



*Revista del Ministerio  
de Empleo y Seguridad Social*

Migraciones Internacionales



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

130

2017

# Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

## Migraciones Internacionales

---

### CONSEJO ASESOR

- Serie Derecho del Trabajo: **Joaquín García Murcia**, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid. **Nuria Paulina García Piñeiro**, Vocal Asesora del Gabinete de la Ministra.
- Serie Seguridad Social: **José M<sup>a</sup> Marín Correa**, Magistrado del Tribunal Supremo. **Amparo de Rus García**, Directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- Serie Derecho social Internacional y Comunitario: **Luís Enrique de la Villa Gil**, Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid. **Lucía Ortiz Sanz**, Vocal Asesora Unidad de Apoyo de la Secretaría General Técnica.
- Serie Economía y Sociología: **Gerardo Meil Landwerlin**, Catedrático de Sociología. Universidad Autónoma de Madrid. **Raquel Peña Trigo**, Vicesecretaria General Técnica.
- Serie Migraciones Internacionales: **Emiliano García Coso**, Decano Internacional del Centro de Estudios Superiores Sergio Arboleda, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos. Profesor Agregado de Derecho de la UE. **M<sup>a</sup> Belén Roel de Lara**, Jefa del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

### COMITÉ DE EVALUACIÓN EXTERNO

**Maximino Carpio García**, Catedrático de Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid.

**Maria Antonia Castro Arguelles**, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo

**Angel Blasco Pellicer**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia.

**Cristina Gortazar Rotaeché**, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE. Universidad Pontificia de Comillas-ICADE.

### DIRECTOR

**Pablo Hernández-Lahoz Ortiz**  
Secretario General Técnico

### SUBDIRECTOR

**Francisco Javier Andrés González**  
Subdirector General de Información  
Administrativa y Publicaciones

### SECRETARÍA

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones  
del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Agustín de Bethencourt, 11

28003 Madrid

Tel: 91 363 23 05

Fax: 91 363 23 49

Correo Electrónico: [proproeditorial@meyss.es](mailto:proproeditorial@meyss.es)

Internet: <http://www.meyss.es>

La Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

**RET:** 17-2.357

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>



**Edita y distribuye:**

**Ministerio de Empleo y Seguridad Social**  
**Subdirección General de Información**  
**Administrativa y Publicaciones**

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

**NIPO Papel:** 270-16-002-5

**NIPO Internet:** 270-15-069-X

**ISSN Papel:** 2254-3295

**ISSN Electrónico:** 2254-3511

**Depósito legal:** M-12.168-1998

**Diseño cubierta:** CSP

**Diseño interior:** C & G

**Imprime:** Estilo Estugraf Impresores, S.L. • Telf. 91 808 62 00

# Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

## Migraciones Internacionales

---

### SUMARIO

**EDITORIAL**, *Emiliano García Coso*, 9

#### I. ESTUDIOS

La agenda de migración y desarrollo en el marco internacional de las Naciones Unidas: hacia un Pacto Mundial para las Migraciones.

*Marta Carballo de la Riva*, 15

The external dimension of EU migration policy and the functioning of the conditionality mechanism in partner countries. *Tineke Strik*, 45

La migración y el desarrollo en la agenda entre América Latina y la Unión Europea: Una visión desde Latinoamérica.

*María Ligia Mantilla Jaimes*, 73

Migración y desarrollo: el rol de la diáspora a la luz de la Agenda 2063 de la Unión Africana. *Alfredo dos Santos Soares*, 99

Following the same course despite the crises: Portugal's contribution to the EU's external dimension on migration. *Patricia Lisa*, 119

## II. DOCUMENTOS

Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017.  
Modalidades para las negociaciones intergubernamentales  
del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, *149*

Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015.  
Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia  
Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de  
Acción de Addis Abeba), *155*

Report from the Commission to the European Parliament the European Council  
and the Council. Third Progress Report on the Partnership Framework with  
third countries under the European Agenda on Migration, *197*

Valletta Summit, 11-12 November 2015. Action Plan, *215*

Valletta Summit, 11-12 November 2015. Final Declaration, *227*

# Journal of the Ministry of Employment and Social Security

## International Migrations

---

### CONTENTS

**EDITORIAL**, *Emiliano García Coso*, 9

#### I. STUDIES

Agenda on Migration and Development in the international framework of the UN: Towards a Global Compact on Migrations.

*Marta Carballo de la Riva*, 15

The external dimension of EU migration policy and the functioning of the conditionality mechanism in partner countries. *Tineke Strik*, 45

Migration and development in the agenda between Latin America and the EU: A vision from Latin America. *María Ligia Mantilla Jaimes*, 73

Migration and development: The role of Diaspora in the light of the African Union's Agenda 2063. *Alfredo dos Santos Soares*, 99

Following the same course despite the crises: Portugal's contribution to the EU's external dimension on migration. *Patricia Lisa*, 119

## II. DOCUMENTS

General Assembly Resolution 71/280 of 6 April 2017. Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration, *149*

General Assembly Resolution 69/313 of 27 July 2015. Addis Abeba Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Abeba Action Agenda), *155*

Report from the Commission to the European Parliament the European Council and the Council. Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, *197*

Valletta Summit, 11-12 November 2015. Action Plan, *215*

Valletta Summit, 11-12 November 2015. Final Declaration, *227*

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

**Editorial**





Según Naciones Unidas, en 2015, el número de migrantes internacionales y refugiados alcanzó los 244 millones, un incremento de 71 millones respecto al año 2000, lo que supone que ya constituyen el 3,3% de la población mundial. Es muy significativo que de los 206,6 millones de migrantes internacionales, 150 millones sean trabajadores migrantes al estar en edad laboral<sup>1</sup>. Casi dos tercios de todos los migrantes internacionales en 2015 residen en Europa (76 millones) y Asia (75 millones). El resto se reparte entre EE.UU. (54 millones), África (21 millones), Latinoamérica y Caribe (9 millones) y Oceanía (8 millones)<sup>2</sup>.

Estos datos evidencian que el fenómeno migratorio no puede ser ordenado de una manera efectiva si no se procede a diseñar políticas públicas a nivel internacional, regional y nacional que aborden directamente las principales causas que actúan como «*push y pull factors*» o «*root causes*» de este fenómeno. Estas causas aluden a la pobreza, falta de oportunidades, conflictos armados, desastres naturales, inestabilidad política en los países emisores, etc.

Siendo conscientes de las dificultades de erradicar estas causas motrices de las corrientes migratorias, se ha alcanzado un consenso internacional sobre la necesidad de vincular inmigración y desarrollo. Este binomio debe ir de la mano a la hora de definir las estrategias efectivas para ordenar las corrientes migratorias desde una perspectiva «*win-win*» entre los países emisores y receptores. Esta aproximación positiva para ambas partes debe estar presente en toda iniciativa internacional, regional y nacional que se adopte para así paliar, en una concepción cooperativa, los factores que inducen exponencialmente a las corrientes migratorias regulares e irregulares. A nivel multilateral internacional, Naciones Unidas, señala que «*Migration and development are linked. Migrant remittances alleviate poverty and provide acces to education, health care and other beneficts....Returnig migrants bring new skills to their communities, and they and their networks contribute to economic growth....*». La relevancia de este vínculo entre migración y desarrollo se ha visto reflejado desde 2013 en las iniciativas a nivel multilateral internacional,

---

\* Decano Internacional del Centro de Educación Superior Sergio Arboleda, adscrito a la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y profesor de Derecho de la UE. Miembro de la Odysseus Network de expertos en inmigración y asilo.

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General, In safety and dignity: addressing large movement of refugees and migrants, Seventieth Sessions, Agenda Items 15 and 116, integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Conferences and summits in the economic, social and related fields, 21 April 2016.

<sup>2</sup> Report of the Secretary-General, International migration and development, Globalization and interdependence, 4 August 2016.

con la inclusión de la migración en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, confirmando que migración y desarrollo forman parte integral de la Agenda de Naciones Unidas para el Desarrollo, complementado con el Plan de Acción de Addis Abeba.

A nivel regional, la Comisión Europea reincide en la necesidad de concebir las políticas migratorias en su dimensión externa y su imprescindible vinculación con el desarrollo. Así, afirma en 2013 que *«Migration and mobility must be recognised as ‘enabling factors’ for development. They should be addressed by development actors at all levels and introduced into the post-2015 development framework»*<sup>3</sup>. Esta visión más amplia, en pro de lograr una mayor eficacia para el control migratorio, actuando en la dimensión externa migratoria y cooperando con los países terceros, se ve aún más reforzada con la Agenda Europea de Inmigración<sup>4</sup> y, orientando geográficamente la cooperación, el Plan de Acción Conjunto de La Valeta en 2015.

La Unión Europea acordó con sus socios africanos que los cinco pilares del Plan de Acción Conjunto deben ser: atender a los beneficios de la migración para el desarrollo y análisis de las causas profundas de migración irregular y de los desplazamientos forzosos. Migración legal y movilidad. Protección y asilo. Prevención y lucha contra la migración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos; y el retorno, la readmisión y la reintegración.

La iniciativa regional europea se complementa a nivel nacional con la iniciativa y liderazgo del gobierno español, quién acogió la tercera cumbre de países del Sur de la Unión Europea, adoptando la Declaración de Madrid el 10 de abril de 2017 y consensuando entre los gobiernos de Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal y España que *«la inmigración exige un planteamiento global, que comprende: reforzar el diálogo y la cooperación con los países de origen, tránsito y destino de las migraciones, en especial, los mediterráneos y africanos, en línea con los principios del Plan de Acción Conjunto de la Valeta»*.

Esta redimensión de las políticas migratorias a la luz de su imprescindible dimensión exterior y, dentro de ésta, la necesidad de analizar sus causas bajo el prisma del desarrollo es lo que suscita que el número 130 de la Revista en su sección de migraciones internacionales sea un monográfico sobre la relación entre migración y desarrollo.

La primera contribución a cargo de Marta Carballo de la Riva, nos adentra en las diferentes teorías que analizan la relación entre migración y desarrollo para que una vez entendida su estrecha interconexión, el lector pueda posicionarse libremente en el marco conceptual que entienda más idóneo. Desde esta panorámica conceptual, analiza pormenorizadamente los principales avances e iniciativas que se han ido produciendo en los últimos años a nivel internacional multilateral para tratar de concienciar sobre la necesidad de alcanzar un gran pacto internacional sobre las migraciones y sus efectos en el Desarrollo.

La autora estructura y ordena las diferentes iniciativas y diálogos surgidos en el marco de Naciones Unidas y nos clarifica cómo han contribuido cada una de ellas para llegar a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 19 de septiembre 2016. Entre las iniciativas analizadas se encuentra, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de 2003, el primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones Internacional de 2005, el Foro Mundial sobre Migración, Desarrollo y el Grupo Mundial sobre Migración y la Iniciativa Conjunta de Migración

<sup>3</sup> COM (2013) 292 final, Maximising the Development Impact of Migration.

<sup>4</sup> COM(2015)240 Final, Agenda Europea de Inmigración.

y Desarrollo de 2012. La lectura y los comentarios que efectúa la autora nos permite tener una visión más clara de los avances logrados a nivel internacional multilateral.

La segunda contribución al presente número de Tineke Strik, se centra en un análisis exhaustivo y constructivo sobre la dimensión externa de la política migratoria europea y la condicionalidad que introducen en la agenda de cooperación con terceros países. La autora profundiza sobre las dificultades encontradas a la hora de definir y dar contenido a la dimensión externa de la política migratoria de la Unión Europea por las reticencias de los Estados miembros a perder capacidad soberana sobre una cuestión tan sensible. La realidad y complejidad del fenómeno migratorio sólo puede abordarse desde la necesaria cooperación intracomunitaria y extracomunitaria dotando a las iniciativas migratorias adoptadas en la UE de su dimensión exterior con terceros países.

Constatado este hecho, el análisis se centra en los avances logrados con el Enfoque Global de las Migraciones y de la Movilidad (GAMM en sus siglas en inglés) y nos ofrece una visión clara de los principales logros alcanzados y cómo han contribuido a una política migratoria más multidimensional. Un aspecto relevante es que en su análisis ofrece la visión de los terceros países implicados en la cooperación migratoria con la Unión Europea y cómo el factor de la cooperación al desarrollo y el principio de condicionalidad ha podido limitar el alcance de la cooperación de los terceros países. El lector podrá tener una visión más clara del enfoque de la Unión Europea en su dimensión externa y la necesidad de avanzar de la mano con los terceros países y contribuir a su desarrollo con diferentes políticas y actuaciones de modo que se reduzcan los factores que impulsan las migraciones desde los terceros países y las que se mantengan sean ordenadas y regulares.

La visión internacional y regional europea de la relación entre migración y desarrollo debe completarse con la visión latinoamericana y africana. Ambas regiones son las que por sus circunstancias endógenas emiten más corrientes migratorias hacia Europa y en las que es imprescindible actuar desde la cooperación al desarrollo para contribuir a reducir los factores que inciden en las mismas.

La perspectiva latinoamericana la asume María Ligia Mantilla Jaimes, quién aborda cuantitativamente y cualitativamente, las corrientes migratorias desde Latinoamérica a Europa para luego adentrarse en el análisis detallado y certero de la agenda migratoria entre la Unión Europea y Latinoamérica con especial mención al caso colombiano.

La autora disecciona cómo han sido las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica en materia migratoria y en cooperación al desarrollo, destacando la necesidad que sobre ambas cuestiones debe primar la garantía del respeto de los derechos humanos. Una de las cuestiones más relevantes que suscita la autora es que en su análisis plantea los retos que deben abordar ambas regiones para que su cooperación sea más efectiva. Adicionalmente, la relación entre ambas regiones debe partir de las circunstancias que existen en Latinoamérica todavía, caracterizada por una brecha de desigualdad y la Unión Europea tiene un deber de contribuir a través de su política de cooperación al desarrollo a reducir esta brecha y los factores que inciden en las corrientes migratorias desde Latinoamérica hacia Europa. El caso colombiano y su nueva etapa postconflicto, también son objeto de análisis por María Ligia para afirmar que comienza una nueva etapa y los países de origen, como Colombia, también tienen una obligación jurídica y moral de atender mediante políticas públicas a sus emigrantes que contribuyen positivamente al desarrollo del país mediante remesas, retorno de inmigrantes colombianos más cualificados, etc.

Alfredo dos Santos, asume la labor de ilustrar al lector sobre la visión desde África de la relación entre migración y desarrollo. Su visión africanista parte de cómo se concibe y conjuga migración y desarrollo internamente para una vez revisadas las teorías que vinculan ambos conceptos analizar sus diferencias dependiendo si surgen del debate académico o desde el discurso político.

La relevancia de este análisis se encuentra en la visión desde África de la denominada diáspora africana y cómo la misma ha contribuido al desarrollo del continente. Precisamente, el Acta Constitutiva de la Unión Africana atribuye un papel central a la diáspora africana que hasta ahora no ha sido reconocido expresamente por ninguna otra organización regional lo que representa una originalidad destacable. En paralelo, es sumamente interesante la conexión entre esta diáspora africana y su papel de motor en la agenda de desarrollo 2063 que los Estados africanos parte se han comprometido a tratar de lograr.

Finalmente, las visiones internacionales y regionales se complementan con las visiones nacionales que incardinan sus políticas migratorias y de cooperación al desarrollo en estas iniciativas, pero con particularidades propias de su condición de Estados soberanos.

Patricia Lisa, realiza una interesante contribución al analizar cuál ha sido el desarrollo de la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión Europea y su implementación y especificidad en Portugal. En concreto, desde la perspectiva europea, la autora disecciona cómo Portugal ha ido adoptando las iniciativas europeas y las peculiaridades propias de Portugal con sus relaciones bilaterales con países lusofonos africanos. Destaca que Portugal no es un país de destino preferente, pero en aquellos casos en los que sí lo es, escruta cómo las autoridades portuguesas han implementado políticas públicas encaminadas a contribuir al desarrollo de los países emisores de migración hacia Portugal.

El número se cierra con la sección documentos que trata de facilitar al lector la lectura de documentos sobre las relaciones con la migración y el desarrollo de Naciones Unidas y de la Unión Europea para que puedan ser consultados y contrastados con la opinión manifestada por los autores.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

## I. Estudios



# La agenda de migración y desarrollo en el marco internacional de las Naciones Unidas: hacia un Pacto Mundial para las Migraciones<sup>1</sup>

# Agenda on Migration and Development in the international framework of the UN: Towards a Global Compact on Migrations

MARTA CARBALLO DE LA RIVA\*

**E**ste trabajo pretende reflexionar sobre el binomio migraciones y desarrollo desde un enfoque institucional, tratando de analizar de manera específica los avances y escenarios futuros en el seno de las Naciones Unidas. La eclosión de los debates sobre migraciones y desarrollo en los ámbitos de las políticas públicas han sido liderados en sus inicios desde los ámbitos nacional y regional fundamentalmente. Desde el año 2005, impulsada por la Unión Europea, se empieza a definir el llamado *Enfoque Global* (en adelante EG)<sup>1</sup> de la Unión que avanzará hacia el

actual *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* (en adelante GAMM, por sus siglas en inglés). La idea que va a cobrar fuerza y se va a reiterar en el discurso político de la UE, a partir de las distintas comunicaciones, gira en torno a la implementación de un diálogo global y estructurado en relación con los países terceros con una vinculación hacia los derechos humanos y el desarrollo. A pesar de la intencionalidad, el tema de derechos no parece ser el que presida la agenda del EG. Los aspectos relativos a cuestiones de migración regular e irregular presidirán el citado diálogo global y las cuestiones referentes a derechos y desarrollo irán en paralelo.

En el enfoque de la UE se visualiza una línea de propuestas encaminadas a potenciar los efectos beneficiosos de las migraciones,

\* Investigadora adscrita ICEI-UCM, IUDC-UCM. mcarballo@pdi.ucm.es

<sup>1</sup> COM (2000) 757 final: *Sobre una Política Comunitaria de Migración*; COM (2001) 387 final: *Relativa a un método abierto de coordinación de La política comunitaria en materia de inmigración*; COM (2002) 703 final: *Integración de las Cuestiones de Migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*; COM (2005) 390 final: *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas*; COM (2005) 621 final: *Prioridades de Actuación Frente a los Retos de la Inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*; COM (2005) 669 final: *Plan de política en materia de migración legal*; COM (2006) 26. final: *Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo*; COM (2006) 735 final: *El Planteamiento global sobre la migración un año después. Hacia una política global*

europaea en materia de migración; COM (2007) 248 final: *Sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*; COM (2007) 780 final: *Una Política Común de Inmigración*; COM (2008) 359 final: *Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos*; COM (2008) 611 final: *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*; COM (2011) 743 final: *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*.



tanto desde el punto de vista del crecimiento económico de los países receptores, como desde el del fomento del desarrollo de los de origen y tránsito, considerándose la gestión ordenada de los flujos migratorios –entre los que se encontrarían el control fronterizo y la migración circular– como el instrumento adecuado para tales fines. El criterio elegido para la gestión de los flujos migratorios se relaciona fundamentalmente con las exigencias del mercado laboral. Será por tanto preciso tener en cuenta estos tres ejes –objetivos, instrumentos y criterio elegido– para entender de una manera más profunda las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos, así como los desafíos a los que deberán hacer frente la Unión Europea y los Estados miembros de cara a una integración real de estas propuestas dentro de la política migratoria comunitaria. En la actualidad, el GAMM constituye el marco de la política exterior de la UE en materia de migración y de asilo, quedando englobada dentro de estas actuaciones sobre migraciones y desarrollo. Si en el 2005, el EG planteaba tres pilares de acción –migración legal, migración irregular, y migraciones y desarrollo<sup>2</sup>, a partir del GAMM, se definirán cuatro pilares– migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, migración, maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad–. Los derechos humanos aparecerán como transversal a los cuatro pilares, pero estarán siempre sujetos a las tensiones entre los mismos.

