International Organization for Migration (IOM)

The UN Migration Agency

Diálogo Internacional sobre la Migración 2018
Hacia una gobernanza eficaz de la migración: alianzas para el fomento de capacidades

8 y 9 de octubre de 2018, Sala de Conferencias XVIII, Palacio de las Naciones, Ginebra

Síntesis de conclusiones

El fomento y el intercambio de capacidades hacen necesaria la participación de un amplio espectro de interlocutores —entre ellos los gobiernos, las autoridades locales y las organizaciones internacionales y regionales—, así como la formulación de diversas actividades centradas en distintos niveles y esferas de acción. Como se señaló en esta sesión del Diálogo Internacional sobre la Migración (en lo sucesivo, el Diálogo), el fomento de capacidades en el contexto de la migración podría abarcar, entre otras cosas, la recopilación y el análisis de datos; la protección de los derechos de los migrantes; el refuerzo de los sistemas de gestión de fronteras; el cumplimiento de las obligaciones internacionales; la participación en la coordinación y el diálogo transfronterizos; y la contribución a enfoques de formulación de políticas que abarquen todas las esferas de gobierno y a la sociedad en su conjunto. En esta sesión del Diálogo se estudiaron formas de definir y abordar las necesidades y prioridades de los Estados y otras partes en materia de fomento de capacidades, en el marco del Pacto Mundial para la Migración.

En el transcurso de los dos días que duró esta sesión del Diálogo, se celebró un debate fecundo acerca del modo de reforzar las capacidades en todos los niveles. Tras la apertura de la reunión, los discursos principales pronunciados por el Director General, la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional y el Presidente del Consejo de la OIM, y una breve presentación introductoria, se celebraron seis sesiones temáticas centradas en aspectos más específicos. En la sesión 1 se examinaron los marcos y procesos de fomento de la capacidad a escala mundial a efectos del fortalecimiento de la gobernanza de la migración. En las sesiones 2, 3 y 4 se debatió acerca de las iniciativas de fomento de la capacidad y de coordinación en las Naciones Unidas, en las regiones, y entre los Estados, respectivamente, y se presentaron ejemplos de cada caso. La sesión 5 estuvo centrada en la tarea de medir la incidencia de las iniciativas de fomento de la capacidad. Por último, en la sesión 6 se examinaron importantes cuestiones que gravitaban en torno a la sostenibilidad del financiamiento de dichas iniciativas. También se celebró otra sesión en la que los migrantes pudieron expresarse y poner de relieve sus contribuciones a los debates sobre la creación de capacidades.

En los seis paneles participaron 36 oradores y moderadores que representaban a un conjunto equilibrado de responsables de la formulación de políticas y expertos en materia de asociaciones y gobernanza de la migración. Los paneles estuvieron compuestos de manera que hubiera una representación equilibrada entre los géneros y las zonas geográficas; los oradores y moderadores, de los cuales 16 eran mujeres, procedían de casi todas las regiones del mundo. Tras cada panel se celebraron sesiones interactivas para la formulación de preguntas y observaciones, en las que muchos representantes estatales y no estatales compartieron sus experiencias en relación con el fomento de capacidades. En total, hubo más de 40 intervenciones de la sala.

En sus observaciones preliminares, el Director General de la OIM, Sr. António Vitorino, destacó la importancia del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular para fortalecer la gobernanza de la migración:

> *El Pacto ofrece un nuevo punto de referencia para todos los interlocutores que trabajan en el ámbito de la migración, incluida la propia OIM. Aunque no sea jurídicamente vinculante, el Pacto es un marco integral que brinda, tanto a los agentes estatales como no estatales, los principios rectores necesarios para la cooperación y la responsabilidad compartida en el ámbito de la migración.*

El Director General señaló varios medios por los que se reforzarían las capacidades a efectos de una aplicación eficaz del Pacto. En primer lugar, el establecimiento de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración tendría un efecto transformador en la coordinación de medidas dentro de las Naciones Unidas para apoyar los esfuerzos de los Estados y otros agentes pertinentes. En segundo lugar, el Pacto propugna el uso de un mecanismo de creación de capacidad, con un fondo de puesta en marcha, para abordar proactivamente los objetivos enunciados en él. El Director General resaltó que, para ser eficaz, tal mecanismo requeriría un financiamiento sustancial de una variedad de fuentes. Si bien destacó la preeminencia de los Estados en la aplicación del Pacto, el Sr. Vitorino también resaltó que "*los gobiernos en todos los niveles dependen de la experiencia y la colaboración de la sociedad civil, incluidas las principales ONG, el mundo académico, los sindicatos, los grupos de empleadores y, con cada vez más frecuencia, el sector privado*". Aunando esfuerzos, todos estos interlocutores podrían contribuir a una iniciativa más proactiva, orientada a definir soluciones nuevas e innovadoras, así como a fomentar la capacidad de aprender tanto de los éxitos como de los fracasos para consolidar las políticas existentes.

