

# **Informe del FMMD 2018**

**Diez años del FMMD:**

**Lecciones aprendidas y  
perspectivas futuras**

## Resumen ejecutivo

El FMMD fue creado en 2006, cuando la idea misma de debatir sobre la migración en las Naciones Unidas era controvertida. Durante su primera década de funcionamiento, ha contribuido a integrar la migración en la agenda internacional, en particular en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y a forjar un consenso mundial sobre un exhaustivo conjunto de objetivos y metas políticas relacionados con la migración, plasmados en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Regular y Ordenada (Pacto Mundial). ¿Ha llegado entonces la hora de que el FMMD declare su «misión cumplida»?

Este examen sobre los diez años del FMMD tiene por objeto evaluar los resultados y las aportaciones del Foro al diálogo mundial sobre la migración y el desarrollo, así como a la formulación y la aplicación de políticas a nivel nacional, con el propósito de evaluar la continuidad del valor y de la pertinencia del proceso. Los resultados de una encuesta y de consultas con los Estados participantes en el FMMD, la sociedad civil y el sector privado sugieren que el FMMD sigue siendo pertinente y, de hecho, que se abriga a su respecto grandes expectativas para el futuro, en concreto para su contribución a la aplicación, el seguimiento y el examen del Pacto Mundial.

Al empezar este siguiente capítulo y considerar su papel en el futuro, el FMMD tendrá que moverse por un espacio en torno a la migración y el desarrollo más concurrido y negociar su relación con la arquitectura o el ecosistema que está emergiendo para respaldar el Pacto Mundial: los Foros de Examen de la Migración Internacional y de la Migración Regional, la Red de Migración de las Naciones Unidas y el Mecanismo de Creación de Capacidad. Existe cierto grado de incertidumbre en su marco operativo a medida que estos nuevos mecanismos comienzan tomar forma y a ser plenamente operativos. Mientras las piezas que lo rodean comienzan a encajarse, el FMMD puede ponerse a trabajar de inmediato. Debería aprovechar el espacio creado por el Pacto Mundial para experimentar con nuevas formas de trabajar y nuevos formatos de participación.

Los Estados valoran el FMMD como un lugar donde pueden crear redes, forjar alianzas y aprender sobre políticas y buenas prácticas. Ha proporcionado a los gobiernos un espacio informal y maleable en el que pueden debatir temas delicados, compartir los retos a los que se enfrentan y elaborar un entendimiento y una narrativa comunes sobre las complejas interrelaciones entre migración y desarrollo. El FMMD ha elaborado un extenso conjunto de textos de fondo, que incluye recomendaciones sobre políticas en materia de migración y desarrollo que han conformado el consenso mundial para los ODS, la Declaración de Nueva York y el Pacto Mundial, y el mayor repositorio de buenas prácticas procedentes de todo el mundo, catalogadas en la Plataforma de Alianzas (PdA). El FMMD también ha proporcionado un lugar de encuentro y un espacio cada vez mayor para la interacción con las partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado, con el fin de debatir sobre políticas y prácticas que permitan que la migración sea beneficiosa para el desarrollo y que se atenúen sus riesgos.

Aunque el FMMD ha prosperado en gran medida gracias a su carácter informal, esto también le vale adolecer de algunas debilidades estructurales. Ha luchado repetidamente por asegurar una sucesión a las presidencias y sigue dependiendo de una Unidad de Apoyo con una estructura básica. Un pequeño número de Estados participantes le han brindado un apoyo financiero, pero estos últimos años han comenzado a reducir sus contribuciones. Algunas decisiones tomadas, como las relativas a un modelo de financiación a largo plazo o la rotación de los miembros del Grupo Directivo del FMMD, son difíciles de aplicar. Además, los participantes han criticado el FMMD por tener un formato que sigue siendo demasiado formal y solo con una óptica de debate, y que carece de «garra» en el seguimiento de sus conclusiones. Se considera que su agenda está sesgada al privilegiar las cuestiones relativas a la migración en detrimento de las de desarrollo, al tiempo que no se presta suficiente atención a las consideraciones normativas. Las partes interesadas permanecen en gran medida en compartimentos aislados en el proceso del FMMD, y se reclama cada vez más una mayor interacción. La sociedad civil, en concreto, está buscando una mayor integración en todos los ámbitos del Foro.

