

Documento de referencia¹

Mesa redonda 1: Migración y desarrollo mediante estrategias nacionales: mejorar la eficacia de las políticas nacionales

Sesión de mesa redonda 1.1

Herramientas y garantías para dar coherencia a las políticas: buscar una combinación adecuada de políticas para equilibrar diferentes intereses y objetivos

Introducción

Exposición del problema

¿Cómo podemos equilibrar los intereses y objetivos de los diferentes actores mediante una mayor coherencia de políticas para lograr una migración ordenada, segura, regular y responsable que permita obtener mejores resultados de desarrollo?

1. La coherencia de las políticas es esencial para lograr la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es decir “la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Una buena coherencia en las políticas contribuye al aprovechamiento de los beneficios de la migración, al tiempo que mitiga sus consecuencias negativas. La migración afecta a todos los sectores de actividad, como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social. Por lo tanto, se necesita coherencia entre las políticas que regulan directamente la migración y las políticas sectoriales que contribuyen a la satisfacción de las necesidades de los migrantes regulares y los desplazados, la efectividad de los derechos de estas personas y la reducción de la migración irregular.
2. El logro de la integración de los inmigrantes depende del apoyo que las personas reciben para migrar legalmente, del acceso que esos tienen a servicios en el país de destino y de la protección que este ofrece a los derechos de los migrantes. Por ello, es necesario prever una gestión sistemática y global de la migración en **todos los sectores pertinentes**. El hecho de garantizar que se considerarán los objetivos e intereses de todos los actores incrementará los efectos positivos de la migración en el desarrollo económico y cultural de los países de origen, tránsito y destino, y mitigará las consecuencias negativas de la migración, como la trata y el tráfico de migrantes.

¹ El presente documento fue redactado por los copresidentes de la RT 1.1, República de Moldova, Sri Lanka y Reino Unido, los cuales agradecen la contribución de los miembros del Equipo Gubernamental de la RT 1.1. Si bien se ha hecho todo lo posible por proporcionar una información exacta, los autores no asumen ninguna responsabilidad ni garantizan en modo alguno la validez, la exactitud y la exhaustividad de la información que contiene el documento, con el que se pretende únicamente informar y estimular el debate de la sesión 1.1 de la Mesa redonda que se organizará durante la reunión en la Cumbre del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en junio de 2017. No se aborda de forma exhaustiva el tema de la sesión 1.1 y no refleja necesariamente las opiniones de los autores, de los organizadores del FMMD o de los gobiernos u organizaciones internacionales que participan en el proceso del FMMD.

- La atención se centra en las políticas nacionales, que incluyen la gestión de la migración a escalas nacional y subnacional. Sin embargo, la coherencia vertical también es importante para que las políticas bilaterales, regionales e internacionales surtan efectos. Los organismos de desarrollo del hemisferio Norte pueden actuar en apoyo de la coherencia de las políticas nacionales de los países en desarrollo integrando de forma más adecuada las cuestiones de migración en las inversiones sectoriales.

Antecedentes

- A fin de “equilibrar los diferentes intereses y objetivos de los actores/partes interesadas para lograr la coherencia de las políticas”, en el Modelo sobre los efectos e influencia de la coherencia de las políticas a nivel nacional, presentado en el Diagrama 1.1, se describen los factores que incitan o disuaden la migración a nivel nacional. La Agenda 2030 y el Pacto Mundial para la Migración siguen el modelo a nivel internacional.

Diagrama 1.1 Modelo de coherencia de las políticas a nivel nacional



- Sobre la base del material y de las recomendaciones de los anteriores FMMD (véase resumen en el Anexo A²), los resultados de la presente Mesa redonda contribuirán a la aportación que haga el FMMD en apoyo de las negociaciones del Pacto Mundial para la Migración de las Naciones Unidas.

Cuestiones clave: aspectos más importantes del debate sobre políticas

- En la Mesa redonda 1.1 del FMMD 2014, se explica que si bien no existe una definición única de coherencia de las políticas para la migración y el desarrollo, el Grupo de Trabajo Temático sobre la Coherencia Política e Institucional de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD) da la siguiente definición de ese concepto:

“Las políticas relacionadas con la migración y el desarrollo, a través de diversos ámbitos políticos, serán coherentes en la medida en que:

- procuren obtener sinergias para avanzar en objetivos comunes y busquen activamente reducir al mínimo o eliminar los efectos secundarios negativos de las políticas;*

² Basado en el documento de trabajo 15 de la Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo (KNOMAD): “Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence” (Consolidar el nexo migración-desarrollo a través de una mejor coherencia política e institucional).

