

**EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL
MIGRATION AND DEVELOPMENT IN
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN**

Population Division
Department of Economic and Social Affairs
United Nations Secretariat
Mexico City, 30 November – 2 December 2005

**LA CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN
O PROCESO PUEBLA COMO PROCESO
CONSULTIVO REGIONAL**

Por Elizabeth Cubías, Presidencia Pro-Témpore de la CRM
y Luis Monzón, Coordinador de la Secretaría Técnica
ante la Reunión de Expertos sobre
Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe

A. INTRODUCCIÓN

En el 2006, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) cumplirá diez años como proceso consultivo regional sobre migración internacional. Durante este período han ocurrido un sin número de acontecimientos que han impactado en el incremento de la migración a nivel mundial. Esto ha hecho que la migración internacional se haya ubicado en lo más alto de las agendas gubernamentales y de los organismos internacionales.

Desde su inicio, la CRM ha enmarcado su funcionamiento en la declaración emitida por los Viceministros en su primera reunión en Puebla, México, en Marzo de 1996. En esa ocasión, los Viceministros delinearon el marco de referencia de la siguiente manera:

“... Los gobiernos reconocieron que los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración incluyendo refugiados, son temas importantes en la agenda de la comunidad internacional. En términos generales la migración es un fenómeno benéfico con ventajas potenciales tanto para los países de origen como para los países de destino; sin embargo, y para que estos beneficios se concreten, es esencial que la migración sea ordenada. La migración es un complejo fenómeno histórico. Grandes flujos migratorios han crecido en los años recientes como resultado, en parte, de las asimetrías entre las economías y los mercados laborales, así como de factores políticos y sociales, desastres naturales, degradación ecológica, rápido crecimiento de población, barreras al comercio y la inversión y conflictos civiles. Al respecto, los gobiernos destacaron la necesidad de cooperar recíprocamente para promover el crecimiento económico y el empleo, con el fin de reducir los niveles de pobreza...” (Comunicado Conjunto de la Reunión Viceministerial de Puebla, México)

Dentro de este marco de referencia, la CRM, como proceso, ha realizado eventos sobre migración y temas relacionados, iniciativas de cooperación, proyectos de asistencia a retornados, estudios sobre el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, capacitación de funcionarios y apoyo institucional, lineamientos sobre retorno digno, seguro y ordenado de migrantes, actividades sobre migración y desarrollo, entre otros.

La primera reunión de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) se celebró en 1996 en Puebla, México, por ello a la CRM también se le conoce como Proceso Puebla. El objetivo de la primera reunión fue la constitución de un foro regional sobre migraciones internacionales con la participación de países que comparten, desde distintas perspectivas pero un contexto común, con base en experiencias que involucran situaciones de origen, tránsito y destino de las migraciones.

La CRM es uno de los resultados concretos de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II, efectuada en febrero de 1996, la cual otorgó especial significado a las cuestiones migratorias en el marco del desarrollo económico y social de la región, inspirada en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) que promovió consultas regionales, bajo la premisa de que si bien la migración es un fenómeno global, es práctico que la acción se lleve a cabo a escala regional.

Recientemente la CRM ha empezado a compartir su experiencia. Por ejemplo, la CRM ha efectuado ponencias ante la Comisión Mundial para la Migración Internacional (CMMI), en su audiencia regional en la Ciudad de México en mayo pasado, en el Taller sobre Procesos Consultivos Regionales auspiciado por la CMMI y la Organización Internacional para las Migraciones, y realizará una presentación ante el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas en el 2006.

A partir de nuestra experiencia, esta presentación ante esta Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe pretende dar a conocer la visión de la CRM

respecto al tema migratorio, sus principios, funcionamiento, logros, lecciones aprendidas y mejores prácticas en el curso de su existencia.

B. EJES CENTRALES DE LA CRM

Uno de los grandes logros del Proceso Puebla es permitir e impulsar un diálogo franco y abierto sobre cuestiones migratorias de interés común, a partir de temas como la migración regular e irregular de personas dentro de la región y desde fuera de ella, y al mismo tiempo, tratar de encontrar el debido balance entre la protección de los derechos humanos de los migrantes y la necesidad de los países de salvaguardar el bienestar y seguridad de sus nacionales. El proceso trabaja con base a consensos.

C. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO

1. Países Miembros de la CRM

Los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y la República Dominicana.

2. La Reunión Viceministerial

La CRM celebra anualmente una Reunión Viceministerial que se lleva a cabo en el territorio del país que ejerce la Presidencia Pro-Témpore. La CRM ha establecido la costumbre de celebrar su Reunión Viceministerial en alguna fecha dentro del primer trimestre de cada año. Los siguientes países han ocupado la Presidencia de la CRM:

1996	México	2002	Guatemala
1997	Panamá	2003	México
1998	Canadá	2004	Panamá
1999	El Salvador	2005	Canadá
2000	Estados Unidos de América	2006	El Salvador
2001	Costa Rica		

La Reunión Viceministerial es la instancia que toma las decisiones ejecutivas de la CRM, en la cual se adoptan las decisiones consensuadas que definen las metas, funciones, tareas, presupuestos, aprobación de proyectos, bases doctrinarias y aspiraciones de este foro. Las decisiones se toman en reuniones a puertas cerradas a las que asisten únicamente los Viceministros, acompañados de un funcionario de alto nivel que ellos estimen pertinente. Además, el país que ejerce la Presidencia Pro-Témpore puede ser acompañado por el Presidente de las sesiones del Grupo Regional de Consulta sobre Migración y el Coordinador de la Secretaría Técnica en calidad de asesores. Las decisiones se registran en una Declaración y un documento de Decisiones de los Viceministros.

3. *Representación Gubernamental*

En los eventos regulares de la CRM los gobiernos son, en la mayoría de los casos, representados por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobernación (Interior), Inmigración, o Justicia, dependiendo en el último caso, de cuál es el ministerio de gobierno responsable de formular y aplicar la política migratoria nacional y administrar sus servicios migratorios. Sin embargo, en talleres o seminarios especializados en diferentes temas, los países invitan a funcionarios expertos en diversos campos de la función pública para enriquecer la discusión y sus resultados.

4. *Puntos Focales*

Los Puntos Focales de los países miembros son los funcionarios designados como contactos principales dentro de las instituciones participantes de cada gobierno. Estos son los actores claves del proceso, cuya función principal es servir como vínculo directo entre el gobierno nacional y la CRM.

El punto focal juega un papel invaluable en términos de recibir y transmitir la información que le envían la Presidencia Pro-Témpore y la Secretaría Técnica u otros colegas interesados o involucrados en el proceso, así como de asegurar la difusión eficaz de la información a todas las entidades y ministerios involucrados de ese gobierno.

5. *Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM)*

Este es el grupo técnico o de expertos de la CRM. El jefe de delegación de cada país miembro tiene usualmente el rango de Director General de Migración o Director General de Asuntos Consulares. El GRCM está facultado para formular recomendaciones a los Viceministros sobre temas que requieren aprobación. Asimismo, el GRCM se encarga de monitorear la realización de actividades y los avances realizados en el marco de la CRM y su Plan de Acción. Además de las funciones que se indican, el GRCM evalúa también cuestiones administrativas y operativas de la Secretaría Técnica y su relación de administración presupuestaria con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El GRCM realiza usualmente dos reuniones a lo largo del año. La primera en los días previos a la celebración de cada Reunión Viceministerial, se dedica – de manera fundamental pero no exclusiva – a precisar y afinar los componentes de la Reunión Viceministerial venidera: programa, agenda y documentos, así como a discutir temas de relevancia para los países miembros en el tema migratorio para consideración y aprobación de los Viceministros. Esta reunión preparatoria tiene lugar en la ciudad escogida por el país miembro que ejerce la Presidencia Pro-Témpore.

6. *El Rol de la Presidencia Pro-Témpore*

El país que ejerce la Presidencia Pro-Témpore también asume la responsabilidad de dar seguimiento a las actividades e iniciativas de la CRM establecidas en el Plan de Acción y documentos relacionados, así como la coordinación de los aspectos generales de la CRM, y se constituye en el principal contacto de la CRM con el exterior. Con la asistencia técnica y logística de la Secretaría Técnica, la Presidencia Pro-

Témpore es responsable de la organización de las reuniones y de presidir todo el proceso durante su período.

