

Documento de referencia¹

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

Sesión de mesa redonda 1.2

Del acuerdo sobre la agenda mundial a su aplicación: planes de acción nacionales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la migración²

Introducción

El 27 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), un ambicioso marco mundial que se aplicará en todos los países durante los próximos 15 años, con objeto de acabar con todas las formas de pobreza, luchar contra las desigualdades, y combatir el cambio climático, sin dejar a nadie atrás. En consonancia con el enfoque universal de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la migración representa un tema transversal en la Agenda 2030, pues se trata de un fenómeno mundial que afecta a todos los países tanto del Norte como del Sur. Por consiguiente, guarda pertinencia con todos estos objetivos y tiene relación con la mayoría de las 169 metas que los componen.

En varias de estas metas las cuestiones migratorias se mencionan de forma específica, como, por ejemplo, la retención del personal sanitario (3.c), las becas internacionales (4.b), la lucha contra la trata de personas (5.2/8.7/16.2), los derechos de los trabajadores migrantes (8.8), las remesas (10.c), la creación de

¹ El presente documento fue preparado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), con aportaciones de los copresidentes de la RT 1.2, Noruega y Bangladesh, y otros miembros del Equipo Gubernamental de la RT, durante y entre las reuniones preparatorias para las sesiones de mesa redonda. El documento tiene por objeto aportar información y estimular el debate de la sesión 1.2 de la Mesa redonda que se celebrará durante la reunión en la Cumbre del FMMD, en junio de 2017. Por lo tanto, no es exhaustivo en su tratamiento del tema y no refleja necesariamente la opinión de los autores, ni la de los organizadores del FMMD, de los gobiernos o de las organizaciones internacionales que participan en el proceso del FMMD.

² Si bien este documento solo se refiere a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), guarda también relación con otros programas pertinentes como la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Nueva Agenda Urbana adoptada en Hábitat III, y otros.

identidad jurídica (16.9), y los datos sobre migración (17.18). Asimismo, la meta 10.7 de los ODS, considerada la piedra angular en la Agenda 2030 en lo que concierne la migración, se refiere a facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, por lo que sirve de meta de referencia en lo atinente a todos los aspectos relacionados con migración en los ODS. El objetivo general consiste en velar por que se aproveche plenamente el potencial de la migración como catalizador del crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, con miras a que los migrantes asuman protagonismo en ese desarrollo, lo que a su vez propiciará el bienestar y la seguridad tanto suyo como de las comunidades.

En septiembre de 2016, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la que se comprometieron a concertar un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada (PMM). Este acuerdo servirá de marco para una cooperación internacional amplia en materia de movilidad humana y, conforme se señala en la resolución sobre Modalidades para las negociaciones intergubernamentales de dicho pacto, “seguirá la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”³. Ello plantea sin embargo dos cuestiones esenciales: i) ¿qué enseñanzas se pueden extraer de la aplicación de los aspectos atinentes a la migración de los ODS y cómo pueden servir de guía para la preparación y ejecución del PMM; y ii) ¿cuál será la naturaleza de las relaciones entre los compromisos de la Agenda 2030 y los asumidos en el marco del PMM?

Con este documento se pretende estimular las reflexiones sobre las posibles sinergias e interrelaciones entre el PMM y la Agenda 2030. Con esa finalidad en dicho documento:

- I. se hace balance de las enseñanzas extraídas de la aplicación de las metas de los ODS relacionadas con la migración, en el plano mundial, regional, nacional y local, y se aborda el modo en que pueden sustentar el proceso del PMM;
- II. se reflexiona sobre la manera en que la Agenda 2030 puede marcar el camino para el PMM, y a su vez el PMM facilitar el cumplimiento de los aspectos de los ODS relacionados con la migración;
- III. se presentan propuestas de medidas concretas.

Así, la principal finalidad de este documento consiste en fomentar la reflexión sobre los mejores cauces para aprovechar los mecanismos existentes y evitar la duplicación en el contexto de la aplicación de los ODS y la elaboración del PMM.

1. Cuestiones esenciales: los aspectos más importantes en el debate político

¿Qué enseñanzas se pueden extraer de la aplicación de las metas referentes a la migración de los ODS?

Dos años después de la aprobación de la Agenda 2030, muchos países han acometido la ejecución de sólidos planes de acción para: i) vincular los planes y marcos nacionales existentes con los ODS; ii)

³ A/RES/71/280

definir el sistema institucional que apoyará la aplicación y el seguimiento de los ODS y promover la coherencia de las políticas entre los diversos sectores y niveles de gobierno; iii) formular proyectos a largo plazo que abarquen toda la duración de la Agenda 2030; y iv) contribuir a los progresos de los ODS y comprobarlos. Ya se pueden, por lo tanto, extraer algunas enseñanzas de la experiencia hasta ahora adquirida.