El escenario regional europeo ha marcado la agenda nacional, no sólo al interior de la UE, sino hacia otras regiones. Los instrumentos diseñados –diálogos regionales y bilaterales, Asociación de Movilidad (AM), Programa Común sobre Migración y Movilidad (CAAM, por sus siglas en inglés), perfiles migratorios, la iniciativa conjunta sobre Migración y Desarrollo (JMDI por sus siglas en inglés)– han servido como experiencias replicables en un

<sup>2</sup> Englobaba aspectos sobre diásporas, fuga de cerebros, retorno, remesas, etc.

contexto donde la gobernanza de las migraciones ha transgredido en marco europeo.

El liderazgo de Naciones Unidas en las iniciativas sobre Migración y Desarrollo ha sido más bien tímido, priorizándose actuaciones bilaterales o regionales donde la complejidad de la agenda migratoria se superponía a la maximización de los efectos de la migración en contextos de origen, tránsito y destino. Las cuestiones de seguridad se han superpuesto a las de los derechos, creando tensiones y demandando un posicionamiento más rotundo por parte de la comunidad internacional. Los derechos humanos y los acuerdos internacionales que existen sobre movilidad y refugio deben ser respetados y suponer el eje de cualquier declaración. Sobre unos antecedentes –influidos por las dinámicas regionales– que han favorecido fundamentalmente espacios de diálogo e intercambio de posiciones e ideas al respecto de la migración internacional y el desarrollo, se van sentando las bases para la respuesta dada por parte de la comunidad internacional al volumen y la forma de los desplazamientos en el momento actual. Bajo un marco de derechos cristaliza la declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.

## 1. ALGUNOS APUNTES PRELIMINARES SOBRE LA MIGRACIÓN Y EL DESARROLLO

La humanidad ha estado en movimiento desde los tiempos más antiguos. Algunas personas se desplazan en busca de nuevas oportunidades económicas y nuevos horizontes. Otras lo hacen para escapar de los conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la persecución, el terrorismo o las violaciones y los abusos de los derechos humanos. Hay otras personas que se desplazan por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales (algunos de los cuales pueden estar vinculados al cambio climático) u otros factores ambientales. Muchos se trasladan, de hecho, debido a varios de esos motivos

(Naciones Unidas, Asamblea General, 2016, p. 2).

La Agenda de Migración y Desarrollo (M y D), o el binomio M y D, viene abordándose desde distintos ámbitos a lo largo de las últimas décadas del siglo XX y del siglo XXI. La migración y sus interrelaciones con el desarrollo han estado presentes en numerosos estudios académicos. Si a lo largo del siglo XX, en los primeros estudios que se realizaron, las migraciones eran estudiadas fundamentalmente desde un marcado enfoque economicista, a lo largo de las últimas décadas del siglo XX emergen distintos enfoques que enriquecen los estudios de las relaciones entre M y D desde la Sociología, la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, la Geografía y la Antropología. Los estudios teóricos no siempre han acompañado el debate que se producía en otras esferas, produciéndose muchas veces un *gap* entre la producción teórica y los intereses políticos que abordaban las migraciones. El ámbito del diseño y desarrollo de las políticas públicas se ha encontrado orientando hacia agendas políticas donde la migración se entrelaza con otros aspectos que pugnan por otras prioridades no siempre relativas al desarrollo.

Es un hecho la complejidad del fenómeno migratorio en el momento actual. La variedad de los flujos, la interconexiones e interrelaciones entre los factores de atracción y expulsión que las propician en los contextos de origen, tránsito y destino, la complejidad de las rutas, de las tipologías de migrantes, y el incremento del número de población desplazada y refugiada, plantea un gran reto al Sistema Internacional (SI). En general, la interdependencia parece haberse convertido en una de las características del momento histórico actual, en el que los fenómenos no pueden entenderse ni analizarse de forma aislada, sino de manera relacionada. De esta forma, la nueva configuración mundial, producto del fin de la guerra fría, va a caracterizar el contexto internacional, del mismo modo que los cambios en la manera de interrelacionarse de los distintos actores del sistema internacional.

Se podría decir que son numerosos los factores que llevan a los y las inmigrantes a salir de sus países, si bien las explicaciones más habituales que suelen darse están básicamente relacionadas con cuestiones económicas: el desplazamiento territorial se entiende, así como una alternativa para mejorar las condiciones de vida, tanto de los propios migrantes como para sus familias, que muchas veces, se quedan en el país de origen. De esta forma la migración puede explicarse como una tentativa de transformación, de búsqueda de alternativas ante ciertas situaciones de exclusión.

No obstante, la evolución teórica tanto del análisis de las migraciones, como del desarrollo, nos debe llevar a evitar razonamientos fáciles que entiendan el origen de las migraciones desde cuestiones únicamente económicas<sup>3</sup>. Tanto los teóricos como los tratamientos de las políticas públicas sobre M y D abogan por la adopción de un enfoque multidimensional, teniendo presente el hecho de que las migraciones responden a una pluralidad de causas, sean éstas económicas, políticas, sociales, culturales o históricas. Las carencias económicas por sí solas no son capaces de explicar los diferenciales migratorios entre países, o hechos como que, dentro de cada país no sean habitualmente las clases más bajas las que emigran hacia países del Norte. Los fenómenos asociados al hecho migratorio, no pueden explicarse de forma aislada. Las migraciones y el desarrollo resultan un binomio conectado en distintos niveles: i) económico: incidencia transnacional constante, trasvase de mano de obra entre economías; ii) político: elaboración de legislación, importancia y peso de las diásporas; iii) social: circulación de capitales: económico, social, humano, etc. Esta heterogeneidad y complejidad planteada anteriormente se imbrica en su traducción política.

Para entender las propuestas y enfoques que emanan desde el ámbito internacional

<sup>3</sup> Sin embargo, no podemos obviar que una de las causas básicas de las migraciones del siglo XXI es el aspecto económico, aunque no la única obviamente.

y diferenciarlas de las existentes en los marcos regionales y nacionales es necesario esbozar la evolución de distintos enfoques teóricos que han tratado de abordar las migraciones y el desarrollo. Estas han enfatizado fundamentalmente los aspectos positivos y negativos de la relación entre M y D desde el ámbito económico.

Así, la relación M y D se ha visto de forma positiva o negativa en función del enfoque teórico desde donde se analizara, evidenciando cómo se van desarrollando de manera casi simultánea paradigmas analíticos que intentan explicar ambos fenómenos, las migraciones y el desarrollo. No obstante, para entender y trabajar con el vínculo resultante de ambos se ponen de manifiesto los sesgos existentes en los paradigmas citados con anterioridad (neoclásico, dependencia, etc.), por lo que se podría afirmar que no existe una sola teoría migratoria capaz de explicar el universo de flujos migratorios contemporáneos, haciéndose necesario un estudio detallado de las diversas corrientes teóricas que puedan adaptarse a ciertos contextos de estudio.

A lo largo del siglo XXI se aprecia un cambio discursivo al abordar aspectos referentes a la migración. Si durante las décadas de los 70, 80 y 90 se evidenciaban los aspectos negativos asociados al hecho migratorio, tales como amenazas para la seguridad nacional, disminución de la cohesión social, problemas identitarios, etc., en la actualidad, tanto políticos como funcionarios van a destacar el potencial de la migración internacional para lograr el desarrollo económico y social en los países de origen. Esta nueva visión centrará los aspectos positivos de la migración sobre el desarrollo y apare-

cerá en el centro de iniciativas políticas en la primera década del siglo XXI.

Resumiendo, los distintos enfoques teóricos enfatizarán unos aspectos u otros en los análisis de la migración internacional. Los debates sobre M y D en la esfera internacional tratan de retomar los avances teóricos para analizar los contextos vinculados al binomio M y D. De esta forma, los lugares de origen, tránsito y destino y las relaciones que se producen en distintos niveles y ámbitos asociadas a la movilidad serán tenidas en cuenta. Los temas que son abordados en la esfera internacional de forma reiterada a lo largo de las últimas décadas son relativos a –los derechos humanos, los aspectos legales y políticos; el bienestar, los derechos e integración; las migraciones laborales: tipologías –permanente, circular, temporal– y la movilidad; las diásporas; las remesas; estrategias para dirigir la migración irregular; la trata y el tráfico de seres humanos, coherencia de políticas, los aspectos medioambientales y el desarrollo, y la gobernanza de las mmigraciones entre otros.

Todos estos temas y su tratamiento, así como los enfoques teóricos en los que se apoyan suponen todo un desafío. Es una realidad que el conocimiento sobre la relación entre la migración y el desarrollo se encuentra fragmentado entre muchas disciplinas especializadas y responsables políticos; cada una de las cuales y cada uno de los cuales tiene una aproximación al respecto, siendo en algunos casos sus propósitos divergentes.

Los derechos humanos y el resto de las normas internacionales concernientes a la M y el D son el marco desde donde se debe articular cualquier iniciativa en el Sistema Internacional.

CUADRO 1. ENFOQUES TEÓRICOS

Paradigma	Enfoque	Teoría	Autores	Aspectos Relevantes
Neoclásico +M+D	Individualista Años 50-80	<b>Modernización</b>	Lewis, 1954; Todaro, 1969	Aspectos positivos de la migración: regulación del mercado del país emisor, entrada de capital. Énfasis económico: forma de autorregular los desequilibrios en zonas de diferente desarrollo económico. Estrategia individual
Neoclásico	Individualista Años 90	<b>Push and Pull</b>	Stark, 1991	Enfoque de equilibrio. La motivación migratoria es más una estrategia familiar que individual; y que busca diversificar los ingresos para reducir riesgos. Énfasis económico. Fuerzas de atracción y expulsión para entender las dinámicas migratorias
Histórico Estructural +M-D	Estructuralista Años 70-80	<b>Dependencia</b>	CEPAL Prebitch, 1951; Paletto y Cardoso, 1969	Aspectos negativos de la migración: pérdida de capitales Regiones centro/periferia. Énfasis económico
Histórico Estructural	Estructuralista Años 80-90	<b>Sistemas Mundo</b>	Wallerstein, 1974; Sassen, 2001	Unidad de análisis: mundo. Énfasis económico, perspectiva macrosocial. Explica las migraciones internacionales desde el desequilibrio y la desigualdad que ocasiona el capitalismo en los países menos desarrollados; un sistema económico que fue facilitado por la colonización y hoy por el neocolonialismo y las multinacionales
Histórico Estructural	Estructuralista Años 90	<b>Mercado de Trabajo Dual</b>	Piore, 1979	Dos mercados de trabajo: primario y secundario
Transnacional	Discursivistas Años 90-95	<b>Articulacionismo Redes Sociales</b>	Kearny, 1986; Massey, 1998; Faist, 2000	Trata de superar las limitaciones y errores, y unificar las aportaciones de los paradigmas anteriores, concibe las migraciones como procesos complejos de configuración de vínculos, conexiones y redes de relaciones entre origen y destino, combina las visiones micro y macro
Transnacional	Discursivistas Años 94-actualidad	<b>Transnacionalismo</b>	Portes, 1997; Glick Shiller; Basch, 2006	Interconexión continua o flujo de personas, ideas, objetos y capital a lo largo de las fronteras de los Estado-Nación. Atiende a contextos de origen, tránsito y destino. Incluye aspectos sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de: CARDOSO, 1969; MASSEY, 1998; PIORE, 1979; PORTES, 1997; TODARO, 1969; WALLERSTEIN, 1974, etc.

## 2. ANTECEDENTES A LA DECLARACIÓN DE NUEVA YORK

Como se ha señalado previamente, NNUU, no ha liderado específicamente la agenda migratoria internacional, y por ende, las cuestiones relativas a las migraciones y el desarrollo tampoco han tenido un mayor impacto, más allá del intercambio de prácticas y desarrollo y de actuaciones específicas —el grupo mundial de migraciones, los informes del Fondo de Población de 2006 y de Desarrollo Humano de 2009, la iniciativa conjunta sobre migración y desarrollo de 2012 (JMDI), los foros, etc.—. La preponderancia de los enfoques regionales y bilaterales, y la marcada agenda global de la UE ha impactado las iniciativas, los temas y los procesos al interior de la comunidad internacional.

La migración como fenómeno no es la primera vez que aparece en la Agenda Internacional, aunque la Declaración de Nueva York sobre la migración y la movilidad suponga la primera Declaración realizada por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas con una intencionalidad y alcance diverso a lo planteado anteriormente. En este sentido, desde 1990 la mayoría de las principales conferencias de las Naciones Unidas celebradas en los años noventa abordaron aspectos vinculados a la cuestión migratoria y, por ende, establecieron los elementos de un potencial marco de actuación para abordar las migraciones en el ámbito de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

Las migraciones, en un principio, entrarán en la agenda internacional asociadas a los deba-

tes sobre desarrollo y con una clara vinculación entre estas y sus efectos en los países donde se originan los flujos. En el año 2003, paralelo a los debates que surgen a nivel nacional y regional sobre migraciones y desarrollo, codesarrollo, etc.—, se lanza una iniciativa gubernamental para proporcionar recomendaciones al Secretario General orientadas a establecer mecanismos que favorezcan lo que se va a denominar la *gobernanza de las migraciones*—entendiendo esta en tres niveles de acción, nacional, regional y mundial, incluyendo en la actualidad también un nivel local—.

Esta **Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI)**, establecida por el Secretario General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 2003 en Ginebra, estaba integrada por diecinueve comisionados con carácter independiente que concluyeron su mandato a finales del 2005. Estos comisionados tenían carácter independiente, y fueron el embrión de un grupo básico que adoptó el mandato de la Comisión y actuó como órgano consultivo oficioso de la Comisión durante su mandato. Los países que lideraron la iniciativa fueron, Suecia, Filipinas, Marruecos y Brasil originalmente, llegando a conformar un grupo consultivo básico de 32 países en el año 2005.

La CMMI supone el primer grupo de expertos que aborda las cuestiones relativas a la migración internacional en el seno de las Naciones Unidas. El mandato de la CMMI a lo largo de estos años (2003-2005) se centró en tres ámbitos principalmente, i) colocar a las migraciones internacionales en el orden mundial internacional; ii) analizar los vacíos existentes en las políticas migratorias y examinar los vínculos con otros aspectos problemáticos; iii) y presentar las recomendaciones mencionadas al Secretario General de UN y a otros actores. El grupo estudió las conexiones entre las migraciones y: el desarrollo, la seguridad humana, la demografía, los desplazamientos forzosos la cooperación internacional, el comercio, la participación del sector privado, el papel de la prensa, y la seguridad nacional e internacional.

El informe «Migración en un mundo interconectado: Nuevas orientaciones para la acción»

<sup>4</sup> La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), capítulo X relativo a la migración internacional y su Programa de Acción; La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Plataforma de Acción. Las Resoluciones de la Asamblea General sobre migración Internacional y Desarrollo (A/RES/49/127, A/RES/52/189, A/RES/50/123, A/RES/54/212, A/RES/56/203), y la Resolución Relativa a la Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, A/RES 57/270 B.

de 2004 fue el primer análisis de las principales políticas que tenían relación con las migraciones

internacionales, articulándose en torno a 6 principios y 33 recomendaciones.

## PRINCIPIOS Y RECOMENDACIONES DE LA CMMI

### **I. Un mundo de trabajo: Los migrantes en un mercado de trabajo mundial** **Principio – Migrar por decisión propia: Las migraciones y la economía mundial**

1. El número de personas que intenta migrar de un país y continente hacia otro aumentará en los próximos años, debido a las disparidades de desarrollo y demografía y a las diferencias en la calidad de la gobernanza. Los Estados y otros interesados deben tener en cuenta esta tendencia al formular sus políticas migratorias.
2. Los países y otros interesados deben adoptar enfoques más realistas y flexibles hacia las migraciones internacionales, basados en el reconocimiento del potencial de los trabajadores migrantes para colmar determinadas brechas del mercado de trabajo mundial.
3. Los Estados y el sector privado deben considerar la opción de introducir programas de migraciones temporales cuidadosamente diseñados como medios para colmar las necesidades económicas de los países de origen y de destino.
4. Las negociaciones del modo 4 del AGCS sobre la circulación de los proveedores de servicios deberían concluir con éxito. Dado el vínculo entre comercio internacional y migraciones internacionales, deben realizarse mayores esfuerzos para fomentar el diálogo entre los funcionarios y expertos a cargo de estas dos cuestiones.
5. Los gobiernos y los empleadores deben revisar conjuntamente los obstáculos actuales a la movilidad del personal altamente calificado, con el objeto de suprimir aquellos que entorpezcan innecesariamente la competitividad económica.
6. Deben realizarse mayores esfuerzos para crear empleo y medios de subsistencia sostenibles en los países en desarrollo para que sus ciudadanos no se sientan obligados a migrar. Los países en desarrollo e industrializados deben seguir políticas económicas y respetar los actuales compromisos que permiten alcanzar este objetivo.

### **II. Migraciones y desarrollo: Aprovechar el potencial de la movilidad humana** **Principio – Incrementar la repercusión sobre la economía y el desarrollo**

7. Es necesaria una relación de colaboración entre los países con abundancia y los países con escasez de mano de obra para promover la formación del capital humano y la creación de un fondo mundial de profesionales. La provisión de una remuneración adecuada, de buenas condiciones de trabajo y de oportunidades profesionales debe formar parte de estas estrategias.
8. Las remesas son capitales privados que los Estados no deben apropiarse. Los gobiernos y las instituciones financieras deben facilitar y abaratar el envío de dinero y alentar así a los migrantes a girar dinero mediante sistemas de transferencia estructurados.
9. Las medidas para fomentar la transferencia y la inversión de remesas deben combinarse con políticas macroeconómicas en los países de origen que generen desarrollo económico y competitividad.
10. Es preciso alentar a las diásporas a promover el desarrollo, ahorrando e invirtiendo en sus países de origen y participando en redes transnacionales de conocimientos.
11. Los Estados y las organizaciones internacionales deben formular políticas y programas que intensifiquen la incidencia en el desarrollo de las migraciones de regreso y circulares.



### **III. El desafío de las migraciones irregulares: Soberanía del Estado y seguridad humana** **Principio – Encarar las migraciones irregulares**

12. Los Estados y terceros participantes deben debatir objetivamente sobre las consecuencias negativas y la prevención de las migraciones irregulares.

13. Las políticas de control fronterizo deberían formar parte de una perspectiva a largo plazo en lo referente a las migraciones irregulares, políticas que deben dar prioridad a las carencias socioeconómicas, de gobernanza y de derechos humanos que instan a las personas a irse de su país. Este enfoque debe basarse en el diálogo y la cooperación entre Estados.

14. Los Estados deben arremeter contra las condiciones que promueven las migraciones irregulares ofreciendo oportunidades adicionales de migraciones autorizadas y tomando medidas contra los empleadores que contratan a migrantes en situación irregular.

15. Los Estados deben resolver la situación de los migrantes irregulares mediante expulsiones o regularizaciones.

16. Los Estados deben redoblar sus esfuerzos en la lucha contra dos fenómenos criminales distintos: el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. En ambos casos, se debe procesar a sus autores, suprimir la demanda de servicios explotadores y ofrecer protección y ayuda a las víctimas.

17. En sus esfuerzos por prevenir las migraciones irregulares, los Estados deben respetar sus obligaciones de derecho internacional en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes, a la institución del asilo y a los principios de protección de los refugiados.

### **IV. Diversidad y cohesión: Los migrantes en la sociedad**

#### **Principio – Fortalecer la cohesión social mediante la integración**

18. Si bien los Estados tienen derecho a determinar sus propias políticas en lo referente a la situación de los migrantes en la sociedad, deben garantizar a todos los migrantes el ejercicio de sus derechos humanos y el beneficio de normas laborales mínimas.

19. Los migrantes autorizados y a largo plazo deben integrarse plenamente en la sociedad. El proceso de integración debe valorar la diversidad social, fomentar la cohesión social y evitar la marginalización de las comunidades migrantes.

20. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil, deben trabajar en activa colaboración con los migrantes y sus asociaciones para promover el proceso de integración. Es necesario informar a los migrantes de sus derechos y obligaciones e instarlos a convertirse en ciudadanos activos del país al que se han trasladado.

21. La integración y la protección de las mujeres migrantes requieren mucha atención. Las mujeres deben participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas y programas de integración. Deben respetarse plenamente los derechos, el bienestar y las necesidades educativas de los niños migrantes.

22. Si bien en general no se concede a los migrantes temporales y en situación irregular el derecho a incorporarse a la sociedad en la que viven, deben respetarse íntegramente sus derechos y ser protegidos de explotación y abusos.

23. Los individuos y organizaciones que influyen en la opinión pública deben abordar la cuestión de las migraciones internacionales de manera objetiva y responsable.

## V. Un enfoque de principios: Leyes, normas y derechos humanos

### Principio – Proteger los derechos de los migrantes

24. Los Estados deben proteger los derechos de los migrantes consolidando el marco normativo de derechos humanos que afecta a los migrantes internacionales y asegurándose de que sus disposiciones se apliquen de modo no discriminatorio.

25. Todos los Estados deben garantizar que se aplique el principio de responsabilidad del Estado de proteger a quienes se encuentran en su territorio, a fin de reducir las presiones que inducen a las personas a migrar, proteger a los migrantes que se encuentran en tránsito y defender los derechos humanos de quienes se encuentran en los países de destino.

26. Los gobiernos y los empleadores deben garantizar que todos los migrantes se beneficien de un trabajo decente como lo define la OIT y estén protegidos contra la explotación y los abusos. Deben realizarse esfuerzos especiales para proteger la situación de las mujeres migrantes, de las trabajadoras domésticas y de los niños migrantes.

27. El mecanismo de derechos humanos del sistema de la ONU debe utilizarse con más eficacia como medio para consolidar el marco legal y normativo de las migraciones internacionales y para garantizar la protección de los derechos de los migrantes.

## VI. Creación de coherencia: La gobernanza de las migraciones internacionales

### Principio – Reforzar la gobernanza: Coherencia, capacidad y cooperación

28. Todos los Estados deben establecer políticas migratorias nacionales coherentes basadas en objetivos convenidos, teniendo en cuenta las políticas afines y el derecho internacional de los tratados, incluidos los derechos humanos. La gobernanza a nivel nacional debe coordinarse con eficacia entre todos los ministerios pertinentes y debe incluir consultas con terceros independientes del Estado.

29. La comunidad internacional debe apoyar los esfuerzos de los Estados para formular y poner en práctica políticas migratorias nacionales contribuyendo con recursos, conocimientos y capacitación.

30. Los acuerdos bilaterales son medios valiosos para abordar las cuestiones migratorias que afectan a dos Estados. Siempre deben respetar el marco normativo que afecta a los migrantes internacionales y proteger así los derechos de los migrantes.

31. Son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que los procesos consultivos regionales sobre migraciones reciban una cobertura mundial, cuenten con la participación de la sociedad civil y del sector privado y no se centren tan solo en el control de las migraciones. Dado el carácter mundial de las migraciones, es esencial una mayor interacción entre los diversos procesos.

32. La voluntad reciente de varios Estados, instituciones e instancias no gubernamentales de tomar iniciativas mundiales en relación con las migraciones internacionales es muy positiva. El Diálogo de Alto-Nivel de la Asamblea General de la ONU ofrece la oportunidad de crear una mayor interacción entre estas iniciativas y de garantizar que se mantenga su dinamismo. El actual proceso de reforma de la ONU ofrece la oportunidad de aprovechar este dinamismo mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales.

33. La Comisión propone al Secretario General de la ONU que organice inmediatamente consultas de alto nivel Inter agencia con miras a definir las funciones y modalidades, así como para preparar el terreno que conduzca a la creación de un Grupo Mundial Inter agencia de Migraciones. Este Grupo Mundial Inter agencia debe asegurar una respuesta institucional más coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos que presentan las migraciones internacionales.



El citado informe fue presentado en Nueva York en el 2005 ofreciendo el primer potencial marco de actuación global y coherente que diera respuesta a los retos que presenta la migración internacional en el contexto actual. Estos trabajos sirvieron como base preparatoria e insumos para la celebración en 2006 del Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional.

### 2.1. El primer Diálogo de Alto Nivel sobre la migración internacional

La Resolución 60/227 «Migración y Desarrollo», aprobada por la asamblea General en diciembre de 2005, consensua aspectos clave para la celebración del **Diálogo de Alto Nivel**<sup>5</sup> sobre la migración internacional y el desarrollo en el marco de la Asamblea General de 2006, con el objetivo de «examinar los aspectos multidimensionales de la migración

internacional y el desarrollo a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo las ventajas de la migración internacional para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos» (Naciones Unidas, Asamblea General 2006, p. 2).

Para preparar el diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo se realizará un ejercicio que no se había realizado previamente: se considerarán todos los principios, objetivos, compromisos y recomendaciones relacionadas con la migración internacional y que los Estados ya han adoptado en anteriores conferencias, cumbres o similar. La comparación que se realizará permitirá evidenciar aquellos aspectos en los que la CMMI y sus recomendaciones aportan aspectos novedosos o matices específicos a aquellas cuestiones que estaban consensuadas anteriormente, y sistematizar un marco previo derivado de los resultados de las conferencias y cumbres (Naciones Unidas, UNDESA, 2006).

<sup>5</sup> La celebración del mismo fue acordada en Asamblea General en su resolución 58/208 de diciembre de 2003 en su 61 período de sesiones y confirmada en 2005 en la Resolución 59/241.

## INSTRUMENTOS LEGALES UNIVERSALES QUE AFECTAN A LOS Y LAS MIGRANTES INTERNACIONALES

Instrumento	Entrada en vigor
Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948	Adoptada por la resolución 217 A (III) de la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948
Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	4 de enero de 1969
Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966	23 de marzo de 1976
Pacto internacional de 1966 relativo a los derechos económicos, sociales y culturales	3 de enero de 1976
Convención internacional de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	3 de septiembre de 1981
Convenio de 1984 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes	26 de junio de 1987
Convención internacional de 1989 sobre los derechos del niño	2 de septiembre de 1990
Convención internacional de 1990 sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1 de julio de 2003
Convenio 97 de la OIT sobre los trabajadores migrantes	22 de enero de 1952
Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)	9 de diciembre de 1978
Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados	22 de abril de 1954 (Convención), 4 de octubre de 1967 (Protocolo)
Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas	6 de junio de 1960
Convenio de 1961 sobre la reducción de los casos de apatridia	13 de diciembre de 1975
Convenio de 1957 sobre la nacionalidad de la mujer casada	11 de agosto de 1958
Convenio de Viena de 1963 sobre las relaciones consulares	19 de marzo de 1967
Convención de las Naciones Unidas de 2000 contra la delincuencia transnacional organizada	29 de septiembre de 2003
Protocolo de 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en particular de mujeres y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada	25 de diciembre de 2003
Protocolo de 2000 contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada	28 de enero de 2004
Convenio de 1950 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	25 de julio de 1951

Fuente: Elaboración propia a partir CMMI.

El Diálogo de Alto Nivel supondrá la inclusión de la migración internacional como uno de los principales temas de trabajo, y cuestiones clave a considerar en la agenda internacional de 2006. A lo largo de los años, Naciones Unidas se ha enfrentado, y sigue en la actualidad, al desafío de abordar las cuestiones migratorias desde un marco de derechos y coherencia en toda su complejidad. Así mismo ha intentado ir desarrollando un enfoque inclusivo que atendiera a los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios; visibilizando los aspectos positivos de la migración y los desafíos que conlleva la movilidad de millones de personas para la comunidad internacional. De esta forma se retomarán cuestiones planteadas en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, en la CEDAW –feminización de las migraciones, vulnerabilidades e impactos–, en la Política Mundial de Población del UNFPA, etc.

A lo largo del 2006, en este marco preparatorio del Diálogo de Alto Nivel se sucederán una serie de reuniones centradas en todos los aspectos señalados anteriormente, destacaremos por sus aportaciones al mismo, la 39ª reunión de la Comisión de Población y Desarrollo (CPD) que abordó cuestiones relativas a los derechos de los y las migrantes indocumentados, a los trabajadores y trabajadoras de temporada, a las remesas, etc. Continuando este marco de consultas se celebraron a su vez reuniones con representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y del sector privado, concluyendo con la presentación por parte del Fondo de Naciones Unidas de Población (UNFPA por sus siglas en inglés) con el Informe del Estado de la Población Mundial –Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional–.

Las mujeres están migrando y seguirán haciéndolo. Sus necesidades son urgentes y merecen que se les preste atención con carácter prioritario. Sólo en esas condiciones se maximizarán los beneficios de la migración internacional y se minimizarán los riesgos. Las mujeres migrantes figuran entre las personas más vulnerables a la conculcación de sus derechos humanos,

por su doble condición de migrantes y de mujeres. El arduo trabajo que realizan merece reconocimiento y es preciso proteger sus derechos humanos (Naciones Unidas, UNFPA, 2006, p. 3).

El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo se celebró en septiembre de 2006<sup>6</sup>, en sus cuatro sesiones plenarias se abordaron los efectos de la migración internacional en el desarrollo económico y social; el desarrollo de medidas que garanticen el respeto y la protección de los derechos humanos de las y los migrantes para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas; los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo; y la promoción de alianzas e intercambio de prácticas a todos los niveles. Siguiendo las recomendaciones del (GFMD) y como resultado del proceso se creó una plataforma para la cooperación y el diálogo, el **Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)**– con carácter voluntario, no vinculante, dirigido por los estados; y el **Grupo Mundial sobre Migración (GMM)**. El GMM será el encargado de promover la aplicación general de los instrumentos y normas internacionales relacionadas con la migración y fomentar el desarrollo de enfoques coherentes hacia la misma. El Diálogo acabó con la celebración del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

## 2.2. Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD)<sup>7</sup>

El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo es una iniciativa relativamente reciente dentro del sistema de las Naciones Unidas por parte de los Estados miembros para abordar las interrelaciones entre la M y el D en formas prácticas y orientadas a la acción. El Foro es un proceso consultivo

<sup>6</sup> Constataría de cuatro reuniones plenarias y cuatro mesas interactivas.

<sup>7</sup> <http://www.gfmd.org>

voluntario, intergubernamental, no vinculante e informal abierto a todos los Estados Miembros y Observadores de las Naciones Unidas. Su importancia radica en el carácter de intercambio de prácticas y enfoques, transgrediendo la lógica nacional abogando por un entendimiento intergubernamental a nivel mundial. La institución no forma parte del sistema de UN, pero mantiene a través de su estructura organizativa una vinculación con el Secretario General al que reporta las conclusiones del Foro, trabajando a su vez de forma coordinada y recibiendo insumos del GMM.

La primera reunión del FMMD se celebró en Bélgica en 2007, inspirándose en algunos hitos previos que habían abordado aspectos relativos a las M y D:

- La Conferencia de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas celebrada en El Cairo en 1994, durante el cual un programa de acción que aprobó, incluyendo un capítulo sobre la migración internacional (Capítulo X) que se extiende a través de cuestiones como las remesas, la migración temporal, la transferencia de conocimientos, habilidades y tecnología etc. y pide que «la migración internacional ordenada pueda tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las comunidades de destino».
- La mencionada, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), de 2003, que presentó su informe y recomendaciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y la comunidad internacional a finales de 2005.
- La celebración por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2006 el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (HLD), donde se propuso la creación del FMMD.

El FMMD cuenta con cinco objetivos:

1. Facilitar el diálogo sobre los retos y las oportunidades del nexo entre la migración y el desarrollo entre los profesionales y los responsables de la formulación de las políticas de pertinentes, promoviendo la consecución de resultados prácticos de orientación multinivel –nacional, bilateral e internacional–.

2. Intercambiar experiencias y buenas prácticas con el fin de maximizar los beneficios de la migración y de los flujos migratorios.

3. Identificar la falta de datos e información necesaria para mejorar la sinergia y la coherencia política en los ámbitos nacional, regional e internacional en materia de M y D.

4. Establecer alianzas y cooperación sobre M y D entre países, organizaciones de distinto rango, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, diásporas, organizaciones de migrantes, la Academia etc.

5. Establecer las prioridades y el programa internacional sobre M y D.

Desde el inicio hasta el momento actual se han celebrado 9 Foros Mundiales, de los cuales han salido un nutrido grupo de propuestas, intercambio de experiencias y perfilamiento de la Agenda que tenemos en la actualidad. El país sede es el que ostenta la presidencia en funciones y asume la responsabilidad del proceso de preparación del evento como anfitrión, y la realización del mismo. El gobierno sede/anfitrión será el responsable de presidir tanto las sesiones relacionadas con los preparativos como el propio Foro. La organización del Foro se estructura en torno a una *Troika*, compuesta por el país anfitrión– presidente en funciones–, el país que lo haya sido previamente –presidente saliente– y el próximo en serlo– presidente electo–. La presidencia se debe alternar entre países con distintos niveles de desarrollo según los parámetros de UN.

La organización del Foro también integra a todos los Estados Miembros y Observadores de Naciones Unidas, organismos especializados y otras organizaciones internacionales. Son los llamados *Amigos del Foro*, que actúan

como un grupo de control, garantizando que todos los Estados Miembros y Observadores de las Naciones Unidas estén al corriente de los desarrollos relacionados con el Foro e informando sobre la agenda, estructura y formato de cada reunión del Foro. Las reuniones de los Amigos del Foro son presididas por el Presidente en funciones. En principio, las reuniones se celebrarán, al menos dos veces entre cada reunión del Foro, en el lugar que determine el Presidente en funciones. La sociedad civil participa activamente en la celebración anual de cada Foro a través de sus diálogos interactivos y en sus mesas de trabajo.

### 2.2.1. Principales aportaciones del GFMD a lo largo de los años

– I GFMD, Bélgica, 2007. Los aspectos principales que se analizaron fueron el impacto de la migración en el desarrollo social y económico, en términos de desarrollo del capital humano y movilidad laboral, por un lado, y la contribución de los recursos de los migrantes (financieros y de habilidades), por otro. También se debatieron cuestiones relativas a la coherencia de políticas, los derechos humanos y el género. El primer Foro sentaría las bases organizativas y de funcionamiento interno para los siguientes.

– II GFMD, Manila, 2008. Bajo el tema «Proteger y capacitar a los migrantes para el desarrollo» se marcó como objetivo visibilizar el proceso migratorio. Para ello se abordaron temas relativos a la protección de los derechos de los migrantes, examinando el impacto de esa protección en el fortalecimiento de los procesos de desarrollo. Bajo la idea de poner rostro a la migración se introdujeron también temas como el empoderamiento de las y los migrantes y la idea de corresponsabilidad entre los gobiernos y otras partes interesadas

– III GFMD, Atenas, 2009. El encuentro giró en torno a la «Integración de las políticas migratorias en las estrategias de desarrollo en beneficio de todos». Esto supuso que los debates se centraran en aspectos de planificación e

inclusión de los temas de M y D en la Agenda de Desarrollo como parte de la consecución de los Objetivos de Desarrollo y la coherencia de políticas –integración, reintegración y desarrollo–.

– IV GFMD, México, 2010. El lema elegido fue, «Alianzas para la Migración y el Desarrollo Humano-prosperidad compartida, responsabilidad compartida». Por ende, el trabajo resultante estuvo centrado en las alianzas gubernamentales y entre actores de la sociedad civil; abordándose temas relativos a la migración irregular, la familia, el género y el cambio climático.

– V FMMD, Ginebra, 2011. El GFMD suizo se celebró sobre el tema «Coherencia Capacidad y Cooperación», realizando su análisis entorno a tres ejes, i) movilidad laboral y desarrollo; ii) abordaje de la migración irregular a través de estrategias coherentes de migración y desarrollo; iii) herramientas para migraciones basadas en evidencia y políticas de desarrollo.

– VI FMMD, Port Louis, Mauricio, 2012. Sus debates giraron torno al tema central «Mejorar el desarrollo humano de los migrantes y su contribución al desarrollo de las comunidades y los Estados». El Foro destacó la participación de la sociedad civil, la diáspora y el sector privado como actores fundamentales en la política de M y D. A su vez se abordaron aspectos relativos a la movilidad laboral, incorporando la migración en la planificación del desarrollo y la protección de los migrantes.

– VII FMMD, Estocolmo, Suecia, 2014. en torno al tema central «Liberar el potencial de la migración para un desarrollo inclusivo». La Presidencia sueca tenía como objetivo lanzar una segunda fase del Foro que otorgara más importancia a la temática del desarrollo.

– VIII FMMD, Estambul, Turquía, 2015. en torno al tema central «Fortalecimiento de las asociaciones: movilidad humana para el desarrollo sostenible». El tema se vincula con las asociaciones de movilidad planteadas en

otros foros regionales, por ejemplo, por parte la Unión Europea, dónde la cooperación es una pieza clave en la gestión de la M y el D, y las asociaciones quedan establecidas dentro de los marcos normativos que regulan la migración ordenada.

– IX FMMD, Dacca, Bangladesh, 2016. bajo el tema general «La migración que trabaja para el desarrollo sostenible de todos: hacia un programa migratorio transformador». Alineado con los debates de la Agenda de desarrollo en el marco ODS se integrarán como prioritarias, las cuestiones de migración y desplazamiento durante la ejecución de los mismos. Los debates se estructuraron sobre tres ejes: economía, sociología y gobernanza de la migración y el desarrollo.

A lo largo de estos años, en los distintos Foros, más de 160 gobiernos han formado parte de las reuniones debatiendo sobre cómo maximizar los efectos positivos de la migración y minimizar los negativos, aportando al debate internacional sobre la migración y el desarrollo. Ha servido como espacio de encuentro, de diálogo, de reflexión y de intercambio de prácticas para las organizaciones de naciones Unidas, otros organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

### 2.2.2. *Hacia un Contrato Social Global sobre Migración y Desarrollo*

El décimo Foro (X FMMD) se ha celebrado en Berlín en junio de 2017, bajo el lema «Ha-

cia un Contrato Social Global sobre Migración y Desarrollo», perfectamente alineado con lo asumido en la Declaración de Nueva York. Es preciso abordar y equilibrar los intereses de los y las migrantes y sus países de origen, tránsito y destino en el marco de una migración segura, regular y ordenada. A su vez, la propuesta de trabajo también integra los diferentes niveles de gobernanza, abordando las estrategias nacionales, internacionales y de cooperación, abogando por el desarrollo de mecanismos de diálogo a través de la inclusión de todas las partes interesadas. Los debates quedarán estructurados en torno a tres temas distribuidos en seis mesas redondas siguiendo la misma lógica de participación que hasta la fecha.

Es destacable cierto cambio en la dirección y pensamiento de la propia organización del Foro. Desde el 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018 serán dos países –Alemania y Marruecos–, los que ostentarán una co-presidencia. Esta lógica se plantea vinculada a los insumos y al trabajo que hay que desarrollar para abordar y definir una política global que debe ser acordada por los Estados en 2018 atendiendo a los compromisos adquiridos en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas sobre Migración.

La co-presidencia es reflejo también del papel de ambos países en el escenario actual, así como ejemplificador del puente simbólico entre los dos continentes –Europa y África–, como ejemplo de una cooperación real para la consecución de una migración ordenada, segura y regular.



