

## **Mesa Redonda 3: Coherencia Política e Institucional y Asociaciones**

### ***Sesión 3.2: Procesos y foros regionales e interregionales***

#### **Documento base**

*(Versión original: inglés)*

#### **Presidencias Conjuntas de la sesión: Gobiernos de Australia y Tailandia**

Miembros del equipo preparatorio de la sesión:  
**Gobiernos de Australia, Bielorrusia, Ecuador, Francia, Indonesia, Moldavia,  
Tailandia y Estados Unidos**

**Coordinador de la Mesa Redonda: Dr. R.K Jenny**

El documento base de la sesión de MR 3.2 ha sido redactado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en consulta con el Coordinador de la Mesa Redonda 3 del FGMD de Atenas, las Presidencias Conjuntas de Australia y Tailandia para la sesión de la Mesa Redonda 3.2 y el Grupo de Trabajo griego del FGMD. Se basa en comentarios e insumos procedentes de los miembros del equipo gubernamental de la Mesa Redonda 3.2. El único objetivo de este trabajo es facilitar el debate de la sesión de la Mesa Redonda 3.2 durante la reunión del FGMD de Atenas en noviembre de 2009. Se basa en fuentes abiertas y no pretende ser exhaustivo. Los organizadores no garantizan ni aceptan responsabilidad alguna por la validez, exactitud y exhaustividad de la información recogida en este documento. El documento no refleja necesariamente las opiniones de los organizados del FGMD ni de los gobiernos u organizaciones que participan en las sesiones de las Mesas Redondas. Como el FGMD es un proceso informal, el documento tampoco involucra ningún compromiso por parte de las partes que lo utilicen en los debates del FGMD. Las reproducciones, totales o parciales, de este documento deberán citar la fuente.

## Resumen Ejecutivo

Los procesos y foros regionales e interregionales para el diálogo y la cooperación en cuestiones de migración han sido debatidos en las reuniones del Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD) en 2007 y 2008. Desde entonces, se han producido algunos acontecimientos significativos en lo que respecta a los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCRs) y los Foros Interregionales sobre Migración y Desarrollo. Estos desarrollos pueden contribuir a (i) fortalecer sus funciones y mejorar el intercambio entre ellos; (ii) mejorar aún más la interacción entre los PCRs y el Foro Global sobre Migración y Desarrollo; y (iii) proporcionar algunas ideas sobre el modo en que los debates y resultados no vinculantes del Foro Global pueden llevarse a la práctica.

El primer acontecimiento es una reunión global de las secretarías y gobiernos que presiden los PCRs celebrada en Bangkok en junio de 2009 (a partir, entre otras cosas, de una recomendación de la reunión del FGMD de Manila en 2008). La reunión permitió a los representantes de los PCRs de todo el mundo compartir experiencias e intercambiar opiniones sobre el valor y las ventajas de facilitar el diálogo y la cooperación regionales en materia de migración a través de los PCRs. Los participantes también examinaron los beneficios y los medios para futuros intercambios entre los PCRs. Por último, como la reunión de Bangkok fue la primera ocasión en la que se reunieron representantes de PCRs de todo el mundo desde la creación del FGMD en 2007, brindó por primera vez a los PCRs como grupo la oportunidad de reflexionar sobre la posible interacción entre los PCRs y el FGMD (consúltese el Anexo I).

El segundo acontecimiento es un estudio de los PCRs que se está llevando a cabo en la actualidad para comprender mejor el papel que desempeñan en el gobierno de la migración. El estudio examinará los impactos y resultados de los principales PCRs, revisando los propósitos y objetivos de cada PCR para tomarlos como base para realizar la evaluación. Asimismo, identificará de manera más general las aportaciones de los PCRs hacia una gestión eficaz de la migración. Se pretende que los resultados permitan a los participantes de los PCRs y a otros grupos y foros dedicados a la migración beneficiarse de las experiencias de los PCRs y de las lecciones que se han aprendido con respecto a las prácticas eficaces para el diálogo y la cooperación entre estados en materia de migración. Los resultados del estudio se darán a conocer durante la Mesa Redonda 3.2.

En diversos foros interregionales y PCRs se han producido otros acontecimientos significativos, que incluyen, entre otros, la 2ª Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, en la que 59 países africanos y europeos se reunieron en París en noviembre de 2008 y acordaron un Programa de Cooperación de tres años de duración; la Conferencia Sudamericana sobre Migración; el Proceso de Colombo; el Diálogo de Abu Dhabi; el Proceso de Bali; y el Diálogo Mediterráneo sobre Migración en Tránsito (MTM, por sus siglas en inglés) y su última e importante reunión celebrada en Damasco en junio de 2009.<sup>1</sup>

## 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

### 1.1 Justificación

Los gobiernos y la comunidad internacional en general están tratando de conseguir un mejor gobierno global de la migración a nivel nacional, regional e internacional. Si se gestiona bien, la migración puede ser segura, ordenada y mutuamente beneficiosa para los países de origen y destino y para los migrantes individuales y sus familias. Además, unos planteamientos globales para el gobierno de la migración pueden contribuir a garantizar que el fenómeno de la migración permita la consecución de objetivos políticos en áreas afines tales como desarrollo, comercio, derechos humanos y seguridad humana. Al enfocarse en el nexo entre migración y desarrollo, el Foro Global

<sup>1</sup> Los representantes gubernamentales presentarán breves declaraciones sobre estos acontecimientos, para un mayor debate durante la sesión.

sobre Migración y Desarrollo favorece la comprensión de las interrelaciones entre estos ámbitos políticos y ayuda a identificar medios concretos y prácticos para realizar todo el potencial de desarrollo económico, social y humano de la migración.