- *eviten que las políticas se perjudiquen las unas a las otras o que perjudiquen la consecución de los objetivos de desarrollo acordados de antemano.*”
7. El “objetivo” de la Mesa redonda 1.1, en consonancia con el tema (a) (iii) del proyecto final de la resolución sobre las modalidades para el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular –“[l]a cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, como en las fronteras, en tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración”–, es abordar las posibilidades de **combinar diferentes herramientas** (p. ej. instrumentos, marcos, políticas, investigaciones, pruebas y datos) **en un enfoque de múltiples partes interesadas/actores** con el objeto de definir las condiciones marco adecuadas para una migración legal a escala nacional e internacional.
 8. Los resultados de la Mesa redonda 1.1 serán útiles para:
 - i. El proceso de consulta del Pacto Mundial para la Migración;
 - ii. La coherencia vertical entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la Agenda 2030; la Declaración de Nueva York, y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo³, y el nivel nacional;
 - iii. El intercambio de conocimientos sobre políticas migratorias coherentes o incoherentes basadas en efectos e influencias verticales, en que se equilibran los objetivos de los actores, a nivel nacional.
 9. Se ha cartografiado en una tabla una serie de estrategias, políticas, pruebas, datos e investigaciones existentes (Tabla 1.2 en el Anexo B). Si bien no es una lista exhaustiva, pone de relieve los desafíos de evaluar, planificar y seleccionar las políticas y estrategias que funcionarán correctamente en un país dado a escala nacional y subnacional. Se identifican también las eventuales carencias que requerirán un trabajo complementario o un examen más detenido.
 10. Un desafío es reunir de forma adecuada los ámbitos pertinentes de políticas para formar un enfoque integral. Los actores y las partes interesadas tienen acceso a una serie de herramientas para definir la gobernanza de la migración. Sin embargo, sigue faltando claridad respecto de la manera en que es posible alinear el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinadas a la migración regular (incluida la forma de apartarse de la migración irregular) y la protección de los migrantes en los diferentes niveles de gobernanza. Fortalecer la base conceptual de la coherencia de las políticas, y hacer un balance de las herramientas para la elaboración de políticas, así como de los instrumentos y los acuerdos institucionales que existen en diferentes países o entre varios de ellos ayudaría en esta empresa.
 11. Esta mesa redonda no incluirá en sus debates las evaluaciones independientes que existen en relación con las actuales herramientas, marcos, políticas, etc.; sin embargo, es recomendable analizarlas en el futuro.

Nivel subnacional

12. A **nivel subnacional** se espera que las autoridades locales, regionales y de los estados federados apliquen o se adhieran a la legislación nacional; sin embargo, cuando falta coherencia vertical en las políticas y coordinación entre los planos nacional y local, las políticas de ámbito nacional pueden a menudo ser incoherentes respecto de las necesidades y realidades locales o no adecuarse debidamente a estas. Según la descentralización o el contexto político de un Estado, algunas autoridades locales y regionales tienen las competencias y los recursos para gestionar sus contextos migratorios de forma independiente y está claro que, de este modo, muchas pueden ser muy innovadoras y aprovechar de forma útil el potencial de la migración para el desarrollo.

³ [Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo](#) (Naciones Unidas)

13. Este es el caso, en particular, cuando se hace lo posible por integrar la migración en todos los niveles y por responder a ella mediante enfoques de múltiples partes interesadas que garantizan la inclusión de todos los actores pertinentes, incluidos los propios migrantes y las asociaciones a que estos pertenecen. Las autoridades locales y regionales también pueden intensificar su respuesta en lo que atañe a los canales migratorios entre territorios, formando alianzas mediante una dinámica de cooperación descentralizada que permita a las autoridades locales garantizar la coherencia de las políticas entre territorios y gestionar mejor la migración durante la totalidad de un ciclo migratorio.

