en materia de migración laboral se observa con frecuencia en los programas diseñados para atraer trabajadores capacitados o altamente capacitados¹⁰ sin proponer procedimientos facilitados de reconocimiento de las competencias y las cualificaciones.¹¹

Las respuestas de las políticas actuales a la migración pueden ser por tanto limitadas. Por otra parte, la ausencia de datos, capacidad o conocimiento también aumenta el riesgo de que las políticas continúen situándose en el ámbito teórico y fracasen en su implementación. Esto puede crear una brecha entre el nivel previsto de coherencia para las políticas y el real. Al mismo tiempo, es probable que las consideraciones políticas repercutan tanto en el debate como en la formulación de políticas. En Europa, por ejemplo, se espera cada vez más de la cooperación para el desarrollo que aborde las causas fundamentales de la migración, con las consiguientes dificultades para conciliar las prioridades entre la coherencia de las políticas para la migración y la coherencia de las políticas para el desarrollo.¹²

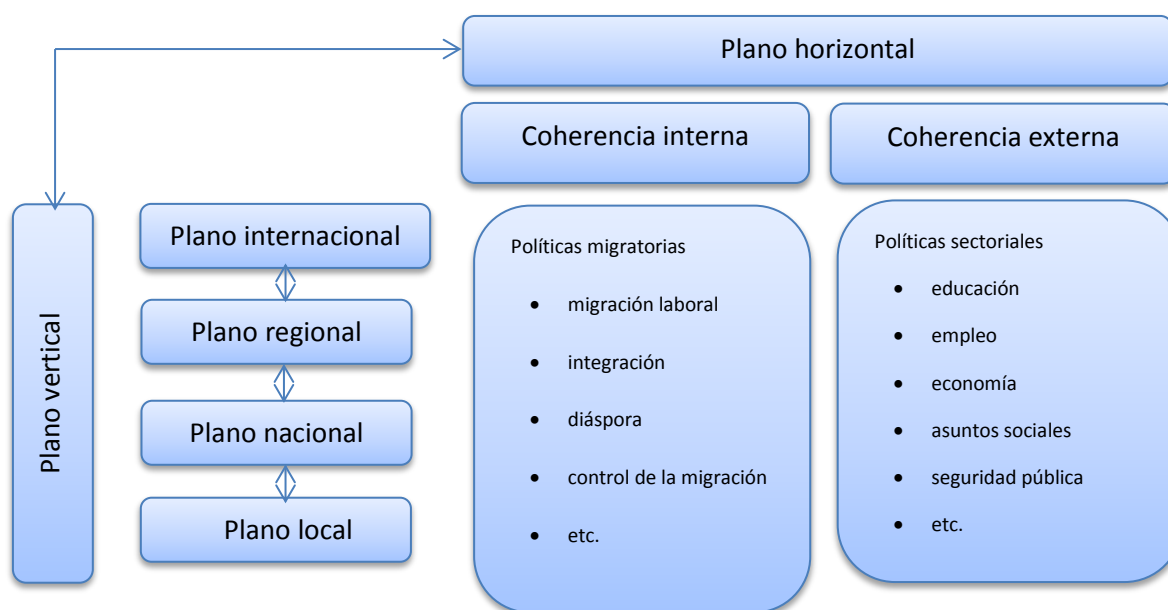
Las interrelaciones entre migración y desarrollo, así como la necesidad de intensificar el trabajo en materia de coherencia de las políticas y el papel que los marcos de cooperación regional pueden desempeñar en estos procesos se han reflejado tanto en la Agenda 2030 como en el PMM. La primera hace referencia a la migración en varias de sus metas¹³ y el segundo reconoce la necesidad de una **coherencia de las políticas** poniendo de manifiesto la conveniencia de implicar a diferentes sectores políticos y de perseguir un planteamiento con múltiples partes interesadas con vistas a una formulación eficaz de las políticas migratorias.

Este enfoque pangubernamental significa garantizar la coherencia de las políticas entre la gobernanza de la migración y todos los demás ámbitos políticos, como el transporte, las políticas urbanas o la salud. Por tanto, es necesario garantizar la coherencia de las políticas tanto en el **plano vertical**, entre los diferentes niveles de gobernanza, como en el **plano horizontal**, entre los diferentes ámbitos políticos.¹⁴

Por lo que respecta a este último, se puede hacer una distinción entre **coherencia interna** entre diferentes ámbitos políticos en el campo de la migración, como la migración laboral, la integración, la implicación de la diáspora y el control de la migración, y **coherencia externa** entre políticas migratorias y otros ámbitos políticos relevantes, como educación, empleo, economía, asuntos sociales y seguridad pública, (véase el Gráfico 1).¹⁵

En el contexto de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal, la implicación de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales relevantes, tales como organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico, se considera importante. Con el fin de responder adecuadamente a las realidades de un país en materia de migración, resulta especialmente importante que los actores en el plano local estén incluidos en el conjunto del proceso para que la legislación y las políticas sean más relevantes para las realidades sobre el terreno.¹⁶ La colaboración y coordinación entre los planos locales y nacionales permite que las autoridades locales y regionales aporten sus experiencias y conocimientos a la formulación de políticas nacionales para lograr que estas sean más sensibles y pertinentes. A su vez, estas políticas se pueden implementar con más éxito en el plano local, si las autoridades locales ya han participado en una fase temprana de su diseño.