La Sra. Louise Arbour, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional, agradeció a la OIM y a los organizadores del Diálogo esta oportunidad de reunirse con los Estados Miembros y las partes interesadas. Profundizó en la cuestión de cómo el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto ayudaría a los Estados y las demás partes interesadas a fomentar la capacidad y reforzar la gobernanza de la migración. Asimismo, señaló que la OIM fungiría como coordinadora y secretaría de la Red, aprovechando los conocimientos técnicos y la experiencia del resto del sistema de las Naciones Unidas. La Red fundamentaría su labor en la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y se ajustaría a la reorientación del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. El mecanismo de creación de capacidad contemplado en el Pacto constaría de tres partes, a saber, un fondo de puesta en marcha, un centro de enlace y una

plataforma de conocimientos. Por último, la oradora subrayó que "*en todas las etapas, la Red debía priorizar el apoyo a la aplicación del Pacto por parte de los Estados Miembros*". A tal efecto, la Red tendría que ser eficaz, atenerse a sus cometidos y evitar la duplicación de los esfuerzos con los distintos organismos. También debía colaborar con grupos ajenos a las Naciones Unidas.

El Sr. Juan Eduardo Eguiguren, Representante Permanente de Chile y Presidente del Consejo de la OIM, concluyó las presentaciones introductorias resaltando la necesidad de forjar alianzas y poniendo de relieve la pertinencia de esta sesión del Diálogo ante el estado actual del proceso del Pacto Mundial para la Migración. Afirmó que el fomento de capacidades no solo era necesario para los gobiernos; otras partes interesadas también debían reforzar sus capacidades para colaborar con los gobiernos en la aplicación del Pacto. Por otra parte, el Sr. Eguiguren hizo suyas las declaraciones de los oradores anteriores en el sentido de que la participación de una amplia gama de partes interesadas era indispensable. Además, dijo que no solo los países en desarrollo, sino también los países desarrollados, necesitaban fortalecer sus capacidades para gestionar la migración y aprender de las muchas prácticas exitosas que se aplicaban en los países en desarrollo. Por último, destacó que este era precisamente el propósito del Diálogo: permitir que los Estados y otros agentes de los países desarrollados y en desarrollo aprendieran unos de otros e intercambiaran experiencias.

Tras la apertura de la reunión, el Sr. Azzouz Samri, Jefe de la División de Órganos Rectores, hizo una breve presentación en la que habló acerca del papel del Diálogo en el fomento de las capacidades de los Estados y otros agentes del ámbito de la migración. Este foro, el más antiguo para el diálogo sobre políticas migratorias, estaba abierto a los Estados Miembros y Observadores, así como a las organizaciones internacionales y no gubernamentales, los migrantes, las diásporas, el mundo académico y el sector privado. El Sr. Samri explicó el objetivo del Diálogo de fomentar las capacidades y señaló que, desde su establecimiento en 2001, el Diálogo había brindado a miles de expertos y responsables de la formulación de políticas en todos los niveles (local, regional y mundial) y todos los sectores pertinentes la oportunidad de intercambiar prácticas y formular recomendaciones sobre una multitud de aspectos relacionados con la migración y sus vínculos con otros ámbitos normativos. El orador concluyó señalando que el Pacto Mundial para la Migración ofrecía una oportunidad para reflexionar sobre la mejor manera de mantener la valía del Diálogo ante los Estados Miembros y otras partes interesadas.

Sobre la base de las deliberaciones celebradas en el transcurso de los dos días que duró el evento, a continuación se sintetizan las principales conclusiones y esferas de convergencia.

La migración es una cuestión transversal y compleja que requiere la colaboración en las distintas esferas normativas para fomentar la capacidad de un amplio espectro de interlocutores a fin de garantizar una acción coherente. Los oradores subrayaron sistemáticamente la naturaleza multidimensional de la migración y la necesidad de crear capacidad para abordar la relación entre la migración y otras cuestiones transnacionales. Muchos oradores compartieron la opinión de la Sra. Liduvina Magarin, Viceministra para los Salvadoreños en el Exterior, de que la capacidad y la gestión de la migración estaban entre los retos más acuciantes en el mundo actual.

Las actividades de fomento de capacidades en el ámbito de la migración deben incorporarse en todos los niveles de formulación de políticas, en una serie de ámbitos específicos, como la gestión de fronteras, los derechos humanos, el desarrollo, la seguridad humana y nacional, y el medio ambiente, entre otros. Ello requiere un enfoque de gobierno integral que propugne la inversión en el fomento de capacidades entre múltiples organismos que se ocupan de la migración o cuentan con la experiencia pertinente en esta esfera. El Sr. Ambet Yuson, Secretario General de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM), destacó que los derechos humanos y el estado de derecho debían estar en el centro de la creación de capacidades en materia de migración. Los derechos humanos y laborales eran sistemáticamente vulnerados y, a menudo, los trabajadores migrantes no podían ejercer el derecho a sindicarse a raíz de su condición. El Sr. Yuson citó ejemplos que podían servir de modelo para otros. Por ejemplo, en Qatar, la ICM había logrado negociar nuevas normas para los trabajadores del sector de la construcción, y había concertado acuerdos con empresas de Qatar. Entre los temas que se abordarían en dichos acuerdos cabía destacar las normas de salud y seguridad; el establecimiento de comités de trabajadores para la presentación de quejas laborales; y las prácticas justas de contratación.

