



XIII CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES

Cartagena-Colombia 3 al 5 de Diciembre de 2013

LA COOPERACIÓN SUR - SUR: EXPERIENCIAS, MECANISMOS, NECESIDADES, INTERESES Y PRIORIDADES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR EN EL MARCO DE LA CSM

PROPUESTA DE ACCIÓN

DOCUMENTO DE TRABAJO¹

¹ Versión preliminar elaborada por la Secretaria Técnica.

Introducción

En el marco de la solicitud realizada a la Secretaría Técnica (ST) por los países miembros en la XII CSM, se procedió a elaborar un documento sobre cooperación sur-sur en migraciones en la región. Como parte de esta iniciativa, y con el fin de identificar un paquete de opciones de cooperación entre los gobiernos suramericanos, se realizó un relevamiento de información mediante la aplicación de un cuestionario semi estructurado a las Direcciones con competencias en el área migratoria de los países miembros. Este instrumento fue distribuido entre los puntos focales de la CSM a finales de octubre de 2013, y con él se procuró indagar acerca de las experiencias, mecanismos, necesidades, intereses y prioridades en materia de cooperación horizontal que tienen los países de la región.

Cabe señalar que la información volcada en la descripción que se efectuará a continuación corresponde a nueve Direcciones de siete países de la región, que fueron las instancias que habían contestado al 29 de noviembre de 2013.

1. Participación en alguna iniciativa de Cooperación Sur - Sur

Casi todas las Direcciones con competencias migratorias de los países sudamericanos han atravesado recientemente experiencias de cooperación Sur-Sur, ya sea como receptoras o bien emisoras de la misma.

Las iniciativas de cooperación son muy variadas, registrándose objetivos y mecanismos diversos. Las experiencias se centraron en:

- la capacitación de funcionarios de gobiernos de la región en aspectos asociados al tratamiento integral de las migraciones internacionales desde las políticas públicas,
- la preparación de diagnósticos sobre plataformas tecnológicas,
- la realización de estudios sobre la adecuación de las estructuras institucionales y normativas a la realidad migratoria de un país,
- la capacitación en temas de control migratorio fronterizo,
- la creación de espacios de análisis, reflexión e intercambio de buenas prácticas en temas específicos (flujos migratorios, derechos humanos, discriminación, trata y tráfico, seguridad documental, etc.),
- el diseño de protocolos de gestión consular,
- la aplicación de planes de sensibilización sobre la migración y
- la implementación de procesos, procedimientos y generación de políticas públicas en materia de refugio.

En relación con los países que han participado de estas iniciativas, se advierte que en algunos casos se trata de una gestión bilateral, en tanto que en otros son varios los países sudamericanos (y latinoamericanos) involucrados.

Si bien en algunos casos se ha avanzado y hasta concluido con una o varias etapas del proceso de cooperación entablado, en otros se encuentra en estado incipiente. Vale señalar que los logros son diversos, centrándose en:

- la generación de un mayor conocimiento de determinadas situaciones,
- el empoderamiento de algunos actores clave en la gestión migratoria de las direcciones de los países receptores,
- la formación de funcionarios de varios países,
- la comprensión de nuevos procesos que están instrumentándose,
- la producción y circulación de una mayor cantidad de información sobre diferentes temáticas migratorias,
- la instalación de temas de interés que requieren nuevos abordajes y
- el desarrollo de instancias de intervención públicas fijadas sobre la base de las buenas prácticas compartidas.

2. Establecimiento de contacto con entidades para iniciar algún proyecto de Cooperación Sur - Sur

En el último año, la mayoría de los países de la región ha entablado relaciones con otros de la misma para avanzar en el establecimiento de algún programa de cooperación horizontal.

Las principales áreas en donde se ofrece o demanda cooperación son:

- sistema de información (software y hardware) para la administración de fronteras
- control fronterizo
- desarrollo de procesos operativos
- intercambio de información sobre seguridad documental
- implementación de normativa migratoria
- programas sobre nacionales en el exterior
- asistencia a víctimas de violencia intrafamiliar
- protocolo sobre protección de los derechos humanos de los migrantes
- estudios sobre flujos migratorios

3. Áreas prioritarias de cooperación (demanda)

Las principales áreas mencionadas donde existe una demanda de cooperación son, en orden prioritario: 1) Sistemas de información; 2) Gestión Migratoria; 3) Gestión de fronteras; 4) Legislación migratoria; 5) Migración y desarrollo.