Políticas

14. Gran parte de los datos empíricos sobre los efectos de la migración, especialmente en los países de acogida, se refieren solo al contexto nacional, aunque la interacción real de los migrantes con la sociedad local se dé sobre todo a nivel local.
15. Del mismo modo, es en el plano nacional donde se trazan las políticas migratorias y donde los correspondientes datos están disponibles. Esto es sumamente importante cuando se observa que las autoridades locales y regionales a menudo carecen de las competencias, los conocimientos especializados y los recursos humanos y financieros para dar respuesta a la migración, pero que sin embargo se hallan en el primer plano asumiendo esta responsabilidad. La coherencia política en la gestión de la migración es vital a nivel local y puede contribuir a incrementar sus efectos sobre el desarrollo. Por lo tanto, es necesario reconocer y apoyar la función primordial de las autoridades regionales y locales. Por lo demás, la gestión de los desplazados internos, es decir, de las personas que van de un lugar a otro voluntariamente u obligadas por las circunstancias, pero sin cruzar fronteras nacionales, también se efectúa directamente a escala local.
16. Si bien es esencial dar una respuesta a nivel nacional, esta debe corresponder a la realidad local puesto que las desigualdades, uno de los motores de migración identificados, persisten no solo entre diferentes países, sino también en un mismo país, y esto exige un enfoque integral y vertical ascendente desde el plano local. Cuando se procede a esta alineación y coordinación, se establece una coherencia y coordinación a diversos niveles y las autoridades locales pueden poner a contribución su competencia y sus conocimientos para trazar las políticas nacionales, de manera que estas sean más adecuadas y pertinentes y a su vez puedan ser aplicadas satisfactoriamente a escala local. No obstante, se debe hacer una distinción entre migración regular e irregular; y se ha de utilizar un enfoque coordinado para facilitar una migración ordenada, segura y regular tanto a nivel nacional como internacional, que proteja los derechos humanos de los migrantes. Ahora bien, los objetivos de las políticas para hacer frente a la migración irregular pueden, sin dejar de proteger los derechos humanos, ser bastante diferentes y, por consiguiente, es necesario velar por su consonancia con las diferentes políticas y estrategias de los ministerios.
17. Los ejemplos de **investigación y datos existentes** comprenden las gestiones emprendidas a nivel local para integrar la migración en la planificación del desarrollo mediante la coherencia de las políticas, incluidos ejemplos de buenas prácticas para lograrlo. Se destacan también recomendaciones clave sobre políticas para actores locales y nacionales.

Esos ejemplos incluyen:

- The **White Paper on Mainstreaming Migration into Local Development Planning and Beyond**⁴ (Libro blanco sobre la incorporación de la migración a la planificación del desarrollo local y más allá), publicado por la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD) de las Naciones Unidas, bajo la dirección del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM);
- **Mi Caja de Herramientas ICMD**⁵ - desarrollada por la ICMD mediante sus alianzas con el Centro Internacional de Formación (CIF) de la Organización Internacional del Trabajo

⁴ <https://publications.iom.int/books/white-paper-mainstreaming-migration-local-development-planning-and-beyond>

⁵ <http://www.migration4development.org/en/resources/toolbox/training>

- (OIT) y la OIM. Incluye una serie de herramientas para los actores locales y nacionales que actúan en los ámbitos de la migración y el desarrollo;
- **The LGU's Guide to mainstreaming International Migration and Development in Local Development Planning and Governance**⁶ (Guía de las Unidades de Gobierno Local para la integración de la migración internacional y el desarrollo en la planificación y la gobernanza del desarrollo local) y **“Mainstreaming Migration and Development in Local Governance: Roadmap for Local Governments and Experience of Calabarzon”**⁷ (Integración de la migración y del desarrollo en la gobernanza local: hoja de ruta para las autoridades locales y experiencia de Calabarzón), publicados por los asociados al proyecto de la ICDM en Filipinas.

Nivel nacional

18. A **nivel nacional** (incluido el federal), los enfoques interministeriales son importantes para fortalecer la coherencia de las respuestas que ofrecen las políticas. Ayudan a reducir el riesgo de inseguridad social y doméstica, las percepciones negativas de la migración, las pérdidas en el potencial social y económico, las peligrosas rutas de migración y la creciente vulnerabilidad respecto de la trata de personas y otras formas de explotación. Es necesario aplicar un enfoque de múltiples actores/partes interesadas para reunir los diferentes niveles de los sectores de políticas que incumben a la migración y al desarrollo dentro de un gobierno. Este enfoque se basa en un común entendimiento de los desafíos, así como en planes a corto, mediano y largo plazo con metas, hitos, indicadores, etc., claramente definidos, y soluciones de políticas con mecanismos formales e informales de coordinación, es decir, coherencia horizontal.
19. Para promover y buscar la coherencia de las políticas en la gobernanza de la migración, los países utilizan tres canales importantes: 1) amplios procesos de planificación; 2) comités interministeriales especializados; y 3) actividades de un organismo rector que trabaja de forma independiente o en colaboración con otros organismos pertinentes.
20. Se ha observado en varios países que el ministerio con la mejor pericia técnica en una materia puede carecer de la capacidad necesaria para coordinarse con otros ministerios o no tener **competencia para tomar decisiones**. La cantidad de ministerios competentes que intervienen puede complicar y dificultar el ejercicio de priorización y equilibrio de intereses. Órganos parlamentarios fuera de la administración pública también pueden definir políticas. Otras dificultades más son la complejidad de la burocracia, el aislamiento y la falta de coordinación entre oficinas gubernamentales.
21. Un ejemplo de enfoque intergubernamental (horizontal) respecto de la migración es el que se utiliza en Filipinas. Los países que dependen tanto o más de la migración laboral podrían tomar en consideración este modelo. Las políticas laborales de Filipinas, por ejemplo la normativa de cualificación en enfermería, también se aplican a nivel multilateral, donde los títulos filipinos de enfermería son reconocidos a nivel internacional.