A- Necesidad de fomentar la concienciación y desarrollar capacidades

La migración es un tema ampliamente tratado en la Agenda 2030. Es uno de los diversos aspectos transversales que los gobiernos deberán tener en cuenta en la formulación de las estrategias dirigidas a la consecución de los ODS. Las campañas de concienciación pública que cuenten con la participación de múltiples partes interesadas, y el uso de la tecnología y de los medios sociales para que la población se interese por los ODS, han de incorporar las cuestiones migratorias de un modo más patente. La capacitación y los talleres impartidos a funcionarios y personal técnico de los organismos gubernamentales, los parlamentarios, alcaldes y otros interlocutores fundamentales para que se familiaricen con la Agenda 2030 deberían integrar este tema de manera más sistemática en sus materiales y presentaciones.

Es esencial fomentar la sensibilización y comprensión del papel de la migración en la Agenda 2030, pues es una de las cuestiones transversales con pertinencia en casi todas las metas de los ODS, y no solo para las que la mencionan de modo específico. Si bien la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR, por sus siglas en inglés) y otros organismos del Grupo Mundial sobre Migración (GMM) han emprendido algunas campañas de concienciación, el diálogo entre las partes interesadas y los gobiernos nacionales, regionales y locales, o en el seno de estos, reviste mayor importancia para determinar las necesidades individuales de los Estados y proporcionar apoyo político y técnico. Para velar por que la migración no se pierda entre la multitud de otros temas por tratar, es esencial elaborar y difundir material docente e informativo al respecto. Los materiales de capacitación y otras herramientas de comunicación preparadas por los Estados miembros y los organismos de las Naciones Unidas que proponen la migración en la implementación de los ODS deben ser más ampliamente divulgados, con miras a fomentar el aprendizaje entre pares y las buenas prácticas.

Del mismo modo, una vez aprobado, el PMM debería llevar aparejado un conjunto de instrumentos concretos que fortalezcan la capacidad de los Estados miembros de aplicar políticas, medidas y programas específicos encaminados a lograr una migración segura, ordenada y regular. Además de la organización de talleres y de actividades de formación, cabría considerar de modo general la creación de instituciones y el fomento de la capacidad, haciendo hincapié en las concordancias entre los ODS y el PMM.

B- Necesidad de contextualizar los compromisos

Una característica destacada de la Agenda 2030 es que sus compromisos mundiales deben ser asumidos como propios y contextualizados por los gobiernos nacionales y locales. Se pide a los países que establezcan prioridades y adapten la lista de los ODS, sus metas e indicadores a los contextos nacionales y locales. En consecuencia, varios países han incluido la migración en sus planes nacionales y locales para la aplicación de los ODS. En países como Marruecos, la experiencia ha demostrado que la integración de

la movilidad humana en las estrategias nacionales de desarrollo requiere que se lleven a cabo en el ámbito nacional amplias deliberaciones con las organizaciones de la diáspora, los inmigrantes, la sociedad civil y los gobiernos locales. En otros países, como Bangladesh, Ecuador, Jamaica, Kirguistán, Moldova, Serbia y Túnez, se han entablado diálogos similares.

Asimismo, el proceso del PMM se centrará en compromisos universales aplicables por igual a países con contextos políticos, económicos y migratorios diferentes. Es importante que los Estados traspongan estos compromisos en prioridades nacionales. Para apoyar los esfuerzos nacionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIM han preparado una nota orientativa general relativa a la integración de la migración y los desplazamientos en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), en el marco del Grupo de Trabajo sobre la incorporación de la migración del GMM y en consulta con sus miembros. Esta nota se basa en el manual del GMM sobre la incorporación de la migración en la planificación del desarrollo, elaborado en 2010.

Por lo general, el proceso comienza con una evaluación de los planes de desarrollo nacionales y subnacionales con respecto de las metas de los ODS referentes a la migración. Estas evaluaciones facilitan la identificación de las que no se han priorizado en los planes generales y sectoriales vigentes, pese a que se deberían tener en cuenta. El marco interconectado de los ODS proporciona una plataforma que permite reforzar los efectos positivos de la migración y reducir al mínimo la vulnerabilidad y los riesgos conexos.