Un elemento clave de los esfuerzos para mejorar el gobierno de la migración son las medidas para mejorar el diálogo y la cooperación interestatales. Es en este contexto en el que los foros regionales e interregionales para el diálogo y la cooperación en materia de migración han ocupado un puesto destacado en los programas de las reuniones del FGMD de 2007 y 2008, en concreto, en la Mesa Redonda 3.3 sobre “Procesos Consultivos Regionales y Desarrollo: Avanzar en la Cooperación” en Bruselas y en la Mesa Redonda 3.3 sobre “Procesos Consultivos Regionales, Foros Consultivos Interregionales y Organizaciones Regionales y Procesos de Integración Económica en la Interfase de la Migración y el Desarrollo” en Manila.

Esas Mesas Redondas del FGMD contribuyeron enormemente a concienciar sobre el papel y el impacto de los foros regionales e interregionales en el contexto de la migración y el desarrollo. Por ejemplo, se puso de manifiesto que diversos PCR y foros y conferencias interregionales han incluido en los últimos años consideraciones sobre el desarrollo en sus agendas de migración, además de cuestiones relacionadas con los derechos y la seguridad humana de los migrantes. Si bien algunos PCR no incorporan expresamente la migración y el desarrollo en sus agendas, participan en áreas que han tenido un impacto significativo sobre la capacidad de la migración para lograr resultados positivos en el desarrollo (por ejemplo, la migración laboral, otra área prioritaria abordada por el FGMD). Al mismo tiempo, varias iniciativas interregionales recientes se han centrado desde el principio en el vínculo entre migración y desarrollo y han creado planes de acción que proponen un enfoque global para abordar el impacto del desarrollo y las consecuencias de los flujos migratorios.

En consonancia con el deseo de la Presidencia griega del Foro Global sobre Migración y Desarrollo de seguir avanzando a partir de lo conseguido en las reuniones previas del Foro y de evitar debates repetitivos, este documento y la sesión se centrarán en recientes avances significativos, en concreto (1) la reunión global de las secretarías y gobiernos que presiden los PCR celebrada en Bangkok en junio de 2009; (2) el estudio de los impactos y resultados de los PCR; y (3) la experiencia de los foros interregionales sobre migración y desarrollo y los PCR que son especialmente pertinentes para el FGMD.

## 1.2 Definiciones

Como se ha mencionado anteriormente, hay varios foros regionales e interregionales en los que se debate la migración en el mundo, muchos de los cuales abordan también los vínculos entre la migración y el desarrollo.

Estos foros se pueden agrupar en tres categorías generales:<sup>2</sup>

- **Procesos Consultivos Regionales sobre migración (PCR);**
- **Foros consultivos interregionales; y**
- **Organizaciones regionales y procesos de integración económica.**

Los PCR son grupos informales dirigidos por los Estados formados por representantes estatales de una región determinada, o de Estados de la misma opinión en una o más regiones con intereses

---

<sup>2</sup> Algunos foros no se pueden asignar fácilmente a una de estas tres categorías. No obstante, las categorías son útiles para ayudar a proporcionar una indicación de los tipos de foros existentes en el mundo que ofrecen la oportunidad de establecer un diálogo interestatal sobre la migración (y el desarrollo).

migratorios comunes. Cada PCR cuenta también con socios u observadores, que pueden incluir otros Estados, órganos regionales/subregionales y/u organizaciones internacionales. Conviene señalar que algunos PCRs podrían ser descritos de forma más precisa como "subregionales" y otros, como "interregionales", dado el carácter de los Estados participantes.

Los PCRs fueron creados expresamente para abordar problemas de la migración y no se centran necesariamente en el nexo entre la migración y el desarrollo. Desarrollan sus actividades al margen de cualquier marco institucional y están caracterizados por interacciones repetidas en lugar de eventos de una sola ocasión. Los participantes en los PCRs se reúnen en busca de un intercambio de información y un diálogo informal, no vinculante, lo que a menudo resulta en coordinación y, en algunos casos, en coherencia en cuestiones migratorias. Los PCRs también ofrecen un marco para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica.

Los foros consultivos interregionales, que unen a países de origen, de tránsito y/o de destino de distintas regiones del mundo, son diferentes de los PCRs en que suelen ser más oficiales, incluyendo en lo que respecta a los documentos sobre sus resultados y a sus planes de acción, y, por lo general, las reuniones son a nivel ministerial.<sup>3</sup> Proporcionan un punto de encuentro valioso para compartir información y experiencias y para explorar a fin de encontrar soluciones comunes en el ámbito de la migración y, cada vez más, también en el contexto de la migración y el desarrollo.

Los foros de la tercera categoría son organizaciones regionales y subregionales y procesos de integración económica. A diferencia de los PCRs y de los foros interregionales, son grupos e instituciones más formales que han sido creados por motivos que no guardan relación con la migración.<sup>4</sup> Por lo general, su objetivo es fomentar el desarrollo económico regional mediante una mejor integración económica. Como un medio para profundizar en la integración económica y el desarrollo, algunos han creado o están trabajando para crear regímenes de libre circulación regional para los nacionales de los Estados participantes, con el fin de permitir la residencia y el trabajo a los nacionales de todos los Estados participantes por todo el territorio colectivo. Además, algunos han creado sus propios órganos o foros para abordar los problemas de la migración.<sup>5</sup> De este modo, estas organizaciones y procesos más oficiales que han añadido la migración a sus programas pueden ofrecer otro punto de encuentro para la cooperación regional en materia de migración, que se suma a los PCRs.

---

<sup>3</sup> Entre los ejemplos de sistemas de consultas interregionales sobre migración y, en algunos casos, sobre migración y desarrollo se incluyen la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo y su "Programa de Cooperación de tres años de duración", adoptado en París en noviembre de 2008; el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD); el Diálogo Mediterráneo sobre Migración en Tránsito (MTM); la cumbre de la Unión-Europea (UE)-África; el Grupo de Estados Africanos, Caribeños y del Pacífico (ACP); el Acuerdo de Cotonou entre la UE y los Estados del Grupo ACP; la Reunión Asia-Europa (ASEM), incluidas sus Reuniones de Directores Generales sobre Gestión de los Flujos Migratorios entre Asia y Europa; la cumbre de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la UE; la cumbre UE – América Latina y el Caribe (UE-LAC); y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Existen otros, pero está fuera del alcance de este trabajo proporcionar una lista exhaustiva.