## HACIA UN CONTRATO SOCIAL GLOBAL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Temas	Mesas redondas
Migración y Desarrollo a través de las estrategias nacionales: mejorando la efectividad de las políticas domésticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas y Salvaguardias para la Coherencia de Políticas - Políticas adecuadas para equilibrar diferentes intereses y objetivos.</li> <li>• Del Acuerdo Global a la Implementación - Planes Nacionales de Acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGs) relacionados con la migración.</li> </ul>
Migración y Desarrollo a través de Asociaciones Multilaterales y Bilaterales: creando perspectivas para un desarrollo inclusivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más allá de las emergencias - Crear soluciones para el desarrollo en beneficio mutuo de las comunidades de acogida y de las personas desplazadas</li> <li>• Fomentar el impacto en el desarrollo de los migrantes de retorno</li> </ul>
Migración y Desarrollo: encontrar estrategias más allá del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar el Fondo Mundial de Talento - Aprovechar el potencial del sector privado para las asociaciones globales de habilidades</li> <li>• Fortalecimiento de la cooperación - Contribuciones de la sociedad civil en la integración de los migrantes y refugiados</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de FMMD.

### 2.3. El Grupo Mundial sobre Migración (GMM)

La Comisión propone al Secretario General de la ONU el establecimiento inmediato de un Grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel para definir las funciones y modalidades y preparar la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones. Este Grupo debe asegurar una respuesta institucional más coherente y eficaz a las oportunidades y desafíos que presentan las migraciones internacionales (Naciones Unidas, CMMI, 2004, p. 77).

El GMG es un grupo interinstitucional e inter-agencia, resultando un instrumento apropiado para poder promover la aplicación de instrumentos internacionales, regionales y las normas existentes relativas a la migración internacional. Sus miembros son la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), la OIT (Orga-

nización Internacional del Trabajo), la OIM (Organización Internacional de Migraciones), OHCHR (Alto Comisionado para los Derechos Humanos), las 5 Comisiones Regionales de Naciones Unidas, UNEP (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), UN-DESA (Departamento de asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas), UNDP (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), UN-WOMEN (Agencia de Naciones Unidas para la consecución de la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer), UNESCO (Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), UNHCR (Alto Comisionado para los Refugiados), UNIDO (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), UNITAR (Instituto de Naciones Unidas para la Formación y la Investigación), UNODC (Oficina de Naciones

Unidas para las Drogas y el Crimen), UNFPA (Fondo de Naciones Unidas de Población), UNU (Universidad de Naciones Unidas), Banco Mundial, WFP (Programa Mundial de Alimentos), WHO (Organización Mundial de la Salud). Su presidencia (silla) es rotativa entre las organizaciones que lo componen, en la actualidad se encuentra en su 18ª silla, siendo ostentada por la Universidad de Naciones Unidas (UNU).

El GMG reconoce la migración como un fenómeno complejo y multidimensional que ha de ser abordada desde el pleno respeto de los derechos humanos y los principios jurídicos internacionales. Los miembros de GMG tienen mandatos, objetivos y líneas de trabajo complementarias tanto en los aspectos normativos como en lo relativo a las actuaciones. El GMG realiza su trabajo en base a grupos de trabajo (*working groups*) y de acción (*task forces*). En la actualidad existen 3 grupos de trabajo –GT sobre la incorporación de la migración a las estrategias nacionales de Desarrollo; GT sobre Migración, Derechos Humanos y Género; GT sobre Datos e Investigación–; y 2 grupos de acción –GA sobre Desarrollo de Capacidades y GA sobre Migración y Trabajo Decente–.

#### **2.4. Por unas migraciones productivas. Conseguir que la migración funcione**

En octubre de 2013 se produjo el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Los ejes del mismo fueron el carácter productivo de las migraciones y la consecución de buenos resultados con los procesos migratorios –Por unas migraciones productivas, conseguir que la migración funcione– fue el lema del mismo.

El Diálogo de 2013 suponía cierto seguimiento a lo planteado en la Conferencia de Río +20 sobre Desarrollo Sostenible y en los debates post 2015 que perfilaban la agenda 2030. El Informe realizado para el Secretario

General que recoge las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la agenda de Desarrollo Post 2015 «El futuro que queremos para todos», integra los aspectos migratorios en el mismo, aludiendo principalmente a las migraciones laborales, los derechos de los y las migrantes, las relaciones entre los países de origen tránsito y destino, la migración forzada, el cambio climático, la gobernanza de las migraciones, etc.

Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional que incide sobremanera en el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino y, en ese contexto, reconocemos que la migración internacional es una cuestión intersectorial que debe abordarse de forma coherente, amplia y equilibrada, integrando el desarrollo con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental y el respeto de los derechos humanos (NNUU, Asamblea General, 2013, p. 1)

El diálogo fue aprobado por la Asamblea General en el 2008 en la Resolución 63/225, a celebrar durante el sexagésimo octavo periodo de sesiones en 2013; sobre la base del primer Diálogo de Alto nivel de 2006, los países volvieron a abordar los aspectos multidimensionales de la migración internacional, haciendo énfasis en la coherencia, la cooperación a todos los niveles para maximizar los efectos positivos de la migración y el desarrollo y reducir los negativos. La sesión plenaria y las mesas redonda ahondaron en aspectos que aparecen de manera reincidente en el debate migración y desarrollo: globalización e interdependencia. No obstante, más allá de la declaración de intenciones que supone la celebración del diálogo y su posterior declaración, no se dieron pasos firmes ante una movilidad internacional, intrarregional y nacional que en el 2013 ya indicaba un volumen y realidad sólo vivida después de la IIGM.

Agencias como el ACNUR, UNHCR, OIM, ONU MUJERES; PNUD, FNUAP, UNODC, etc., enfrentaban desde hacía décadas y a partir de la segunda década del siglo XXI de ma-



nera más acuciante, una realidad migratoria y de movilidad con pocos precedentes. Efectivamente, el Diálogo de Alto Nivel de 2013 volvía a retomar la globalización y la interdependencia, pero dejaba el debate abierto sin que la Declaración comprometiera a los países a dar un paso más para colocar todos los aspectos sobre lo que se debatía bajo el marco de las Naciones Unidas –la Carta Magna–.

## 2.5. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos

En el 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presenta su informe anual sobre desarrollo humano centrando su mirada hacia la movilidad como derecho humano –Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos–.

El informe aborda las migraciones desde la lógica del desarrollo humano, conectando a los individuos con la libertad y tratando de analizar quiénes migran, de dónde vienen y hacia dónde van y cuál es el motivo de su traslado (Naciones Unidas, PNUD, 2009). En cierta forma trata de romper barreras, alejándose de las aproximaciones tradicionales centradas los aspectos económicos y de seguridad y control, y analizar las políticas desde la óptica de las libertades de las personas proponiendo un conjunto de medidas reformadoras.

Las principales reformas propuestas se estructuraron en torno a seis áreas, cada una de las cuales planteaba consecuencias importantes y complementarias para el desarrollo humano:

- Liberalizar y simplificar los canales oficiales de la migración
- Asegurar derechos básicos a los migrantes
- Reducir los costos de transacción asociados con el movimiento humano
- Mejorar los resultados para los migrantes y las comunidades de destino

- Propiciar los beneficios de la movilidad interna
- La movilidad como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo

La propuesta del PNUD intenta aportar un valor agregado al debate interno de las NNUU sobre la migración. Que las tesis sobre movilidad pivoten sobre la idea de libertad y derecho al desarrollo proporcionan insumos a los debates internos. Incluso las reformas que son formuladas en el informe de 2009, vemos como son validadas en el contexto actual, por ejemplo, la inclusión de la movilidad como parte de las estrategias nacionales.

## 2.6. Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (JMIDI, por sus siglas en inglés)

La Iniciativa Conjunta surge en 2012 y marca el inicio de una nueva agenda de migración y desarrollo. Está financiada por la Comisión Europea y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, y ejecutada por la oficina del PNUD en Bruselas en colaboración con la OIM, ITC-OIT, ACNUR, UNFPA, UNITAR y ONU Mujeres. Su objetivo es el de establecer una gestión racional de la migración entre regiones en niveles descentralizados para maximizar sus impactos en el desarrollo. La idea que subyace es la de acercar e involucrar en la agenda de desarrollo a los gobiernos locales, a los migrantes y a los actores locales. La integración de las cuestiones de migración en la planificación del desarrollo local es una de las metas de la iniciativa conjunta.

Partiendo de la idea de interdependencia compleja e interconexión en un mundo globalizado y entendiendo la creciente importancia de lo local, integran planteamientos sobre la movilidad bajo parámetros locales –global y local al mismo tiempo–. Para ello tratan de impulsar iniciativas locales con impacto global y estrategias de desarrollo que puedan beneficiarse y favorecer características locales. Las diferencias locales interactúan globalmente y

los actores vinculados a las migraciones y el desarrollo deben de tener en cuenta los aspectos globales y las dimensiones locales.

La iniciativa ha financiado durante su primera fase (2008-2012), 55 proyectos implementados por organizaciones de la sociedad civil en 16 países –ONG, asociaciones de migrantes, grupos de la diáspora organizada–.

- Capacidades de migrantes
- Comunidades migrantes
- Remesas de migrantes
- Aprovechando el impacto de las remesas sobre el desarrollo humano y social
- Derechos de los migrantes
- Mitigar el impacto negativo de la migración sobre los derechos de los familiares en los países de origen
- Adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la migración y el desarrollo
- Mejorar el papel de los migrantes en el desarrollo mediante la protección de sus derechos
- Hacer que la migración funcione mejor para el desarrollo al abordar las prácticas inadecuadas de reclutamiento
- Migración y Desarrollo Económico Local
- Migración e Integración
- Remesas de migrantes
- Aprovechando el impacto de las remesas sobre el desarrollo humano y social

En la actualidad, existen 16 proyectos en curso en 8 países: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Marruecos, Nepal, Filipinas, Senegal y Túnez. Todos ellos tratan de mejorar el nexo entre migración y desarrollo, maximizando el potencial de la migración en el desarrollo local con la incorporación de agentes locales, principalmente, autoridades y sociedad civil. Los principales temas que se han trabajado han sido:

- Abordar los principales obstáculos que limitan el impacto de las remesas en el desarrollo: costo y acceso
- Capacidades de migrantes
- Sobre la base de las capacidades de los migrantes altamente cualificados, así como de las asociaciones de profesionales / empresarios migrantes para el desarrollo
- Evitar la fuga de cerebros
- Migración y Gobernanza Local
- Comunidades Migrantes
- Creación de redes sostenibles entre comunidades migrantes para el desarrollo
- Movilizar y dar voz a las comunidades de migrantes para el desarrollo
- Promover la participación de las mujeres, los refugiados, los solicitantes de asilo en las organizaciones de emigrantes y diásporas para el desarrollo
- Reforzar las capacidades de las comunidades de migrantes para el desarrollo
- Migración y cooperación descentralizada

Los proyectos y los temas en los que se ha trabajado desde el 2008 han servido como ejemplo para demostrar que las iniciativas de Migración y Desarrollo que tienen un fuerte anclaje con las autoridades locales y las prioridades de desarrollo local tienen un impacto de desarrollo más amplio y sostenible. El trabajo

liderado por el JMDI ha facilitado el diálogo y la integración de un trabajo conjunto entre actores de la sociedad civil y autoridades locales para reforzar sus capacidades de tal forma que tengan un impacto a nivel internacional. Ante la realidad actual y los retos que presentan las urbes como espacios clave en la movili-

dad del siglo XXI, la comunidad internacional ha empezado a reconocer el papel de las ciudades como actores en la gestión migratoria. El JMDI a través de su trabajo impulsa un enfoque de integración basado en el desarrollo desde lo local hacia lo global. Así se avanza hacia un modelo de gestión migratoria basado en un enfoque de gobernanza local integral para la movilidad humana que supone un paso más en la construcción del Pacto Mundial sobre la migración y la movilidad.

### 3. LA DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES

El escenario de 2016 en el que se consensua la Declaración enfrentaba una situación global donde se estaban produciendo grandes desplazamientos continuados de población, flujos de refugiados asociados a la continuidad de guerra y conflicto, que coexistían en el tiempo y espacio con un elevado número de migrantes internacionales e intrarregionales. Esta realidad demandaba una respuesta internacional ante la cuestión de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. A pesar de las iniciativas mencionadas previamente, de facto, no se avanzaba hacia una declaración conjunta con implicaciones reales para revertir y posicionarse ante la realidad de millones de personas en movimiento.

El Informe del Secretario General ante la Asamblea General de abril de 2016 «En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados», resulta fundamental para entender la estructura de la Declaración de octubre de 2016 y el porqué de la misma. Este informe reconoce la falta de implicación por parte de la comunidad internacional y va delimitando distintas causas, aspectos y desafíos asociados a las migraciones y a los desplazamientos forzados e internos. Relaciona y dimensiona bajo un marco de derechos aspectos fundamentales para abordar una realidad mundial en el que la implicación había sido escasa.

Los grandes desplazamientos de población continuarán o aumentarán, posiblemente, como consecuencia de los conflictos violentos, la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, los desastres y la degradación del medio ambiente. A pesar de los abnegados esfuerzos, las respuestas no han sido las adecuadas con excesiva frecuencia. Se ha proporcionado asistencia que ha salvado vidas, pero no hemos sido capaces de planificar para el caso de un desplazamiento a más largo plazo o de prestar el apoyo suficiente a las comunidades de acogida. Si los últimos años nos han enseñado una lección es que los países no pueden resolver esos problemas por sí solos. Hay que fomentar la cooperación y la acción a escala internacional para hacer frente a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Las respuestas, tanto nacionales como colectivas, deben atender las razones por las que las personas abandonan sus hogares, su necesidad de protección y tránsito seguro, y las necesidades tanto inmediatas como a largo plazo de quienes cruzan a otros países. En resumen, todos los miembros de la comunidad internacional deben poner mucho más empeño (Naciones Unidas, Asamblea General 2016a, p. 2).

El documento se estructura en torno a siete puntos que abordan las tendencias y el panorama de la movilidad actual; las causas del desplazamiento de población, tanto de migrantes como de refugiados; aspectos vinculados al desplazamiento en sí: peligrosidad del viaje, recepción y llegada, y perspectivas a largo plazo; intercambio de experiencias, lecciones aprendidas y puesta en valor de iniciativas en materia de migración y desplazamiento; respuestas y recomendaciones a los Estados Miembros; y por último una serie de compromisos hacia los Estados Miembros. Estos compromisos quedan articulados en tres pilares:

- Mantener las condiciones de seguridad y dignidad en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

- Pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados
- Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada

Los pilares definen claramente los compromisos mundiales a los que se quiere llegar, el primero hace alusión a los riesgos a los que están expuestos migrantes y población refugiada, centrando cualquier debate al respecto bajo el marco de los Derechos Humanos y su protección; los siguientes contienen compromisos no vinculantes sobre ambos aspectos, proporcionando un marco general. Será la primera vez que se define un enfoque general para dar respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

El primer pacto supondría un compromiso por parte de los Estados en lo concerniente a una mayor responsabilidad compartida en lo relativo a los refugiados y las comunidades que los acogen. No formularía compromisos jurídicos nuevos, sino que se basaría en las obligaciones jurídicas vigentes que ya existen y han sido adquiridas en el marco del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos de los refugiados, por parte de los Estados. También atendería aquellas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para dar una respuesta integral a la cuestión de los refugiados y refugiadas. El segundo de los pactos debiera poner en prácticas los compromisos adquiridos en la Agenda 2030 relativos a *facilitar la migración segura, regular y ordenada*.

La elaboración de un marco común también permitiría reunir en un mismo documento todos aquellos instrumentos internacionales dispersos relativos a la migración desde distintos ámbitos –derechos humanos, normativa laboral, derecho del mar, etc.–. Ciertamente, bajo un marco común, facilitaría la aplicación y el diseño de nuevas medidas<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Fundamentalmente orientadas a: defender los derechos de los migrantes, facilitar la migración segura, ordenada y regular y la integración y fortalecer los sistemas de gobernanza.

que puedan responder con mayor eficacia a los desafíos actuales fomentando la cooperación entre Estados en aquellos ámbitos vinculados con la migración– derechos humanos, desarrollo y gobernanza–.

A partir de esta hoja de ruta se llega a la Reunión de Alto Nivel (19 de septiembre de 2016) organizada por el Presidente de la Asamblea General en representación de los Estados Miembros, para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Será la primera vez que la Asamblea General convoca una reunión con jefes de Estado y de Gobierno para abordar los desplazamientos humanos y elaborar un plan que proporcione una respuesta internacional. En la Cumbre de Alto Nivel, los jefes de Estado y Gobierno de 193 países se comprometieron a mejorar la protección de millones de personas que han sido obligadas a desplazarse, y otras que se encuentran en movimiento en todo el mundo. Además de los responsables de los Estados, asistieron miembros de los organismos del Sistema Internacional, y representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población migrante y refugiada. Los compromisos adquiridos y consensuados quedarían plasmados en la Declaración de Nueva York.

Así, en octubre de 2016, las Naciones Unidas reconocían la presencia de una movilidad humana sin precedentes en la historia. El número de personas en movimiento por distintas causas, viviendo en países distintos a los que nacieron es reconocido como característica de las dinámicas del siglo XXI. Según Naciones Unidas,

el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, y en 2015 ascendió a más de 244 millones. Sin embargo, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos (Naciones Unidas, Asamblea General, 2016b).

Por tanto, reconocen, primero, una movilidad humana sin precedentes; segundo, una conexión entre estos movimientos con una casuística mucho más compleja dentro de un mundo global e interdependiente, cuya realidad tiene implicaciones humanitarias, políticas, sociales, económicas, para el desarrollo y para el cumplimiento de los Derechos Humanos; tercero, una dimensión mundial que requiere de soluciones mundiales por parte de toda la Comunidad Internacional.

La Declaración de Nueva York se sustenta sobre los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales tratados internacionales de Derechos Humanos., reconociendo que todos los migrantes y refugiados, más allá de su condición, son titulares de derechos. A su vez se alinea con la Agenda 2010, aprobada en 2015, para el Desarrollo Sostenible, reconociendo la contribución de los y las migrantes al desarrollo y su potencial cuando su migración se realiza bajo cauces seguros, regulares y ordenados. En contraposición señalan que los desplazamientos forzados de población y la migración irregular de personas en grandes movimientos suelen plantear situaciones de gran complejidad. Resultando paradójico, ya que la propia idea de desplazamiento forzoso no puede asociarse a cauces seguros, regulares y ordenados. De esta forma también están identificando tipos de movilidad acordes con el título de la propia Declaración y con el informe preliminar del Secretario General –por un lado, los retos y potenciales cauces que plantea la migración, y por otro los que plantean los flujos de población refugiada–.

La hoja de ruta trazada para llegar al pacto mundial se realizará a través de diversas negociaciones intergubernamentales. Los preparativos empezaron después de la Declaración y se van nutriendo del trabajo realizado en distintos grupos vinculados a las estructuras mencionadas anteriormen-

te –el GMG, el FMMD, las iniciativas del JMIDI, etc.–, y al trabajo liderado, ya como agencia del Sistema<sup>9</sup>, de la OIM. Las negociaciones deben desembocar en la aprobación del pacto en 2018 en una conferencia intergubernamental sobre migración.

El planteamiento de una Conferencia Internacional sobre estas cuestiones coincidiría en el tiempo con el III Diálogo sobre Migración Internacional y Desarrollo aprobada su celebración en la Resolución 69/229:

*Decide* celebrar el Tercer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, a más tardar en 2019, para examinar las actividades de seguimiento de los resultados del Segundo Diálogo de Alto Nivel y promover el debate sobre los aspectos multidimensionales de la migración internacional (Naciones Unidas, Asamblea General, 2015, p. 7)

Los distintos rangos entre la Conferencia –jerárquicamente superior– y el Diálogo posibilitan tres escenarios que han de consensuarse por los Estados Miembros. El primero, consistiría en elevar el rango del diálogo a la categoría de conferencia internacional; el segundo, celebrar el diálogo después de la Cumbre a modo de conclusión, y, el tercero, supondría la celebración del diálogo como paso previo preparatorio a la conferencia internacional. Lo que sí está claro es que los trabajos de los diálogos previos y los relativos al tercero servirán como insumos para la celebración de la Conferencia Internacional y del marco de actuación global.