Otros oradores, como el Sr. Martin Chungong, Secretario General de la Unión Interparlamentaria (UIP), también subrayaron que la respuesta a las necesidades de las poblaciones particularmente vulnerables debía ocupar un lugar central en las actividades de fomento de capacidades. Tanto él como otros oradores describieron la polarización y politización de la migración, que azuzaban un discurso que eludía los hechos en favor de los fines políticos. La Unión Interparlamentaria había elaborado un manual sobre migración, derechos humanos y gobernanza (en cooperación con el ACNUDH y la OIT) que incorporaba los derechos de los migrantes en la legislación nacional. Por otra parte, el orador sostuvo que la responsabilización parlamentaria respecto de las políticas migratorias era necesaria a efectos de un marco normativo coherente. Con miras a incentivar la cooperación entre parlamentarios, la Unión Interparlamentaria había aprobado una resolución sobre el fortalecimiento de la cooperación interparlamentaria en el contexto del Pacto Mundial para la Migración. Este instrumento contaba con el pleno respaldo de la comunidad parlamentaria.

Si bien los Estados son los principales responsables de gestionar la migración, los participantes señalaron que no serían tan eficaces sin la concertación de alianzas. Muchos oradores destacaron la importancia que revestía la cooperación de otros Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y, sobre todo, las organizaciones de migrantes y de las diásporas. Cada uno de estos agentes debía fortalecer su propia capacidad para abordar la complejidad inherente a los movimientos de personas. También era preciso alentar y reforzar la responsabilidad de las personas que se beneficiaban de los programas de creación de capacidades, haciéndolos partícipes de todas las etapas del diseño y la formulación de programas. Como señaló uno de los oradores, "*la función y la contribución de las organizaciones de las diásporas al desarrollo en general y al fomento de capacidades en particular (...) deben reconocerse y promoverse para maximizar los beneficios*".

El Sr. Juan José Gómez Camacho, Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York y cofacilitador del Pacto Mundial para la Migración subrayó que este

instrumento contemplaba justamente el tipo de mecanismo necesario para alcanzar esos objetivos, y señaló que el mecanismo de creación de capacidad sería inclusivo, eficaz y fácil, estaría bien definido y exento de trámites excesivamente burocráticos.

El sistema de las Naciones Unidas debería seguir fomentando la capacidad de los Estados y de los interlocutores pertinentes en materia de gobernanza de la migración. La aplicación del Pacto Mundial para la Migración requerirá sinergias y herramientas consolidadas para evaluar las necesidades y fomentar la capacidad en las esferas clave identificadas en el acuerdo. En la primera sesión, el Sr. El Habib Nadir, Secretario General del Ministerio Delegado encargado de los Marroquíes Residentes en el Extranjero y Asuntos de Migración, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Copresidente del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), reiteró que el fomento de capacidades era multidimensional, por lo que era preciso movilizar a todas las partes interesadas. Las Naciones Unidas tenían un papel especial que desempeñar en este sentido. Los oradores del panel y de la sala expresaron su acuerdo con esta afirmación, y apoyaron la decisión de las Naciones Unidas de constituir la Red Mundial sobre la Migración para ayudar a los Estados en la aplicación del Pacto Mundial para la Migración. También dieron las gracias a la OIM por haber aceptado las funciones de coordinación y secretaría.

Un orador señaló que parecía haber consenso en que era necesario reforzar de la coordinación interinstitucional, lo que a su vez promovería las sinergias, acrecentaría la eficiencia y evitaría la duplicación de esfuerzos. También se coincidió en que el mecanismo de creación de capacidad contemplado en el Pacto Mundial para la Migración era un avance concreto hacia el acertado fortalecimiento de la capacidad y la coherencia normativa. Por otra parte, había múltiples organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas que estaban en condiciones de prestar asistencia. La Sra. Soumya Swaminathan, Directora General Adjunta para Programas de la Organización Mundial de la Salud, señaló que la OMS podía ayudar a los ministerios para responder de manera más eficaz a las necesidades de los migrantes en materia de atención de la salud, así como a los efectos de la migración en general, proporcionando datos e indicadores sobre sus necesidades en materia de salud, distribuyendo conjuntos de herramientas para evaluar las repercusiones y los resultados en el ámbito de la salud, ofreciendo modelos para la reconversión de los profesionales de la atención de la salud, y proporcionando información de interés para la detección de la tuberculosis y el VIH, y la realización de pruebas para las enfermedades no transmisibles. El Sr. Sikander Khan, Director de la Oficina de Director de Programas de Emergencia (EMOPS) del UNICEF en Ginebra, habló acerca de las ventajas que entrañaba la colaboración entre el UNICEF, la OIM y el ACNUR para la elaboración de modelos orientados a fortalecer la protección de los menores en situaciones de migración. Si bien las Naciones Unidas debían ser intervinientes de último recurso, podían ayudar a los Estados y a otras partes interesadas a fortalecer las capacidades regionales, nacionales y locales. A modo de ejemplo, señaló la necesidad de consolidar la política y los procedimientos para determinar el interés superior del niño, capacitar al personal de gestión de fronteras en materia de políticas de protección para que tuvieran debidamente en cuenta las necesidades de los menores, e intensificar la cooperación en materia de protección de los menores en el ámbito de la gestión de fronteras. Por último, el Sr. Khan señaló que era preciso disponer de datos desglosados por edad

para garantizar una protección adecuada de los menores, ya que, en palabras suyas, "*lo que no contamos no cuenta*".