<sup>4</sup> Entre los ejemplos de organizaciones políticas regionales y subregionales y/o procesos de integración económica están la UE; la Comunidad de Estados Independientes (CEI); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Comunidad Andina de Naciones; la Organización de Estados Americanos (OEA); el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); la Comunidad Caribeña (CARICOM); el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC); ASEAN; la Asociación del Sudeste Asiático para la Cooperación Regional (SAARC); la Unión Africana (UA); la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD); el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA); la Comunidad del África Oriental (CAO); la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEDEAC); la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO); la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD); la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM); la Unión del Magreb Árabe (UMA); y la Liga de Estados Árabes. Existen otros, pero está fuera del alcance de este trabajo proporcionar una lista exhaustiva.

<sup>5</sup> Por ejemplo, los Jefes de los Estados Miembros de la CEI crearon el Consejo de Directores de Órganos de Migración de los Estados Miembros de la CEI; el SICA dio lugar a la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), así como una comisión especial para Ministros de Turismo y Directores de Migración; y una iniciativa de la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico dio lugar a la Conferencia de Directores de Inmigración del Pacífico (PIDC). Existen otros, pero está fuera del alcance de este trabajo proporcionar una lista exhaustiva.

Este trabajo se enfoca básicamente en la primera categoría, los PCR, así como en un ejemplo de un avance significativo en un foro consultivo interregional sobre migración y desarrollo. Pese a que no se abordan en este trabajo, conviene destacar la aportación de **las organizaciones regionales y los procesos de integración económica** a las políticas en materia de migración y desarrollo.

### 1.3 Supuestos

El Foro Global sobre Migración y Desarrollo podría aprender de las experiencias de muchos procesos regionales e interregionales fructíferos y *viceversa*.

Además, los foros regionales e interregionales, especialmente los dedicados a cuestiones de migración y desarrollo, pueden descubrir que algunas de las buenas prácticas y soluciones prácticas identificadas en las numerosas Mesas Redondas del FGMD podrían ser de ayuda para sus propios debates y esfuerzos. Adicionalmente, hay PCR y foros interregionales que pueden incluso estar interesados en ayudar a implementar ciertas recomendaciones y acciones de seguimiento del FGMD. En este sentido, el FGMD y los foros regionales e interregionales podrían reforzarse mutuamente.

Si bien los objetivos y el grado de formalidad de los diversos foros y procesos regionales e interregionales varían, los responsables gubernamentales de la elaboración de políticas y los encargados de su aplicación deberán disponer de información sobre los debates y resultados del FGMD y *viceversa*. El intercambio de información entre los distinguidos foros regionales e interregionales y el FGMD es bienvenido.

### 1.4 Objetivos y propuestas clave

Como diálogo informal, no vinculante y promovido por los Estados sobre cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo al margen de cualquier marco institucional, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, al funcionar a nivel mundial, comparte muchas características con los PCR y los foros interregionales sobre migración y desarrollo. A la luz de esto, el FGMD y los foros y PCR interesados podrían aprender los unos de los otros acerca de buenas prácticas y de las lecciones aprendidas al tratar de conseguir este tipo de diálogo. Además, muchos de ellos podrían compartir con el FGMD sus experiencias a la hora de pasar del diálogo no vinculante a la acción a nivel nacional, bilateral y/o regional.

La Mesa Redonda 3.2, a través de este trabajo y las presentaciones y debates en Atenas, informará a los participantes acerca de lo que se ha aprendido sobre el importante papel desempeñado por los PCR y los foros interregionales sobre migración y desarrollo a la hora de facilitar el diálogo y la cooperación multilaterales sobre migración, incluyendo el intercambio de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas. Esta nueva información, que, entre otras cosas, procede de la reunión mundial mencionada anteriormente de los representantes de los PCR en Bangkok y de un estudio que examinaba el impacto y los resultados de los PCR, puede ayudar también en los esfuerzos para que los debates no vinculantes del FGMD se traduzcan en acciones prácticas y concretas, al tiempo que se conserve el carácter esencial, informal y no vinculante del FGMD.

## 2. POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Como se ha mencionado anteriormente, desde la celebración de los debates de la Mesa Redonda 3.3. del FGMD de Manila en 2008, se han producido algunos avances significativos en el ámbito de los PCR y los foros interregionales. Estos avances han dado lugar a una mejor comprensión de los PCR, incluidas sus buenas prácticas y las lecciones aprendidas en lo que respecta a una cooperación y un diálogo interestatal constructivo en materia de migración. Los debates de la Mesa

Redonda 3.2 de Atenas, que partirán de este trabajo de información general, tratarán de (i) reforzar el papel de los PCR y los foros interregionales en el contexto del FGMD y potenciar los intercambios entre ellos; (ii) fomentar las acciones conjuntas entre ellos y el FGMD; y (iii) estudiar cómo la experiencia gubernamental de los PCR y los foros interregionales a la hora de llevar a la acción el diálogo no vinculante podría servir también de modelo para el diálogo no vinculante del FGMD y su objetivo declarado de traducirse en impactos y resultados concretos.