3.1 Mecanismos de cooperación a instrumentar

Área de cooperación	Mecanismo de cooperación
Sistemas de información	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo estructural: crear mecanismos de información migratoria para intercambiar datos con distintos países de la región (online, en simultáneo y de forma segura) • Desarrollo de sistemas informáticos • Capacitación (en especial acerca de cómo es obtenida y procesada la información migratoria en los distintos países de la región) • Compartir buenas prácticas y desarrollos tecnológicos • Estudios
Gestión migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en mecanismos de cooperación inter-institucional para la gestión de flujos migratorios laborales • Realización de ejercicios conjuntos • Desarrollo institucional • Desarrollo normativo y del marco regulatorio • Desarrollo estructural • Desarrollo de sistemas informáticos • Estudios
Gestión de Frontera	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Desarrollo Institucional • Desarrollo estructural • Ejercicios conjuntos e integración de controles • Desarrollo normativo y del marco regulatorio • Desarrollo de sistemas informáticos • Estudios
Legislación Migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios • Capacitación • Armonización de la normativa en la región • Desarrollo normativo y del marco regulatorio
Migración y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Compartir buenas prácticas • Desarrollo estructural • Desarrollo institucional • Desarrollo normativo y del marco regulatorio • Desarrollo de sistemas informáticos • Estudios

Asistencia Consular	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Desarrollo de sistemas informáticos • Estudios
Programas de vinculación y retorno con nacionales residentes en el exterior.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Procesos de observación directa del desarrollo concreto de los programas “in situ” • Intercambio de funcionarios • Estudios estadísticos y de perfiles o cualitativos sobre nacionales argentinos residentes en el exterior
Integración social	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en general • Capacitación en la implementación de políticas públicas o programas focalizados en la integración social de los migrantes • Capacitación en la asistencia social integral a colectivos vulnerables • Compartir buenas prácticas y desarrollos tecnológicos • Desarrollo normativo y del marco regulatorio • Desarrollo estructural • Estudios (incluye un estudio sobre inserción socio-laboral de migrantes, direccionamiento de migraciones laborales hacia diversas zonas geográficas con necesidades de mano de obra insatisfecha y sectores de mercados demandantes)
Regularización migratoria	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación • Desarrollo normativo y del marco regulatorio • Desarrollo de sistemas informáticos

4. Áreas prioritarias de cooperación (oferta)

Las principales áreas mencionadas son: 1) Gestión de fronteras; 2) Gestión Migratoria; 3) Asistencia Consular; 4) Regularización migratoria; 5) Legislación migratoria.

4.1 Mecanismos de cooperación a instrumentar

Área de cooperación	Mecanismo de cooperación
Gestión de fronteras	Capacitación Desarrollo estructural
Gestión Migratoria	Capacitación Desarrollo sistemas informáticos Estudios
Asistencia Consular	Capacitación Estudios Desarrollo normativo y del marco regulatorio

Regularización migratoria	Capacitación Desarrollo normativo y del marco regulatorio
Legislación migratoria	Desarrollo normativo y del marco regulatorio Estudios

5. Esquema de cooperación Sur - Sur

Los principales elementos que habría que considerar en un esquema de cooperación horizontal son los siguientes: compartir conocimiento, tecnologías, buenas prácticas y modelos de gestión y facilitar la disponibilidad de personal calificado.

6. Actores involucrados

Mientras la totalidad de las Direcciones con competencias en la materia considera que es importante que los actores involucrados sean los homólogos de otros gobiernos y otras instancias de gobierno, la mayoría agregó que sería necesario contar, además, con la participación del sector académico y de los organismos internacionales e incluso algunos valoraron positivamente la colaboración de entidades financieras para articular la cooperación.

7. Modalidades de Cooperación Sur - Sur

La mayoría de los países se pronunció a favor del fortalecimiento de las modalidades de cooperación Sur-Sur bilateral, triangular, intra-regional y subregional (MERCOSUR, CAN). Algunos, además, ponderaron esquemas de corte regional (UNASUR, CELAC, ALBA) y aquellos enmarcados en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

8. Acciones en cooperación Sur - Sur de interés inmediato

Los países tienen interés que se inicien de manera inmediata las siguientes iniciativas de cooperación Sur - Sur:

- Sistema informático integral en las fronteras.
- Gestión de frontera. Identificar deficiencias en el control fronterizo e implementar soluciones para fortalecerlo.
- Integración social de los migrantes (atendiendo al acceso a derechos).
- Regularización migratoria.
- Sistemas de información migratoria comparables en la región, estandarización de estadísticas migratorias y compatibilidad de sistemas informáticos de control migratorio.
- Estudios para la elaboración de datos sobre las migraciones.