Destacan dos componentes esenciales en la Declaración, los compromisos de protección hacia población refugiada y migrante:

<sup>9</sup> La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) entró a formar parte del Sistema de Naciones Unidas tras el Acuerdo de Relación firmado en el marco de la Cumbre sobre Refugiados y Migrantes el 19 de septiembre de 2016.



### Compromisos en materia de protección para los refugiados

- a) respeto irrestricto al principio de *non refoulement* (no repatriación al país de origen o a otro donde la vida del solicitante de asilo corra peligro)
- b) compartir la responsabilidad y la carga entre los Estados para que Estados con capacidades limitadas reciban ayuda de aquellos con mayores medios para hacer frente a los costos diversos que el refugio exige
- c) el respeto de los derechos de los refugiados más el acceso a empleo, servicios de salud y educación para ellos, entre otros

### Compromisos en materia de protección para los migrantes

- a) la promoción y el respeto de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria (documentados e indocumentados)
- b) reconocimiento de las contribuciones positivas de los migrantes tanto a las sociedades de origen como de destino
- c) el compromiso por parte de los países miembros a examinar sus políticas migratorias con el objetivo de detectar las posibles consecuencias negativas de éstas para los migrantes

Fuente: Naciones Unidas, Asamblea General, 2016b

Que se diseñe un marco de respuesta integral implica un cambio estratégico en la forma en que la comunidad internacional aborda la movilidad y se compromete con los individuos –migrantes y refugiados–, y con las comunidades y países de origen, de tránsito y de acogida. El centro pivota por primera vez –además de la propuesta del PNUD en 2009–, en las personas. El futuro Marco se orienta a las personas y promueve mecanismos y actuaciones para asegurar la salvaguarda primero de los derechos humanos de las personas, para luego abordar actuaciones orientadas en los distintos escenarios que se van a definir. Los escenarios y las actuaciones que ya están delimitadas desde el derecho internacional y se deben aplicar son distintas. Los refugiados actuales, no son, por mucho que se empeñe la Unión Europea y otros Estados, migrantes<sup>10</sup>.

Son personas que han tenido que abandonar su país de origen para salvaguardar su vida, esta especificidad está recogida desde 1951 en los instrumentos internacionales:

«debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él» (Naciones Unidas, Asamblea General, 1951, p. 2).

Aunque las personas refugiadas y los migrantes compartan situaciones de vulnerabilidad, abusos, violaciones de sus derechos fundamentales, etc., y las rutas por las que se mueven sean compartidas en muchos ca-

<sup>10</sup> La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) es el principal instrumento internacional en la materia, habiendo sido ratificada por un número muy reducido de países.

sos, la situación de partida y la decisión de moverse está originada por causas y factores diversos. El derecho internacional establece claramente una distinción entre ambos, los Estados deben respetar y garantizar el cumplimiento de los acuerdos asumidos.

La Declaración ha supuesto un punto de partida frente al carácter inmovilista imperante en los últimos años. La crisis de refugiados, los desplazamientos internos y los millones de migrantes en la actualidad han presidido la agenda mundial de los últimos años. Aunque su adopción no supone un cambio real en la situación de migrantes y población refugiada, sí lo es frente a la incoherencia previa relativa a la aplicación del Derecho Internacional y del Derecho internacional Humanitario y a la deriva de posicionamiento que existía. La imposibilidad de alcanzar acuerdos vinculantes sobre estos temas ha sido una realidad durante décadas debido a la negativa por parte de un gran número de Estados de abordar la política migratoria, ya que la consideraban un tema de la soberanía de cada Estado. Además, las divergencias entre países emisores, receptores, de tránsito o las dos o tres modalidades al mismo tiempo planteaba tensiones al abordar las necesidades de cada Estado. A su vez la amplia variedad de aspectos asociados a estos temas genera divergencias entre los grupos de países y las delegaciones –acceso a la educación y a la salud, oportunidades de empleo, integración social y económica, etc.–.

La Declaración como hemos señalado supone otro punto de partida en el que los Estados se han comprometido a afrontar el reto de la migración y la movilidad actual reconociendo la heterogeneidad de temas que se deben abordar y la multiplicidad de medidas que se deben poner implementar. El proceso de negociaciones para la adopción del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular bajo el marco de una Conferencia Internacional está en marcha y representa un hito en la agenda de la Organización.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Si analizamos los avances en el debate sobre migraciones y desarrollo, hemos señalado un liderazgo de la agenda y del enfoque por parte de ciertos marcos regionales –UE fundamentalmente–, en detrimento de un liderazgo en el seno de las Naciones Unidas. El año 2006 será clave en el ámbito internacional, el EG de la UE cuyo discurso trata de maximizar los efectos positivos de la migración y minimizar los negativos, marcará las agendas bilaterales y regionales al respecto. Los temas recurrentes que aparecen en la agenda serán –remesas, diásporas, fuga de cerebros, maximización de los proyectos migratorios, potencialidad de la migración circular, retorno, etc.–, incluidos en un marco de gobernanza y derechos humanos.

El 2006 también supone el primer hito dentro de la Asamblea General de la NNUU con la inclusión del primer Diálogo sobre Migraciones y Desarrollo, y la creación de dos instrumentos para avanzar en los trabajos sobre la materia: el Foro y el Grupo sobre Migraciones y Desarrollo. Si bien Naciones Unidas reconoce<sup>11</sup> más de 244 millones de personas viviendo fuera de sus países, de los cuales más de 21 millones son refugiados, la tendencia que ha imperado en las últimas décadas frente a los aspectos derivados de la movilidad de estos millones de personas ha sido muy sutil, casi invisible, con una atención prácticamente nula. A lo largo de estos años no hemos encontrado respuestas coordinadas, integrales y coherentes con el marco de actuaciones de la Organización de Naciones Unidas. La falta de voluntad política se ha manifestado por parte de los países receptores ante una falta de diálogo y una ausencia de actuaciones coordinadas.

La falta de acciones eficaces ante los acontecimientos diarios vinculados a las migraciones y a los flujos de población refugia-

<sup>11</sup> Datos de 2015, (Naciones Unidas, Asamblea General, 2016b).

da y desplazada, y una crisis humanitaria de gran calado, ha terminado con el reconocimiento por parte de los Estados miembros de que las migraciones y los desplazamientos forzados deben abordarse de forma global y coordinada. El aumento sin precedentes del número de personas que han fallecido en el Mediterráneo desde 2014, del número de refugiados y desplazados por el conflicto sirio, entre otros, el incremento del número de personas esclavizadas, y de víctimas de tráfico y trata, también han tenido un peso en el cambio de perspectiva por parte de los Estados Miembros. Ante este escenario los países dieron paso a una reunión de alto nivel para atender los grandes movimientos de refugiados y migrantes en 2016 y que dio como resultado, la Declaración de Nueva York, y el compromiso a dos años vista, de celebrar una Conferencia Internacional y de presentar un pacto global para atender estos asuntos.

En el contexto de Naciones Unidas, si bien se habían dado reuniones y diálogos de alto nivel, la celebración de una conferencia internacional tiene un estatus superior.

Las conferencias internacionales suelen acompañarse de planes, como será el caso, que a su vez se acompañan de medidas, y que son considerados instrumentos suaves del derecho internacional ya que comprometen a los Estados. La celebración de la conferencia es clave también porque supone una respuesta integral, compartida y coordinada frente a la migración internacional y porque es el espacio apropiado para que los Estados negocien las políticas que decidan implementar desde el reconocimiento de los retos y los beneficios que aporta la migración. El pacto debe garantizar la seguridad y el pleno respeto de los y las migrantes y solicitantes de asilo que se encuentran en países terceros o en tránsito, estableciendo coherencia y coordinación institucional para el tema migratorio en el plano internacional.

El escenario actual se presenta como una oportunidad única. La Declaración de Nueva York, al igual que en 1948 ocurrió con la De-

claración Universal de los Derechos Humanos, es una declaración política, y puede suponer la construcción de un marco de compromisos y medidas que avancen hacia el fortalecimiento de la gobernanza mundial en materia de movilidad y migración posicionando en el centro a los individuos, sus derechos humanos, su seguridad y dignidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.
- FAIST, T. (2000). *The volume and dynamics of international migration and Transnational Social Spaces*. Clarendon Press, Oxford.
- GLICK, N. BASCH, L.; BLANC-SZANTOM, C. (1992). Towards a definition of transnationalism. Introductory Remarks and Research Questions. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645: ix–xiv.
- LEWIS, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. En *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, p. 139–91.
- MASSEY, D.; S., ARANGO, J.; H. G. KOUAOUICI; PELLEGRINO, A.; TAYLOR, J. E. (1998). *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford: Clarendon Press.
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. A/RES/429 (V). Ginebra: Naciones Unidas.
- (1995). Migración Internacional y Desarrollo. A/RES/49/127. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1996). Migración Internacional y Desarrollo. A/RES/50/123. Nueva York: Naciones Unidas.
- (1998). Migración Internacional y Desarrollo. A/RES/52/189. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2000). Migración Internacional y Desarrollo. A/RES/54/212. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2002). Migración Internacional y Desarrollo. A/RES/56/203. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2003). Relativa a la Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de las decisiones adoptadas en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, A/RES 57/270 B. Nueva York: Naciones Unidas.



- (2004). *Migración Internacional y desarrollo*, A/RES/58/208. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2005). *Migración Internacional y desarrollo*, A/RES/59/241. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2006). *Migración internacional y desarrollo*, A/RES/60/227. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2007). *Migración internacional y desarrollo*, A/RES/61/208. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2013). *Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo*, RES/A/68/L.5. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2015). *Migración internacional y desarrollo*, A/RES/69/229. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2016a). *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes*. Informe del Secretario General, A/70/59. Nueva York: Naciones Unidas.
- (2016b). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/71/L.1. Nueva York: Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA) (2006). Compendium of Recommendations on International Migration and Development: *The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared*. Nueva York. Recuperado de: [http://www.un.org/esa/population/publications/UN\\_GCIM/UN\\_GCIM\\_ITT-MIG.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/UN_GCIM/UN_GCIM_ITT-MIG.pdf)
- NACIONES UNIDAS, COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL (CMMI) (2004). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Ginebra: SRO-Kundig.
- NACIONES UNIDAS, GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS PARA LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015 (2012). *El Futuro que Queremos para Todos*. Informe para el Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS, UNFPA (2006). *Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*. El estado de la población mundial 2006, UNFPA.
- NACIONES UNIDAS, PNUD (2009). *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Informe de Desarrollo Humano 2009. Nueva York: PNUD.
- PIORE, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PORTES, A. (1997). *Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities*. Working Paper WPTC, 98 (01). Princeton University.
- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires
- (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.
- (2003). *Los Espectros de la Globalización*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires: Argentina.
- STARK, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- TODARO, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. En *American Economic Review*, March, p. 138-148.
- WALLERSTEIN I. (1974). *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

**RESUMEN**

La adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre (A/71/L1) supuso un paso más en la Agenda sobre migraciones que se viene trabajando en el ámbito multilateral. Bajo un marco derechos, la Declaración se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1), iniciando un proceso de dos años de duración orientado a la construcción de un Pacto Mundial sobre la Migración segura, ordenada y regular.

Dicho artículo profundiza –a partir de una revisión y análisis de la normativa internacional existente y de la evolución teórica y práctica del binomio migraciones y desarrollo– en la construcción de un discurso sobre migraciones y desarrollo en el seno de las Naciones Unidas.

Desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad, la Asamblea General ha abordado las cuestiones relativas a las migraciones internacionales y el desarrollo como parte de su agenda, dando como resultado resoluciones anuales que han reconocido el potencial de una migración internacional ordenada y sus efectos positivos en el desarrollo, tanto en los países de origen como en los de acogida (A/RES/49/127). No obstante, a pesar de la existencia de las mismas, el liderazgo real desarrollado por las Naciones Unidas a lo largo de las últimas décadas en las iniciativas sobre Migración y Desarrollo ha sido más bien tímido, priorizándose actuaciones bilaterales o regionales donde la complejidad de la agenda migratoria se superponía a la maximización de los efectos de la migración en contextos de origen, tránsito y destino. Las cuestiones de seguridad se han sobrepuesto a las de los derechos, creando tensiones y demandando un posicionamiento más rotundo por parte de la comunidad internacional.

La existencia de un marco normativo internacional y las distintas iniciativas que se van analizando en el presente trabajo, ponen de manifiesto, la carencia/ausencia de falta de diálogo y las dificultades que plantean los aspectos migratorios en el seno de la Naciones Unidas. Los intereses nacionales de los Estados han prevalecido en las últimas décadas por encima de los derechos fundamentales, observándose notoriamente en las respuestas dadas por parte de la comunidad internacional ante el volumen y la forma de los desplazamientos que enfrenta el mundo en el momento actual.

Vinculado a lo anterior el trabajo también indaga en la influencia del enfoque desarrollado por parte de la Unión Europea (UE) en las aproximaciones y diseño de las actuaciones desarrolladas en el marco de las Naciones Unidas. Así, se sitúa el año 2006 como año clave para estas cuestiones, ya que por un lado cristaliza el denominado enfoque global de la UE, y se produce el primer Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo<sup>1</sup> en el marco de la Asamblea General. La idea de maximizar los efectos positivos de la migración y minimizar los negativos, será el mensaje principal de las agendas multilaterales, regionales y bilaterales al respecto de las migraciones y su relación con el desarrollo.

Aunque en el presente artículo se reconocen aspectos clave como son las remesas, las diásporas, la fuga de cerebros, la maximización de los proyectos migratorios, la potencialidad de la migración circular y el retorno, en los planteamientos de la agenda de migraciones y desarrollo desde el 2006 hasta la actualidad, también se señala la falta de acciones eficaces ante los acontecimientos diarios vinculados a las migraciones y a los flujos de población refugiada y desplazada, y a la crisis humanitaria actual. La falta de respuesta por parte de la comunidad internacional ha terminado con el reconocimiento

<sup>1</sup> Fruto de este Diálogo se constituyen la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI) y el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD).

por parte de los Estados miembros de que las migraciones y los desplazamientos forzados debieran abordarse de forma global y coordinada. El aumento sin precedentes del número de personas fallecidas en el Mediterráneo desde 2014, del número de refugiados y desplazados por el conflicto sirio, entre otros, así como el incremento del número de personas esclavizadas, y de víctimas de tráfico y trata, también han tenido un peso en el cambio de perspectiva por parte de los Estados Miembros.

Este es el contexto bajo el cual se producirá la Asamblea General de las Naciones Unidas acoge la reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes de 2016, que dará como resultado, la Declaración de Nueva York, y el compromiso a dos años vista, de celebrar una Conferencia Internacional y de presentar un pacto global para atender estos asuntos.

El escenario actual se presenta como una oportunidad única, si la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es considerada una declaración política, la Declaración de Nueva York pudiera suponer la construcción de un marco de compromisos y medidas que avancen hacia el fortalecimiento de la gobernanza mundial en materia de movilidad y migración posicionando en el centro a los individuos, sus derechos humanos, su seguridad y dignidad.

Las conclusiones del artículo –una vez estudiados los antecedentes en los que se imbrica el proceso de diálogo actual, analizado el marco sobre el que se está construyendo el Pacto Global, sus propuestas y alineamiento con otros marcos regionales y nacionales–, pivotan sobre la relación futura del Pacto y la construcción de la gobernanza de las migraciones a partir de la construcción de compromisos comunes entre los Estados Miembros en relación con la migración internacional en todas sus dimensiones.

**Palabras clave:** Migración internacional, movilidad, gobernanza, agenda internacional.

**ABSTRACT** The adoption of the New York Declaration on Refugees and Migrants by the United Nations General Assembly on 19 September (A/71/L1) was a further step in the Multilateral Agenda for Migration. Under the rights framework, the Declaration is aligned with Agenda 2030 for Sustainable Development (A/RES /70/1), initiating a two-year process aimed at building a Global Compact on safe, regular and organized Migration.

Starting with a review and analysis of existing international regulations and the theoretical and practical evolution of the binomial migration-development, this article explores the construction of a discourse on migration and development within the United Nations.

From the mid-1990s to the present day, the General Assembly has addressed issues of international migration and development as part of its agenda, resulting in annual resolutions that have recognized the potential of orderly international migration and its positive effects on development, both in origin and host countries (A/RES/49/127). However, in spite of their existence, the real leadership developed by the United Nations over the past few decades in Migration and Development initiatives has been rather timid, with bilateral or regional actions being prioritized where the complexity of the migratory agenda overlapped the maximization of the effects of migration in contexts of origin, transit and destination. Security issues have overlapped those of rights, creating tensions and demanding a more resilient position on the part of the international community.

The existence of an international regulation framework and different initiatives that are analysed in the present article show the lack/absence of dialogue and difficulties created by migratory issues within the United Nations. The national interests of states have prevailed over the last decades over fundamental rights, as it has been clearly shown by the responses given by the international community given the volume and form of migration movements that the world is currently facing.

In relation to the above, the article also investigates the influence of the approach developed by the European Union (EU) in the approximations and design of the actions developed within the framework of the United Nations. Thus, the year 2006 represents a key period for these issues because, on the one hand, it crystallizes the so-called global approach of the EU, and the first High Level Dialogue on Migration and Development<sup>2</sup> takes place within the framework of the General Assembly. The idea of maximizing the positive effects of migration and minimizing the negative ones will be the main message of the multilateral, regional and bilateral agendas on migration and its relationship with development.

Although this article recognizes key aspects such as remittances, Diaspora, brain drain, maximization of migration projects, the potential of circular migration and return, in the approaches to the migration and development agenda since 2006 to date, there is also a lack of effective actions in the face of daily events linked to migration and flows of refugee and displaced population, and to the current humanitarian crisis. The lack of response by the international community has led to the recognition by Member States that migration and forced displacement should be addressed in a comprehensive and coordinated way. The unprecedented increase in the number of people who have died in the Mediterranean since 2014, in the number of refugees and displaced migrants by the Syrian conflict, among others, as well as the increase in the number of enslaved people and in the victims of trafficking, has also had an effect on the change of perspective by Member States.

This is the context under which the UN General Assembly will host the high-level meeting to discuss major displacements of refugees and migrants in 2016, which will result in

---

<sup>2</sup> This Dialogue has led to the creation of the Global Commission on International Migration (GCIM) and the Global Forum on Migration and Development (GFMD).

the New York Declaration and commitment within two years to hold an International Conference and to present a Global Compact to address these issues.

The current scenario is presented as a unique opportunity, if the Universal Declaration of Human Rights is considered as a political declaration, the New York Declaration could lead to the construction of a framework of commitments and measures that will move forward towards the strengthening of global governance in terms of mobility, focusing on individuals, human rights, their security and dignity.

After having studied the background to the current dialogue process, analysed the framework on which the Global Compact is being built, its proposals and alignment with other regional and national frameworks, the conclusions of the article are based on the future relationship between the Global Compact and the construction of governance of migration from the building of common commitments among Member States in relation to international migration in all its dimensions.

**Key Words:** International Migration, Mobility, Governance, International Agenda.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

# The external dimension of EU migration policy and the functioning of the conditionality mechanism in partner countries

TINEKE STRIK\*

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. The shaping of external migration policy

During the last decades, the EU and its Member States have put tremendous efforts to develop a comprehensive approach to migration management in order to «reap the benefits and address the challenges deriving from migration»<sup>1</sup>. In the area of migration control, scholars distinguish between different forms of «shifting» of competences and responsibilities away from the state: shifting up (e.g. to the EU level), shifting down (e.g. to the regional level) and shifting out (to private actors like carriers) (Lavenex 1999; Guiraudon and Lahav 2000). Besides privatisation, another type of shifting out has gained importance: the transfer of migration controlling tasks outside the territory of the EU Member States. This type of

shifting out has been shaped by cooperation between the EU (and its Member States) and third countries especially on border controls, readmission agreements and visa.