C- Necesidad de perfeccionar los mecanismos de seguimiento mediante mejores métodos de recopilación y análisis de datos

En los últimos dos años se ha progresado respecto de los indicadores referentes a la migración. Sin embargo, aún escasean los datos sobre la migración en comparación con algunas de las otras cuestiones fundamentales contempladas en la Agenda 2030. En el ámbito mundial, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sostenible ha aprobado varios indicadores relacionados con la migración. Entre los adoptados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2016, solo el relativo a la meta 8.8 sobre los derechos de los trabajadores migrantes, especialmente las mujeres migrantes, tiene una metodología plenamente establecida (nivel I). Los indicadores sobre los costos de contratación, las políticas migratorias y la trata de personas están clasificados en el nivel II, (conceptualmente claros, con una metodología establecida y estándares disponibles, aunque los países no produzcan datos con regularidad), o nivel III (no se dispone ni de metodología ni de estándares establecidos, en desarrollo o probados)⁴. El propio Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) presta cada vez más atención al examen y la aplicación de los ODS relativos a la migración y ha establecido, en particular, el Grupo de trabajo ad hoc sobre la Agenda 2030 y el pacto mundial sobre migración⁵.

⁴ Véase https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-04/Tier%20Classification%20of%20SDG%20Indicators_21%20Dec%20for%20website.pdf (solo en inglés).

⁵ Creado como “Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Agenda 2030” en 2016.

Varias iniciativas nuevas han dado resultados promisorios. Respecto del ODS 3, se ha diseñado un cuestionario relativo a la salud en el marco del Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX), para recabar información sobre las siete áreas de este índice, con miras a realizar un seguimiento de las políticas que afectan a la integración de los migrantes en 38 países de Europa, Asia, Norteamérica y Oceanía. Este cuestionario se basa en un proceso de consultas que contó con la participación de investigadores, organizaciones intergubernamentales (OIG) y no gubernamentales (ONG) y un amplio conjunto de especialistas en prestación de servicios de salud destinados a los migrantes. El cuestionario mide la equidad de las políticas en relación a cuatro vertientes: i) el derecho de los migrantes a beneficiarse de servicios de salud; ii) la accesibilidad a los servicios de salud para los migrantes; iii) la atención a las necesidades de los migrantes; y iv) las medidas pertinentes para lograr el cambio. El proyecto se lleva a cabo con la colaboración de la OIM, el Migrant Policy Group y la Acción COST IS103 “*Adaptación de los servicios de salud europeos a la diversidad*”, y está financiado por la Comisión Europea (CE).

El Informe elaborado por el Sr. Sutherland destaca asimismo el papel protagonista que le puede incumbir al Centro de Análisis de Datos sobre la Migración Mundial de la OIM en Berlín, que realiza investigaciones independientes para ofrecer asesoramiento sobre políticas. En concreto, la labor realizada por la OIM y la Unidad de Inteligencia de *The Economist* sobre el índice de gobernanza de la migración de la OIM puede ayudar a los gobiernos en el seguimiento de sus políticas migratorias, con miras a alcanzar la meta 10.7 de los ODS. Esta herramienta elude una comparación innecesaria entre los Estados, que pueden utilizarla voluntariamente para evaluar su sistema de políticas migratorias en el contexto del PMM.

Cabe esperar que el proceso del PMM se pueda beneficiar de algunas de las nuevas iniciativas prometedoras que dimanen del empeño en contar con sólidos mecanismos de seguimiento y revisión de los ODS, además de enriquecerlas, para agilizar aún más el trabajo dedicado a mejorar la calidad, disponibilidad y oportunidad de los datos de migración, con vistas a facilitar a los responsables de la formulación de políticas la adopción de decisiones fundadas en datos fehacientes.

D- Necesidad de integrar la migración en cada sector y en todos los niveles de gobierno

Una política de migración bien gestionada exige la integración de las cuestiones migratorias en la planificación del desarrollo. En ese aspecto, cabe mencionar entre los ejemplos pertinentes los casos de Sri Lanka y Tailandia que han incluido la migración en sus políticas sectoriales relacionadas con la salud, y aplican un enfoque intersectorial para atender a la salud de los migrantes. Con objeto de coordinar los numerosos sectores que participan en la promoción de la salud de los migrantes y de las familias que dejaron atrás, Sri Lanka ha adoptado un marco de coordinación interministerial e interinstitucional destinado a fortalecer y apoyar la política nacional sobre salud de los migrantes. Tailandia ha logrado que la cuestión de los migrantes en las políticas de salud se considere tanto un programa nacional, como una de las prioridades regionales en el Programa de Desarrollo de la Salud posterior a 2015 de la ASEAN.