Gráfico 1: Coherenciavertical y horizontal de las políticas



También cabe destacar que el diseño y la implementación de las políticas son procesos mutuamente influyentes; por tanto, la coherencia debería estar presente en todas las fases del ciclo de las políticas. A pesar de que los documentos sobre políticas migratorias suelen estar armonizados con las normas y marcos acordados en el plano internacional, debería existir una interdependencia entre los objetivos nacionales generales y específicos y la forma en la que se han transformado en resultados mensurables. Por lo tanto, se recomienda realizar una evaluación de la coherencia en el ciclo de las políticas, tanto en su fase de diseño (análisis de documentos de políticas y su idoneidad para alcanzar los objetivos) como en su fase de implementación (análisis de la coherencia de la implementación de las políticas en el plano vertical, con objetivos nacionales de las políticas, y en el plano horizontal, con políticas sectoriales pertinentes). Así pues, en todas las fases del ciclo debería haber una coherencia de las políticas y requerirse una supervisión constante.¹⁷

COOPERACIÓN EN MATERIA DE MOVILIDAD REGIONAL

No existe una definición única de la movilidad regional¹⁸. El glosario publicado por el Proceso de La Haya sobre Refugiados y Migración y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura distingue el término migración «del término más amplio de la **movilidad geográfica humana**, que abarca cualquier tipo de desplazamiento de personas, con independencia de su duración, composición y causas [...], mientras que el término movilidad incluye también los desplazamientos que no implican un cambio de residencia». La migración, por otra parte, se define como «[un] proceso de desplazamiento, a través de una frontera internacional o dentro de un Estado, que implica un cambio de residencia temporal o (semi)permanente». En este documento, el término movilidad regional se refiere a diferentes formas de movilidad, incluyendo la migración internacional.

A pesar de que las Naciones Unidas ofrecen una definición de las regiones y subregiones geográficas del mundo¹⁹, las regiones también se pueden definir en función de los marcos de cooperación para las políticas regionales. Esto incluye, por ejemplo, las Comunidades Económicas Regionales en el plano subregional, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental o la Comunidad de Desarrollo de África Austral, marcos de cooperación en el plano regional más amplio, como la Unión Africana, o incluso aquellas que abarcan varios continentes, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Las regiones definidas en función de marcos de cooperación políticos o económicos no se corresponden necesariamente con las definidas desde un punto de vista geográfico. Tampoco se corresponden necesariamente con sistemas de migración que «vinculan a personas, familias y comunidades a través del espacio en lo que hoy en día se podrían denominar comunidades

transnacionales o translocales»²⁰. Estos sistemas de migración pueden ser intrarregionales, interregionales o transcontinentales²¹, y se pueden desarrollar dentro de los márgenes de diferentes regiones geográficas y marcos de cooperación regional formales, o ir más allá de sus límites. Sin embargo, las regiones definidas en función de marcos de cooperación política o económica resultan más pertinentes a efectos del presente documento, dado que pueden constituir marcos para la cooperación en temas específicos relevantes para la movilidad regional o para la cooperación en materia de libre circulación.

La cooperación regional puede contribuir de forma decisiva tanto a la coherencia vertical de las políticas como a la horizontal y por tanto presenta **diversas ventajas**. A pesar de que la libre circulación de las personas es bastante improbable en el plano mundial, puede ser alcanzable en la esfera regional, principalmente porque los patrones de migración y movilidad se concentran dentro de las regiones. Puede ser más sencillo llegar a un consenso con respecto a los planes de movilidad cuando hay un menor número de países implicados, especialmente si comparten una historia común, un idioma y una proximidad cultural, así como niveles similares de desarrollo socioeconómico. Por otra parte, las especificidades regionales pueden no recibir el mismo nivel de atención en el discurso global y se pueden abordar de forma más eficaz en el plano regional²². Los marcos de integración regional, si cuentan con una base institucional, mandatos amplios y una participación directa de los agentes regionales, pueden proporcionar un terreno fértil para una gobernanza regional de la migración completa y efectiva.²³ Los planteamientos unilaterales podrían no abordar los desafíos y oportunidades relacionados con la migración a largo plazo. Por último, más allá de los entornos de cooperación formalizados, la cooperación también se puede dar en entornos regionales más informales como se describe a continuación. Estos entornos de cooperación también ofrecen un importante potencial de cooperación con actores no gubernamentales, por ejemplo actores que representan a la sociedad civil, al mundo académico o al sector privado. Como se ha mencionado anteriormente, el plano de la cooperación regional también constituye un nivel de cooperación fundamental, necesario para garantizar la coherencia vertical de las políticas, dado que constituye un vínculo entre los planos nacional e internacional.