Los oradores destacaron la necesidad de fomentar capacidades en materia de migración en consonancia con otras iniciativas importantes de las Naciones Unidas, como la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la reforma y el financiamiento del sistema de desarrollo y la seguridad humana. También hicieron hincapié en que el fomento de capacidades era primordial en el terreno, y expresaron satisfacción por el hecho de que la Red Mundial sobre la Migración fuera a cobrar forma en paralelo con los cambios estructurales de las Naciones Unidas en el terreno relacionadas con el desarrollo. El Sr. Jürg Lauber, Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas en Nueva York y cofacilitador del Pacto Mundial para las Migraciones, formuló una observación importante, a saber, que el sistema de las Naciones Unidas debía responder a las solicitudes de los Estados Miembros basadas en la demanda. Los oradores también instaron a las Naciones Unidas a brindar sus conocimientos especializados no solo a los organismos gubernamentales nacionales, sino también a los parlamentarios, los gobiernos locales (haciendo referencia al foro de alcaldes), la sociedad civil y las organizaciones de migrantes y las diásporas, y, al mismo tiempo, hacer participar a todos estos agentes en el intercambio de prácticas óptimas y crear capacidades en beneficio de otras entidades. Muchos de los oradores describieron positivamente sus interacciones con las iniciativas de fortalecimiento institucional de la OIM.

La Sra. Roula Hamati, Representante del Grupo de Trabajo sobre la Aplicación del Pacto Mundial para la Migración y Coordinadora del Centro Interregional para los Refugiados y Migrantes, centró su intervención en el importante papel que desempeña la sociedad civil, en colaboración con las Naciones Unidas, en la creación de capacidades. El Grupo de Trabajo sobre la Aplicación del Pacto Mundial para la Migración estaba integrado por 20 representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil y de la OIM. Se había establecido por un periodo determinado y ofrecía propuestas específicas para la participación de la sociedad civil en la aplicación, también en el campo de la creación de capacidades. La oradora señaló asimismo que había numerosas prácticas óptimas que debían servir de base para que la sociedad civil siguiera participando en la aplicación del Pacto.

Los mecanismos y marcos de asociación regionales son valiosos para facilitar la creación de capacidades en el ámbito de la migración en general y la aplicación del Pacto Mundial para la Migración en particular. El Sr. Joseph Kofi Teye, Director del Centro de Estudios sobre Migración de Ghana, inauguró la sesión consagrada a este tema recordando a los participantes la importante función que ejercían las asociaciones regionales y los mecanismos consultivos en el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros. A su vez, en el panel se expusieron numerosos ejemplos sobre los medios por los que las organizaciones regionales estaban apoyando o facilitando iniciativas innovadoras.

El Sr. Tomás Boček, Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para las Migraciones y los Refugiados, destacó que "*una gobernanza de la migración sostenible, fiable y viable, y cualquier estrategia de gestión, deben tener como eje principal la protección de los derechos humanos*". El Representante Especial describió los esfuerzos del Consejo por elaborar un plan de acción para la protección de los menores refugiados y migrantes, que se

estaba aplicando actualmente y servía de marco para las actividades del Consejo de Europa en esta esfera. Dicho plan de acción podía ofrecer una valiosa contribución a los Estados miembros del Consejo, pero también podía replicarse en otras regiones y en la comunidad internacional en su conjunto a fin de garantizar la aplicación práctica del Pacto Mundial para la Migración.

Asimismo, el Sr. Deogratius J. Dotto, Primer Secretario del Departamento de Cooperación Multilateral, Ministerio de Relaciones Exteriores de Tanzanía, informó a los presentes que la Unión Africana había adoptado un marco de política migratoria para aprovechar los beneficios de la migración. Este marco impartía orientaciones a los Estados acerca de los elementos que debía comprender un marco nacional. El orador presentó el Centro de Fortalecimiento Institucional para África, que se había creado a petición de los Estados Miembros africanos de la OIM y cuyo mandato consistía en fomentar la capacidad de gestión de la migración de los Estados Miembros africanos, promover la gobernanza integral de la migración y facilitar una amplia gama de proyectos y cursos de capacitación sobre inmigración y gestión de fronteras. El Centro estaba localizado en la Academia Regional de Tanzanía de Capacitación sobre Inmigración. El Sr. Driss Oukemeni, Miembro del Parlamento Árabe, pidió que se reforzara la capacidad de los legisladores regionales en ámbitos tales como la protección de los derechos de los migrantes y los desplazados, la protección de menores y mujeres vulnerables, y la atención médica de emergencia y el albergue en situaciones de llegadas masivas.

Varios mecanismos consultivos binacionales y regionales en América del Norte y Central habían contribuido a definir las prácticas óptimas para sus miembros, así como para la aplicación del Pacto Mundial para la Migración. La Sra. Gudelia Rangel, Secretaria Ejecutiva en la Sección Mexicana de la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, también habló acerca de las iniciativas transfronterizas como medio para el fomento de capacidades. La iniciativa de las Ventanillas de Salud era el fruto de una colaboración entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Salud, cuyo fin era ampliar el acceso a servicios de atención de la salud para los migrantes latinoamericanos en los Estados Unidos de América. Había un total del 50 Ventanillas de Salud en ese país que operaban a nivel estatal para abordar problemas acuciantes de salud, como el tratamiento de enfermedades crónicas y degenerativas, el control de la tuberculosis, las vacunaciones y las derivaciones oportunas para la atención. Esta iniciativa había nutrido la base de datos empíricos para la formulación de políticas, además de preparar los sistemas de salud de los países de origen para la migración de retorno.