## 2.1 Reunión mundial de los PCR

Los días 4 y 5 de junio de 2009 se celebró en Bangkok una "Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR)".<sup>6</sup> La reunión fue organizada por el Gobierno de Tailandia, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con fondos de los Gobiernos de Australia y Estados Unidos. Los Gobiernos y Secretarías que presiden los principales PCR del mundo sólo se habían reunido una vez con anterioridad, en el marco de la reunión de abril de 2005 organizada conjuntamente por la antigua Comisión Global para la Migración Internacional (GCIM) y la OIM. Por lo tanto, la reunión de 2009 ha sido la primera de este tipo en celebrarse desde la creación del FGMD en 2007 y, de este modo, ha brindado la primera oportunidad de que los PCR como grupo reflexionen sobre la posible interacción entre los PCR y el FGMD. La celebración de esta reunión llevó a la práctica las recomendaciones del FGMD realizadas en Bruselas en el contexto de la Mesa Redonda 3.3 y en Manila en el contexto de las Mesas Redondas 2.2 y 3.3 acerca de que se celebrara dicha reunión.<sup>7</sup>

El objetivo de la reunión de Bangkok era acercar a los representantes de los principales PCR del mundo para compartir experiencias e intercambiar puntos de vista sobre el valor y los beneficios de facilitar el diálogo y la cooperación en materia de migración y el desarrollo de capacidades a través de los PCR. Los PCR compartieron información sobre sus respectivas actividades y logros, incluyendo en el área de migración y desarrollo.

Los debates fueron dinámicos e interactivos y los participantes mostraron gran interés en escucharse y aprender los unos de los otros. Los participantes reconocieron abiertamente y validaron el importante papel que los PCR desempeñan en la gestión de la migración. Expresaron su enorme agradecimiento por la oportunidad de interacción entre los PCR y exploraron medios para un futuro intercambio de ideas. Asimismo, debatieron sobre *los vínculos entre los PCR y el FGMD* e identificaron los conocimientos y experiencias que los PCR podían brindar al FGMD.

Con respecto a estos vínculos entre el FGMD y los PCR, se recordó a los participantes que en las reuniones del FGMD de Bruselas y de Manila se dedicó una mesa redonda en cada una de ellas a consultas regionales sobre migración y se les proporcionó una lista de las recomendaciones y acciones de seguimiento propuestas del FGMD relacionadas con los PCR. También se les suministró información sobre el tema de esta Mesa Redonda 3.2. La atención especial prestada anualmente por el FGMD a los PCR se reflejó en el reconocimiento de su importante papel a la hora de facilitar la cooperación y el diálogo entre Estados en materia de migración.

Los participantes debatieron sobre el modo en que el trabajo de los PCR podía estar adecuadamente representado en la reunión del FGMD de Atenas, en concreto en la Mesa Redonda 3.2. Los participantes sentían que la reunión de Bangkok suponía un avance significativo en el ámbito de los PCR que debería informar los debates de Atenas. Además, observaron que, como diálogo informal y no vinculante sobre asuntos de migración y desarrollo al margen de cualquier marco institucional, el FGMD comparte muchas características comunes con los PCR. A la luz de esto, los participantes pensaron que el FGMD podía aprender de los PCR acerca de buenas

6 La lista de PCR representados en Bangkok figura en el Anexo I de este trabajo.

7 El tema de la Mesa Redonda 2.2 fue "Gestionar la Migración y Minimizar los Impactos de la Migración Irregular".

prácticas y lecciones aprendidas para llevar a cabo este tipo de diálogo. En concreto, muchos PCR podrían compartir su experiencia a la hora de pasar del diálogo no vinculante a la acción a nivel nacional, bilateral y/o regional, sin que el foro se convirtiera en vinculante o formal. “Acción” en este contexto no significa necesariamente “proyectos” -de hecho, algunos PCR no tienen un elemento operativo. Podría significar, por ejemplo, el impacto directo o indirecto sobre leyes, políticas o prácticas como consecuencia de la participación en un PCR.

Los participantes en algunos PCR confiaban en establecer una postura común de los participantes de los PCR que se pudiera presentar en el FGMD. En algunas regiones, los PCR habían expresado su interés en hacer una declaración en el FGMD en nombre de su región destinada a otras regiones, con el fin de que sus perspectivas se escucharan a nivel global.

Si bien varios participantes hicieron hincapié en que los PCR proporcionan un valioso mecanismo para la cooperación regional y que no quieren ser coordinados por procesos globales ni verse subordinados a ellos, se consideró, en general, que un flujo de información bidireccional entre los PCR (por una parte) y el FGMD (por la otra) sería beneficioso. Se señaló que los PCR podrían ser informados mejor de los debates del FGMD, por ejemplo mediante la difusión del Informe de la reunión del FGMD. Un participante sugirió que los PCR podrían tener capacidad para implementar determinadas recomendaciones del FGMD.

Los resultados y recomendaciones específicos derivados del debate sobre los vínculos entre el FGMD y los PCR fueron los siguientes:

- los debates y resultados de la “Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCR)” celebrada en Bangkok deberían incluirse en la Mesa Redonda 3.2 y el Informe de Síntesis de dicha reunión deberán estar a disposición de los participantes del FGMD;
- los PCR podrían compartir en el FGMD sus experiencias y lecciones aprendidas sobre el diálogo informal y no vinculante en materia de migración, en especial en lo referente a pasar del diálogo a la acción;
- el Informe del FGMD podría ponerse a disposición de los PCR para su información y posible consideración; y
- el próximo estudio sobre los impactos y resultados de los PCR (descrito a continuación) debería incluirse en la Mesa Redonda 3.2.

La reunión de Bangkok dio lugar a varios otros resultados, que se describen en el Anexo I de este documento. Para obtener información sobre el Informe de Síntesis de la reunión, consulte el sitio web de la OIM en [www.iom.int/2009globalrcpmeeting](http://www.iom.int/2009globalrcpmeeting) o el sitio web del FGMD en [www.gfmdathens2009.org](http://www.gfmdathens2009.org).