Since the nineties, a comprehensive cooperation has been developed with countries of transit and origin, primarily focusing on combating irregular migration and regulating legal migration. The externalisation process started with the negotiation of readmission agreements with Central and Eastern European countries by the Member States as a way to influence the increasing immigration movements, emerging in the 1990s, to the wider European region. Under the influence of EU and Schengen regulations, Member States changed their expulsion practice: instead of status determination prior to expulsion and expel only rejected and irregular migrants, states aimed to shift out protection seekers to a transit country as early in the procedure as possible on the basis of a «safe third country» concept (Coleman 2009: p. 18 ). In order to secure the cooperation of transit countries in receiving back (rejected) protection seekers, EU Member States relied on bilateral readmission agreements (Lavenex 1999: p. 76-82, 89).

\* Research at Centre for Migration Law, Radboud University, The Netherlands. t.strik@jur.ru.nl.

<sup>1</sup> «A European Agenda on Migration», COM(2015)240, 13 May 2015, p. 2.

In 1993, the JHA Council explored the possibility of using beneficial agreements, in fields such as development or economic cooperation, to extract cooperation from third countries on controlling migration and readmitting migrants<sup>2</sup>. With the Amsterdam Treaty (1999), the EU Member States attributed their competence to conclude readmission agreements with third countries to the European Community<sup>3</sup>. European Union readmission agreements are negotiated by the European Commission, which is authorised to do so by the European Union Council. Since 2000, the EU has developed a complex and diversified matrix of policy, legal and financial instruments delineating cooperation with third countries in the management of migration, borders and asylum in the so-called Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). These include, for instance, readmission agreements, visa facilitation agreements, mobility partnerships and common agendas on migration and mobility, high level dialogues, joint declarations, several financial frameworks (Carrera et al. 2015; Eisele, 2014). Moreover, partnerships and cooperation agreements between the European Union and third countries, notably the Cotonou Agreement and its Article 13, contain clauses which demand that the parties readmit their own citizens<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> PRES/93/202 and COM (94) 23, para. 114.

<sup>3</sup> This competence was derived from the term «repatriation» in Article 63(3)(b) TEC; see COLEMAN (2009), p. 74. The TFEU contains more explicit competences: Article 78(2)(g) provides a basis for concluding partnership and cooperation with third countries on asylum, Article 79(3) confers powers on the Union to conclude mobility partnerships and readmission agreements, taking shape in bilateral as well as multilateral cooperation. Article 8 TEU provides a general mandate to the EU to «develop a special relationship with neighbouring countries».

<sup>4</sup> The Cotonou Agreement between the European Union and the ACP (African, Caribbean and Pacific) countries was signed in 2000. Its Article 13 contains a standard readmission clause, which provides that every state party «shall accept the return of and readmission of any of its nationals who are illegally present on the territory» of another state party «at that State's request and without further formalities». This text also makes provision for the possibility of adopting «if deemed necessary by any of the Parties, arrangements for the readmission of third-country nationals and stateless persons».

This «shifting up» strategy was meant to perform more powerfully in «shifting out»: through a «pooling of sovereignty», the EU has a stronger negotiating leverage than an individual Member State (Guiraudon and Lahav, 2000). This is crucial, as a transit country does not have any legal obligation to readmit migrants just because they have transited its territory on their way to the EU. Under the «more for more» principle, negotiations with third countries on migration control include various positive incentives for transit countries (e.g. trade benefits, visa liberalisation, direct financial support) to let them strengthen their border controls, restrict their visa policy and readmit irregular migrants<sup>5</sup>. Although countries of origin are legally obliged to take back their citizens, the EU also offers incentives to them to ensure actual returns and a decrease in the number of irregular departures to the EU through a variety of measures, such as improving the labour market but also combatting smuggling and trafficking.

The cooperation with both countries of transit and countries of origin is multi-faced: it covers instruments directly related to migration, but also a wide range of instruments with a view to affect the root causes of emigration. An example of a recent comprehensive external action instrument is the creation of a Trust Fund, focused on a specific region. To date, three of them have been established: the Bekou Trust Fund for the Central African Republic, the Regional Trust Fund for Syria (Madad Fund) and the Emergency Trust Fund for Africa. Despite their differences in scope, objectives and arrangements, they share their focus on addressing the root causes of conflict and instability and assisting post-conflict countries in the transition towards rehabilitation and development. In response to the sudden increase of the number of immigrants

<sup>5</sup> See e.g. the prominent references on migration and border controls «Implementation of the European Neighbourhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report», European Commission, doc. SWD (2015) 75 final, 25/03/15.



to the EU, the Valletta Summit in November 2015 placed migration on top of the agenda of the EU's relations with African countries. This is why the initial focus of the Trust Fund on financing the EU's Sahel Action Plan, shifted towards addressing the root causes of destabilisation, displacement and irregular migration in Africa «by promoting resilience, economic and equal opportunities, security and development and addressing human rights abuses», in three regions: the Horn of Africa, the Sahel and Lake Chad, and North Africa. The Fund hence serves as a vehicle to reverse government practices associated with emigration and to promote tighter Africa-EU cooperation on issues of migration control, return and readmission (Herrero Cangas and Knoll 2016). However, as the establishment of these funds are accomplished primarily by redirecting existing development funds, making parts of existing funding conditional on cooperation on migration, the partner countries have to swallow a taste of their own medicine, at the cost of other development objectives.

Despite the long history of readmission agreements and the growing number of instruments and policy areas involved in cooperation on migration, the EU is still in search for the right incentives in order to combat irregular migration and steer legal migration to the EU. It has started to consider a more pro-active approach to third-country cooperation by not only offering a positive incentive for behaviour, but also by applying negative incentives. The principle of conditionality has regained attention, implying that third countries will receive economic support insofar as they are delivering properly in fields related to readmission and border control. The attempt to put in place this principle was supported by the UK in the early 2000's but at that time rejected by a large group of Member States. Since the so-called Arab spring and especially since the large increase of arrivals at Europe's Southern borders in 2015, this principle has gained broader support. In June 2016, the Commission proposed to establish a new Partnership Framework which has set as

a priority «a solution to the irregular and uncontrolled movement of people» for the short and the long term. The Commission emphasised the need for a more coherent, credible and effective policy regarding «stemming the flow of irregular migrants», not only through the «more-for more» but also the «less for less» principles and the use of all leverages and tools<sup>6</sup>. It proposed to include all EU policy areas (except for the needs based humanitarian aid) in the packages with third countries, thus contributing to the leverage to the negotiations. The EU has already started to test this new approach with a discussion among its Member States on country packages for 16 priority countries, mapping the different interests and listing the tools and incentives available at the EU level to foster cooperation on migration, including on return and readmission<sup>7</sup>. The EU hence appears to rely more heavily on the conditionality principle, be it with confidence in its effectiveness or with lack of a better alternative. What can we expect from conditionality, and will a possible effect outweigh the potential risks?

## 1.2. Conditionality

Conditionality in international cooperation is best known from the field of development aid, meaning an exchange of policy changes for external resources (Kahler 1992:89). In modern aid terminology, conditionality mostly concerns a set of strategies that the donor can employ to induce political and economic changes in recipient countries (Nelson and Englington 1992). Aid has always been conditional. In its classical form, conditionality expressed the donor's strategic or economic interest in addition to claims to ensure that the

<sup>6</sup> Communication of the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385, 7 June 2016, p. 2-3.

<sup>7</sup> COM(2016) 385 p. 8. These selected countries are Ethiopia, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudan, Ghana, Ivory Coast, Algeria, Morocco, Tunisia, Afghanistan, Bangladesh and Pakistan.



aid would lead to the achievement of certain goals (Johannesen and Leraand 1997). From the 1980s the economic crisis in many developing countries led to a broadening of the concept: agreements between the International Monetary Fund (IMF) (often in co-operation with the World Bank) and the indebted countries about loans, debt relief, balance of payments support, became increasingly linked to economic and structural reforms, the so-called structural adjustment programmes (Selbervik 1999). In the aid literature this is often referred to as the first generation of conditionality. In the second generation, emerging in the 1990s, this exchange was expanded with political conditionality, making development aid conditional on the implementation of political reforms in the recipient countries. Demands aiming at political reforms centred on the promotion and fulfilment of human rights, democracy and good governance objectives. More recently, donors such as the International Monetary Fund or the World Bank, but also the US and the EU, are increasingly insisting upon good governance as a prerequisite for aid, as a means of requiring a recipient state to demonstrate the seriousness of its commitment to economic and social reforms (Nanda 2006) but also in the belief that an effective use of aid requires the rule of law and the institutions ensuring it. Northern EU Member States (UK, Germany, the Netherlands, Sweden and Denmark), conditioned external assistance to human rights, good governance and the rule of law, motivated by ethical demands and the need to justify external assistance to the taxpayer (Balfour 2012).

The motivation for disbursing aid has never been entirely altruistic. Economic growth, rule of law and upward social mobility serve the donors' interests as well. However, since migration has been put high on the agenda of international cooperation, the conditionality has become more transactional and more focused on effecting specific donor policy outcomes. Instead of primarily aiming at the well-being of the people in the developing countries, the main objective of the conditionality mech-

anism has now become to serve the interests of the European Union. The EU migration agenda has therefore led to a revival of the classical form of conditionality as applied even before the first generation emerged. The difference with the era were the classical model reigned, is the growing competence of the EU, where foreign policy has become more comprehensive, related to many policy fields like the European Neighbourhood Policy, development aid, trade and energy. They all include their own conditions as well. The higher the number of conditions, the higher the risk of contradicting content or effects (Selbervik 1997).

The implication of making conditionality the rule in the external dimension of EU migration policy, including the potential benefits or drawbacks related to all policy areas, entails the risk that different objectives and interests are entangled in the agenda on migration. Instrumentalising other policy areas to develop sanctions in order to achieve cooperation on migration, inevitably leads to the subordination of the EU objectives related to those policy fields. A coherent EU policy however requires consistency, internally among the DGs of the Commission as well as between the Commission, EEAS and the Council. The EU's foreign policy has to serve a whole range of objectives, like the promotion of peace and stability, economic growth, social upward mobility and other the development goals such as combating poverty, illiteracy, good governance, including human rights and the rule of law. Furthermore, the EU aims to foster its cooperation with third countries on other areas like trade, energy and environment. In the end, all these objectives serve the mutual interest of peace and welfare at the global level. However, they may not always be supportive to the objectives of EU's migration policy but have their own value and targets. Some of these objectives may even contradict the EU migration agenda, as development may initially lead to more mobility instead of stemming migration. On the other hand, withholding aid funding as a sanction on non-cooperation on border control, will affect the poorest people

and therefore the aim of combating poverty. Will the EU manage to combine the prioritisation to migration with safeguarding a coherent foreign policy, with regard to its divergent objectives as well as the impact of its external actions? And if not, at what cost will the EU push its migration objectives?

It is clear that the reinforcement of applying conditionality in its cooperation with countries of origin and transit on migration, has its repercussions for the EU external action as a whole, for the governments of the partner countries, but also for the people in third countries, most directly the migrants and refugees among them. In order to draw conclusions on the level of coherence of EU policy, these different types of (potential) impact will be highlighted below. My primary point of departure is the Global Approach to Migration and Mobility, as this constitutes the overarching framework of the external aspect of EU migration policy.

### 1.3. Global Approach to Migration and Mobility

The Global Approach to Migration (GAM) was presented as an attempt to address the root causes of migration, reducing the security focus in favour of dialogue with third countries and attention to the rights of migrants. Since 2005, the GAM –renamed as the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) in 2011–, constitutes the overarching political framework for dialogue and cooperation with third countries in these fields and is based on four pillars, described by the Commission as «equally important»<sup>8</sup>. These pillars are: 1) Better organizing legal migration and fostering well-managed mobility, 2) Preventing and combating irregular migration, 3) Maximizing the development impact of migration, and 4) Promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum.

<sup>8</sup> The Global Approach to Migration and Mobility, COM (2011)743, 18 November 2011.

The four pillars intersect on the two following principles: first, the notion of a mutual beneficial partnership with non-EU partner countries, based on equality, and second, the principle that the GAMM should be migrant-centred, as «the migrant is at the core of the analysis and all action and that he must be empowered to gain access to safe mobility». From that perspective, the human rights of migrants are marked as a cross-cutting issue, with the aim to strengthen «respect for fundamental rights and the human rights of migrants in source, transit and destination countries alike»<sup>9</sup>. Those two intersected principles emphasise the overall aim of the GAMM to create a win-win-win situation, with benefits for EU member states, partner countries, and migrants.

Within the GAMM framework, regional dialogues have been held, multiple bilateral and multilateral agreements have been signed between EU member states and partner countries and complex sets of instruments have been used to implement these partnerships. The tools by which the Global Approach has been put into practice are often (soft) law or «policy» instruments, such as «Mobility Partnerships», which are conceived as «a long-term framework based on political dialogue and operational cooperation». Despite the two principles of equality and human rights however, the security of the Union and its member states still functions as the *sine qua non* of this «dialogue and partnership» on «migration and mobility» with third countries (Carrera 2011). The guiding principles of Mobility Partnerships are therefore «conditionality» and a «performance-based approach» by the partner country involved. The Commission explained «conditionality» in this context as follows: «the expected outcomes of the Dialogue would depend on the efforts and progress made in all areas (migration, mobility and security), and will take into account also progress made in governance-related areas»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> COM (2011) 743 p. 7

<sup>10</sup> Communication, A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries, COM(2011)292, Brussels, 24 May 2011, p. 7.

The recent «European Agenda on Migration» (EAM) that was formulated in the light of Europe's migration crisis in 2015 is a further continuation and strengthening of the outward, external emphasis of EU's migration policy, but still based on the GAMM<sup>11</sup>. This agenda has led to the most recent initiative of the previously mentioned «Partnership Framework» with third countries<sup>12</sup>. This new framework aims to improve the comprehensiveness of the policy by adopting tailor made «compacts» with priority partner countries, in which all instruments, tools and leverage are put together, «to better manage migration in full respect of our humanitarian and human rights obligations». The emphasis towards sanctions on non-cooperation, seems to be made on trade and development aid. This framework is also built on the GAMM pillars, however expressing that «a solution to the irregular and uncontrolled movement of people is a priority for the Union as a whole», and that migration issues are now at the top of EU's external relations priorities. These considerations are likely to further increase the potential tensions of this policy with the GAMM principles of equal partnership and human rights and the claimed equality of the four pillars, but also with the aim of a coherent and effective EU foreign policy. Below these potential tensions will be analysed for each pillar.

### 1.3.1. *Organising and facilitating migration and mobility*

In 2011, the EU expanded the scope of the GAM with the M of Mobility in order to connect the Global Approach on Migration with the EU visa policy for short stays and national policies concerning long stays<sup>13</sup>. EU

visa policy has been a historical approach to controlling irregular migration and to ensure border control (Guild, 2001), but its facilitation –sometimes as a first step towards liberalisation– has now turned into an incentive to achieve border control by third countries, as well as their readmission of rejected and irregular migrants (Hernandez I Sagrera, 2014). The aim of this pillar is to cover all forms of mobility and to ensure conditionality between visa facilitation or exemption and labour migration on the one hand and the partner country's performance on asylum, border management and irregular migration on the other hand. This conditionality angle has raised the question to what extent the Dialogues truly offer «genuine and equal partnerships» (Carrera, Den Hertog and Parkin, 2013, p. 23). Another difficulty is that the issuance residence permits for the purpose of labour migration or study is still in the hands of the Member States. The EU leverage therefore strongly depends on the «levers» or «carrots» that Member States are prepared to offer to the Commission. According to Commission officials, the success of the external dimension is severely constrained by the unwillingness of the member states (Hampshire 2015). Most commitments from the Member States on legal migration are vaguely formulated or based on pre-existing programmes and initiatives. So the success of the «shifting up» strategy of the GAMM in order to perform more powerfully in «shifting out» strongly depends on the extent to which Member States are really prepared to pool their sovereignty by actually opening up legal mobility channels.

In this context, the principle of mutual benefits is also affected by the fact that the mobility policy primarily aims to meet the evolving needs of the EU labour market. Member States are left a large degree of discretion and they are not keen to offer legal labour migration opportunities to migrants other than highly-skilled (Garcia Andrade, 2015), and tend to place them in the context of temporary and/or circular migration and mobility. Current political and academic discourses confirm

<sup>11</sup> COM(2015) 240, 13 May 2015.

<sup>12</sup> Communication of the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385, 7 June 2016, p. 2-3.

<sup>13</sup> COM (2011) 292.

this rather eurocentric utilitarian approach to migration management, as they create a contradiction between «rights versus numbers», where more open admission policies seems to inevitably result in fewer rights (Cholewinski, 2014). This perspective does hamper the aimed equality of the partnership and a coherent approach towards integration and rights of migrants.

### 1.3.2. *Preventing and reducing irregular migration and trafficking in human beings*

The EU policy on fighting irregular immigration, strengthening border controls and ensuring readmission is the most developed pillar of the GAMM. European states have been adopting strategies which amount to what may be called a process of «shifting and multiplication» of the European external border (Den Heijer, 2010), with the introduction of carrier sanctions, the establishment of national liaison officers in third countries and the EU agency Frontex (in 2016 replaced by the European Border and Coast Guard), but also through advanced technologies of border control. Digital borders are attached from the physical borders, resulting in exclusion mechanisms at several stages of immigration. The growing perception of irregular immigration as a security risk (Carling and Hernández-Carrero 2011; Léonard 2010) is reflected in the expanding access to migration related data bases for the purpose of crime control and security, but also in the role of surveillance technologies and private security companies in the European borderscape. The increasing privatization contributes to the externalization of EU border management, while it impedes migrants to enter the European territory from EU's neighbouring countries (Gammeltoft-Hansen, 2008). To strengthen the effect that EU migration controls impede migrants to enter the EU, its neighbouring countries are supported in their border control (not only the borders with the EU) and the fight against smuggling of migrants.

The effectiveness of this enhanced border control is however broadly questioned, as it actually also creates new markets for smuggling (Carling 2007; Andersson 2014; Ferrer-Gallardo and Van Houtum 2014). Moreover, when it concerns in/voluntary return migration directly from the EU to the country of origin, there is some empirical evidence that many returnees opt for renewed emigration projects after they have been sent back (Schuster and Majidi 2013; Collyer 2012).

### 1.3.3. *Promoting international protection and enhancing the external dimension of asylum policy*

An important aim of this pillar is to find sustainable solutions for protracted refugee and displacement situations, partially based on the assumption that enhanced protection in the region will diminish the need for forced migration to the EU. The GAMM itself may actually contribute to these protracted refugee situations, as migrants are prevented from travelling onward to the EU, or are being returned from there (Cherti and Grant 2013). The presence of protection mechanisms and the role of law in those countries, therefore gains importance. With the large-scale arrivals in the EU in 2014-2015, EU proposals to increase the funding of regional protection programmes were accompanied by a plan for more resettlement. At the same time, the introduction of safe third country concepts in EU legislation has the potential to narrow access to European asylum systems, and therefore to increase the pressure on the EU's neighbouring countries and those further afield (Garlick, 2016). The European Union is pursuing partnerships with countries that do not have systems for handling migrants and asylum seekers. Although they are not necessarily «safe countries,» it is expedient for the European Union to characterise them as such. Irregular migrants are returned to these countries under readmission agreements. In addition to the risk thus faced by individual asylum seekers and other migrants as a re-

sult, a heavy responsibility is put on these states for the identification, apprehension, detention, and return of migrants, as well as the responsibility for identifying asylum seekers and providing them with a full and fair asylum determination procedure.