⁶ http://www.migration4development.org/sites/default/files/the_lgu_guide_in_mainstreaming_final_sept3.pdf

⁷ <http://www.migration4development.org/en/resources/library/mainstreaming-migration-and-development-local-governance-roadmap-local-governments>

Recuadro 1.2. Coherencia horizontal de las políticas en Filipinas

El presente apartado es un ejemplo de la coherencia horizontal y vertical de las políticas que se logró conseguir en Filipinas en los planos nacional, regional y local. La labor de la municipalidad de la ciudad de Naga, en la región filipina de Bicol, ilustra los notables esfuerzos de coordinación entre todos los niveles de gobernanza para lograr una mejor gestión de la migración en favor del desarrollo. Con el apoyo de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD) y mediante el proyecto “Mainstreaming migration and development into the governance of local authorities of the Bicol Region” (Integración de la migración y el desarrollo en la gobernanza de las autoridades locales de la región de Bicol), Bicol ha podido integrar satisfactoriamente la migración en su planificación de desarrollo y promover esta modalidad a nivel local en las diferentes municipalidades de la región con el apoyo y el respaldo de las autoridades nacionales.

Para lograrlo, se instituyó un mecanismo de coordinación bien gestionado entre entidades nacionales, regionales y locales. A escala local, se instituyeron centros y consejos locales de migración y desarrollo dotados con los debidos presupuesto y personal para dirigir las actividades más importantes en cada municipalidad. También se formaron grupos técnicos de trabajo locales con el objeto de aportar la pericia y el apoyo de actores/partes interesadas clave para supervisar la integración de la migración en la planificación del desarrollo local.

Naga desempeña una función de coordinación y apoyo a nivel regional (Bicol) mediante un Consejo de Migración y Desarrollo con el objeto de facilitar el desarrollo de la capacidad y ofrecer apoyo técnico en el plano local. A nivel nacional, Naga ha establecido alianzas con el Estado mediante la Comisión de Filipinos en el Extranjero. Asimismo, propicia la coordinación, el diálogo, el intercambio de conocimientos y el apoyo entre entidades nacionales y locales. Todas estas iniciativas han hecho posible que la gestión de la migración se efectúe a nivel local, y que al mismo tiempo se mantenga conforme al nivel nacional y respaldada a este nivel. A su vez, esto ha permitido incrementar la eficacia y el alcance de la gestión para apoyar a los migrantes y a las familias de migrantes, y a las comunidades en general.

Recuadro 1.3. República de Moldova: un enfoque gubernamental coherente

La República de Moldova promueve también un enfoque gubernamental coherente, a pesar de que no hay una estructura de coordinación central por lo que se refiere a la aplicación de políticas y la gestión de actividades. El principal marco jurídico se basa en documentos coordinados entre instituciones, y está aprobado, a nivel gubernamental, por la Cancillería del Estado, de conformidad con el Manual para la integración de la migración en los planes de desarrollo. Por lo tanto, se atribuye la gestión del proceso a las instituciones que tienen un interés más concreto en aspectos y actividades específicos de la migración o en la aplicación de políticas en ese sentido.

La institución pertinente se encarga de la coordinación en el ámbito en cuestión (por ejemplo, creando grupos de trabajo o promoviendo planes de acción u otras actividades). Todas las instituciones del mismo nivel con competencia en un sector dado participan en el proceso decisorio y son consultadas respecto de aspectos concretos, bajo la coordinación de la institución más competente con respecto al contenido de la política en cuestión.

Por ejemplo, la Oficina para la Migración y el Asilo se encarga de asuntos como la migración ilegal, el asilo, etc., y de la elaboración de planes de contingencia en caso de llegadas masivas de inmigrantes al territorio nacional.

La Oficina de Relaciones con la Diáspora se ha centrado en las cuestiones de la diáspora y su contribución al desarrollo del país. Coordina actualmente el proceso de elaboración de un plan nacional para la reintegración de los migrantes que retornan, para el período 2017-2019. A fin de lograr una coordinación más estrecha y coherente mediante una disposición gubernamental, se creó un grupo interinstitucional de puntos focales responsable de la diáspora, y la coordinación global del proceso decisorio se efectúa a nivel de viceministros.