- Sistemas informáticos aplicables a la gestión consular, estandarización y sistemas integrados de gestión consular.
- Cooperación consular para la vinculación con nacionales residentes en el exterior en temas tales como, asistencia humanitaria, violencia intrafamiliar, trata de personas, tráfico ilícito de inmigrantes, entre otras, con enfoque de género.
- Diseño de programas de vinculación y retorno de nacionales residentes en el exterior.
- Emisión y transmisión de certificados de supervivencia con fines provisionales.
- Diseño de instrumentos de cooperación en el ámbito birregional.
- Cooperación para luchar contra delitos como la trata de personas y el tráfico de migrantes a través de la RIAM.
- Asistencia técnica para que otros países de la CAN implementen Decisiones del bloque.

PROPUESTA DE ACCIÓN

Con base en el análisis de las respuestas recibidas al cuestionario, la ST ha elaborado dos propuestas para fomentar y facilitar la Cooperación Sur – Sur en el marco de la CSM. Éstas parten de las recomendaciones recibidas, atendiendo temas prioritarios y estrategias que promuevan el intercambio de experiencias y construcción conjunta sobre los procesos que se desarrollan en la región.

Uno de los aspectos que se evidencian en las respuestas recibidas es que si bien hay interés de parte de los Países Miembros de fortalecer la cooperación horizontal, y de hecho ya se están llevando a cabo varias acciones de esta naturaleza, no necesariamente hay un amplio conocimiento de las experiencias que se están sucediendo en cada una de las instancias con competencia en migración. A pesar de que se han organizado foros, encuentros y reuniones cuyo objetivo primordial es justamente el intercambio de buenas prácticas en materias, por ejemplo, como la vinculación con las comunidades en el exterior o retornos, pocas veces se establecen mecanismos de seguimiento a esos encuentros o pautas para sistematizar y capitalizar sobre el trabajo que se realiza en la región. El acompañamiento para la articulación de esfuerzos es fundamental para impulsar acciones de cooperación efectivas. En otras palabras, se busca acercar la oferta y la demanda a partir de un conocimiento detallado y minucioso de los productos disponibles en la región.

A continuación se describe la propuesta que integra dos componentes, que se pueden implementar de manera independiente según intereses y disponibilidad de recursos.

I. Facilitación del intercambio de información en áreas específicas

Esta iniciativa busca sistematizar las experiencias que se están dando en la región para su conocimiento por las autoridades homólogas y demás vinculadas con la temática. A su vez, hace un aprovechamiento del Sitio Web OSUMI/CSM, ya que permitirá la divulgación de buenas prácticas entre las autoridades competentes en la materia, fortaleciendo el quehacer y propósitos de la CSM.

Como punto de partida, para ir valorando la efectividad de este mecanismo, se propone trabajar en tres áreas específicas, a saber:

- Vinculación con las comunidades en el exterior
- Retorno y reintegración
- Trata de personas

Estos tópicos se seleccionan de las prioridades determinadas en los cuestionarios, pero también en reconocimiento al bagaje que se cuenta en la región.

Para hacer operativo este esfuerzo, se gestionaría desde la ST, con el apoyo de especialistas, formularios sencillos que permitan recoger de forma concisa y clara, pero a la vez con un nivel de detalle sustancial, experiencias que se están conduciendo en las áreas señaladas en los Países Miembros. Esta documentación se compartiría de forma regular por medio de la Plataforma Virtual OSUMI/CSM.

Para asegurar la alimentación continua de las experiencias, se establecen dos vías: a) iniciativas propias de los gobiernos que se consideren efectivas y que por instancias de las entidades involucradas se opte por su sistematización y divulgación, y b) acción proactiva de la ST en recopilar la información relevante, en coordinación con las autoridades de los Países, para luego proceder con su diseminación.

Con el fin de generar acciones a partir de la documentación recabada, se establecen dos posibles mecanismos:

- a. Encuentros de diálogo virtual, cuando lo amerite, para discutir y valorar potencialidades de las iniciativas en ejecución para ser replicadas o como modelo para la implementación de nuevos proyectos, sea en otro País Miembro, o como mecanismo de integración sobre el cual varios países pueden desarrollar alguna propuesta.
- b. Establecer grupos de trabajo en el ámbito de la CSM para analizar la información y definir acciones regionales conjuntas, tendientes a su vez a cumplir el PSDHM.