Al igual que en otras sesiones, en este panel también se hizo hincapié en el papel preponderante de la sociedad civil y el sector privado en el fomento de capacidades. La Sra. Linda Ristagno, Jefa de Relaciones Internacionales de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), se refirió al papel de la aviación en la lucha contra la trata de personas, una cuestión que era motivo de preocupación en varias regiones. La IATA había adoptado una resolución, aprobada por más de 290 aerolíneas, en la que denunciaba la trata y se comprometía a tomar medidas para prevenirla. La IATA había prestado orientación a las aerolíneas en la elaboración de políticas y procedimientos internos para denunciar presuntos casos de trata y cooperar con los organismos encargados de aplicación de la ley. Por otra parte, la IATA cooperaba con organismos de las Naciones Unidas, otros grupos de aviación y el Proceso de Bali —el mecanismo consultivo regional de Asia oriental y sudoriental— en estas iniciativas de fomento de capacidades.

La participación de los jóvenes, los migrantes y los miembros de las diásporas es primordial para garantizar que los beneficiarios de las actividades de fomento de capacidades sean las personas más directamente afectadas por la migración internacional y las que estén en mejores condiciones para abordar las cuestiones de largo plazo. Esta participación debe comenzar con la determinación de las necesidades en materia de fomento de capacidades, y continuar con la planificación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las iniciativas. En el panel titulado "La Voz de los Migrantes" se explicó claramente que los mismos migrantes tenían ideas que compartir, así como competencias y un compromiso invaluable para asegurar que la migración fuera segura, ordenada y regular. También se señaló que los migrantes necesitaban herramientas que los empoderaran y les aseguraran un lugar en los debates a medida que avanzaba la aplicación del Pacto Mundial para la Migración, ya que, como destacó la Sra. Zrinka Bralo, Jefa Ejecutiva de *Migrants Organise*, "*quienes comparten sus historias de migración son quienes podrían tener las soluciones. Aquellos que mejor saben lo que funciona y lo que no son los propios migrantes*". Al ocupar un lugar central en la gestión de la migración, los migrantes y sus representantes debían participar en las iniciativas de fomento de capacidades para aportar sus conocimientos y recursos.

El Sr. Djibril Diallo, Presidente y Director Ejecutivo de la Red del Renacimiento Africano y de la Diáspora, basándose en su experiencia en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destacó el papel preeminente que podían desempeñar las diásporas en el fomento de la capacidad de los jóvenes en sus países de origen. El programa TOKTEN del PNUD había servido de modelo para que la Red del Renacimiento Africano y de la Diáspora, presente en 80 países, ofreciera a las diásporas la oportunidad de regresar virtual y físicamente a sus países de origen para contribuir a su desarrollo económico y social. El Sr. Diallo también instó a los delegados a tener presente que la migración era una vía para el progreso de millones de jóvenes en los países de bajos recursos. Los programas de intercambio con universidades de países más prósperos podrían ayudar a los jóvenes a encontrar nuevas oportunidades, así como a ampliar su acceso a la enseñanza secundaria. Aunque ello podía acarrear una fuga de cerebros, la solución consistía en alentar a los que se marchaban a mantener sus vínculos con sus países de origen y contribuir con sus conocimientos y experiencias.

Un representante del Grupo Principal de la Infancia y la Juventud de las Naciones Unidas intervino desde la sala y reiteró la importancia de hacer partícipes a los jóvenes en las decisiones que afectarían sus vidas. Señaló que el fomento de la capacidad de los jóvenes conllevaba múltiples beneficios en la tarea de preparar a la próxima generación para abordar las cuestiones de la migración. El Grupo facilitaba actividades para los jóvenes con el fin de reforzar su comprensión, conocimientos y aptitudes en relación con el desarrollo sostenible, el concepto de participación significativa y el sistema de las Naciones Unidas. A modo de resumen de los beneficios de la participación de los jóvenes, el representante del Grupo declaró que "*colaborar con los jóvenes significa asociarse con líderes y protagonistas del cambio*". Redundaba en el interés de los gobiernos y las sociedades prestar especial interés a la capacidad de los propios jóvenes migrantes, a fin de diseñar soluciones de manera conjunta y proporcionar pruebas y retroalimentación sobre los efectos de las prácticas migratorias. El Sr Khan, del UNICEF, citó a Anas Ansar, un joven migrante, que dijo "*una forma de hacer que la migración sea más segura y provechosa para los jóvenes consiste en que seamos parte en el debate*". Era preciso brindar un

espacio que permitiera a los jóvenes realizar contribuciones sustanciales a lo largo de todo el proceso de creación de estrategias, planificación y aplicación.

La Sra. Zrinka Bralo, Jefa Ejecutiva de Migrants Organise, Reino Unido, y la Sra. Lúcia Brüllhardt, Fundadora y Presidenta de Madalena's, Suiza, demostraron el espíritu empresarial de los migrantes y los enfoques innovadores que aportaban a sus emprendimientos. La Sra. Bralo, una refugiada de Bosnia, había fundado Migrants Organise a fin de brindar a los migrantes espacios de acogida y de ponerlos en contacto con el público en general. La organización también ayudaba a los migrantes a convalidar las competencias requeridas para salir adelante, capacitando a los médicos y enfermeras migrantes para que pudieran aprobar los exámenes de certificación y volver a ejercer su profesión. La Sra. Bralo subrayó la importancia de cambiar el discurso en torno a la migración de modo que se focalizara en la resiliencia y no así en la vulnerabilidad. La Sra. Brüllhardt era una superviviente de la trata de personas. Había creado Madalena's con el fin de facilitar a aquellas personas que planeaban emigrar una información más abundante y fidedigna sobre los peligros a los que podían quedar expuestas. La organización también tenía por objeto proteger a las víctimas de la trata y ayudar a los supervivientes. La oradora también habló de la resiliencia de los migrantes, incluidos aquellos que habían experimentado tratos inhumanos.