Así pues, la coherencia en la gestión de la migración a nivel nacional es un asunto de responsabilidad institucional, lo que se ajusta a las tendencias en la migración y, respectivamente, a las políticas relacionadas con este ámbito específico de la migración.

Políticas

22. El interés de la coherencia de la política migratoria en el plano nacional se ha centrado, tradicionalmente, en alinear las políticas locales y nacionales (coherencia vertical). Sin embargo, hay dos tipos adicionales de coherencia horizontal de las políticas que deberían tenerse en cuenta en el plano nacional: 1) la coherencia de la política migratoria dentro de su propio ámbito; y 2) las conexiones e interrelaciones de la política migratoria con las políticas en otros ámbitos. Por ejemplo, las políticas de migración laboral de Sri Lanka influyen en las políticas relativas al empleo, a las competencias, etc.; y las propias políticas migratorias

influyen en un conjunto más amplio de políticas, objetivos y resultados económicos y sociales, como comercio e inversión, crecimiento económico, derechos humanos, educación, tierras, protección social, etc.

La eficacia de la coherencia institucional y política en el plano nacional depende en gran parte de la adhesión a los principios internacionales y a la conformidad con los marcos bilaterales y regionales.

23. Varios instrumentos de política desarrollados por organizaciones internacionales dejan constancia de lo anterior, entre los cuales, los siguientes:
- **OIM, Marco de Gobernanza sobre la Migración**⁸ (MiGOF) publicado en 2016;
 - **Dashboard of Indicators for measuring policy and institutional coherence for migration and development (PICMD)** (Tablero de indicadores para medir la coherencia política e institucional en relación con la migración y el desarrollo), redactado por el Grupo de Trabajo Temático sobre la Coherencia Política e Institucional, presidido por la OCDE, en el marco de la KNOMAD, bajo la coordinación del Banco Mundial;
 - **Interrelations between Public Policies, Migration and Development (Interacciones entre las políticas públicas, la migración y el desarrollo)**⁹ (IPPMD), proyecto realizado por la Unión Europea y la OCDE.
 - El **Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales**¹⁰, que ha sido de gran importancia para informar las políticas nacionales sobre la migración laboral en Sri Lanka, Camboya, Myanmar, Nigeria, etc.;
 - The **Guidance Note on Integrating Migration and Displacement in United Nations Development Assistance Frameworks**¹¹ (Nota orientativa sobre la integración de la migración y el desplazamiento en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (MANUD), publicación elaborada por el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO), que traza opciones programáticas clave y hace sugerencias pertinentes sobre la coherencia de políticas respecto de las interrelaciones entre movilidad humana, desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo agrícola y rural, cambio climático y medio ambiente, buena gobernanza y Estado de derecho, paz y seguridad.

Efectos e influencia de los niveles externos

24. **Los marcos bilaterales** suelen ser utilizados para regular la migración laboral temporal de trabajadores poco o medianamente calificados. Mientras que la finalidad de los memorandos de entendimiento o acuerdos bilaterales es dar coherencia a las metas y a los objetivos, resultan a menudo ineficaces por la falta de coherencia de las políticas, los sistemas y los datos. La coherencia es más importante aún entre el país de origen y de destino cuando estos son países vecinos con amplias diferencias salariales y una estrecha proximidad geográfica (por ejemplo, Malasia-Indonesia; o Myanmar-Tailandia). Hay amplio margen para entablar una mayor colaboración bilateral en los ámbitos de la protección social, la contratación equitativa y ética, el reconocimiento de competencias y el intercambio de información sobre el mercado laboral. El sistema de permisos de trabajo de Corea es un ejemplo de sistema en el que se ha invertido en la relación bilateral, fortalecida mediante un diálogo regular, fundamentado en información objetiva.

⁸ https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_sp.pdf

⁹ <http://www.oecd.org/dev/migration-development/ippmd-esp.htm>

¹⁰ http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178678/lang--es/index.htm

¹¹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/summary-note--integrating-migration-and-displacement-into-united.html>

25. Los **procesos consultivos regionales** proporcionan al mismo tiempo mecanismos para promover la coherencia de las políticas en los planos tanto internacional como regional.
26. Un ejemplo en este sentido es el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la Unión Europea¹² que es un marco político adoptado por todos los Estados miembros de la Unión. Esta procura crear alianzas con los países de origen y de tránsito con el objeto de organizar de la mejor manera posible la migración legal y frenar la migración irregular, reforzar la relación entre migración y desarrollo, fortalecer el Estado de derecho y promover el respeto a los derechos y libertades fundamentales en estos países. Las Asociaciones de Movilidad¹³ con países del este y del sur en las vecindades de la Unión Europea son un buen ejemplo en ese sentido.