La determinación sobre quién ocupará la Presidencia Pro-Témpore proviene, primero del ofrecimiento que haga cualquiera de los países miembros (usualmente en la Reunión Viceministerial a puertas cerradas) para ocupar esta posición y luego del consenso entre los países miembros en aceptar dicho ofrecimiento. La función se ejerce durante un año y rota entre los países miembros. La transferencia de responsabilidades de la Presidencia Pro-Témpore en ejercicio a la entrante se realiza por medio de una ceremonia de traspaso al concluir la reunión intermedia del GRCM en el último trimestre del año.

7. El Rol de la Secretaría Técnica (ST)

Los Viceministros decidieron en el 2001 aprobar el establecimiento de una Secretaría Técnica, cuya función específica es colaborar con la Presidencia Pro-Témpore en el seguimiento a las decisiones de la CRM.

La ST funciona, como proyecto, dentro de la estructura de la OIM. No obstante lo anterior, a la ST le aplican todas las directrices presupuestarias, de personal y administrativas de la OIM. La ST recibe directrices y supervisión general de la Presidencia Pro-Témpore en ejercicio para darle seguimiento a los mandatos emanados de cada reunión de la CRM.

La ST actualiza constantemente los sitios, privado y público, de Internet de la CRM, y mantiene un estrecho contacto con los “Puntos Focales” de cada país para cooperar con la PPT en la coordinación general y logística de los eventos. Esto incluye la preparación de agendas, ponencias, documentos, informes varios entre otras labores. El sitio Web se divide en dos partes separadas: un sitio de uso exclusivo de los países miembros que se utiliza para organizar virtualmente las reuniones y guardar los documentos internos de la CRM, así como para la coordinación de sus actividades; y un sitio público que contiene información para el público en general (www.crmsv.org).

Los países miembros efectúan contribuciones anuales al presupuesto de la ST basadas en una escala de consenso, las cuales proporcionan los recursos financieros necesarios para el funcionamiento efectivo de la ST.

8. Observadores de la CRM

En la CRM, participan dos tipos de observadores: a) Países: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú; y b) Organizaciones: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL-CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), la Relatoría Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Los observadores participan en todos los eventos organizados por la CRM, así como en las discusiones abiertas o plenarias con excepción de la Reunión Viceministerial a puertas cerradas.

9. *Invitados Especiales*

La Presidencia Pro-Témpore en ocasiones solicita la presencia de invitados especiales en algún evento específico con el fin de intercambiar ideas, experiencias y puntos de vista en el tema migratorio. Estos invitados pueden estar presentes y tomar parte en algunas discusiones, pero al igual que los observadores, no participan en la toma de decisiones que es facultad exclusiva de los países miembros.

10. *El Plan de Acción*

Adoptado originalmente en la II CRM (Panamá, 1997), el Plan de Acción constituye un documento programático de consenso, en el cual se definen temas, objetivos y acciones de interés común, así como su correspondiente calendario de ejecución. El Plan de Acción es revisado y actualizado periódicamente por el GRCM.

El Plan de Acción se ha constituido en el documento clave de la CRM porque resume los compromisos para una acción regional y un marco básico de dirección y coordinación de las actividades. El Plan de Acción se ha desarrollado en base a los siguientes ejes temáticos: Políticas Migratorias y Gestión; Derechos Humanos; y Migración y Desarrollo. Estos temas constituyen la estructura de la agenda de las reuniones de la CRM.

11. *Idiomas de Trabajo*

El español y el inglés son los idiomas que utiliza la CRM en todas sus comunicaciones y deliberaciones.

D. GRUPOS DE TRABAJO

Red de Funcionarios de Enlace para el combate a la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Red de Funcionarios de Enlace de Protección Consular

Estas redes de funcionarios de enlace de países miembros funcionan como grupos de trabajo de la CRM. Su función principal es el intercambio de información, organizar y participar en actividades coordinadas sobre los temas de su competencia. Otra función importante es la gestión y organización de actividades de capacitación para sus funcionarios de apoyo institucional.

La práctica establecida es que estas redes se reúnen previamente a las reuniones del GRCM. La Presidencia Pro-Témpore en ejercicio asume la responsabilidad de coordinar las reuniones y actividades de estas dos redes.

E. PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Diálogo con la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones

La CRM mantiene un diálogo continuo y abierto con organizaciones de la sociedad civil. La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) participa en la CRM como el interlocutor principal en representación de las organizaciones nacionales de la región.

Desde la invitación inicial a participar en la II CRM celebrada en Ottawa, Canadá, en 1998, la RROCM ha ido paulatinamente incrementando sus espacios de interacción y diálogo. En la actualidad, la RROCM, participa, entre otros, en seminarios y talleres programados por la CRM y cuenta con espacios en las agendas de trabajo tanto del GRCM como de la Reunión Viceministerial.

F. LOGROS DE LA CRM

El principal logro de la CRM ha sido reunir a los países de toda una región como participantes iguales y con la misma representación, a pesar de hablar lenguas distintas y tener realidades migratorias diferentes. Ha conseguido encontrar puntos comunes para responder a necesidades mutuas y trabajar para lograr objetivos compartidos.

A pesar de las diferencias existentes entre los países, la CRM logra impulsar propuestas de solución de numerosos problemas mediante el consenso de sus países miembros. Se ha convertido en un proceso de aprendizaje mutuo, y en cuyo marco se emprenden numerosos esfuerzos de cooperación.

La CRM ha realizado numerosas actividades, basadas principalmente en el Plan de Acción, entre las que se incluyen:

- a. Seminarios y talleres especializados, centrados en temas esenciales relacionados a la migración;
- b. Esfuerzos de capacitación y asistencia técnica, que han permitido a las autoridades migratorias mejorar sus capacidades y ayudado a hacer frente, entre otros, al flagelo de la trata de personas;
- c. Intercambios de información y mejores prácticas, que han permitido a los países incrementar su cooperación en temas de retorno de migrantes, de combate al tráfico ilícito de migrantes, entre otros,
- d. Integración y elaboración de mejores políticas y prácticas dirigidas a mejorar la gestión migratoria en las fronteras

La CRM ha facilitado la creación de un sistema estadístico computarizado en materia de migraciones para Centroamérica y México. Asimismo, actualiza periódicamente materiales de referencia tales como un análisis comparativo de las leyes existentes en la región en materia de tráfico y trata de personas. El grupo ha auspiciado el establecimiento de Redes de Funcionarios de Enlace de protección consular y para el combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes y, al mismo tiempo, patrocinado también un amplio abanico de estudios y documentos relacionados con la migración, además de proyectos de asistencia a migrantes retornados en El Salvador y Honduras.