Tal y como señala el informe de la OIT sobre Migración Equitativa de 2014, *en el enfoque global de la política en materia de migración, los procesos regionales y subregionales cobran especial relevancia, al poner de manifiesto la disposición de los gobiernos a facilitar la migración de trabajadores dentro de circuitos definidos como elemento acreditado e inherente de las ventajas de una mayor integración económica, incluso en un momento en el que las posturas de la política mundial con respecto a la migración interregional parecen más restrictivas*».²⁴

Al mismo tiempo, los acuerdos de movilidad regional pueden presentar **determinadas deficiencias**. Una cooperación intrarregional intensificada puede afectar de forma positiva o negativa a los países limítrofes excluidos de los procesos de integración. Por otra parte, el solapamiento en las membresías a varios acuerdos regionales puede tener efectos negativos, especialmente cuando conduce a una mala implementación de los compromisos o incluso a la falta de coherencia. También puede conducir a una duplicación de esfuerzos y al desaprovechamiento de recursos²⁵. Los sistemas de migración no siempre son tenidos en cuenta en el desarrollo de las políticas, lo que puede crear *«un desajuste entre la dinámica migratoria y las respuestas políticas»* en el plano regional o más allá²⁶. Al mismo tiempo, los sistemas de migración tienen el potencial de comprometer los marcos de cooperación regionales y repercutir sobre las políticas regionales y nacionales, especialmente en el campo del desarrollo y la seguridad, al requerir mayores esfuerzos relacionados con la coherencia de las políticas.

La cooperación regional podría no ser siempre el marco más efectivo para debatir determinados aspectos de la migración. El plano bilateral puede ser más relevante y eficiente, especialmente en el caso de los ámbitos que resultan extremadamente sensibles o que son principalmente de competencia nacional. Por tanto, es necesario identificar las cuestiones que se deberían abordar en el plano bilateral y las cuestiones transversales del plano regional. Por último, la movilidad y la migración no solo tienen lugar en el ámbito intrarregional, sino también entre regiones, por lo que deben ser abordadas por unas políticas apropiadas; en la actualidad, el diálogo y la cooperación suprarregionales

estructurados entre bloques regionales parecen ser insuficientes. Esta situación podría estar asociada con una ausencia de compromiso político, pero también se puede deber al hecho de que los bloques regionales tienden a presentar diferentes niveles de integración y diversos planteamientos en materia de migración.

DIFERENTES FORMAS Y ÁMBITOS DE COOPERACIÓN EN MOVILIDAD REGIONAL

Acuerdos o bloques regionales orientados a la libre circulación general de las personas

El objetivo principal de los marcos de cooperación regional suele ser la cooperación económica. Sin embargo, algunas uniones económicas (y aduaneras), incluyendo la Unión Europea, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, la Unión Económica Euroasiática o la Comunidad Africana Oriental, han introducido la libre circulación general de las personas con vistas a reforzar la integración económica, política y social. Sin embargo, esto puede adoptar diversas formas, partiendo «de la simple eliminación del requisito de visado para facilitar los viajes intrarregionales, hasta un planteamiento más exhaustivo que concede el derecho a residir y trabajar en cualquier otro Estado miembro», y se observan diversos grados de implementación (capacidades)²⁷. Una plena movilidad regional requiere la armonización de las leyes y reglamentos nacionales con las políticas e instrumentos adoptados en el plano regional, lo que exige una cesión progresiva de determinadas prerrogativas de soberanía nacional, en particular las relacionadas con el control de las fronteras, a instituciones regionales. Esto se aplica al marco jurídico de entrada, residencia y establecimiento, así como —habida cuenta de la naturaleza transversal de la migración— a todos los ámbitos políticos relevantes, tales como educación, empleo, economía, portabilidad de prestaciones/derechos sociales, cohesión social y seguridad pública.

Acuerdos o bloques regionales no orientados a la libre circulación general de las personas

No todos los bloques regionales han emprendido medidas para introducir la libre circulación de personas. Sin embargo, pueden decidir cooperar en áreas temáticas específicas relacionadas con la movilidad y facilitar la circulación de determinadas categorías de migrantes —esto con frecuencia solo se aplica a los trabajadores altamente capacitados y pone a los trabajadores poco capacitados en una situación de desventaja—. Entre los ejemplos se incluyen la región de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, donde las iniciativas sobre libre circulación se concentran en la circulación de proveedores de servicios, así como la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde se concede la entrada temporal a determinadas categorías de migrantes altamente capacitados²⁸.

Procesos consultivos regionales y diálogos sobre migración

La coherencia de las políticas también se puede conseguir armonizando políticas en un entorno regional informal. Los procesos consultivos regionales y los diálogos sobre migración, como el Proceso de Budapest, el Proceso de Almaty, el Proceso de Jartum o el Proceso de Colombo, por nombrar algunos, no son vinculantes, aunque desempeñan un papel importante a la hora de alcanzar un consenso y conformar un entendimiento común en cuestiones migratorias, así como de facilitar asociaciones y alianzas. Por tanto, pueden contribuir de forma indirecta a la armonización de las políticas en una región que no necesariamente pertenece a una comunidad económica regional, pero que suele seguir la lógica de reunir a países de origen, tránsito y destino situados a lo largo de rutas migratorias importantes. A pesar de que la mayoría de los diálogos sobre migración no están directamente relacionados con organizaciones regionales, los diálogos regionales también pueden ayudar a las organizaciones regionales existentes, al representar una plataforma para el debate de asuntos migratorios comunes entre los Estados miembros y, de este modo, acelerar el proceso de integración regional, como el Diálogo sobre Migración para África Occidental.