De cara al futuro, el FMMD debería hacer valer sus puntos fuertes y tratar al mismo tiempo de corregir sus puntos débiles. Esto es tanto más importante cuanto que se enfrenta a un entorno político cada vez más difícil. Muchos gobiernos están reevaluando su compromiso con el multilateralismo. Se aprecia un aumento de los enfoques unilaterales y transaccionales sobre la cooperación internacional en materia de migración y desarrollo. Probablemente, el FMMD también será evaluado cada vez más en función de si produce resultados tangibles que sirvan a los intereses nacionales inmediatos de los Estados. Un ámbito en el que los Estados esperan progresos y en el que el FMMD podría facilitar un intercambio de prácticas es la integración, y los países de acogida, en particular, esperan que los migrantes se integren y participen en la sociedad.

Una creciente securización de la migración —a veces basada en preocupaciones legítimas, por ejemplo, en el caso de la participación de la delincuencia organizada en la facilitación de los desplazamientos— limita el espacio para un enfoque orientado hacia el desarrollo que reconozca y trate de incrementar los beneficios para los migrantes y las sociedades. Al mismo tiempo, los agentes del desarrollo que en el pasado mostraron dificultades para sentarse a la mesa, ahora están prestando atención, ya que se les solicita para que contribuyan a resolver los problemas de la migración. Esto podría brindar nuevas oportunidades para involucrar a estos agentes. El FMMD también podría servir de puente entre las comunidades de migrantes y de refugiados, ya que la bifurcación de la Declaración de Nueva York en un Pacto Mundial para los Refugiados y un Pacto Mundial para la Migración deja interrogantes y dificultades de coordinación en el caso de (grandes) desplazamientos mixtos de personas.

Obtener progresos en los próximos años implica mantener abiertos los canales de comunicación y de diálogo. Pero también, y fundamentalmente, significa generar acciones que marquen una diferencia palpable en las vidas de los migrantes, las comunidades de la diáspora y las sociedades que dejan y aquellas a las que se unen. El cumplimiento de los compromisos contraídos en los ODS y el Pacto Mundial depende de la actuación voluntaria y de la cooperación de los Estados y de otras partes interesadas.

El FMMD siempre ha estado impulsado por un pequeño círculo de gobiernos comprometidos que han atraído a un círculo más amplio de gobiernos interesados. Ha sido uno de los principales motores de progreso en el espacio migratorio, basado en el principio de motivación, aprendizaje y cooperación entre pares. Al entrar el Pacto Mundial en su fase de aplicación, el FMMD tiene un papel catalizador por desempeñar. Tiene y seguirá teniendo un formato voluntario. Como tal, el FMMD ofrece, en primer lugar, un espacio para aquellos gobiernos y partes interesadas que desean tomar medidas, tienen buenas prácticas que compartir, están ansiosos por aprender y buscan cooperar con otros. En un clima político difícil, puede ofrecer a los partidarios de una migración segura, regular y ordenada un lugar donde recibir el apoyo de los pares entre gobiernos y otras partes interesadas que comparten ideas afines. Al mismo tiempo, como proceso informal, deja la puerta abierta a intercambios en el plano técnico, incluso cuando existe una gran tensión política en torno a la migración.

Muchos Estados siguen considerando que la función central del FMMD es proporcionar un espacio informal para el diálogo y la creación de redes en el que se puedan abordar cuestiones delicadas y se genere confianza en el proceso. Al mismo tiempo, los Estados y las partes interesadas atribuyen otras funciones al FMMD: un papel acrecentado para facilitar la formación de alianzas (de múltiples partes interesadas) con el fin de favorecer la aplicación del Pacto Mundial; un nuevo rol, resultado del Pacto Mundial, como plataforma para examinar los progresos realizados en la aplicación del Pacto Mundial; y una función como eje central para el intercambio de datos y de conocimientos y para favorecer el aprendizaje así como la creación de capacidades.