En Zambia, se elaboró un plan de acción nacional para abordar la migración mixta e irregular. Las medidas prioritarias incluyen el apoyo a las comunidades y la formación de grupos competentes para la coordinación de áreas temáticas en diversos planos, la aplicación de instrumentos de protección, la

capacitación para abordar la migración mixta e irregular, la mejora de la recopilación y la gestión de datos, y el desarrollo de mecanismos que faciliten alternativas a la detención. Israel ha desplegado esfuerzos considerables en materia de integración, mediante la preparación de su Programa *Ulpan*, que consiste en programas intensivos de estudio de la lengua hebrea dirigidos a los nuevos inmigrantes que suelen alojarse en [centros de absorción](#) a lo largo del país.

Asimismo, el Programa mundial conjunto OIM-PNUD para la incorporación de la migración en las estrategias nacionales (2011-2018), financiado por Suiza, trabaja con los gobiernos al objeto de incluir la migración en la planificación del desarrollo nacional, y contribuye a que los equipos de la ONU en los países apliquen enfoques coherentes en materia de migración y desarrollo. Actualmente, el programa se ejecuta en ocho países: Bangladesh, Ecuador, Jamaica, Kirguistán, Moldova, Marruecos, Serbia y Túnez.

Con objeto de agilizar la implementación de los ODS en el ámbito nacional, se llevaron a cabo unas 11 misiones en el marco de la estrategia de integración, aceleración y apoyo a las políticas (MAPS, por sus siglas en inglés) en 2016, y se prevé la ejecución de otras 40 en 2017. Estas misiones han servido para elaborar hojas de ruta que apoyen a los gobiernos en la identificación y adaptación de los ODS con arreglo a su contexto nacional. Los planes incluyen: convergencia mediante evaluaciones integradas rápidas, acuerdos institucionales para promover la coherencia y la coordinación, promoción, financiación, recopilación de datos y presentación de informes, y oportunidades de aceleración para lograr mayor incidencia. Las partes interesadas reconocen que es fundamental tener en cuenta las cuestiones migratorias en esos procesos. Por ejemplo, estas cuestiones se plantearon durante la misión MAPS en Jamaica, respecto de la importancia de los bonos de la diáspora para financiar la aplicación de los ODS. En Mauricio, el tema giró en torno al aumento del acceso a mano de obra calificada para asegurar el crecimiento económico. Dicho esto, aún queda por hacer para que la migración se incluya de modo sistemático en el proceso de aceleración de los ODS.

Aprovechando las enseñanzas extraídas, la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD), proporciona apoyo técnico y financiero a nivel local a través de 16 proyectos en ocho países beneficiarios, con miras a reforzar los proyectos locales existentes en materia de migración y desarrollo, y fomenta la incorporación de las cuestiones migratorias en los planes locales y nacionales, con el fin de mejorar la gobernanza de la migración en aras del desarrollo.

2. Principales controversias: conflictos de intereses y opiniones divergentes

Vinculación entre el Pacto Mundial, los ODS y otros marcos para el desarrollo

A la luz de estas experiencias, los gobiernos se enfrentarán a la tarea crucial de definir sus relaciones e interconexiones con la Agenda 2030 y otros marcos fundamentales cuando desarrollen el PMM. Se trata de una cuestión crítica desde una perspectiva tanto operacional —en términos de asegurar una acción coherente y complementaria en el ámbito nacional— como institucional de cara al sistema internacional. Por ejemplo, la naturaleza de la relación podría conllevar implicaciones para la metodología aplicada en los debates de seguimiento y examen, y la incorporación de estos en los mecanismos existentes, con miras a evitar sobrecargar a los Estados, entre otros aspectos. En esencia, es probable que el PMM ejerza una

influencia considerable en la definición del modo de abordar los elementos sustantivos de la migración desde una perspectiva conceptual.

Respecto de su ejecución, el PMM puede brindar un medio para estructurar y presentar pasos concretos con miras a alcanzar los ODS. Todas las medidas que se adopten para cumplir con el programa del pacto ayudarán a los países a aplicar las metas de los ODS referentes a la migración. En contrapartida, todas las acciones emprendidas para cumplir con los aspectos migratorios de los ODS contribuyen a lograr una migración segura, ordenada y regular, un concepto primordial en todas las cuestiones migratorias de la Agenda 2030.

Habida cuenta del vínculo natural que une los dos procesos, cuando se establezcan los mecanismos de seguimiento y examen del PMM, resultará esencial aprovechar y complementar los que fueron creados para los ODS. En ese sentido, la demanda recurrente de fortalecer la capacidad de recopilación y análisis de los datos de migración será decisiva. En su búsqueda de nuevas fuentes y usos innovadores de los datos de migración, el PMM puede ofrecer a los Estados nuevas posibilidades para evaluar su progreso respecto de las cuestiones migratorias contempladas en los ODS.