Cooperación entre bloques regionales/uniones económicas y políticas y entre diálogos regionales

La cooperación entre bloques regionales o uniones económicas y políticas puede tener lugar en otros marcos de cooperación, como la Asociación Estratégica África-Unión Europea, a través de la cual la Unión Europea y el continente africano colaboran en un amplio abanico de ámbitos políticos relevantes (incluyendo la migración) o a través de una cooperación operativa en proyectos y

programas específicos. Los marcos de diálogo regionales también ofrecen un potencial intercambio de ideas políticas entre regiones, por ejemplo mediante la participación de «observadores» en representación de otros diálogos u organizaciones regionales, o de Estados de otras regiones. En general, el diálogo suprarregional formalizado y estructurado y la cooperación entre bloques regionales se deberían fomentar conjuntamente con una cooperación regional intensificada en materia de migración y movilidad.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Como se ha expuesto anteriormente, diversos bloques regionales han adoptado políticas para regular la circulación de personas en su respectiva región y sus planteamientos varían de forma significativa, abarcando desde una libre circulación compleja hasta derechos limitados exclusivos para grupos de migrantes seleccionados. La movilidad regional entendida como libre circulación es un proceso a largo plazo y complejo que tiende a plantear numerosos desafíos en cada fase del ciclo de las políticas. Como resultado, los derechos otorgados sobre el papel con frecuencia no coinciden con la realidad a la que se enfrentan los migrantes.

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS SOBRE MOVILIDAD REGIONAL

Un importante obstáculo en el camino hacia la movilidad regional, extendido en las relaciones internacionales, es la dificultad para llegar a un acuerdo sobre el alcance de la cooperación. Varios factores pueden estar asociados con la ausencia de voluntad política/intereses comunes en materia de movilidad regional: la preocupación por el gasto público, la opinión pública y la seguridad o interacciones complicadas entre determinados Estados (miembros), así como la reticencia a transferir determinados aspectos de la soberanía nacional a instituciones regionales por lo que respecta a la entrada y salida, el derecho de residencia, los derechos laborales y sociales, así como la educación.

Las reservas relacionadas con la intensificación de la cooperación en materia de movilidad también pueden estar relacionadas con una integración regional no equilibrada o ralentizada con constantes disparidades socioeconómicas dentro de las regiones. La preocupación por unos patrones de movilidad potencialmente desiguales y la concentración de migrantes en un reducido número de países de destino reflejan la asimetría general de intereses y ventajas entre países de origen y de destino.²⁹ Unos procesos de ratificación lentos o parciales también pueden impedir la cooperación.

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS COHERENTES DE MOVILIDAD REGIONAL

Otros desafíos están vinculados con la implementación poco eficaz de las disposiciones. Entre los potenciales motivos se incluyen obstáculos de capacidad —asignación de tiempo y recursos inadecuados a la armonización de políticas, incluyendo el desarrollo de capacidades y nuevas instituciones, así como la modificación de leyes y reglamentos—. La implementación también se puede ver dificultada por restricciones persistentes con respecto a la libre movilidad regional, la implementación selectiva de compromisos y la lentitud o ausencia de instrumentos legislativos. En ausencia de mecanismos de coordinación y supervisión, también resulta difícil evaluar los efectos reales de los compromisos de movilidad. Por otra parte, la ausencia de mecanismos de ejecución en casos de progreso lento o incumplimiento también supone un obstáculo.

En este contexto, unas políticas de migración incoherentes y unas políticas de no migración interdependientes pueden poner en peligro la propia existencia de una cooperación en materia de movilidad regional. Por ejemplo, unos compromisos de movilidad implementados con éxito sin unas políticas adecuadas de integración, lucha contra la discriminación, educación, atención sanitaria y protección de los trabajadores migrantes —por defectos en su diseño o implementación— hacen que

la cooperación regional sea vulnerable a las tensiones y conflictos políticos. En este contexto, cabe destacar el problema del desajuste de las competencias, dado que con frecuencia se produce debido a la incoherencia de las normas educativas y profesionales en el país de origen y de destino. La ausencia de coherencia también puede provocar una mayor fragmentación de la gobernanza de la migración en presencia de diversos estratos de marcos regionales (marcos regionales semiformales al margen de los marcos geográficos y regionales).

LIMITACIONES METODOLÓGICAS

Cualquier **comparación** de la cooperación regional en materia de movilidad tiende a plantear algunos problemas de índole conceptual, metodológico y teórico. Los resultados previstos (disposiciones legales) y los efectos reales (implementación) de estas diferentes formas de cooperación regional también pueden variar de forma significativa. Resulta particularmente **difícil valorar los efectos** de la cooperación, dado que a menudo no existen mecanismos para supervisar y evaluar la ejecución efectiva.