## **2.2 Estudio de los resultados e impactos de los PCR**

Aunque la mayoría de los PCR llevan existiendo desde hace al menos cinco años, y algunos mucho más, aún no se ha realizado un estudio exhaustivo de sus resultados e impactos. Un estudio de este tipo es esencial para comprender mejor el papel que desempeñan los PCR en el gobierno de la migración internacional. En la primera reunión global celebrada por los gobiernos y secretarías que presiden los PCR del mundo, organizada conjuntamente por la antigua Comisión Global para la Migración Internacional (GCIM) y la OIM en 2005, los participantes debatieron sus opiniones sobre el valor de realizar evaluaciones externas de los PCR. No existían evaluaciones externas y los participantes expresaron cierto grado de escepticismo sobre esta tarea, en especial debido a la idiosincrasia de cada PCR, su carácter de procesos no vinculantes y su carácter flexible que permite que las prioridades evolucionen para satisfacer los intereses y necesidades cambiantes de sus participantes.

La cuestión de la evaluación de los PCR's volvió a plantearse en la Mesa Redonda 3.3 del FGMD en Bruselas, en donde se dio la siguiente recomendación: "Fomentar una evaluación sistemática de los logros e impactos de los PCR's en el terreno de la migración y el desarrollo con el fin de facilitar una mejor comprensión de las aportaciones de los PCR's a la gestión de la migración para el desarrollo." El Profesor Randall Hansen (Universidad de Toronto, Canadá) está realizando en la actualidad un estudio de los resultados e impactos de los PCR's, con el apoyo de la OIM y la financiación proporcionada por la Fundación MacArthur.<sup>8</sup>

### **2.3 Ejemplo de foros interregionales sobre migración y desarrollo: Segunda Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, París, 25 de noviembre de 2008<sup>9</sup>**

La primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en julio de 2006 fue seguida por una segunda conferencia ministerial en París, el 25 de noviembre de 2008, bajo la presidencia de Francia. Estuvieron representados 59 Estados, incluyendo 32 Estados africanos y los 27 Estados miembros de la Unión Europea, además de la Comisión Europea.

Hubo un Equipo de Dirección responsable de la preparación de la conferencia formado por Francia, Italia, España, Burkina Faso, Marruecos y Senegal, además de la Comisión Europea y la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO). Los preparativos se centraron en el Enfoque Global sobre Migración promovido por la Unión Europea desde 2005, que parte de lo conseguido en materia de diálogo y alianzas entre países de origen, tránsito y destino en las áreas de migración legal, lucha contra la migración ilegal y el vínculo entre migración y desarrollo.

Este marco conceptual contribuyó significativamente a reforzar el diálogo de la UE con terceros países, en especial países africanos y del Mediterráneo, y define de manera progresiva orientaciones políticas compartidas por todos los países.

Los Ministros y representantes de alto nivel de los 59 países, así como los delegados de la Comisión Europea responsables de cuestiones de migración, desarrollo y relaciones externas, acordaron un Programa de Cooperación de tres años de duración que incluye más de 100 recomendaciones para una acción más eficaz en las tres áreas del Enfoque Global sobre Migración y, en concreto, para reforzar la atención prestada al vínculo entre migración y desarrollo.

La alianza entre la Unión Europea y África en "Migración, Movilidad y Empleo", adoptada en la Cumbre UE-UA en Lisboa en diciembre de 2007, se está implementando en la actualidad con el apoyo del Equipo de Dirección de la Conferencia de París y tiene en cuenta las conclusiones de la Conferencia de París.

## **3. SUGERENCIAS Y PROPUESTAS PARA LOS RESPONSABLES DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS**

### **3.1 Cuestiones y retos existentes/emergentes**

Dado el gran número de foros de todo el mundo que abordan cuestiones de migración, es un reto diseñar métodos eficaces para el intercambio de información, buenas prácticas y lecciones

<sup>8</sup> En el Anexo II se proporciona información adicional sobre el estudio; este estudio también será abordado por el Profesor Hansen durante la sesión 3.2.

<sup>9</sup> En el Anexo III, se recogen aspectos clave de las conclusiones de la Segunda Conferencia Euroafricana y del Programa de Cooperación de tres años de duración. Para obtener el informe completo de la conferencia, véase <http://www.eu2008.fr>.

aprendidas entre ellos. No obstante, existen muchas posibilidades de conseguir un beneficio con la interacción en temas específicos de migración, así como en lo referente a metodología organizativa y de trabajo.

Además, uno de los retos a los que se enfrenta el FGMD es cómo beneficiarse al máximo de la enorme experiencia y actividades de los diversos foros regionales e interregionales, en especial los que desarrollan sus actividades en el área de la migración y el desarrollo.

#### **4. PREGUNTAS QUE SERVIRÁN DE GUÍA A LOS DEBATES DE LA SESIÓN DE MESA REDONDA 3.2 - POSIBLES RESULTADOS**

##### **4.1 Preguntas**

- **¿Qué se puede aprender de las experiencias de los PCR y otros foros regionales e interregionales de diálogo sobre migración, que podría contribuir a fortalecer los futuros acuerdos de diálogo y cooperación entre Estados en materia de migración y desarrollo? Igualmente, ¿Cómo podría servir de posible modelo para el FGMD el enfoque utilizado por los PCR para traducir el diálogo no vinculante en acción?**
- **¿Cuál es el mejor medio de intercambio de información entre el FGMD y los PCR, otros órganos regionales y los foros interregionales; y entre los PCR, otros órganos regionales y los foros interregionales, para fomentar y mejorar el desarrollo de las mejores prácticas?**
- **¿Cómo se pueden articular y difundir de la mejor manera los resultados de este diálogo para su posible uso y beneficio por otros?**
- **¿Hasta qué punto los PCR y otros foros regionales e interregionales han ayudado a promover la coherencia política interna en los gobiernos a nivel nacional, es decir, acercan a los ministros pertinentes para preparar y coordinar posiciones? ¿Cuáles son los retos y oportunidades clave en este sentido?**

##### **4.2 Posibles resultados**

*Los “posibles resultados y formas de avanzar” que se incluyen a continuación se ofrecen para su consideración y debate. Se basan en las preguntas planteadas anteriormente y se proporcionan con el fin de facilitar el trabajo de los delegados que participen en la Mesa Redonda 3.2 para identificar resultados prácticos y orientados a la acción. No se pretende que excluyan resultados distintos o adicionales.*

- a) Explorar formas de crear vínculos entre el FGMD y los PCR y foros interregionales interesados.
- b) Identificar mecanismos de comunicación entre el FGMD y los PCR y foros interregionales interesados.
- c) Explorar el modo en que el enfoque utilizado por los PCR y los foros interregionales para pasar del diálogo no vinculante a la acción podría servir de modelo para resultados orientados a la acción del FGMD y para su seguimiento por parte de los gobiernos interesados que participan en el FGMD; y evaluar si los PCR y/o los foros interregionales

estarían interesados en respaldar, a título individual y/o colectivo, la implementación de cualquiera de las recomendaciones y acciones de seguimiento adoptadas en las reuniones del FGMD.