Las recomendaciones de este informe imaginan el FMMD del futuro con tres ámbitos distintos, dedicados respectivamente a las políticas, las alianzas y el examen entre pares. Estos ámbitos estructurarían las actividades del FMMD en la Cumbre y a lo largo del año, a caballo entre las interacciones realizadas en línea y fuera de línea (en persona). Se propone que los tres ámbitos

incluyan una combinación de interacciones entre gobiernos solamente y entre múltiples partes interesadas. Deberían permitir la activación de cinco palancas esenciales con la capacidad para mejorar la formulación de políticas en materia de migración y desarrollo y generar mejores resultados para los migrantes y las sociedades. Estas palancas son:

1) Datos y conocimientos para anticipar tendencias, apreciar los impactos de la migración sobre el desarrollo sostenible y viceversa, evaluar políticas y medir el progreso hacia los objetivos acordados en los ODS y el Pacto Mundial. 2) Cooperación entre sectores para fomentar una comprensión global y un enfoque pangubernamental de la migración y el desarrollo. 3) Descentralización para promover enfoques orientados a la solución de problemas a la obtención de resultados en todos los niveles de la gobernanza, ya sea mundial, regional, bilateral, nacional o local, dependiendo de dónde se pueda abordar mejor una cuestión. 4) Acción colectiva de diversas partes interesadas, incluidos los migrantes, para hacer valer sus diversos mandatos, conocimientos especializados, recursos, redes y experiencias vividas. 5) Medios para facilitar y moderar activamente unos enfoques integrados que estén basados en pruebas fehacientes y que abarquen a múltiples sectores, niveles y partes interesadas.

Hay más de una manera de ensamblar estas piezas. Las recomendaciones de este informe presentan un escenario ambicioso para el futuro del FMMD, a partir de la información que se ha recibido de las partes interesadas. Para hacer realidad esta ambiciosa visión será necesario replantearse la «infraestructura» que sostiene el Foro Mundial, y ello tendrá consecuencias sobre los recursos. Sin embargo, incluso en el supuesto en que se mantenga al FMMD en una situación próxima a su status quo, se requerirá invertir en sus capacidades para estar a la altura de las nuevas funciones que surjan del Pacto Mundial. Esto incluye considerar una cooperación más estrecha y sinergias con las nuevas estructuras de las Naciones Unidas que respaldan el Pacto, cuyo elemento central es la OIM.

## Recomendaciones

Para ahondar en el diálogo político y la coherencia política por medio del FMMD, proponemos la introducción de formatos más continuos para los debates técnicos. Se podrían incluir las siguientes opciones:

- **Establecer redes por sectores** que faciliten las consultas entre los ministerios y organismos clave (por ejemplo, interior, trabajo, asuntos sociales y desarrollo) de forma voluntaria y regular para promover la comprensión entre funcionarios que no suelen participar en la cooperación internacional, y para fomentar la comunicación interministerial en el periodo previo a las Cumbres del FMMD y un enfoque más global para la formulación de políticas nacionales en materia de migración y desarrollo.
- **Establecer grupos de trabajo sobre cuestiones específicas, con la participación de múltiples interesados**, dirigidos por los Estados pero que incluyan a otras partes interesadas pertinentes, para prestar una atención sostenida a cuestiones de política difíciles, por ejemplo, la cuestión de la migración mixta.

Proponemos, además, una incorporación más sistemática de las conclusiones de las investigaciones en los debates del FMMD sobre políticas:

- **Crear un marco dedicado a la interacción con la comunidad investigadora** (grupos de reflexión, círculos académicos) —en línea, en las reuniones del GD y del AdF y durante las Cumbres del FMMD—, dando a los investigadores la oportunidad de presentar y proporcionar un análisis de las conclusiones y tendencias importantes, al tiempo que permite a los gobiernos y otros interesados plantear preguntas y debatir sobre las implicaciones de las políticas.

Para favorecer la creación de alianzas para la implementación, proponemos que el FMMD recurra a nuevos formatos de compromiso para facilitar los contactos entre los gobiernos y las otras partes interesadas y para apoyar la creación de alianzas orientadas a la resolución de problemas y a la obtención de resultados en los diferentes niveles de gobernanza.

- **Establecer un «mercado» orientado a buscar soluciones en el que socios potenciales puedan entrar en contacto:** el FMMD podría proporcionar un mercado en línea y presencial para los gobiernos y otras partes interesadas que tienen una solución específica o herramientas que están dispuestos a compartir (por ejemplo, para facilitar un acuerdo bilateral de migración laboral o la integración de la inmigración local) con el fin de ayudar a otros a desarrollar sus propias soluciones.
- **Apoyar la creación de alianzas orientadas a la obtención de resultados a través de laboratorios migratorios:** a partir del proyecto piloto del Laboratorio Migratorio que se puso en marcha durante la copresidencia del FMMD de Alemania y Marruecos, el FMMD podría forjar una alianza con el propósito de replicar laboratorios migratorios diseñados para resolver problemas en contextos regionales, nacionales y locales específicos.