Asimismo, se podría dar impulso político y dedicar atención a cuestiones nuevas, emergentes o en constante evolución, como los migrantes en situaciones vulnerables o los vínculos entre la migración, el medio ambiente y el cambio climático. Al respecto, el PMM podría brindar la oportunidad de debatir cuestiones aún no abordadas en los ODS u otros marcos, con el fin de fomentar una reflexión más cabal y exhaustiva sobre todas las dimensiones de la migración.

El marco que dimane de las negociaciones del PMM puede ayudar a la elaboración de informes anuales (sobre las metas pertinentes de los ODS) o cuatrienales (sobre la meta 10.7) sobre los progresos realizados por la comunidad internacional hacia la consecución de una migración más segura, ordenada y regular que beneficie tanto a los migrantes como a la sociedad, para presentarlos al Foro Político de Alto Nivel (HLPF). La creación de mecanismos de seguimiento y examen que permitan informar con regularidad sobre los avances conseguidos respecto de los compromisos relacionados con la migración contribuiría a que, al aplicarse, el Pacto Mundial y los ODS se refuercen mutuamente.

3. Propuestas de acción

A la luz de este breve examen, cabe recomendar que:

- a. los miembros del FMMD fomenten el diálogo entre las partes interesadas y los gobiernos nacionales, regionales y locales, o en el seno de estos, para determinar las necesidades y carencias individuales de los Estados, con miras a elaborar los planes de acción y las políticas nacionales en materia de migración;
- b. los miembros del FMMD participen en la preparación y difusión de material informativo y docente sobre los ODS y su divulgación, velando por mantener su vinculación con el PMM;
- c. se intensifique el empeño en mejorar la recopilación, el análisis y el uso de datos, con miras a ayudar a los encargados de la formulación de políticas a que adopten decisiones fundadas en datos fehacientes y orientar el debate en torno a los ODS y el PMM. Por ejemplo, los países podrían elaborar “planes relativos a los datos sobre la migración”.

- d. se identifiquen enfoques más sistemáticos, con objeto de incluir la migración en los planes de acción nacionales y locales sobre los ODS y los planes de desarrollo nacional y de los MANUD, en particular en el contexto de las misiones MAPS, y, cuando existan dichos enfoques, difundirlos como las mejores prácticas que son;
- e. se establezca una vinculación directa entre los exámenes temáticos de los ODS relacionados con la migración y el mecanismo de seguimiento y examen de los compromisos del PMM;
- f. se pueda recurrir al mecanismo de seguimiento y examen del PMM para la elaboración de informes anuales o cuatrienales sobre el estado de la gobernanza de la migración dirigidos al Foro Político de Alto Nivel.

4. Preguntas orientativas para la mesa redonda de la reunión en la Cumbre del FMMD

- A la luz de los procesos de aplicación de los ODS que ya están en marcha ¿cuáles son las mejores prácticas de los Estados miembros del FMMD en lo referente a la integración de las cuestiones migratorias en la aplicación de los objetivos y las metas?
- ¿Cuáles son las buenas prácticas, eficientes y eficaces, en materia de mecanismos de coordinación entre ministerios o instancias gubernamentales centrales y locales, que se pueden compartir? ¿Cuán eficaz resulta el establecimiento de un mecanismo de coordinación de la migración específico para la aplicación de los ODS?
- ¿Cuáles son las medidas específicas adoptadas en el plano nacional para alcanzar las metas 10.7, 10.c, 3.8, 3.c, 4.b, 8.8, 16.9 y 17.18 y, de estas, cuáles de las aplicadas en el marco de las asociaciones de migración (Norte-Sur/Sur-Sur) se podrían reproducir? ¿Qué medidas generales se han adoptado para integrar las políticas migratorias y proteger en particular a los grupos vulnerables de migrantes, sobre todo a las mujeres y las niñas?
- ¿Qué recomendaciones se pueden dirigir al Foro Político de Alto Nivel sobre la aplicación de los ODS relacionados con la migración?
- ¿Cómo se debería vincular el PMM a la Agenda 2030 y a otros marcos conexos?
- ¿De qué manera podría efectuarse el seguimiento y la medición de la aplicación de políticas que faciliten una “migración segura, regular, ordenada y responsable”, incluida la migración planeada y bien gestionada?
- ¿Cómo asegurar que los mecanismos del PMM contribuyen directamente a los sistemas de seguimiento y presentación de informes de la Agenda 2030?