- d) Considerar los mecanismos para que el FGMD comparta información sobre los PCR y foros interregionales, por ejemplo mediante la creación de una sección especial en el sitio web del FGMD, teniendo en cuenta la recomendación hecha en Manila acerca de utilizar el sitio web del FGMD para el intercambio continuo de información sobre las actividades de estos foros que incluyen en sus agendas la migración y el desarrollo. Esta información sería proporcionada voluntariamente a la Unidad de Apoyo del FGMD para su publicación en el sitio web del Foro. Esto contribuiría a garantizar que pudiera encontrarse en una ubicación común la información básica sobre los PCR y foros interregionales interesados, incluyendo enlaces a sus propios sitios web (si están interesados y en caso de que existan). También se crearía un enlace a la sección ampliada del sitio web de la OIM sobre PCR.
- e) El FGMD deberá tener en cuenta que:
- durante la Reunión Global de PCR de Bangkok, se acordó la celebración de reuniones periódicas, es decir, aproximadamente cada dos años, entre los gobiernos y secretarías que presiden los principales PCR del mundo;
  - en Bangkok, se acordó que una mejora del intercambio de información entre los PCR que incluyen en su agenda la migración y el desarrollo (o están interesados en añadir estas cuestiones) contribuirá a compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas.

## Anexo I

### **Otras cuestiones pertinentes abordadas en la “Reunión Global de Presidencias y Secretarías de los Procesos Consultivos Regionales sobre Migración (PCRs)” celebrada en Bangkok los días 4 y 5 de junio de 2009**

#### *Presentación de los PCRs*

Aproximadamente 65 personas participaron en la reunión, compuesta principalmente por representantes de los Gobiernos y/o Secretarías que presidían los principales PCRs del mundo (enlistados en el [Anexo I](#)). Los PCRs se presentaron a sí mismos y explicaron sus respectivas estructuras, prioridades temáticas, objetivos y metas, así como los retos a los que se enfrentaban. Fue evidente que, aunque cada PCR es único, todos comparten varias características comunes, que se pueden resumir de la siguiente manera:

#### Objetivo:

- se crearon expresamente para abordar los problemas de la migración;
- facilitan el diálogo en materia de migración, principalmente entre Estados, pero también con organizaciones regionales y/o internacionales y, en algunos casos, la sociedad civil; y
- fomentan el intercambio de información, experiencia y buenas prácticas en la gestión de la migración.

#### Principios operativos:

- funcionan como procesos al margen de los marcos institucionales oficiales;
- pertenecen a los Estados y están dirigidos por ellos;
- respetan las prerrogativas de cada nación soberana para gestionar la migración;
- sus debates son confidenciales, informales y no vinculantes;
- sus enfoques sustantivos son flexibles, de acuerdo a las prioridades de los Gobiernos participantes; y
- funcionan según un principio de igualdad de todos los Estados participantes, independientemente de factores tales como tamaño, influencia y riqueza.

#### *Cuestiones temáticas, incluyendo cuestiones relacionadas con el tratamiento de la migración y el desarrollo*

La mayoría de los PCRs abordan diversos temas sobre migración. Los debates confirmaron que algunos PCRs han definido la migración y el desarrollo como un área prioritaria, otros PCRs han mantenido debates sobre este tema con un carácter más extraordinario; y algunos PCRs no lo han abordado todavía. Algunos participantes creían que era probable que sus PCRs se centraran más en este asunto en el futuro.

Aunque algunos PCRs han celebrado reuniones y seminarios sobre migración y desarrollo y unos cuantos han emprendido actividades operativas relacionadas con la migración y el desarrollo, sigue habiendo dudas sobre el alcance de este tema al abordarlo en la práctica. Se observó que subsisten los retos de la integración de la migración y el desarrollo en las agendas de los PCRs, debido, entre otras cosas, al carácter complejo de los vínculos entre migración y desarrollo y a que, históricamente, los ministerios con responsabilidad en materia de desarrollo no han participado en los PCRs. Asimismo, varios participantes expresaron su opinión de que la migración y el desarrollo no se deberían incluir de manera forzada y artificial en los programas de los PCRs. Sería decisión de los Estados participantes en cada PCR determinar si cabría la posibilidad de que la migración y el desarrollo se convirtieran en cuestiones prioritarias, y cuándo hacerlo.

### *Retos*

Un reto al que se enfrentan los PCR es el modo en que los PCR pueden evitar la duplicación con otros foros e identificar las posibilidades de mejorar los vínculos y sinergias apropiados entre los PCR y otros foros. La duplicación puede ser un problema frente a otros PCR, por ejemplo, en una región con dos PCR entre los que se produce coincidencia en términos de “membresía”, y quizá también en cuanto a temas de debate. La duplicación del trabajo de organizaciones regionales y regímenes regionales de comercio/integración que no se centran principalmente en migración y que, sin embargo, han incluido este tema en sus agendas, así como la duplicación de los trabajos de los foros interregionales que abordan cuestiones de migración, puede ser también un problema. Una sugerencia concreta fue que los PCR podrían ofrecer su experiencia en cuestiones de migración para ayudar a organizaciones regionales y regímenes de comercio/integración regionales, que no se centran principalmente en migración, en sus esfuerzos por desarrollar e implementar objetivos y políticas en esta materia.