However it seems that the cooperation on border controls is detached from the policy to improve protection in third countries. This entails human rights risks, as measures on border controls can have an immediate impact, while improvement of protection standards need long-term investments. Paradoxically, evaluators conclude that improvements of human rights seems to take shape on a more ad hoc basis, whilst cooperation on border controls is treated as a structural matter, receiving significantly more funding (Garcia Andrade, Martin and Mananashvili, 2015). Without any issue-linkage, this would mean that migrants, including refugees are stranded in a transit countries without having protecting authorities to turn to. These human rights risks are not only theoretical. Amnesty International, for instance, has evidenced that «the demands being placed on third countries to prevent irregular departures to Europe put refugees, asylum-seekers and migrants in those countries at risk of prolonged and arbitrary detention, *refoulement*, and ill-treatment» (Amnesty International 2014). Furthermore, there is an external effect of the cooperation: partner countries tend to conclude readmission agreements themselves with other third countries (Balzacq, 2008, Coleman 2009), implying that they aim to expel transit migrants, rather than take over the responsibility from the EU.

For these reasons it is highly problematic that a conditionality between cooperation and certain standards on protection and human rights is failing (Trauner and Carrapico, 2012), even regarding partner countries with notorious negative human rights records (Roig and Huddleston, 2007). A debate on the criteria for entering into a cooperation on migration regarding protection standards is ab-

sent, let alone the debate on which standards should apply in the third country before we can have faith in a migrant-friendly policy. With the Common European Asylum System, the EU has developed rather advanced and concrete standards, which are further given content and meaning by the EU Charter on Fundamental Rights and by the interpretation of the EU Court of Justice. But how do these standards impact the human rights commitments in the external cooperation? And when does the EU responsibility become affected if human rights are violated in the framework of this cooperation or perhaps even as a result of it? Addressing these questions have to be urgently addressed, especially if we take strengthening the human rights of migrants as a cross cutting issue seriously. However until now, the EU does not employ independent and objective evaluation systems to scrutinise the lawfulness of the implementation of these rights-sensitive migration policies, and to ensure access by individuals to effective remedies in cases of alleged fundamental rights violations (Carrera 2011; Cassarino 2010; Garcia-Andrade, Martin and Mananashvili 2015). Furthermore, a suspension mechanism is lacking for situations in which a transit country would fall short of crucial standards. Any policy or strategy on how to sustainably strengthen the human rights throughout the cooperation on migration and how to reconcile the interest in human rights and the interest in border control if the two come into conflict is failing.

The United Nations Special Rapporteur on the human rights of migrants has criticised the GAMM for «lack[ing] transparency and clarity in the substantive contents of its multiple and complex elements. Additionally, many agreements reached in the framework of the Approach have weak standing within international law and generally lack monitoring and accountability measures, which allow for power imbalances between countries and for the politics of the day to determine implementation. Nonetheless, the European Union has continued to use the Approach to promote



greater «security». There are few signs that mobility partnerships have resulted in additional human rights or development benefits, as projects have unclear specifications and outcomes. The overall focus on security and the lack of policy coherence within the Approach as a whole creates a risk that any benefits arising from human rights and development projects will be overshadowed by the secondary effects of more security-focused policies»<sup>14</sup>.

### 1.3.4. *Maximising the development impact of migration and mobility*

This pillar includes the least binding measures, as most of its instruments are not included in legislation but remain depend on national policies or EU project funding. In academic and policy debates, migration is generally seen as a powerful motor for development for migrant's remittances to the home communities that continuously exceeds Official Development Aid (ODA), diaspora's involvement in the development of their countries of origin, and migrant's return movements. At the same time, there is a widespread concern among the governments of developing countries about the persistent risk of brain drain, implicating that the highly skilled people of a domestic economy are moving abroad (Adepoju, van Naerssen and Zoomers 2008).

In terms of policy coherence and effectiveness, however, the migration and development agenda includes a number of tensions, both in the theoretical and practical sense. First, there exist different, and often conflicting analytical viewpoints about the relation between migration and development processes

(De Haas 2010). The «migration-development optimists» build on modernization development theories, valuing the distributive trickle down effects that derive from migration (e.g. remittances, migrant's skills). The «migration-development pessimists» follow dependency approaches and focus on the sharpening of spatial disparities as the negative consequences of migration. In policy arenas, we see a similar contrast. Migration is praised for its development effects for the country of origin, destination as well as for the migrant itself (Smith and Van Naerssen 2009). At the same time, however, migration is predominantly conceptualized as a «development problem» in the sense that it is framed as a desperate act to move away from poverty, conflict and environmental distress. Policy-makers and policy documents, follow this «root causes» or «push factors» approach and, hence, they see development as an important instrument to stem migration (Asis, Piper and Raghuran 2010; Trauner and Deimel 2013). While this causal relation between an enhanced development situation and the reduction of migration is strongly questioned by leading migration-development experts (see, for instance: Skeldon 2008; De Haas 2007), it is important to stress here that the positive connotation of migration then easily disappears with this root causes approach. Development interventions are then mainly designed «to keep people in their place» (Bakewell 2007), and the EU invests heavily in information campaigns in Africa and central Asia that aim to prevent migration (Oepen 2016; Pecoud 2012; Alpes and Nyberg Sorenson 2015). Consequently, migration and development policies operate in a field with the following opposing logics: *Migration is good for development vs. Development as an instrument to stop migration.*

Another major tension is related to divergent notions of «development». It is argued that the main focus of EU policy-making is on the economic dimension of development «in the country of origin» (ICMPD 2013; Piperino 2014). This narrow policy focus contrasts with a human development approach that

<sup>14</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants: Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants*, 8 May 2015, A/HRC/29/36, available at: <http://www.refworld.org/docid/5576e3ba4.html> [accessed 5 May 2017].

takes into account the well-being, fundamental rights and freedoms of people. The UNDP applies this last approach: it proposes to expand schemes for seasonal work, increase the numbers of visa for low-skilled workers and safeguard the fundamental rights for migrants (Sen 1999; UNDP 2009). Despite its official aim to guarantee a comprehensive and a migrants-centered policy, this approach is currently absent in the application of the GAMM: a recent evaluation of this pillar concluded that the focus on capacity building and institutional strengthening may ultimately not translate into direct benefits for migrants (Picard and Greco Tonegutti, 2014).

In addition to these conceptual tensions, the policy practices reveal a number of tensions with the objectives of the GAMM. For instance the aim to reduce the security focus of the migration policy has not reversed the tendency its securitisation. Nyberg-Sorenson (2012) argues that the migration-development nexus has merged over time with the migration-security nexus in the field of EU's migration management. This raises concerns regarding agenda-setting: which DGs and which member-states are dominating the migration and development policy agenda? For what reasons? Some authors identify the risks that Justice and Home Affairs departments colonize development initiatives (Lavenex and Kunz 2008).

#### 1.4. Equal objectives, equal partnerships?

This brief analysis shows that the GAMM creates certain tensions and incoherencies, between the objectives of the pillars as well as within certain pillars, between the instruments of the four pillars and also the actual use of them in terms of capacity and funding. Scholars argue that the actual policy implementation of GAMM has been clearly biased to the fight against irregular migration and the ensuring of return migration by the means of readmission agreements (e.g. Parkes 2009; Andrade 2010). Such a bias clearly pre-

vents the GAMM from resulting in a balanced impact. The European Commission as well acknowledges that «more work needs to be done to make sure that the Migration Partnerships are being implemented in a balanced manner, i.e. better reflecting all four thematic priorities of the GAMM, including more actions with regard to legal migration, human rights and refugee protection»<sup>15</sup>. One would think that especially those comprehensive frameworks such as Mobility Partnerships would lend themselves perfectly to safeguard such a balance, by including guarantees on protection and human rights, by the Member States promising support and by the third country promising to comply with certain standards. During my research on readmission agreements, respondents of the European Commission claimed that in the European Union context the negotiation of a readmission agreement is not the right place for negotiating with third countries on human rights, as the EU already wants them to readmit third-country nationals who have been deemed undesirable in the EU. According to these respondents, the issue of human rights should rather be introduced in connection with negotiations on, for example, visa rules, as there it is the European Union that offers something for which it can claim something in return<sup>16</sup>. The same kind of argument was given at the EU delegation in Morocco, when I asked if the EU criticized the maltreatment of migrants by the Moroccan police, as reported by Doctors without Borders<sup>17</sup>. The answer was that the EU did not have any leverage to be that critical, as the EU is already the requesting party regarding readmissions and border control. These answers reveal the level of priority that the EU gives to human rights safeguards: only if

<sup>15</sup> Report on the implementation of the GAMM in 2012-2013, COM(2014) 96 of 21 February 2014.

<sup>16</sup> T. STRIK, «Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants», 17 March 2010, doc. No. 12168, Parliamentary Assembly.

<sup>17</sup> «Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe. A report on the situation of sub-Saharan migrants in an irregular situation in Morocco», March 2013, MSF.

it has secured its basic demands. The hesitation of the receiving country to insert human rights clauses can be regarded as a negative indication and thus as an urgent reason to include human rights safeguards in comprehensive as well as separate instruments.

An imbalance between the pillars might also threaten the equality of the partnerships and the manifestation of the cross cutting aim to further human rights and fundamental rights. The GAMM was presented as an attempt to address the root causes of migration, reducing the security focus in favour of dialogue with third countries and attention to the rights of migrants. Several scholars have stressed the imbalance between the EU's concerns with migration control and its professed comprehensive approach, which claims that the partnerships with third countries will produce win-win-win situations, benefiting the EU, the partner countries and the migrants themselves (Carrera, 2011; Lavenex & Kunz, 2008, 2009; Lavenex & Uçara, 2004; Sterkx, 2008). The notion of a migrants-centered approach has never been accurately clarified, which might easily be subject to divergent interpretation. There is already a considerable difference between the understanding by NGOs and that of the Commission. Where the Commission states that «a migrant-centered approach is also about empowering migrants, and ensuring that they have access to all relevant information about the opportunities provided by legal migration channels and the risks of irregular migration», migrant and development NGOs stress the importance of incorporating the protection of migrants' rights and their active participation in debates and decision-making.

Although the GAMM in itself is already a form of horizontal policy coordination, its horizontal and comprehensive character does not come to the fore. It is even more a puzzle how the crosscutting dimensions are mainstreamed through the GAMM. This concerns the equality and human rights dimension, but also other horizontal dimensions prioritized

by the EU in its foreign policy, such as gender equality. Although gender mainstreaming is a common EU approach since 1996, to ensure that the aimed gender equality is integrated into all areas and stages of the EU policymaking process, the Communication on GAMM appears merely «gender blind» (Allwood 2014). This absence of gender specific attention contrasts with the evidence-based findings that migration is highly gendered and requires gender-sensitive policy approaches (e.g. Askola 2007 and 2010, Kofman, Raghuram & Merefield 2004, Zotnik 2003, ILO 2008, IOM 2008). Political dialogue with third countries includes both migration and gender equality, but they are each addressed separately. Gender equality is understood in the GAMM as a crosscutting issue, but not as an issue which cuts through all other crosscutting issues. Like other dimensions such as climate change, sustainability, development and minority rights, gender equality is listed as separate and additive, rather than inherently interconnected.

Apart from the potential imbalances of the framework of the GAMM, much depends on the different actors involved in the formation and implementation of the instruments, how they perceive this cooperation and what their objectives and interests are. How seriously do they take the equality principle for instance and to what extent are they willing to take responsibility for

### 1.5. Multi-levelling as an asset?

The EU may be best described as a dynamic «multilevel» system, with a constant reallocation of tasks, powers, and responsibilities between EU institutions and the Member States (Hooghe and Marks, 2001). The external dimension of migration is also characterised by the multi-level decision making and implementation. The shifting up strategy of the Member States, in order to create a stronger negotiating leverage compared to an individual Member State, leads to a number



of complexities potentially undermining its theoretical advantages. The required endorsement of both European-level actors and 28 national governments, makes agreements more difficult to achieve. Putnam's metaphor of international negotiations between two states as a «two-level game», turns into a more diffuse and complex «three-level game» (Putman 1980; Reslow and Vink 2013). Another vulnerability, as already illustrated regarding legal migration, is that its effectiveness remains dependent on the cooperative attitude of the Member States. Their lack of willingness to offer any perspective of legal mobility for the citizens of third countries, has led the Commission to search for alternative strategies by involving incentives related to EU competences like trade, foreign affairs or development. However, this strategy leads to frictions within the different DG's of the Commission, as migration objectives sit uneasily with priorities in other policy fields or threaten to jeopardise relationships with third countries (Hampshire 2015). Regarding other policy areas and pillars as well, the EU depends on if and how Member States actually implement the agreements negotiated at the national level. Readmission agreements for instance are negotiated by the European Commission, but it does not take part in their implementation. The actual decision to return an individual and request readmission rests entirely with the individual country. Despite official commitments in agreements and partnerships, most of the implementation decisions depend on the national policy priorities and the national will regarding the level of funding or deploying personnel. If most Member States prefer to support return programmes instead of protection programmes, it is difficult to fully compensate this imbalance at the EU level.

Another potential imbalance in the cooperation with third countries results from the wide variety in the aspirations of Member States towards the different partner countries. Their geographical location is one of the drivers to actively seek bilateral cooperation with neighbouring third countries (for in-

stance Italy/Libya or Spain/Morocco), and not to be affected by constraints at the EU level. A mandate granted to the Commission for negotiating with a third country on readmission, doesn't seem to prevent them from negotiating and concluding readmission agreements on a bilateral basis as well<sup>18</sup>. On the other hand, countries with special relationships with third countries, reflecting political, historic, or cultural ties, have multiple interests in not putting their bilateral relations at risk by narrowing them down to migration or imposing demands on behalf of the EU. Yet the Commission has noticed that these special relations are an asset in order to build a relation of trust with third countries. Here a conflict of interests arises between the EU level and the national level of the specific Member State, which can only be resolved once these interests are acknowledged and taken into account<sup>19</sup>. Currently however, many of these interests remain implicit or even hidden.

## 2. PERCEPTIONS AND INTERESTS FROM PARTNER COUNTRIES

In so far as the interests and objectives of the actors involved have been under study, most of the literature pays attention to the EU Member States. Also the EU itself is surprisingly little interested in how third countries perceive its policy, although EU external policy on migration merely focuses on third countries as agents for influencing migrant's behavior and choices<sup>20</sup>. But what drives third

<sup>18</sup> P. GARCIA ANDRADE; I. MARTIN and S. MANANASHVILI, *EU cooperation with third countries in the field of migration. Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, October 2015, p. 89.

<sup>19</sup> See F. I. «Modification of the terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG)», Council doc. 9433/02, 30.5.2002, point 9, and Article 1 of Council Decision (EC) 2006/688 of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, OJ L 283, 14.10.2006.

<sup>20</sup> T. JAULIN, «The impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean», IDEA publication 2010.

countries to serve as those agents, what's in it for them and how do they perceive the European approach? The answer is to a large extent rooted in their institutional, geographical and economical relationship to the EU.

## 2.1. Candidate countries

The strongest links exist with the candidate Member States, Turkey and the Balkan countries, who are obliged to adopt the EU migration acquis, including conformity with the EC's visa list, as part of their preparation for membership. As members of the Council of Europe, the candidate countries are already bound by the European Convention of Human Rights. Accession partnerships provide for an enduring and dynamic cooperation, funding and technical and administrative assistance in the field of visa, border control, asylum, and migration. These compulsory high standards in exchange for accession to the EU can be considered as a pure form of conditionality. Despite the lengthy accession process, Turkey has the least perspective of really entering the EU. However, visa liberalisation and economic cooperation are strong incentives for Turkey, which led them to conclude the «EU-Turkey Statement» in March 2016, where it promised to prevent refugees and migrants from entering the EU (with border controls and readmission)<sup>21</sup>.

## 2.2. European Neighbourhood countries

A less inclusive and compulsory but nevertheless comprehensive affiliation exists with countries who share their borders with the EU but lack the prospect for membership: the Maghreb and the Eastern European countries. The ENP is chiefly a bilateral policy between the EU and each partner country,

complemented by regional and multilateral cooperation initiatives. The Eastern Partnership was launched in 2009, as a joint initiative between the EU and its member states with six Eastern European and South Caucasus partner countries: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine. The southern European Neighbourhood Policy (ENP) covers Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia, including both bilateral policies and a regional cooperation framework, the Union for the Mediterranean. Based on a review of the ENP in 2015, the EU announced to adopt a more flexible approach with tailor-made agreements in order to address the specific challenges, aspirations and needs of each country<sup>22</sup>. It also expressed its aim to enhance the regional dimension with furthering the cooperation between neighbouring countries in the region. The review also led to a focus on fewer priorities, namely: economic development, climate and energy, security and migration.

Neighbouring countries perceive that cooperation on migration with the EU is primarily intended for the EU's benefit and turn them into «buffer zones» (Düvell and Vollmer 2009)<sup>23</sup>. These are compelling reasons for hesitance or even reluctance in entering into readmission agreements, especially if it concerns the acceptance of non-citizens. Out of the 17 readmission agreements the EU has concluded today, only one of them is with an African country (Cape Verde 2013). Many other African countries have low expectations about the EU's offer in return, based on their bilateral experiences with EU Member States. For instance, in an attempt to conclude a readmission agreement with Egypt, Italy offered

<sup>21</sup> See also T. STRIK, «The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016», resolution no. 2109 adopted at 20 April 2016, report no. 14028.

<sup>22</sup> Joint Communication of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security, Review of the European Neighbourhood Policy, JOIN(2015)50, 18 November 2015.

<sup>23</sup> «EU external migration spending in Southern Mediterranean and Eastern Neighbourhood countries until 2014», special report of the European Court of Auditors, 2016, no. 9.

to accept 8.000 qualified Egyptian labour migrants. The agreement, which entered into force in 2007, has been poorly implemented by Italy. It requested the readmission of only a few dozens of irregular migrants, and admitted only 160 Egyptian workers, due to unfeasible requirements, such as on certificates which are not applied in Egypt.

The revised principles of the ENP are not that promising either: compared to the concrete joint commitments on cooperation and support on return policies and border management, the EU commitments toward legal migration remain rather vague, like identification of skill gaps, encourage recognition of qualifications and launch dialogues on academic mobility<sup>24</sup>. Neighbouring countries will therefore rely on the other priorities set in the ENP framework as stronger incentives. Apart from the perspective of visa liberalisation for Eastern European countries, which is not offered to the Southern neighbours, most countries will be more easily persuaded to cooperate on migration by their economic partnership with the EU. Morocco and Tunisia for instance refuse to conclude a readmission agreement with the EU, and the promised visa-facilitation, meaning simplifying visa procedures, will not outweigh the consequences of having to readmit rejected migrants who crossed their country on the way to Europe. Their willingness probably depends more on the progress made on the ongoing negotiations on a Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA). The constraints to their cooperation with Libya, has led to further pressure on the Tunisian authorities by EU Member States like Germany and Italy, who are eager to achieve a migration deal with Tunisia and prepared to link their support for Tunisia's fight against terrorism to migration control and readmission<sup>25</sup>. In response, NGOs released a joint statement that

Tunisia does not qualify as safe given the lack of effective asylum legislation and adequate reception capacity.

As Libya has no Association Agreement with the EU, it remains outside most of the structures of the European Neighbourhood Policy. It only has observer status in the Barcelona process and the Union for the Mediterranean (UfM). The country nevertheless benefitted from funding under the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) for 2007-2013. Libya is known as a Sahelian transit route for human trafficking and contraband, and at the same time it is captured by complex political, territorial, social and tribal divisions. The EU is seeking to assist Libyans in establishing a stable and inclusive state and has recently invested in a package of training of Libyan Coast Guards conducted by EUNAVFOR Med Operation Sophia, in order to prevent irregular crossings of the Mediterranean Sea to the European Union<sup>26</sup>. The absence of a functioning legal framework or effective institutions with which external actors could co-operate makes migration management impossible and exposes migrants to great danger. Those intercepted at sea by the Libyan coastguard or detained inside Libya are sent to migrant detention centres –often former factories or warehouses– and face arbitrary detention for prolonged periods of time in unsanitary and inhumane conditions. There is no way to challenge the lawfulness of their detention, virtually no access to the outside world, ill-treatment and a lack of access to medical care<sup>27</sup>. The transitional gov-

<sup>24</sup> JOIN(2015)50, 18 November 2015, p. 15.