II. Iniciativa de fortalecimiento de los sistemas de información y gestión para el control fronterizo

Esta es un área con un enorme potencial de cooperación regional, donde debido a diversos factores las inversiones son desiguales, por lo que la sumatoria de recursos redundaría en un fortalecimiento general para la región. Mejorar las capacidades de los sistemas de información y establecer propuestas de articulación de ellos para el intercambio de datos ciertamente atendería dos temas identificados como fundamentales del trabajo de la CSM: mejorar la información estadística y fortalecer la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Además, capitaliza sobre gestiones que ya se están dando de forma puntual y bilateral pero que pueden generar procesos de mayor impacto a nivel regional. Aún más, esta propuesta busca responder a los tres temas identificados como prioritarios desde la 'demanda' según resultados del cuestionario distribuido (1. Sistemas de información, 2. Gestión Migratoria, 3. Gestión de fronteras), contando a su vez con una oferta en las instituciones de la región para satisfacerla.

Específicamente, se proponen las siguientes actividades para el desarrollo de esta iniciativa:

1. Con base en un cuestionario desarrollado por la OIM, conocer de forma técnica aspectos más precisos sobre las plataformas tecnológicas de las diferentes direcciones generales de migración en la región. Esto, al igual que lo propuesto en la unidad anterior, busca conocer mejor la oferta e identificar posibles demandas, a su vez que permite vislumbrar opciones de cooperación.
2. A partir de la información recabada en el cuestionario, organizar un encuentro técnico en el país que haya desarrollado más este sistema con los informáticos responsables para conocer mejor el modelo. El análisis del modelo permitirá discutir requerimientos y necesidades de otros países, problemas que se están enfrentando, intercambio de experiencias, en fin, un posible plan de cooperación específico, sea de forma multilateral o bilateral.
3. Aunado a lo anterior, se desarrollarán posibles modelos de cooperación para transferencia de conocimiento, fortalecimientos de capacidades, disponibilidad de personal calificado, entre otros. En estas discusiones se asignarán funciones a los diferentes actores, a fin de asegurar un cumplimiento efectivo de los planes que se propongan.

La apuesta a un trabajo conjunto en materia de sistemas de información puede aspirar a un objetivo mayor, armonizar las plataformas tecnológicas de la región, que tiene un mayor impacto en la cooperación, integración regional y esfuerzos asociados.

Del financiamiento. Ambos proyectos contarían con un fondo semilla de la OIM para su ejecución. A medida que se vayan identificando mayores demandas de recursos, sustentado en las actividades propuestas, se irán determinando otros mecanismos de financiamiento, asociados la cooperación de los Países Miembros participantes, fondos de cooperación regional, entre otros.

Si bien esta propuesta no abarca todas las áreas determinadas en el cuestionario como prioritarias o donde se registran las mayores necesidades, permite iniciar dos proyectos piloto sobre los cuales construir mecanismos de cooperación concretos. Se espera que ambas experiencias permitan dilucidar modelos de cooperación prácticos para el trabajo que realiza la CSM.

ANEXOS

Anexo 1: Cuestionario Cooperación Sur - Sur

1. Desde la perspectiva institucional, ¿cómo conceptualiza la Cooperación Sur - Sur (horizontal)?

2. ¿Ha participado la Dirección a su cargo en alguna iniciativa de Cooperación Sur - Sur (Horizontal)?

No ____ Sí ____ describa brevemente (en qué consistió, entre quienes, cómo fue el proceso y qué resultados se obtuvieron)

3. ¿Ha establecido en el último año contactos con alguna entidad para iniciar algún proyecto de Cooperación Sur - Sur? (puede ser por su iniciativa o haber sido usted contactado por otros)

No ____ Sí ____ describa brevemente el área de cooperación

4. Para la Dirección a su cargo, ¿cuáles son las áreas prioritarias de cooperación en que **estaría interesada**? (ordene según importancia)

(.....) Gestión Migratoria

(.....) Sistemas de información

(.....) Asistencia Consular

(.....) Legislación migratoria

(.....) Regularización migratoria

(.....) Gestión de fronteras

(.....) Migración y desarrollo

(.....) Acciones directamente con la población migrante (integración social, acceso a derechos)

(.....) Otras (especificar)

5. ¿Qué mecanismos de cooperación instrumentaría?