Otro reto mencionado por los representantes de varios PCR era cómo garantizar que sus PCR sigan siendo pertinentes, eficaces y orientados a la práctica. Este reto podría abordarse, con frecuencia, y al menos hasta cierto punto, mediante agendas flexibles y cambiantes de los PCR. Además, varios PCR han pasado o estaban pasando por lo que sus representantes denominaron periodos de reflexión, reorientación y/o revitalización, que incluían cambios en prioridades, objetivos y/o marcos organizativos. Muchos participantes señalaron que los conocimientos que habían adquirido durante la reunión de Bangkok relativos a planteamientos, estructuras, experiencias y lecciones aprendidas de otros PCR servirían de ayuda en los esfuerzos de mejora y evolución de sus propios PCR.

### *Aportaciones de los PCR a una gestión más eficaz de la migración*

Los participantes expresaron claramente su convicción sobre el valor de los PCR. Se identificaron varias aportaciones clave de los PCR a una gestión eficaz de la migración. En primer lugar, se considera que los PCR desempeñan un papel importante a la hora de **facilitar la cooperación interestatal** en cuestiones relacionadas con la migración, tanto dentro como fuera del marco de los PCR. Desempeñan este papel (i) promoviendo un entendimiento común de las realidades de la migración; (ii) ayudando a los Estados a identificar intereses comunes; (iii) cimentando la confianza entre los participantes y la confianza en la viabilidad de la cooperación entre Estados; y (iv) creando redes de contrapartes. El carácter confidencial, informal y no vinculante de los PCR y las interacciones recurrentes entre los participantes en ellos tienen el mérito de hacer esto posible.

El tipo de cooperación dentro del marco de los PCR depende del PCR. Se puede limitar al intercambio de información sobre legislación, política y práctica en materia de migración y a compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas. En el caso de algunos PCR, existe también la intención de que el PCR facilite la coordinación política y/o la cooperación operativa.

Los PCR también tienen una **función de desarrollo de capacidades**. Se ha observado, y generalmente se coincide en ello, que los PCR contribuyen no sólo al desarrollo de capacidades de los países en vías de desarrollo, sino también al de los países desarrollados. Lo consiguen facilitando el intercambio, recopilación y/o difusión de información y datos en materia de migración. Asimismo, proporcionan un punto de encuentro para compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas en gestión de la migración. Muchos PCR han celebrado talleres y reuniones formativas con el objetivo concreto de desarrollar capacidades para gestionar la migración y han incluido temas diversos. A través de seminarios u otros métodos de consulta, algunos PCR han desarrollado herramientas de desarrollo de capacidades, muchas de las cuales pueden facilitar y respaldar también la cooperación entre Estados.

Muchos participantes también han resaltado que los PCR *ayudan a mejorar la coherencia política* a nivel nacional, lo que suele dar lugar a una armonización de las políticas en materia de migración y/o asilo entre los Estados participantes. Algunos PCR tienen un objetivo específico de contribuir a la coherencia política, por ejemplo, dos PCR en Europa ayudan a sus Estados participantes a armonizar sus leyes, políticas y prácticas nacionales en materia de migración con lo legislado por la Unión Europea.

Asimismo, dos PCR en África han vinculado sus objetivos de coherencia política con las posturas y políticas en materia de migración desarrolladas por la UA y/o comunidades económicas regionales pertinentes, y han contribuido a las mismas. Incluso cuando la coherencia política no es uno de los objetivos específicos identificados de los PCR, los participantes observaron que un grado de armonización política de hecho da lugar con frecuencia al intercambio de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas que se produce en los PCR.

#### *Intercambio de ideas entre los PCR*

Los participantes mostraron un gran interés en aumentar la interacción y el intercambio de información entre los PCR. Identificaron diversas opiniones o ideas valiosas obtenidas gracias a las reuniones globales de los PCR, tales como las experiencias de otros PCR en métodos de organización, realización de sus tareas y logro de sus objetivos, lo que podría ayudar a reforzar sus propios PCR. Señalaron que el intercambio entre los PCR podría ser especialmente interesante (i) entre PCR situados a lo largo de rutas migratorias comunes, (ii) entre PCR que exploran cuestiones similares en materia de migración, (iii) entre PCR de diferentes regiones como medio de facilitar las consultas interregionales.

Para fomentar el intercambio de ideas en el futuro entre los PCR, los participantes:

- acordaron tener en cuenta la posibilidad de invitar a representantes de otros PCR a sus respectivas reuniones en situaciones apropiadas;
- acordaron celebrar reuniones de manera periódica, es decir, aproximadamente cada dos años, entre los gobiernos y secretarías que presiden los principales PCR;<sup>10</sup> y
- acordaron que la sección existente del sitio web de la OIM dedicado a los PCR ([www.iom.int/rcps](http://www.iom.int/rcps)) es una herramienta valiosa y un medio de compartir información entre los PCR, y pidieron que se hiciera más sólido e incluyera mayor información (con enlaces directos a los sitios web de sus propios PCR cuando existan).

#### **PCR representados en la Reunión Global de Presidencias y Secretarías de PCR celebrada en Bangkok <sup>11</sup>**

- el Proceso de Söderköping (también conocido como el Proceso de Cooperación Transfronteriza) en Europa Central;
- el Proceso de Budapest en Europa y Asia Central;
- la Conferencia Regional sobre Migración (RCM o Proceso de Puebla) en América del Norte y Central;
- la Conferencia Sudamericana sobre Migración (SACM);
- el Diálogo Mediterráneo sobre Migración en Tránsito (Diálogo MTM) en Europa y el Norte de África;
- el Diálogo sobre Migración en África Oriental (MIDWA);
- el Diálogo sobre Migración en África del Sur (MIDSA);

<sup>10</sup> En ese momento, la participación se podría revisar para determinar si se deberían incluir nuevos PCR que se hayan creado.