Es preciso disponer de mecanismos de fomento de la capacidad a nivel nacional, con una estructura establecida y recursos específicos, para garantizar la coherencia de las políticas en las esferas prioritarias. En su presentación del panel, la Sra. Susan Martin, Profesora Emérita de la cátedra Donald G. Herzberg de Migración Internacional, Universidad de Georgetown, recordó los debates anteriores del Diálogo sobre la importante función que desempeñaban los gobiernos nacionales en la gestión de la migración. Un tema común de esta sesión fue la incorporación de las consideraciones relacionadas con la migración en las políticas y prácticas en todas las instancias de gobierno, desde el nacional hasta el local, a fin de alcanzar políticas coherentes. Algunos oradores se refirieron a la coherencia vertical y horizontal para lograr este objetivo. En palabras de la Sra. Yvonne Diallo[1], de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), ello consistía en "*vincular a los agentes pertinentes e interconectar los sectores y los niveles, desde el plano local hasta el mundial*". Ella y otros oradores expresaron su confianza en el mecanismo de creación de capacidad propuesto para lograr este objetivo. El propósito del mecanismo era fortalecer las capacidades estatales relacionadas con la migración para mejorar la gobernanza en esta esfera. Hubo consenso general en que los gobiernos nacionales y locales, los órganos regionales y las organizaciones de la sociedad civil se beneficiarían de su apoyo.

El Sr. Pablo César García Sáenz, Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, destacó que muchos países, incluido el suyo, eran a la vez países de origen, tránsito y destino. La creación de capacidades era necesaria para todos estos vínculos con la migración. El orador también mencionó una serie de cuestiones respecto de las cuales era preciso reforzar las capacidades, como el vínculo entre la migración y el desarrollo; las alternativas a la detención de los migrantes menores; la necesidad de contar con políticas de inmigración eficaces, seguras, ordenadas y regulares; la protección y la asistencia a los migrantes que retornan, en particular los menores; y las estrategias de reunificación familiar, entre otras. Haciendo referencia al éxito de

[1] La Sra. Diallo no pudo asistir a la sesión y transmitió sus observaciones por escrito.

los mecanismos consultivos regionales en América del Norte, el Sr. García Sáenz habló acerca de las estrategias elaboradas conjuntamente por los miembros del Proceso de Puebla, que desde entonces se habían traducido en leyes nacionales. Señaló en particular la capacitación consular para atender las necesidades de los migrantes que quedaban atrapados en países en situación de crisis.

El Sr. Marden de Melo Barboza, Secretario de Acciones Estratégicas de la Presidencia del Brasil, situó la cuestión de la creación de capacidad en el contexto de los desplazamientos de emergencia a gran escala. Brasil, un país que anteriormente había conocido niveles muy bajos de inmigración, había visto llegar a miles de haitianos tras el terremoto de 2010, y ahora recibía a 95.500 venezolanos como consecuencia de la crisis que vivía actualmente ese país. Era esencial formular nuevas políticas migratorias, ya que las existentes no bastaban para hacer frente a las nuevas realidades. El orador señaló que el 74% de los inmigrantes venezolanos estaban asentados en una zona alejada del norte del Brasil con una población escasa y con servicios sociales y recursos humanos limitados, por lo que la creación de capacidades en ese contexto era difícil. También destacó la importancia de los agentes locales para responder a las necesidades de los migrantes. El gobierno nacional había prestado asistencia a las autoridades locales para que pudieran responder a las necesidades de los recién llegados.

La Sra. Sima Gatea, Cofundadora de SINGA Deutschland, afirmó que el intercambio de capacidades, y no así el desarrollo, reflejaba con mayor precisión la necesidad que el Diálogo estaba abordando. En una declaración que otros oradores hicieron suya, señaló que ya había una capacidad abundante, pero que no siempre se intercambiaba por igual entre interlocutores. Hubo consenso general en que brindar la oportunidad de compartir la experiencia adquirida a efectos de la aplicación de nuevos enfoques o el perfeccionamiento de los existentes sería una excelente manera de conferir mayor eficacia a las respuestas.

Los oradores señalaron que existía una amplia gama de herramientas eficaces de creación de capacidades. Por ejemplo, la Sra. Cécile Riallant, Principal Especialista en Migración y Desarrollo en la OIM, se refirió al programa conjunto de la OIM y el PNUD sobre coherencia normativa en materia de migración y desarrollo "*en cuyo marco la capacitación coordinada de funcionarios gubernamentales procedentes de diferentes ministerios ha facilitado la elaboración conjunta de políticas migratorias*".

El Sr. Ken Okaniwa, Representante Permanente Adjunto del Japón ante las organizaciones internacionales y Jefe del Consulado del Japón en Ginebra, observó que el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana apoyaba una serie de iniciativas de fomento de capacidades relacionadas con la migración. De acuerdo con el concepto de seguridad humana, esas iniciativas "*se centran en las personas, son integrales, se adaptan a las particularidades del contexto y están orientadas a la prevención*".