Área de cooperación	Mecanismo de cooperación*

*Mecanismos de cooperación: 1-Capacitación; 2-Desarrollo normativa o marco regulatorio; 3-Desarrollo estructural; 4-Desarrollo sistemas informáticos; 5-Estudios. Indicar todos los mecanismos que considere apropiado

6. ¿Cuáles son para la Dirección a su cargo las áreas prioritarias en que **podrían brindar** cooperación? (ordene según importancia):

- (.....) Gestión Migratoria
- (.....) Sistemas de información
- (.....) Asistencia Consular
- (.....) Legislación migratoria
- (.....) Regularización migratoria
- (.....) Gestión de fronteras
- (.....) Migración y desarrollo
- (.....) Acciones directamente con la población migrante (integración social, acceso a derechos)
- (.....) Otras (especificar)

7. ¿Qué mecanismos de cooperación instrumentaría?

Área de cooperación	Mecanismo de cooperación*

*Mecanismos de cooperación: 1-Capacitación; 2-Desarrollo normativa o marco regulatorio; 3-Desarrollo estructural; 4-Desarrollo sistemas informáticos; 5-Estudios. Indicar todos los mecanismos que considere apropiado

8. Dentro de un esquema de Cooperación Sur - Sur, ¿qué elementos considera se deben incluir dentro del esquema? (marque con una cruz todas las opciones que considere)

- Compartir tecnologías
- Compartir buenas prácticas
- Modelos de gestión
- Conocimiento
- Recursos estructurales
- Personal calificado
- Otros (especificar)

9. ¿Qué actores involucraría en la cooperación Sur - Sur? (marque con una cruz todas las opciones que considere)

- Homólogos de otros gobiernos
- Otras instancias de gobierno
- Organismos internacionales
- Academia
- Bancos
- Otros (especificar)

10. ¿Qué modalidades de Cooperación Sur - Sur cree necesario fortalecer? (marque con una cruz todas las opciones que considere)

- Bilateral
- Triangular
- Intra-regional
- Subregional (MERCOSUR, CAN)
- Regional (UNASUR, CELAC, ALBA)
- Enmarcadas en la AOD (SEGIB, OEA, OEI, etc.)
- Otros (especificar)

11. ¿Existe alguna acción en cooperación Sur - Sur que su Dirección estaría interesada en iniciar de manera inmediata (como receptor o proveedor de la cooperación)?

Anexo 2: Instructivo para responder el cuestionario

A continuación encontrará una guía para responder a cada una de las preguntas que componen el cuestionario.

- Preg. 1: debe completar el espacio, respondiendo abiertamente acerca del tema.
- Preg. 2: debe marcar con una cruz una de las dos opciones (sí o no) y en el caso que la respuesta sea afirmativa debe describir en qué consistió, entre quienes, cómo fue el proceso y qué resultados se obtuvieron.
- Preg. 3: debe marcar con una cruz por una de las dos opciones (sí o no) y en el caso que la respuesta sea afirmativa debe describir el área de cooperación.
- Preg. 4: debe ordenar las áreas prioritarias en que su Dirección tiene interés de recibir cooperación, asignándole el número 1 a la que considere es la de mayor importancia, 2 a la que sigue en orden de importancia y así sucesivamente.
- Preg. 5: debe señalar los mecanismos de cooperación que instrumentaría en cada una de las áreas prioritarias que son del interés de su Dirección, identificadas en la preg. 4. Para esto, debe completar con los números asignados a cada uno de los mecanismos, pudiendo corresponder 1 o más números por área.
- Preg. 6: debe ordenar las áreas prioritarias en que su Dirección puede ofrecer cooperación, asignándole el número 1 a la que considere es la de mayor importancia, 2 a la que sigue en orden de importancia y así sucesivamente.
- Preg. 7: debe señalar los mecanismos de cooperación que instrumentaría en cada una de las áreas prioritarias en que su Dirección puede ofrecer cooperación, identificadas en la preg. 6. Para esto, debe completar con los números asignados a cada uno de los mecanismos, pudiendo corresponder 1 o más números por área.
- Preg. 8: debe marcar con una cruz todas las opciones que considere pertinentes.
- Preg. 9: debe marcar con una cruz todas las opciones que considere pertinentes.
- Preg. 10: debe marcar con una cruz todas las opciones que considere pertinentes.
- Preg. 11: debe completar el espacio, respondiendo abiertamente acerca del tema.

La información suministrada por los miembros de la CSM será procesada y sistematizada, dando lugar a la confección de un documento que será presentado por la ST en la XIII CSM.

La ST solicita que el cuestionario sea remitido completo a csmsecretariatecnica@iom.int **antes del 10 de noviembre.**