Recuadro 1.4. Las alianzas de migración suizas

El Maastricht Graduate School of Governance realizó un estudio independiente sobre las alianzas que Suiza estableció en relación con la migración en 2015. Las alianzas son instrumentos de cooperación bilaterales respecto de la migración, establecidos entre Suiza y países aliados.

Según el informe, el instrumento ha evolucionado en el contexto de un cambio más grande hacia la promoción de la cooperación interministerial mediante un enfoque de la migración aplicado por todo el gobierno de Suiza. Las alianzas para la migración consisten en una serie de iniciativas flexibles y ajustables de forma individual, establecidas con el fin de abordar mutuamente las necesidades e intereses de Suiza y el correspondiente país aliado a largo plazo pero sin definición previa de un término. Hasta la fecha, Suiza ha firmado alianzas con Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Serbia, Nigeria y Túnez.

El principal valor añadido de las alianzas para la migración en comparación con enfoques utilizados en el pasado para la cooperación bilateral pueden resumirse en cinco puntos: 1) encierran un conjunto más amplio de cuestiones en un único marco; 2) institucionalizan y legitiman la cooperación a largo plazo; 3) tienen carácter recíproco; 4) son flexibles y crean un capital social para cerrar brechas que puede ser activado cada vez que surge un problema; y 5) se centran en soluciones duraderas e integrales a los problemas.

Una mejor cooperación interministerial, impulsada mediante un diálogo periódico, es uno de los principales logros de las alianzas para la migración hasta la fecha, y ello a su vez está contribuyendo al logro de la coherencia de las políticas. Por lo tanto, los evaluadores consideran que los diálogos periódicos sobre la migración en que participan todos los actores pertinentes que trabajan en la migración es una de las contribuciones más significativas de las alianzas al logro de sus objetivos. Asimismo, trabajar de consuno para examinar un tema como la migración fomenta la confianza y crea oportunidades de cooperación en otros ámbitos que requieren la cooperación bilateral.

27. El Proceso de Colombo¹⁴ (CP) es otro caso en que se ha progresado, a nivel regional, en la coherencia de las políticas. El CP aborda varias áreas temáticas y sirve como importante plataforma para que los Estados miembros compartan sus experiencias y buenas prácticas y fomenten la coherencia de las políticas.
28. El Diálogo de Abu Dhabi¹⁵ (ADD) también es un ejemplo de proceso de consulta regional que toma medidas positivas en relación con la coherencia de políticas entre países de origen y de destino. El Diálogo se ha centrado en estrechar la coordinación regional en tres áreas temáticas diferentes: contratación, competencias y certificación, y tecnología. La finalidad colectiva es mejorar los resultados de los trabajadores migrantes en los corredores de los países Asia- Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). En particular, se han establecido asociaciones entre países de origen y de destino para gestionar proyectos experimentales, y los Estados miembros intercambian ideas y formulan recomendaciones al respecto. El efecto de estas alianzas ha sido incentivar la cooperación y mejorar los marcos de políticas en el interior del corredor.

¹² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en

¹³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/mobility-partnerships-visa-facilitation-and-readmission-agreements_en

¹⁴ Colombo Process.org/

¹⁵ Abu Dhabi Dialogue

29. Asimismo, el Proceso de Budapest es un buen ejemplo de cooperación entre países de dos regiones; Europa y Asia. Es un proceso satisfactorio en el que participan más de 50 países y más de diez organizaciones internacionales. Aspira a promover el diálogo y a hacer compartir las mejores prácticas en la gestión de los flujos migratorios para obtener resultados concretos.
30. La cooperación en relación con la migración a nivel regional va más allá de los procesos consultivos regionales. La cooperación existe también en el contexto de las comunidades económicas regionales en la que sirve para facilitar la movilidad (laboral) a nivel regional, como en los siguientes casos (entre muchos otros): Unión Europea (UE); Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)¹⁶; Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC)¹⁷ y Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹⁸.
31. A **nivel internacional**, los Estados tienen un derecho soberano a desarrollar sus propias políticas de inmigración en consonancia con sus obligaciones internacionales, incluidas las contenidas en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, así como en los marcos y principios internacionales pertinentes, según se describe en la Tabla 1.2 del Anexo B.
32. Un desafío importante para crear marcos jurídicos en condiciones adecuadas es que los Estados partes en los convenios y acuerdos pertinentes no cumplan con sus obligaciones, es decir, no logren la coherencia vertical. Muchas convenciones y recomendaciones internacionales se aplican a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes.
33. Tanto la “Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias)” como la “Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal”, (adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT), reconocen la importancia de integrar las políticas de migración laboral en otras políticas, por ejemplo de empleo (tanto en los países de origen como de acogida) y las normas sobre competencias y protección social, en que se haga referencia específicamente a la importancia de la coordinación en relación con la seguridad social, incluida su transferibilidad.
34. **Ejemplos de investigaciones en este ámbito son los siguientes:**
- **Acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento¹⁹ sobre la migración de trabajadores poco calificados: reseña de la OIT;**
 - El estudio **Labour Recruitment Industry between the United Arab Emirates, Kerala (India) and Nepal²⁰**, de la OIM, disponible también en la base de datos de la Plataforma de Alianzas PpP del FMMD.