<sup>11</sup> El único PCR que fue invitado pero lamentablemente no estuvo representado fue la Conferencia Ministerial Regional sobre Migración en el Mediterráneo Occidental, conocida como el Diálogo 5+5 sobre Migración.

- el Proceso Consultivo Regional sobre Migración de la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD) (PCR-IGAD) en África Orienta/Cuerno de África;
- el Proceso Consultivo Intergubernamental Asia-Pacífico sobre Refugiados, Desplazados y Migrantes (APC);
- el Proceso Consultivo Ministerial Regional sobre la Gestión del Empleo en el Extranjero y Trabajo Contractual para los Países de Origen en Asia (Proceso de Colombo)
- el Proceso Consultivo Ministerial Regional sobre la Gestión del Empleo en el Extranjero y Trabajo Contractual para los Países de Origen y Destino en Asia (Diálogo de Abu Dhabi);
- el Proceso de Bali sobre Contrabando de Personas, Tráfico de Personas y Delitos Transnacionales Conexos en la región Asia-Pacífico;
- el Proceso Consultivo Intergubernamental sobre Migración, Asilo y Refugiados (IGC), que incluye países de Europa y Norteamérica, así como Australia y Nueva Zelanda.

## **Anexo II**

### **Estudio de los resultados e impactos de los PCR**

El estudio examinará los fines y objetivos propios de cada uno de los principales PCR como punto de partida para evaluar sus respectivos resultados e impactos, en vez de imponer nociones externas de lo que los PCR "deberían" lograr. Al reconocer las diferencias en las circunstancias y retos en materia de migración entre las regiones, así como el carácter único de cada PCR, el estudio no pretende comparar los PCR entre sí ni identificar un PCR "modelo". Más bien, pretende identificar elementos que contribuyen a que los PCR logren los objetivos que ellos mismos se han fijado o que los obstaculizan.

Asimismo, el estudio examinará hasta qué punto los PCR contribuyen de forma más general, y tienen éxito en su tarea, a:

- crear redes de individuos con responsabilidades en materia de migración;
- cimentar la confianza entre los participantes y la confianza en las posibilidades de la cooperación entre Estados en materia de migración;
- aumentar la comprensión del fenómeno de la migración;
- desarrollar capacidades para gestionar la migración; y
- dar forma al gobierno de la migración (entendido como políticas y prácticas nacionales, regionales e internacionales que rigen la migración).

El estudio incluirá la revisión de la documentación de los PCR tales como Declaraciones, Planes de Acción, informes de reuniones y textos similares. También incluirá entrevistas con partes interesadas seleccionadas de los PCR y otros expertos, que se llevarán a cabo sobre la base de la confidencialidad.

Se pretende que los resultados del estudio permitan a los participantes de los PCR y a otros grupos y foros dedicados a la migración beneficiarse de las experiencias de los PCR y de las lecciones que han aprendido sobre prácticas eficaces para el diálogo y la cooperación entre Estados en materia de migración. Cuando el estudio haya finalizado, sus resultados se podrán consultar en el sitio web de la OIM en [www.iom.int/rcps](http://www.iom.int/rcps) y en el sitio web del FGMD en [www.gfmdathens2009.org](http://www.gfmdathens2009.org) y se dará a conocer durante la Mesa Redonda 3.2.

### Anexo III

#### **Referencias a las Conclusiones del Programa de Cooperación de tres años de duración de la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo celebrada en París el 25 de noviembre de 2008**

La Declaración y el Plan de Acción de la primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006, sentaron las bases para una estrecha colaboración entre países de origen, tránsito y destino situados a lo largo de la ruta migratoria del África Occidental. En el centro de esta alianza estaban integradas también las tres vías del “Enfoque Global sobre Migración” que abordaban los flujos migratorios en todos sus aspectos y permitían un diálogo equilibrado para beneficio de los migrantes y de los países participantes en el Proceso Euroafricano sobre Migración y Desarrollo, es decir, las sinergias entre migración y desarrollo, organización de la migración legal y la lucha contra la migración irregular.

La segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, al adoptar un Programa de Cooperación de tres años de duración, se embarcó en una nueva fase con el objetivo de aclarar las áreas de acción y definir medidas concretas destinadas a su implementación desde 2009 a 2011. Este Programa de Cooperación constituía la base para acciones multilaterales y bilaterales que debían adoptar los países e instituciones que intervenían en el Proceso Euroafricano sobre Migración y Desarrollo, centrándose en las áreas siguientes:

- Fortalecimiento de las sinergias entre migración y desarrollo
- Apoyo de las políticas desarrollo social y económico, así como empleo, en los países de origen
- Fomento de las remesas de migrantes y su uso para fines de desarrollo, teniendo plenamente en cuenta su carácter privado
- Fomento del desarrollo mediante el fortalecimiento de los vínculos entre diásporas, países de origen y países de destino

y

- Facilitación del surgimiento de oportunidades de migración legal
- Reforzamiento de la información y cooperación institucional en materia de migración legal
- Creación de un planteamiento global para luchar contra la migración irregular
- Mejora de la calidad de los registros sobre el estado civil para combatir la falsificación de documentos
- Reforzamiento del control de las fronteras, la lucha contra el tráfico de migrantes y la lucha contra el tráfico de seres humanos, sin infringir las competencias de los Estados
- Mejora de la readmisión y fomento del retorno voluntario.

Para obtener información más detallada, véase <http://www.eu2008.fr>.

**GFMD Athens 2009**

Δραγατσάνιου 6, 101 83 ΑΘΗΝΑ

T: 213 2142400 | F: 213 2142439

[www.gfmdathens2009.org](http://www.gfmdathens2009.org)