Por otra parte, la relación entre cooperación regional emergente y migración es compleja; la intensificación de la cooperación en materia de libre circulación no entraña necesariamente grandes aumentos de los flujos migratorios. Por el contrario, las tasas de movilidad intrarregional pueden ser elevadas a pesar de los persistentes problemas asociados con la implementación³⁰.

Por otra parte, la recopilación de datos sobre migración está sujeta a diversos problemas interrelacionados, en concreto las brechas en la disponibilidad de datos, la escasez de recursos humanos y materiales, y la ausencia de instalaciones y equipos que garanticen un registro de los datos oportuno, exacto y exhaustivo. Los problemas derivados de la titularidad de los datos disponibles y el acceso a estos, así como de la regularidad de las actualizaciones representan desafíos adicionales. Las dificultades asociadas al proceso de una recopilación detallada y periódica de datos sobre migración, el uso y el análisis de fuentes de datos administrativos y el intercambio de datos también son importantes. La metodología y el proceso de recopilación de datos, así como su posterior gestión, conllevan una serie de desafíos relacionados con la identificación de las poblaciones relevantes, los conceptos utilizados, las fuentes de datos y su fiabilidad.

PROPUESTAS DE ACCIÓN

Dependiendo del contexto geopolítico y del nivel de integración regional (en otros ámbitos políticos), la facilitación de la movilidad regional (segura, ordenada y regular) puede estar regulada en diversos grados. Por ejemplo, persiguiendo la convergencia y coherencia de las políticas nacionales en ámbitos específicos en los que se han identificado intereses conjuntos, como la contratación de trabajadores migrantes, a través de acuerdos políticos pero no legalmente vinculantes; o adoptando regulaciones legalmente vinculantes en bloques regionales/comunidades económicas para su transposición al ordenamiento jurídico nacional. Convertir los desafíos que plantea la migración en oportunidades para los países de destino, los países de origen y los migrantes en el plano regional adquirirá una creciente importancia en el futuro. Para alcanzar estos objetivos, se requieren acciones concretas relacionadas con la implementación de la gobernanza de la movilidad regional, incluyendo:

- **Mayor armonización de las leyes y reglamentos nacionales** tanto en el ámbito de la migración, incluyendo cuestiones como la migración laboral, la integración, la implicación de la diáspora o el control de la migración, como en ámbitos políticos ajenos a la migración aunque relacionados con esta, como las políticas de educación, empleo, economía y seguridad pública.
- **Cooperación reforzada en materia de movilidad intrarregional**, tanto formal como informalmente, teniendo en cuenta la especificidad de la dinámica regional y del desarrollo regional. Los Estados comprometidos con procesos de integración regional formales pueden cooperar en cuestiones de movilidad regional, sea a través de regímenes de libre circulación completos o de acuerdos regionales en áreas temáticas concretas, como la adecuación entre la oferta y la demanda de competencias o el reconocimiento de competencias y cualificaciones.³¹ La armonización de las políticas en estos marcos de cooperación formales se puede respaldar a través de la cooperación y el diálogo informal o mediante marcos de políticas migratorias regionales comunes, como por ejemplo el Marco de la Política Migratoria para África. Estos marcos políticos también pueden iniciar la formulación de políticas migratorias integrales en el caso de los países pertenecientes a una región concreta

que todavía no disponían de estas políticas³². Los proyectos y programas regionales (iniciativas de duración limitada) también pueden favorecer la implementación de regímenes de libre circulación o poner en marcha y dirigir nuevas iniciativas que se pueden convertir en políticas conjuntas.

- **Desarrollo y puesta en marcha de una cooperación reforzada entre regiones**, lo que se puede facilitar a través de debates informales en los foros de diálogo internacionales, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. Esto se puede fomentar a través de plataformas para el intercambio de buenas prácticas, como la plataforma de Internet para la migración y el desarrollo, la red M4D.³³ También se requiere una cooperación y un diálogo formales y estructurados mejorados entre los bloques regionales. Esta cooperación mejorada entre regiones resulta relevante en concreto para evitar incoherencias entre bloques regionales fronterizos, en particular en caso de solapamiento en las membresías a varios bloques regionales y particularmente para promover el funcionamiento de subregiones transfronterizas.
- Es necesario definir y operacionalizar el **papel de los foros regionales** en la gobernanza de la migración global para mejorar la cooperación en el plano horizontal y vertical. Tras haber participado en el proceso de consulta que culmina con el PMM, las organizaciones y bloques regionales tienen la oportunidad —y la responsabilidad— de garantizar que los compromisos globales tengan un impacto tangible en diversos contextos locales, así como en las organizaciones que tratan principalmente con la migración regular y en aquellas que se concentran sobre todo en la migración irregular.
- El PMM reconoce el papel de las organizaciones regionales, en concreto de las Comisiones Económicas Regionales de las Naciones Unidas, en el **examen de la implementación** del Pacto. Sería pertinente promover un debate sobre indicadores y métodos para medir el progreso y los contratiempos observados en la implementación de los compromisos del Pacto.