Para facilitar el aprendizaje y el examen de los avances hacia el Pacto Mundial y los ODS, en particular la presentación de informes del FMMD al Foro de Examen de la Migración Internacional y al Foro Político de Alto Nivel, se necesita un formato permanente tanto durante las Jornadas de los Gobiernos como durante el Espacio Común.

- **Establecer un examen entre pares en el FMMD:** el examen podría organizarse temáticamente, en torno a grupos de objetivos del Pacto Mundial, así como en torno a cuestiones transversales relacionadas con su aplicación y examen, como la elaboración y la financiación de planes nacionales para la aplicación del Pacto Mundial, el estudio de diversos modelos de alianzas y el establecimiento y la verificación de indicadores para evaluar el progreso. Estas últimas cuestiones pueden requerir un debate más a fondo y continuado, por ejemplo, en forma de grupo de trabajo o laboratorio.
- **Desarrollar un «Centro de Aprendizaje» en línea** que absorbería la Plataforma de Alianzas (PdA) existente y la mejoraría mediante a) la introducción de criterios de «control de calidad» para las buenas prácticas y, eventualmente, ofreciendo a los Estados y a otros interesados que han remitido sus propuestas de prácticas la oportunidad de acceder a los servicios de evaluación; y b) la elaboración de herramientas más interactivas para el intercambio de conocimientos en línea, tales como las comunidades de prácticas en línea, las tutorías y los cursos de aprendizaje en línea.

Para favorecer un sentimiento más amplio de identificación al FMMD, crear incentivos para contribuir y asumir la presidencia, y mejorar la «experiencia de usuario» general en cuanto al proceso, proponemos que el FMMD adopte las siguientes medidas:

- **Incorporar técnicas de facilitación de vanguardia** en la Cumbre del FMMD y en otros formatos de reuniones, mediante la incorporación de expertos profesionales externos, para ofrecer a los puntos focales y/o a los participantes del FMMD la posibilidad de adquirir técnicas de facilitación como una oportunidad de desarrollo profesional que formaría parte del proceso del Foro, con el fin de que posteriormente puedan hacer uso de sus capacidades en el proceso del FMMD.
- **Reducir la frecuencia de las reuniones de la Cumbre del FMMD:** con la creación de los Foros de Examen de la Migración Regional y de la Migración Internacional, cabe considerar la posibilidad de celebrar la Cumbre del FMMD solo cada dos años, de modo que se alterne con los FEMR y el FEMI.
- **Extender la presidencia del FMMD a dos años:** si se reduce la frecuencia de las reuniones de la Cumbre, podría ser factible ampliar los períodos de presidencia para que abarquen tanto el año en que no se celebran cumbres como el año en que se celebran. Otra posibilidad es que los países opten por un acuerdo de copresidencia que abarque dos años y una cumbre organizada conjuntamente.
- **Proponer la opción de una Cumbre del FMMD con sede en Ginebra:** el FMMD podría hacer una transición progresiva hacia una presencia permanente en Ginebra, brindando a los gobiernos la opción de organizar en esa ciudad la Cumbre anual, lo que reduciría considerablemente los costos de ostentar la presidencia.
- **Crear estructuras de supervisión específicas para las Alianzas y el Examen:** el Grupo Directivo debería considerar la posibilidad de encomendar a miembros individuales o

grupos específicos, como el Grupo de Trabajo ad hoc sobre la Agenda 2030 y el Pacto Mundial, la responsabilidad de supervisar el papel reforzado del FMMD para promover alianzas y facilitar un examen riguroso de los progresos realizados, para la consecución de los compromisos acordados.