Principales factores que impulsan la coherencia de las políticas a nivel nacional

35. Si se piensa en la “exposición del problema”, un factor fundamental que impulsa la coherencia de las políticas es el **equilibrio de las necesidades de los actores/ partes interesadas en todos los niveles**. A nivel nacional y subnacional, los actores incluyen a los propios migrantes, a la diáspora, a expertos en políticas de los gobiernos locales, por ejemplo, sobre la migración y los servicios esenciales como la educación, el agua y el saneamiento y la salud; servicios laborales, competencias, alojamiento, desarrollo urbano, departamentos de gasto, etc. Dada la amplitud de la coordinación que debe haber entre los actores para lograr la coherencia de las políticas, surge un cuadro complejo. Por consiguiente, hacer que las partes interesadas adopten un enfoque ascendente en la integración de sus políticas a nivel nacional

¹⁶ <http://www.ecowas.int>

¹⁷ [Southern Africa Development Community](#)

¹⁸ [ASEAN](#)

¹⁹ http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_413810/lang--es/index.htm

²⁰ <https://gfmf.org/ppf/ppd/5097>

permitirá disponer de un enfoque de migración más coherente y concertado, con la supervisión estratégica que ofrece el nivel nacional.

36. “Existe un consenso cada vez mayor con respecto a que la falta de coherencia puede tener graves repercusiones negativas y consecuencias no intencionadas en los flujos y patrones migratorios, así como en el potencial de la migración para el desarrollo”²¹. Las políticas carentes de coherencia pueden generar inseguridad social y doméstica, percepciones negativas de la migración, pérdidas en el potencial social y económico, peligrosas rutas de migración irregular y una creciente vulnerabilidad a la trata de personas y otras formas de explotación. En cambio, lograr la coherencia de las políticas puede facilitar las convicciones económicas y culturales respecto de la migración y ayudar a suplir la falta de mano de obra, aumentar la cantidad de migrantes altamente calificados, dar un mayor acceso a los migrantes a los servicios públicos como la escolarización y los servicios de salud, y disminuir los costes de las remesas. El documento de trabajo “[Strengthening the Migration-Development Nexus through Improved Policy and Institutional Coherence](#)” (Consolidar el nexo migración-desarrollo a través de una mejor coherencia política e institucional) preparado por la KNOMAD²² describe no solo los efectos positivos de la coherencia de las políticas sino que también aborda los posibles efectos negativos de la **incoherencia de las políticas**.
37. Dada la complejidad que supone el logro de la coherencia de las políticas a nivel nacional y subnacional, para muchos países un objetivo más fácilmente realizable consiste por consiguiente en reflexionar sobre la manera de **evitar la incoherencia de las políticas**.

Principales controversias: desafíos para la coherencia de las políticas migratorias

38. Hay una serie de desafíos para el logro de la coherencia de las políticas, que incluye, entre otros, los siguientes:
- Diferencias entre países con intereses distintos, especialmente en relación con el hecho de si son países de origen o de destino.
 - Las autoridades locales y regionales a menudo carecen de competencias, conocimientos especializados y recursos humanos y financieros para responder a la migración, sin embargo se hallan en el primer plano asumiendo esta responsabilidad.
 - El ministerio con la mejor pericia técnica en materia de migración puede carecer de la capacidad necesaria para coordinarse con otros ministerios o de **competencia para tomar decisiones**.
 - La cantidad de ministerios competentes puede complicar y dificultar el ejercicio de priorización y equilibrio de intereses.
 - La complejidad de la burocracia, el aislamiento, y la falta de coordinación entre oficinas gubernamentales son otras dificultades que se añaden a la lista.
 - No todas las partes que intervienen en la formulación y aplicación de los acuerdos son necesariamente pares o tienen la capacidad para negociar sin consideraciones financieras o sin asistencia/restricciones financieras.
 - En muchos países no existe un Ministerio de Migración y algunos se centran más en la emigración que en la migración.
 - Aparte del Ministerio de Migración, otros ministerios formulan y aplican políticas que tienen un efecto directo en la migración.
 - Lecciones aprendidas: para algunos Gobiernos pueden ser problemático desde el punto de vista político dar cuenta de difíciles experiencias en la coherencia de políticas, por ejemplo, cuando se imponen condicionalidades.