En el marco de esta cooperación para la movilidad regional, cabe señalar lo siguiente:

- Existe una constante **necesidad de supervisión y evaluación** de los regímenes de libre circulación y de los marcos de cooperación para la movilidad en áreas temáticas concretas que ya existen, con vistas a mejorar los resultados sobre el desarrollo de esta cooperación. A pesar de que los esfuerzos por supervisar e informar sobre los compromisos políticos y operativos se han intensificado recientemente en algunas regiones, persiste la necesidad de garantizar una mayor coherencia entre los actores implicados.
- **Recopilación e intercambio de datos mejorados a fin de favorecer el entendimiento de las interconexiones entre aspectos de la movilidad y el desarrollo en el plano regional.** Al mismo tiempo, es necesario reconocer que diversas políticas migratorias dependen en gran medida de la capacidad de los países para producir e intercambiar unos datos e información fiables sobre la circulación de personas. Los bloques/acuerdos regionales pueden desempeñar por tanto un papel fundamental en el aumento de la capacidad de los países para diseñar e implementar políticas basadas en pruebas fehacientes, pero también para examinar políticas y prácticas que puedan crear, agravar o aumentar de forma no intencionada la vulnerabilidad de los migrantes³⁴. En este contexto, el uso de metadatos ofrece ventajas definitivas en relación con el intercambio de datos y su comparabilidad entre países y regiones.
- **Desarrollo de programas regionales para la mejora de las competencias:** podría permitir el intercambio de conocimientos de las necesidades del mercado laboral dentro de la región, de forma que los países de origen y de destino pudiesen colaborar en programas de formación de los potenciales migrantes antes de su partida. Esto podría ayudar a conseguir objetivos relacionados con el reconocimiento de competencias y cualificaciones, así como a garantizar

que los migrantes puedan perseguir oportunidades internacionales de forma segura. También se podría abordar de forma específica en el plano político un notable desajuste entre las necesidades del mercado laboral y las competencias, la educación y la formación profesional de los jóvenes (por ejemplo, en África).³⁵

PREGUNTAS ORIENTATIVAS

1. ¿Las políticas y los mecanismos de cooperación regional existentes son lo suficientemente efectivos para fomentar un planteamiento coherente para los patrones de movilidad y migración regionales? ¿Cómo podríamos mejorar los conocimientos de los resultados reales de estas políticas y mecanismos?
2. ¿Cómo se podrían seguir reforzando las formas existentes de cooperación regional formal e informal (vinculante y no vinculante) en materia de migración y movilidad? ¿Cómo podría contribuir la cooperación informal al desarrollo de una cooperación más formalizada? ¿Cuál podría ser el papel del FMMD a este respecto? ¿Cómo se podrían utilizar los procesos consultivos regionales o los diálogos regionales sobre migración de forma más eficaz para promover iniciativas regionales relacionadas con la migración y la movilidad?
3. ¿Cómo se podrían cerrar las brechas de implementación (por ejemplo, obstáculos de capacidad, ausencia de coordinación y supervisión) de la gobernanza regional de la migración?
4. ¿Cómo se podría mejorar la coherencia de las políticas en el contexto de la gobernanza regional de la movilidad? ¿Qué desafíos se observan por lo que respecta al diseño y la implementación? ¿Cómo se pueden afrontar?

ANEXO

Submitted examples of good practices on regional mobility cooperation:

- [Egyptian-Jordanian Cooperation in the Field of Labour Management \(Egypt\)](#)
- [ASEAN Framework Agreement on Services \(submitted by the Philippines and Indonesia\)](#)
- [Recruitment of teachers and other specialists in the education sector from Mauritius by the Republic of Seychelles \(submitted by Mauritius\)](#)
- [The Budapest Process \(submitted by ICMPD\)](#)
- [The EU-Horn of Africa Migration Route Initiative, Khartoum Process \(submitted by ICMPD\)](#)
- [The Rabat Process – Euro-African Dialogue on Migration and Development \(submitted by ICMPD\)](#)
- [Harmonisation of labour practices within the ECOWAS sub region \(IOM\)](#)
- [Continent-wide free movement in the African Union \(IOM\)](#)
- [The facilitation of the mobility and residence in the Mercosur region \(IOM\)](#)

REFERENCIAS

¹ A efectos del presente informe, la migración voluntaria se analiza excluyendo el desplazamiento forzado. El término movilidad se utiliza como un término amplio que incluye la migración junto a otros diversos tipos de desplazamientos (como desplazamientos a corto plazo, temporales y la libre circulación), con independencia de su duración, composición y causas.

² La mayoría de los migrantes internacionales procedentes de Europa (67 %), Asia (60 %), Oceanía (60 %) y África (53 %) residían en un país de su región de nacimiento. Por el contrario, los migrantes internacionales de América Latina y el Caribe (84 %) y América del Norte (72 %) vivían principalmente fuera de su región de nacimiento. África Subsahariana es la región con la mayor proporción de migración intrarregional, con un 63 % de migrantes que permanece en la región. Estas proporciones tienden a incrementarse cuando se analizan las subregiones, como África Occidental, donde el 86 % de los migrantes permanecieron en la subregión en 2008. International Migration Report 2017. Highlights, United Nations New York, 2017; SWAC-OECD (en inglés). West African Mobility and Migration Policies of OECD countries, OECD Publishing, París, 2008; S. Nita, A. Pécout, P. De Lombaerde, K. Neyts y J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017, p. xiv (en inglés).