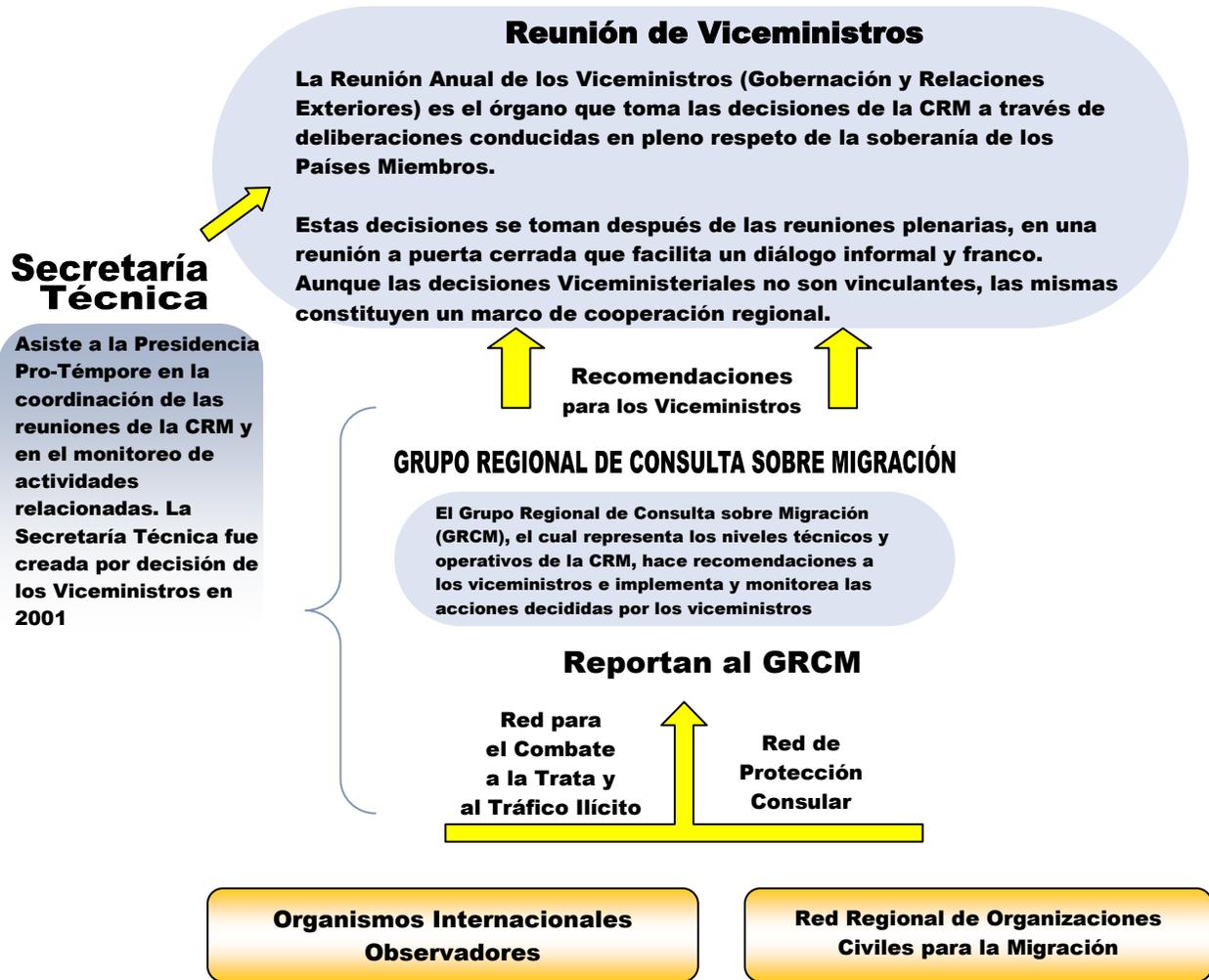
G. CONCLUSIÓN

En general, la CRM ha sido una plataforma para el diálogo fructífero y la acción conjunta. El futuro plantea desafíos interesantes al Proceso Puebla, sin embargo se espera que continúe fomentando un diálogo franco y abierto para enfrentarlos.

Puede decirse que la Conferencia Regional sobre Migración constituye un ejemplo notable de cooperación internacional exitosa en el área de la migración. Estos años nos dan pauta para decir que este proceso regional continuará prosperando, con encuentros productivos, iniciativas eficaces de cooperación y resultados concretos.

ANEXO 1

DIAGRAMA-RESUMEN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CRM



ANEXO 2

Criterios de solicitud para Observadores

A continuación se transcriben los criterios que deben cumplir los *países* que deseen participar como observadores:

- a. Estar geográficamente situado en el continente americano.
- b. Manifiestar por escrito su adhesión a los compromisos del Comunicado Conjunto de Puebla.
- c. Tener una circulación de migrantes significativa, por lo menos con uno de los países miembros.
- d. Aceptar el tratamiento del fenómeno migratorio en un contexto multilateral dentro de la CRM.
- e. Aceptar el compromiso de un movimiento ordenado de personas y el respeto a los derechos humanos de los migrantes.
- f. Tener políticas, leyes y prácticas dirigidas a la atención de la migración internacional.
- g. Comprometerse a la designación de funcionarios de las instituciones que atienden el fenómeno migratorio internacional para asistir a las reuniones de la CRM y del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (GRCM).
- h. Presentar a los Viceministros una declaración escrita de interés y del compromiso con los principios arriba mencionados.

Los *organismos internacionales* deben cumplir los siguientes criterios:

- a. Comprometerse a promover los principios del Comunicado Conjunto de Puebla.
- b. Tener un mandato relativo por lo menos en uno de los temas principales del Plan de Acción.
- c. Presentar una solicitud por escrito a los Viceministros, sustentando su petición de ingreso.

La decisión de aceptar o rechazar una nueva solicitud de observador compete a los Viceministros en una reunión a puertas cerradas.