La Sra. Miriam Boudraa[2], del Centro Internacional de Formación de la OIT, describió las actividades de fomento de capacidades de su organización: "*Dado que el diálogo social y el tripartismo ocupan un lugar central en el mandato de la OIT, nuestras actividades de capacitación en el ámbito de la migración laboral tienen por objeto dotar a las administraciones*

[2] La Sra. Boudraa no pudo participar y envió una declaración por escrito.

laborales, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores de los de las aptitudes y los conocimientos necesarios para participar plenamente en el diálogo social sobre cuestiones relacionadas con la gobernanza de la migración laboral".

El fomento de la capacidad a nivel mundial, regional y nacional requiere objetivos y mecanismos claros para medir los efectos de las iniciativas encaminadas a la creación de capacidades. Al presentar la sesión, la Sra. Delphine Moralis, Secretaria General de Terre des Hommes, describió las actividades de creación de capacidades de su organización en varias regiones del mundo, orientadas a consolidar la protección de los migrantes menores. Terre des Hommes había elaborado un marco general para el fomento de capacidades con miras a encarar los desafíos que entrañaba la medición de los resultados de sus actividades. El desarrollo de listas de verificación e indicadores claros era primordial para asegurar el éxito de los programas. Se habían elaborado 12 herramientas de recopilación de datos, incluido un "cuestionario para interlocutores" y una "guía para grupos focales sobre menores", para medir los indicadores. La Sra. Moralis hizo hincapié en que, dada la diversidad de enfoques de fomento de capacidades, el seguimiento era sumamente importante y debía adaptarse a los programas específicos.

Para garantizar que la creación de capacidades fuese empírica, los oradores sugirieron que se hiciera participar a los países de manera colectiva en las cuestiones por tratar, el modelo de creación de capacidades por adoptar, y los indicadores para medir la eficacia. Los resultados de las actividades de creación de capacidades dependerían en gran medida de la calidad y la precisión de la planificación, así como del seguimiento y la evaluación de los resultados y efectos. A su vez, la planificación requería objetivos claros que abordaran las cuestiones importantes para los Estados en lo referente a su capacidad de elaborar y aplicar políticas.

El Sr. Daguer Hernández Vásquez, Subdirector General de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, por ejemplo, se refirió a la experiencia de su país en la elaboración de directrices para las operaciones institucionales relacionadas con las personas vulnerables como una buena práctica para medir la capacidad en una cuestión vital y de alta prioridad. Otros oradores confirmaron que los programas de fortalecimiento de la capacidad eran más eficaces para abordar problemas de alta prioridad cuando obedecían a la demanda de los beneficiarios. En cambio, los programas impulsados por la oferta, que no se adaptaban a los desafíos específicos que enfrentaban las partes concernidas por la migración, eran a menudo menos eficaces. Por lo tanto, los programas debían diseñarse para responder a las necesidades de los distintos agentes y adaptarse a las realidades nacionales y locales.

Los expertos señalaron las dificultades para medir los efectos de las actividades de fomento de capacidades. Por ejemplo, la Sra. Ann Dao Sow, Coordinadora en Jefe de Desarrollo de Capacidades del Banco Africano de Desarrollo, señaló que el fomento de capacidades era tanto un elemento propiciador como un resultado, y que el éxito de su medición dependería en gran medida de la calidad y la precisión de la planificación. También indicó que las actividades de fomento de capacidades "*deberían centrarse en resultados específicos alcanzables, observables y atribuibles al esfuerzo invertido con un mínimo de inferencia*". Sin embargo, los efectos podían ser difíciles de cuantificar o mensurar. Las medidas cualitativas, como las que tenían por objeto explorar los cambios culturales en los comportamientos, eran tan importantes como las que

reflejaban los efectos cuantitativos. Por lo tanto, podría ser preciso contar con una serie de métodos para medir plenamente los efectos del fomento de capacidades.

La creación de una plataforma de gestión de datos que fuera accesible y permitiera medir los logros en función de un conjunto de indicadores concertados era una buena práctica que cabía promover. Los oradores observaron que los indicadores sobre la gobernanza de la migración apoyaban eficazmente la medición de los efectos que tenían las actividades de fomento de capacidades. Según el Sr. Ghenadie Slobodeniuc, Director Adjunto de la Oficina de Relaciones con la Diáspora de la República de Moldova, su país utilizaba esos indicadores para el seguimiento y evaluación de sus avances en la integración de la diáspora, la migración y el desarrollo, "*garantizando así una formulación de políticas sostenible, coherente, coordinada y basada en datos empíricos*".

Para que las iniciativas de creación de capacidades cuenten con recursos suficientes, se requieren enfoques innovadores que vayan más allá de los donantes y los mecanismos de financiamiento tradicionales. Los expertos hablaron tanto de los desafíos como de las oportunidades en materia de dotación de recursos para la creación de capacidades. Por una parte, el Pacto Mundial para la Migración ofrecía una oportunidad única para ayudar a movilizar recursos de otras partes interesadas de manera selectiva y complementaria. Por otra parte, los recursos eran limitados. Por consiguiente, el establecimiento de prioridades era esencial. El financiamiento de la nueva red mundial de migración y su mecanismo de creación de capacidad era una alta prioridad, como cabía inferir de las numerosas declaraciones de apoyo.