Conclusión

39. Para trazar un enfoque global de la gestión de la migración, es necesario tener presente que la combinación de políticas ha de adecuarse a la situación específica del proceso migratorio por lo que respecta a las necesidades de las diferentes categorías de migrantes y los varios países

²¹ Documento conceptual, 28 de febrero de 2017, FMMD – Alemania y Marruecos 2017-2018

²²KNOMAD: Alianza Mundial de Conocimientos sobre Migración y Desarrollo.

que los acogen (de destino/origen y, respectivamente, esquemas de integración/reintegración), que varían según el caso.

40. La conformidad con los principios internacionales, especialmente la protección de los derechos de los migrantes y de sus familias, debe ser el punto de partida de la elaboración de políticas nacionales. Por lo demás, no debe desatenderse la coherencia con otras políticas que no se refieran directamente a la migración para poder ajustar de forma acertada los objetivos y los intereses de las partes interesadas pertinentes, incluidos los propios migrantes.

Propuestas de acción

41. Como parte del debate sobre la coherencia vertical y horizontal de las políticas, fortalecer las políticas y prácticas regionales respecto de la movilidad laboral. Las comunidades económicas regionales pueden prestar su apoyo a esta labor.
42. **Evitar que haya incoherencias** entre países, puesto que a menudo las políticas difieren entre sí o tienen objetivos opuestos.
43. **Evaluar independientemente** los casos en que ya se ha experimentado y puesto a prueba la coherencia y **extraer las correspondientes lecciones**: ¿ha habido buenos resultados o se pueden hacer mejoras?
 - Podría sacarse provecho, por ejemplo, de la investigación académica que los socios de “[Migrating out of Poverty](#)” (MOOP) han efectuado en África occidental, África meridional y Asia del sudeste.
 - Encargar la elaboración de una síntesis de una investigación académica independiente sobre la coherencia vertical y horizontal de las políticas en todos los niveles.
44. **Recopilar mejores datos sobre la migración** y el desarrollo en todos los niveles, a fin de contar con una base factual que permita lograr una mejor coherencia de las políticas²³. La OCDE, el UNDESA y la OIM ya están tomando medidas para avanzar en ese ámbito; por ejemplo, la organización del acto paralelo de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ([UNSC side event](#)) en marzo de 2017 y el próximo “[Foro Internacional sobre Estadísticas Migratorias](#)” en enero de 2018.
45. **Reunir marcos de coherencia de políticas**, es decir, la coherencia de los marcos de coherencia de las políticas.
46. **Intercambiar de manera informal sobre experiencias difíciles** respecto de la coherencia de políticas (lo que significa que no constarán en la documentación del FMMD), en paralelo a la celebración de futuras reuniones del FMDD.
47. Tratar de comprender la relación **costo-beneficio de la coherencia de las políticas**, un aspecto que la KNOMAD comienza a estudiar.

Preguntas orientativas para el debate de la Mesa Redonda

- i. ¿Cómo encontrar un equilibrio entre los intereses de los actores/partes interesadas?
- ii. ¿Qué ejemplos y experiencias de gobernanzas **coherentes e incoherentes** de la migración a escalas nacional y subnacional (independientemente de los efectos e influencias de la coherencia vertical, es decir, mecanismos de coordinación, marcos, estrategias, herramientas e instrumentos) pueden aportar enseñanzas útiles (para los países de origen, tránsito y destino)? ¿Existen o habrá nuevas investigaciones o propuestas de políticas para **desarrollar nuevos instrumentos de migración o para evaluar instrumentos existentes**?
- iii. ¿De qué recursos se dispone para aplicar la serie de acuerdos internacionales y regionales que ayudarán a incrementar la coherencia de las políticas migratorias?

²³ Lo que se destaca en los documentos de referencia del FMMD de 2011 (Mesa redonda 2.2) y de 2014 (Mesa redonda 1.1).

- iv. ¿Hay modos de **promover la coherencia de las políticas** en la gestión de la migración que puedan a la vez **ajustarse a los intereses de todas las partes interesadas y tener efectos positivos en el desarrollo**? ¿En qué lugares ha sido más o menos útil esta forma de proceder y qué se ha aprendido? ¿Se considera que el desarrollo es un resultado automático de la armonía de intereses y objetivos en las políticas de migración coherentes?