³ Naciones Unidas 2017 World Population Prospects Data: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>; Centro para el Desarrollo Global, Migration Is What You Make It: Seven Policy Decisions that Turned Challenges into Opportunities, Centro para el Desarrollo Global, 2018 (en inglés).

⁴ Actualmente no existe ninguna definición consensuada de coherencia de las políticas para el desarrollo ni de coherencia de las políticas para la migración y el desarrollo. El documento de referencia de la sesión de Mesa redonda 1.1 del FMMD 2017, sin embargo, trata sobre herramientas y garantías para la coherencia de las políticas, utilizando la siguiente definición de coherencia de las políticas para la migración y el desarrollo, basándose en el Grupo de Trabajo Temático sobre Coherencia Institucional y de Políticas de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD, por sus siglas en inglés): «Las políticas relacionadas con la migración y el desarrollo, a través de diversos ámbitos políticos, serán coherentes en la medida en que: i) procuren obtener sinergias para avanzar en objetivos comunes y busquen activamente reducir al mínimo o eliminar los efectos secundarios negativos de las políticas, y ii) eviten que las políticas se perjudiquen las unas a las otras o que perjudiquen la consecución de los objetivos de desarrollo acordados de antemano». Fuente: Documento de referencia de la sesión de mesa redonda 1.1 del FMMD, Herramientas y garantías para dar coherencia a las políticas: buscar una combinación adecuada de políticas para equilibrar diferentes intereses y objetivos, 2017; Better Policies for Sustainable Development. A new framework for policy coherence, OCDE, 2016. Al mismo tiempo, la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible exige esfuerzos en términos de formulación de políticas integradas debido a los múltiples vínculos existentes entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Según una primera definición de la OCDE, la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible «es un planteamiento y una herramienta política para integrar la dimensión económica, social, ambiental y de gobernanza del desarrollo sostenible en todas las fases de la formulación de políticas domésticas e internacionales. Pretende aumentar las capacidades de los gobiernos para conseguir los objetivos siguientes: i) fomentar sinergias entre ámbitos de la política económica, social y ambiental; ii) identificar compromisos y reconciliar los objetivos de las políticas domésticas con los objetivos consensuados en el plano internacional; iii) abordar las repercusiones de las políticas domésticas», Fuente: Policy coherence and the 2030 agenda: Building on the PCD experience, Documento de debate del ECDPM n.º 210, marzo de 2017 (en inglés).

⁵ La cooperación regional puede implicar diversos niveles y formas de gobernanza: formal, informal, subnacional, supranacional, interregional o transregional.

⁶ Un número significativo de marcos regionales han comenzado a abordar esta cuestión en forma de acuerdos de reconocimiento (UE, CEDEAO) o en forma de listas de actividades profesionales positivas (ASEAN) y negativas (TLCAN), S. Nita, A. Pécout, P. De Lombaerde, K. Neyts y J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017 (en inglés). Popova, Natalia y Panzica, Francesco, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, OIT, Ginebra, 2017, pp. 1 y 44 (en inglés).

⁷ S. Nita, A. Pécout, P. De Lombaerde, K. Neyts y J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017 (en inglés).

⁸ Faist, T. The transnational social spaces of migration (Documentos de trabajo del COMCAD, 10). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Centro sobre Migración, Ciudadanía y Desarrollo (COMCAD), 2006, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350692>.

⁹ Interrelations between Public Policies, Migration and Development, OCDE, París 2017 (en inglés).

¹⁰ La OIT describe a los trabajadores cualificados como «aquellos que participan de forma directa y estrecha en la generación, el desarrollo, la propagación y aplicación de conocimientos» y a la mano de obra altamente cualificada como aquella «que se caracteriza por una educación superior (centro universitario y superior), por disponer de conocimientos y competencias para realizar tareas complicadas, capacidad para adaptarse rápidamente a los cambios de tecnología, y aplicación creativa de los conocimientos y las competencias que ha adquirido durante la formación en su trabajo». Véase International Labour Organisation and Institute of Labour Science and Social Affairs Policy Brief Vol. 1 2014. Skilled Labour. A determining factor for sustainable growth of the nation (en inglés).

¹¹ Expert Voice Series: The Global Compact for Migration - Informal Thematic Sessions, n.º 6, CIDPM, Viena 2017.

¹² Policy coherence and the 2030 agenda: Building on the PCD experience, Documento de debate del ECDPM n.º 210, marzo de 2017.

¹³ La Agenda 2030: Cinco metas de la Agenda 2030 mencionan específicamente los términos «migración», «migrante» o «trata» y la migración es relevante para muchos otros ODS. El PMM afirma que «el Pacto Mundial se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se reconoce que la migración es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo sostenible de los países de origen, tránsito y destino» – para más información véase la Nota conceptual, Thematic Workshop on Migration for Development: a roadmap to achieving the SDGs, 18-19 de abril de 2018, Marruecos (en inglés).

¹⁴ Documento de referencia de la sesión de mesa redonda 1.1 del FMMD, Herramientas y garantías para dar coherencia a las políticas: buscar una combinación adecuada de políticas para equilibrar diferentes intereses y objetivos, 2017.