Un enfoque idóneo consistiría en determinar los ámbitos en los que existen deficiencias en términos de creación de capacidades, y concentrarse en las situaciones en las que la experiencia y los recursos adicionales podrían ayudar a lograr resultados significativos y positivos. Un orador recomendó encarecidamente que se hiciera participar al sector privado en el debate sobre la gobernanza de la migración, e instó a recurrir a múltiples fuentes de financiamiento, incluidos los gobiernos, el sector privado y las entidades filantrópicas. Las alianzas entre los interlocutores de la migración y el desarrollo podían resultar provechosas para repartirse los costos de fomento de capacidades entre múltiples partes. La Sra. Marijke Wijnroks, Jefa de Personal del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, señaló la necesidad de reforzar la comunicación entre organismos tales como la OIM, el ACNUR y el Fondo, tanto en las sedes como en los países, para atender mejor las necesidades de los migrantes.

Los oradores también abordaron la necesidad de mejorar la forma en que se utilizaban los recursos existentes. El Sr. Ola Henrikson, Director General del Departamento de Migración y Asilo, Ministerio de Justicia de Suecia, señaló que los donantes debían reconocer las nuevas responsabilidades de la OIM en el marco del Pacto Mundial para la Migración a la hora de determinar la manera en que financiaban la organización, y subrayó la necesidad de consolidar las capacidades de la OIM. En la actualidad, la OIM estaba financiada en su inmensa mayoría a través de los proyectos, con un financiamiento exiguo de la estructura esencial, lo que le impedía tener una visión más estratégica y prospectiva.

Otro tema común fue la amplia gama de recursos, no solo financieros, en los que cabía poner énfasis. Los oradores señalaron los recursos humanos como importantes contribuyentes al fomento de capacidades. La tecnología era otro recurso digno de mención, en particular los nuevos métodos de comunicación que permitían forjar un mayor número de alianzas.

Por último, se destacó que a la hora de asignar recursos cabía tener en cuenta la eficacia a largo plazo del Pacto Mundial para la Migración en lo referente al fomento de prácticas óptimas destinadas a abordar la amplia gama de cuestiones abarcadas en él. La Sra. Melissa Pitotti, Directora de Políticas del Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, propuso un ejercicio a los participantes del Diálogo para finalizar el evento, pidiéndoles que se situaran mentalmente en 2030 y dieran una mirada retrospectiva a la aplicación del Pacto Mundial para la Migración. El objetivo era reflexionar acerca de los elementos de éxito y fracaso. Ella y otros participantes plantearon una serie de preguntas que debían responderse ahora para tener éxito: ¿Qué se esperaba lograr para 2030? ¿Qué recursos se necesitarían para conseguirlo? ¿Qué papel desempeñarían la sociedad civil y el sector privado? ¿Cómo se integraría a los agentes locales en el proceso? ¿Cuál sería la participación los jóvenes? ¿Qué sinergias había que establecer entre el Pacto y otras iniciativas de reforma importantes, como la Agenda 2030, para contar con suficientes recursos? ¿Cuál era la mejor forma de colmar el vacío financiero? Y, ¿cómo se debía responsabilizar a los agentes en la implementación del Pacto?

Conclusión

La Sra. Laura Thompson, Directora General Adjunta de la OIM, clausuró la reunión, en la que se había planteado una miríada de cuestiones e ideas que contribuirían a la aplicación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. La Sra. Thompson describió el desafío recordando que *la aplicación del Pacto Mundial para la Migración requeriría sinergias y herramientas consolidadas para evaluar las necesidades y fomentar la capacidad en las esferas clave identificadas en el acuerdo*. Los delegados de gobierno, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones de migrantes y de las diásporas coincidían en que las alianzas eran importantes en el fomento de una mayor coherencia y capacidad para gestionar lo que era una de las cuestiones más importantes del siglo XXI. El Pacto Mundial para la Migración ofrecía una oportunidad histórica de adoptar un enfoque integral de la gestión de la migración que tuviera plenamente en cuenta los derechos de los migrantes y reforzara las responsabilidades soberanas de los Estados. Como había señalado un participante, para que el Pacto fuera más que un mero documento en un estante, era primordial hacer gala de una sólida capacidad conjunta para aplicarlo. La creación de nuevas capacidades y el fortalecimiento de las existentes requerirían recursos humanos y financieros, además del liderazgo y compromiso de los Estados, la buena voluntad de los asociados de todos los sectores y niveles de gobierno para participar en una acción conjunta, y la adopción de un discurso constructivo y un diálogo civil que reconociera los beneficios y los costos que entrañaba la migración para los propios migrantes, los países de origen y los países de destino. En el Diálogo Internacional sobre la Migración se habían aportado elementos que propiciaban la reflexión acerca de todas estas cuestiones.

La presente síntesis no incluye todos los comentarios y observaciones pertinentes que se formularon en el Diálogo Internacional sobre la Migración. Más adelante se elaborará un informe

analítico pormenorizado, en el que se examinará con mayor grado de detalle los resultados de las dos sesiones del Diálogo Internacional sobre la Migración celebradas en 2018. El informe se presentará como una contribución a varios foros y eventos, incluida la conferencia prevista para principios de diciembre de 2018 en Marruecos. Ese evento brindará una excelente oportunidad para examinar las asociaciones requeridas para la aplicación del Pacto Mundial para la Migración.