- **Diferenciar las reuniones del Grupo Directivo de las de los Amigos del Foro:** el perfil del GD mejoraría su visibilidad si fuera presentado como un Grupo de Amigos, recurriendo a la red de las antiguas presidencias del FMMD para que contribuya en la supervisión de reuniones informales a nivel de Embajadores/Directores Generales. Las reuniones de AdF podrían reducir su frecuencia a dos veces al año, y presentar un programa con más cuestiones de fondo, por ejemplo, invitando a expertos a hacer presentaciones o facilitando el diálogo entre las partes interesadas.
- **Fortalecer el sistema de puntos focales del FMMD** pidiendo a los Estados que designen un Comité Técnico sobre Migración y Desarrollo (CTMD), compuesto por organismos estatales pertinentes, que constituiría una interfaz más amplia para el FMMD y un motor para la actuación en el plano nacional en materia de migración y desarrollo, en particular al promover activamente las alianzas y la cooperación con otros Estados.

Para que el FMMD tenga una base financiera más estable, proponemos las siguientes acciones a corto plazo:

- **Llevar a cabo el examen del Marco de Financiación a Largo Plazo del FMMD** que estaba previsto para 2017, para hacer un balance de los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos del Marco de Financiación, identificar los puntos de estrangulamiento y evaluar las necesidades de financiación del FMMD de cara al futuro, incluidas las vías alternativas para movilizar recursos.
- **Aprovechar las iniciativas especiales y los nuevos formatos para generar ingresos** fuera del presupuesto ordinario del FMMD, que podrían, sin embargo, asegurar funciones básicas del FMMD, tales como la gestión de los conocimientos, al generar ingresos para los gastos generales de la Unidad de Apoyo. Un proyecto especial podría ser, por ejemplo, la replicación del formato del Laboratorio Migratorio.
- **Desarrollar las contribuciones en especies de todos los Estados participantes**, así como de otras partes interesadas en el FMMD —por ejemplo, la asunción de los gastos de viaje, la adscripción de expertos, la organización de reuniones o la prestación de servicios profesionales y de conocimientos especializados (gestión de conocimientos, facilitación de reuniones)— para favorecer la identificación al FMMD y reducir las necesidades financieras del Foro.
- **Utilizar incentivos, tales como fondos de contrapartida, para ampliar el círculo de contribuyentes del FMMD:** los financiadores que han financiado durante mucho tiempo el FMMD podrían incentivar a otros para que contribuyan ofreciendo al menos una parte de su apoyo financiero en forma de fondos de contrapartida que se desbloquean solo si otros gobiernos y partes interesadas, como las grandes empresas y ONGI, también hacen contribuciones.

Durante los próximos dos años el FMMD tendrá que evaluar si es necesaria una revisión en profundidad de su modelo de financiación.

- **Estudiar la posibilidad de introducir una cuota anual para todos los Estados participantes en el FMMD** en función de sus ingresos (los países de ingresos altos pagarían la contribución anual más elevada, mientras que los países de ingresos bajos pagarían la mínima) y, eventualmente, de la pertenencia a los grupos decisorios en el FMMD, lo que significaría que los miembros del Grupo Directivo tendrían que abonar unas cuotas de membresía más elevadas, y estarían obligados a pagarlas a tiempo, o correr el riesgo de que su pertenencia al GD fuese suspendida.
- **Planificar con detenimiento una posible transición a cuotas de membresía:** puede ser necesaria una medida provisional para facilitar la prueba de un nuevo modelo de financiación y su transición hacia él. Con este fin, el FMMD podría pedir a los países donantes que le han proporcionado un apoyo financiero significativo durante el pasado

decenio que continúen haciéndolo mientras se prueba e implementa un nuevo sistema de cuotas de membresía.

Para permitir que la Unidad de Apoyo del FMMD desempeñe una creciente variedad de funciones, y que lo haga bien:

- **Reforzar la Unidad de Apoyo del FMMD**, comenzando por examinar su ámbito de trabajo efectivo, clasificar adecuadamente los puestos y considerar las necesidades adicionales de capacidad para facilitar en concreto la gestión de los conocimientos, la divulgación y las comunicaciones.
- **Reexaminar la relación entre la Unidad de Apoyo y la OIM** para garantizar que la UA reciba el apoyo operativo que necesita, y definir claramente su relación con la Red de Migración de las Naciones Unidas, en particular en lo que respecta a la cooperación y, eventualmente, a la dotación conjunta de personal, para el establecimiento del mecanismo de creación de capacidad. A medida que haya más visibilidad sobre la manera en que el FMMD encajará con el resto de la nueva arquitectura del Pacto Mundial, los Estados podrán, a su debido tiempo, considerar una mayor integración de la Unidad de Apoyo en la OIM.