¹⁵ Popova, Natalia y Panzica, Francesco, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, OIT, Ginebra, 2017 (en inglés).

¹⁶ Las posibilidades de los mecanismos de coordinación incluyen la creación de comités de coordinación o grupos de expertos adaptados al contexto político y al sistema institucional. En Filipinas, por ejemplo, se han creado Comités de Migración y Desarrollo en diferentes regiones dentro de la estructura normal del Comité de Desarrollo Social dependiente del Consejo de Desarrollo Regional, que es el máximo órgano de planificación y formulación de políticas de la región. Estos Comités adoptan un planteamiento que abarca múltiples partes interesadas y múltiples planos, y que incluyen, por ejemplo, organismos públicos relevantes en materias que van desde el bienestar hasta los servicios económicos, desde la seguridad social hasta la formación y el desarrollo de competencias, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, grupos de migrantes, organizaciones de familias, grupos confesionales, el sector privado, el mundo académico y el conjunto de los coordinadores de desarrollo y planificación local. Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo de la ONU, Ensuring Vertical Policy Coherence in Migration Management for Development through Strategic Coordination Mechanisms (en inglés).

¹⁷ N. Popova y F. Panzica, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, OIT, Ginebra 2017, p. 22 (en inglés).

¹⁸ Según el Centro de estudios comparados de integración de la Universidad de Naciones Unidas (UNU-CRIS, por sus siglas en inglés), el término regional se entiende como sigue: 1. Estados miembros que pertenecen a la misma subregión geográfica o a subregiones geográficas vecinas, 2. Se requiere una participación mínima de tres Estados, por lo que se excluirá la cooperación bilateral, 3. La libre circulación de personas debe ser una cuestión relevante. S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts y J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017 (en inglés).

¹⁹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>, consultado el 16.10.2018 (en inglés).

²⁰ O. Bakewell, H. de Haas y A. Kubal, Migration systems, pioneers and the role of agency, Documento de debate de NORFACE n.º 2011 – 13 (en inglés).

²¹ H. de Haas, North African Migration Systems: evolution, transformations and development linkages, Universidad de Oxford, Documento de trabajo de International Migration Institute 6, 2007, p. 34 (en inglés).

²² Comparación: GDI, Regional Migration Governance: Contributions to a Sustainable International Migration Architecture, E. Dick, B. Schraven, Regional Migration Governance in Africa and Beyond. A Framework of Analysis, GDI, 2018 (en inglés).

²³ Prof. Guild, Elspeth, y Dr Basaran, Tugba, First Perspectives on the Zero Draft (5 de febrero de 2018) for the UN Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration, Queen Mary University of London, Centre d'étude sur les Conflits – Liberté et Sécurité (en inglés).

²⁴ Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, 2014, Informe I (B) Migración equitativa: un programa para la OIT, OIT, Ginebra, 2014.

²⁵ CIDPM (2013) MME on the Move. A Stocktaking of Migration, Mobility, Employment and Higher Education in Six African Regional Economic Communities (en inglés).

²⁶ Giorguli-Saucedo Silvia, García-Guerrero, Víctor, Masferrer, Claudia, A migration system in the making. El Colegio de México, octubre de 2016 (en inglés).

²⁷ S. Nita, A. Pécoud, P. De Lombaerde, K. Neyts y J. Gartland Migration, Free Movement and Regional Integration, UNESCO – UNU-CRIS, 2017 (en inglés).

²⁸ *ibid.*

²⁹ Comparación: OCDE, Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development Development Centre Studies, OECD Publishing, 2011 (en inglés).

³⁰ S. Lavenex, T.E. Givens, F. Jurje y R. Buchanan Regional Migration Governance, The Oxford Handbook of Comparative Regionalism, 2016 (en inglés).

³¹ La adecuación entre la oferta y la demanda de competencias y el reconocimiento de competencias y cualificaciones o incluso —llegando más allá— la armonización de (partes de) los sistemas de educativos y de formación profesional probablemente facilitan la movilidad y la integración en el mercado laboral, e incrementan los resultados positivos de la migración sobre el desarrollo; sobre todo, esta convergencia de políticas y prácticas es más fácil de abordar en el plano regional que en el mundial.

³² CIDPM y OIM, A survey on Migration Policies in West Africa, 2016 (en inglés); un ejemplo es el Marco de la Política Migratoria de la Unión Africana para África (MPFA, por sus siglas en inglés), que «sirve para proporcionar las directrices y

los principios necesarios, a fin de ayudar a los gobiernos y a sus Comunidades Económicas Regionales en la formulación de sus propias políticas de migración nacionales y regionales, así como en su implementación en función de sus propias prioridades y recursos» (Fuente: El MPFA, Banjul, 2006 [EX.CL/276 (IX)]), y que ha sido adoptado como el conjunto de principios rectores para la formulación de políticas migratorias en el plano subregional y nacional).

³³ www.migration4development.org, consultado el 16.10. 2018.

³⁴ Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. Borrador cero, 5 de febrero de 2018.

³⁵ M. A. Clemens, Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world, IZA Journal of Labor Policy, 2015 (en inglés).