<sup>25</sup> In its renewed action plan, the European Commission has identified Tunisia as a priority country to conclude a readmission agreement, see COM(2017)200, 2 March 2017.

<sup>26</sup> Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED Operation SOPHIA), OJ L 162/18, 21 June 2016. See also the «Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route», press release no. 43/17, 3 February 2017.

<sup>27</sup> See F.I. JOINT report of UN supported mission in Libya and UN Human Rights Office of the High Commissioner, «Detained and Dehumanised». Report on human rights abuses against migrants in Libya», 13 December 2016, and the press

ernment of Libya cooperates with the EU, in great dependence on EU's support, but the horrific human rights situation of migrants in Libya, prevents the EU from direct readmission activities to Libya. That doesn't dismiss the EU from co-responsibility for the human rights violations of the migrants in Libya, as it prevents them from leaving the country.

### 2.3. ACP countries

Finally, a last group of more distant countries which have recently become subject to cooperation on migration are the ACP countries which have engaged in a new type of Partnership laid down in the Cotonou Agreement of 2000 (Lavenex and Ucarer 2016). This agreement exceeds the previous treaties with the inclusion of far-reaching rules on readmission and the fight against irregular migration (see Lavenex, 2002: 169 f.). The linkage with financial gains through trade and aid (involving an expected amount of 13 billion euros), made the ACP countries conclude the agreement. They however resisted successfully against the EU's intention to include an obligation to readmit not only own nationals staying irregularly in a member state, but also third country nationals (Lavenex, 2002: 169 f.). The bilateral and multilateral partnerships are often unequal in terms of bargaining power and political voice. Usually, the European state(s) demands endorsement from its African counterpart on enhancing border controls and strengthening security mechanisms, before they provide development aid or other financial-institutional gains. Thus, while they are labelled as «partnerships», the migration agreements are often full of conditionalities that are set and framed by the EU (Carrera et al., 2012).

One clear example of issue-linkage between aid for and readmission, is the cooper-

---

release of Médecins sans Frontiers, «MSF Warns of Inhumane Detention Conditions in Libya as EU Discusses Migration», 2 February 2017.

ation with Afghanistan. In October 2016, the EU signed a «declaration» with Afghanistan on migration cooperation, in which the country promised to facilitate the return of Afghans whose asylum applications have been rejected by EU countries<sup>28</sup>. At the conference held the day after, the EU and its Member States pledged 5 billion euros in aid to Afghanistan over the next four years. The official denial by the EU and Afghanistan that the aid was conditioned on migration cooperation, was tackled by a leaked confidential joint document from the European Commission and EEAS, in which the institutions argued that the «leverage of the conference should be used as a positive incentive» for increased cooperation by the Afghan government on migration control, including returns. It recommended that the EU «should stress that to reach the objective of the Brussels Conference to raise financial commitments «at or near current levels» it is critical that substantial progress has been made in the negotiations with the Afghan Government on migration by early summer, giving the Member States and other donors the confidence that Afghanistan is a reliable partner able to deliver.»<sup>29</sup> The need to rebuild the country does not leave the Afghan government much of a choice in accepting the migrants.

### 2.4. Political interests

In addition to economic reasons, governments may be politically motivated to engage in a cooperation with the EU, with a view to create legitimacy and dependency. Partnership frameworks with the EU have the potential to strengthen their position. In particular authoritarian regimes, those with a dubious

---

<sup>28</sup> «Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU», Kabul, 2 October 2016.

<sup>29</sup> Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Afghanistan, MIGR 43, COASI 19, doc. no. 6738/16, 3 March 2016; see also «EU Policies Put Refugees At Risk. An Agenda to Restore Protection», Human Rights Watch, 23 November 2016.

human rights record and governments with a fragile position, benefit from the power they gain through their implicit recognition by the EU. That this cooperation risks to create a barrier for the EU to criticise their policies, exposes the mutual character of the dependency. Some criticise the EU for attempting to engage in a cooperation with Egypt, as it would implicitly endorse the Egyptian regime and give it a «considerable leverage to exploit the partnership and impose a very high price tag». Right after the tragedy «Rashid» where 200 migrants had drowned in the Mediterranean (and the Egyptian authorities were blamed for their slow response), a representative of the Egyptian government sent a letter to all members of the European Parliament, where it recognized «the need to inject a greater sense of urgency to curtail [migration]»<sup>30</sup>. This implicit invitation to cooperate on migration is considered as a way to use migration management for gaining funding as well as their much-needed international legitimacy<sup>31</sup>. Indeed, Statewatch released a confidential document of EEAS where all options for cooperating with Egypt as a «sending, receiving and transit country for migrants», notwithstanding the<sup>32</sup>. Moreover, the potential use of the number of migrants by threatening to terminate the deal, to ensure that the money keeps coming, makes the EU vulnerable. The frequent references by president Erdogan to its migration deal with the EU illustrates how real these risks are.

<sup>30</sup> «Fighting the waves. Egypt's response to the global challenge of illegal migration». Blog at the website of the Egyptian ministry of Foreign Affairs, visited 7 May 2017. <https://mfaegypt.org/2016/10/08/fighting-the-waves-egypts-response-to-the-global-challenge-of-illegal-migration/>.

<sup>31</sup> Opinion of the Euro-Mediterranean Network for Human Rights in «Europe's migration trade with Egypt», Madamasr, 2 February 2017, website visited on 7 May 2017, <http://www.madamasr.com/en/2017/02/01/feature/politics/europes-migration-trade-with-egypt/>.

<sup>32</sup> Non-paper of the Commission and EEAS on the «Options on developing cooperation with Egypt in migration matters», website of Statewatch, visited on 7 May 2017, <http://statewatch.org/news/2016/dec/eu-eeas-egypt.htm>.

The high level of salience, which the EU attributes to migration issues, has even strengthened the empowerment of third countries. Jean-Pierre Cassarino (2009) has coined the term of «reversed conditionality» in order to highlight the room of manoeuvre for various Mediterranean and African states to influence the EU's agenda and change power relations. «Some north and west African countries can now act as key and equal players in migration talks, expressing their own views, expectations, and conditions about the strategy the European Union and its Member States plan to adopt on migration management» (ibid). The concessions, which the Libyan leader Colonel Gaddafi gained from Italy (and the EU as a whole) for curbing irregular migration, have been a well-documented example in this context (Paoletti, 2011).

There is also another side of the coin, namely the huge benefits by governments from emigration. The amount of remittances outweighs the budget of development aid: often estimated as three times higher<sup>33</sup>. The World Bank recently estimated that officially recorded remittances to developing countries amounted to \$429 billion in 2016. Compared to 2015, this level forms a decline of 2,4 %, which according to the Bank «has a serious impact on the ability of families to get health care, education or proper nutrition»<sup>34</sup>. The reduced cash flows to North Africa and Sub-Saharan Africa primarily resulted from the weak economic growth in Europe. This essential and sustainable source of income as an integral part of the tapestry of development, follows from legal but also from irregular migration, and will not be easily compensated with funding or trade benefits alone. So in the absence of serious offers to create legal migration channels, and as long as there is a market for irregular labour migrants, automatic com-

<sup>33</sup> «Migration and Remittances Fact book 2016», Third edition, World Bank Group.

<sup>34</sup> Migration and Development Brief 27, «Migration and Remittances: Recent developments and outlook», World Bank Group, April 2017.



pliance with the enforcement of combatting irregular migration cannot be taken for granted. Moreover, some governments also benefit from irregular migration in a more direct way. Corruption is one of the primary facilitators of human smuggling or even human trafficking<sup>35</sup>. The governments' involvement has many faces, from tolerating corruption by street level bureaucrats (border officials, police officers, offices issuing documents) to direct relations with ministers, government officials, diplomats and consular officials. Left unchecked, (low level) corruption can become systemic and spread throughout a system or an organization, including those which are specifically tasked to control immigration and fight migrant smuggling. A general prevalence of corruption and a lack of political will to control it, often go hand in hand<sup>36</sup>. These circumstances may discourage governments to cooperate on migration with the EU, or encourage them to non-compliance with agreed partnerships. In the latter case, countries will benefit from the partnership (or in the case of less-for-less: they don't lose any benefits), without giving up their source of income from the irregular migration.

### 3. CONSEQUENCES

Despite this ongoing search for the most effective approach and the hesitation of third countries to cooperate, externalization has already led to the transfer of immigration control tasks to transit countries. Although this cooperation has developed into comprehensive partnerships with a large number of transit countries, only very little is known about its actual consequences<sup>37</sup>. What is

known, is that what may initially have been intended as «transit» migration, has in practice become more extended, even semi-permanent immigration, as migrants are prevented from travelling onward to the EU, or are being returned from there (Cherti and Grant 2013, Düvell and Vollmer 2009). These transit countries have apparently been persuaded to readmit migrants or prevent them from travelling further, but less is known to what extent these agreements have influenced their policies towards transit migrants. In the negotiations between the European Union and transit countries, the negotiating parties look after their own interests, but the migrant's interests are not properly considered or taken care of. This omission can lead to a number of unintended but harmful consequences for migrants.

«The overall European approach to the externalisation of asylum policy has implicitly made a number of assumptions about how Southern states will respond. In particular, the underlying assumption is that states will comply, and that there will be no «unintended consequences» which might in turn undermine global norms such as *non-refoulement*» (Betts and Milner, 2006). The intended impact may include less outgoing irregular migration; new standards with regard to document security and fraud detection; rapprochement or alignment with elements of the EU's visa, border control and migration policy; the set up or the professionalization of diaspora policies; more development projects linked to migration; and more accountable and transparent migration laws, possibly even leading to a promotion of (sectoral) democratic standards (e.g. Freyburg, 2012; Lavenex and Schimmelfennig, 2011).

<sup>35</sup> «Corruption and the smuggle of refugees», OECD, October 2015.

<sup>36</sup> «Corruption and the smuggling of migrants», issue paper of the UNODC, 2013.

<sup>37</sup> P. GARCIA ANDRADE, I. MARTIN and S. MANANASHVILI, *EU cooperation with third countries in the field of migration. Study for the LIBE Committee of the European Parliament*, October 2015. Readmission agreements on third country nationals have

been concluded with Albania, Bosnia, FYROM, Montenegro, Serbia, the Russian Federation, Pakistan and Turkey. Mobility Partnerships have been concluded with Armenia, Azerbaijan, Cape Verde, Georgia, the Republic of Moldova, Morocco, Tunisia and Ukraine. Common Agendas on Migration and Mobility have been signed with Ethiopia and Nigeria.

An unintended consequence of the EU's engagement may be a more fragile situation for migrants, also for those that do not intend to go to Europe. According to Hein de Haas (2008: 1308), «many migrants consider North Africa (particularly Libya) as their primary destination, and a considerable proportion of migrants failing or not venturing to enter Europe prefer to stay in North Africa as a second-best option rather than returning to their more unstable, unsafe, and substantially poorer origin countries». For this group of migrants, the EU's external migration policies may contribute to a deterioration of their situation given that the North African countries increasingly apply harsher anti-immigration rhetoric and practices (Klepp, 2010: 16). The EU's policies have hence had the paradoxical effect of «illegalizing» the movements of migrants in northern Africa and making these people revert to smuggling networks (Andrijašević, 2010). The EU's pressure on Northern African states was also seen to have triggered more forcibly return operations across the region, several of which have lacked basic international human rights standards (Migreurop, 2010). The EU may therefore contribute to a downgrading of international human rights and refugee protection norms-despite its official pledges to pursue the opposite.

In 2014, the International Federation for Human Rights (FIDH) and other nongovernmental organisations (NGOs), having «repeatedly expressed their concerns about the «mobility partnership» signed by the EU and Tunisia», argued that «implementation of such agreement is particularly worrying in the current Tunisian transitional context where key institutions and legislative instruments needed to guarantee the respect of the rights of migrants, refugees and asylum seekers are still lacking. The wording of the joint declaration ... makes it clear that these rights are not a priority in the «partnership»».<sup>38</sup> Sim-

ilarly, in its analysis of the EU–Morocco mobility partnership, the Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN) expressed its «fears that actions to combat irregular migration immigration will be prioritised and implemented at the expense of other themes included in the Partnership and, more worryingly, at the expense of the rights of migrants and refugees»<sup>39</sup>.

If co-operation focuses mainly on border controls, however, it creates the risk that it actually provokes further human rights breaches, since refugees cannot flee the transit country, even when unable to find protection and safety there. This is exactly the reason why a certain standard of human rights for migrants and refugees should serve as a precondition for starting or intensifying the co-operation on border controls, accompanied with sufficient support from the EU to uphold these standards. The European Convention on Human Rights and the Refugee Convention should be the minimal framework of reference in this regard. The risk of breaching human rights may result from a lack of capacity, but also from a lack of will, in an attempt to deter migrants and thus circumvent their responsibility for transit migrants.

These human rights risks not only concern refugees, but also irregular migrants without protection needs. When I presented my report on readmission agreements to high officials of the Member States of the Council of Europe, those from the receiving side expressed their dissatisfaction with the readmission obligations and clarified that their country would not offer any rights or services to the readmitted migrants<sup>40</sup>. There is indeed no sign that a transit country will take any responsibility for transit migrants they readmit from the EU. A indication that they intend to shift out their responsibility as well, is that Turkey negoti-

<sup>39</sup> «Analysis of the Mobility Partnership signed between the Kingdom of Morocco, the European Union and nine Member States on 7 June 2013», EMHRN, February 2014.

<sup>40</sup> T. STRIK, «Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants», 17 March 2010, doc. No. 12168, Parliamentary Assembly.

<sup>38</sup> Joint Statement by FIDH and a number of other NGOs, «Tunisia-EU Mobility Partnership: marching towards the externalisation of borders», 17 March 2014.

ated an extra period of three years before the readmission agreement would apply to third country nationals, as this would enable Turkey to conclude readmission agreements with its neighbouring countries. The tendency to conclude readmission agreements themselves with transit countries further away, is more general (Coleman 2009, para. 3.2.3) and even encouraged by the EU. As the ultimate consequence of the continued shifting out process, migrants may face obstacles in travelling onward but also in departing their country of origin, regardless of their reasons for wanting to leave. As a consequence of readmitting returnees without accepting responsibility for them, migrants run the risk of ending up in a legal limbo in the transit country if they can't travel any further, without having access to social rights or even basic needs. This is one of the reasons that the European Commission recommended in its 2011 evaluation of readmission agreements to reconsider the policy of including third-country nationals in the readmission agreements with transit countries and prioritise the conclusion of readmission agreements with countries of origin<sup>41</sup>. Not only while the inclusion of this group proves to be a tremendous obstacle in the negotiations, but also because of these human rights concerns.

The EU's intended consequence to have less outgoing irregular migration from or into a third country, has an unintended regional impact as well. Third countries are encouraged to restrict their own visa policy and strengthen their border controls and tend to conclude similar arrangements with their own neighbours. Turkey, for instance, has long had a liberal visa regime with a wide range of countries, but this is now being put in question by the European Union's requirement that Turkey harmonise its visa policy with that of the European Union as a precondition for EU visa liberalisation. This may in turn have consequences for Turkey's relations with those countries whose citizens

had enjoyed visa-free travel to Turkey. As for Morocco, it has been suggested that its «relationship with the European Union has helped weaken potential co-operation with sending countries»<sup>42</sup>. For countries of transit, effective migration policies require co-operation not only with countries of destination, in particular the European Union, but also regional co-operation with both other countries of transit –in the case of Morocco, around 90% of irregular migrants, including Syrian refugees, enter from Algeria, sub-Saharanans having crossed the Sahara via Niger<sup>43</sup>– and countries of origin (in the case of Morocco, notably those in sub-Saharan Africa). But restricted mobility may even lead to less co-operation, and have its repercussions for free movement regimes, like in ECOWAS or the G5 Sahel, thus affecting the socio-economic relations, their trade benefits and the political cooperation. The current flexible practises of people crossing the border to seek temporary protection in times of conflicts or instability, will be put to a halt as well. Mauritania, who had to readmit several thousand third-country nationals from Spain, claims that the readmission of third-country citizens who have subsequently been expelled from Mauritania, has caused tensions with its neighbouring countries<sup>44</sup>. These actual and potential consequences at the regional level may not be foreseen but they can and probably will frustrate the EU's objective to enhance regional cooperation and mobility or even undermine the current situation.

#### 4. CONCLUSIONS

This overview of the different aspects of the external dimension of EU migration poli-

<sup>42</sup> «The Myth of Transit», op. cit., p. 65.

<sup>43</sup> See, for example, «Morocco: Setting the Stage for Becoming a Migration Transit Country», Hein de Haas, Migration Policy Institute, 19 March 2014.

<sup>44</sup> Amnesty report, July 2008: «Mauritania: "Nobody Wants to Have Anything to Do with Us": Arrests and Collective Expulsions of Migrants Denied Entry into Europe».

<sup>41</sup> Evaluation of EU Readmission Agreements, COM(2011)76, 23 February 2011.



cy shows that the policy is the victim of many ambiguities. The aim to embed the policy in a comprehensive integral foreign policy doesn't match with the treatment of migration as a top priority. The principle of equality and the aim to conclude mutually beneficial agreements, suffers from the one-sided focus on the EU interests on migration. The risks and ineffectiveness that surround conditionality, are related to the lack of equality between parties, concerning their position and the way their interests are served. The dependency of the EU level on the national decision making, through which the partnerships are not detached sufficiently from the national interests of the Member States. In turn, the national interests reflect the pressure on politicians to show how successful they are in stopping (irregular) migration. To offer resettlement or opportunities for labour migration to third countries in exchange for their border control, doesn't fit in the message they want to convey at home. Here the long-term interests suffer under the short-term interests.

These frictions explain the difficulty to serve both the interests of the EU and the third country. But it is even more difficult to serve the interests of migrants at the same time as well. They don't take part in the negotiations, and their interests are clearly not prioritised by neither of them. This aspect brings tensions with the principle of a migrants' centred GAMM, with a coherent human rights policy, but also with the aim to establish an effective policy. If the perspective and interests of migrants are not sufficiently taken into account, they will vote with their feet, as they have agency as well.

Instead of continuing to increase the pressure on third countries in order to let them implement the EU migration agenda, the EU should better reflect on this policy in a more substantial way and investigate the impact of the current measures and agreements in the light of the more broaden EU foreign policy. Empirical research is necessary to gain concrete insights into when, where, and why EU's

external migration policy reaches its goals, and when, where, and why the policy leads to frictions, deficiencies, imbalances, or unintended or even opposite effects. These insights are indispensable for defining an external migration policy which would strengthen the coherence and effectiveness of the EU external migration and asylum policy, and to ensure compliance with the fundamental rights, and benefit EU member states, partner countries, and (would-be) migrants alike.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEPOJU, A., VAN NAERSSSEN, T. & ZOOMERS, A. (eds.). *International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa. Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*, 2008, Leiden: Brill.
- ALLWOOD, G. (2015). «Horizontal policy coordination and gender mainstreaming: The case of the European Union's Global Approach to Migration and Mobility», in *Women's Studies International Forum*, 48, 9-17.
- ANDRIJASEVIC, R. (2010). *Migration, agency and citizenship in sex trafficking*. Hampshire, UK: Palgrave MacMillan.
- ALPES, M. J.; SØRENSEN, N. N. (2015). Migration risk campaigns are based on wrong assumptions, DIIS policy brief, May 2015.
- ANDERSSON, R. (2014). *Illegality, Inc.: Clandestine migration and the business of bordering Europe*. California Series in *Public Anthropology*. Oakland: University of California Press.
- ASIS, M., PIPER, N.; RAGHURAM, P. (2010). International Migration and Development in Asia: Exploring Knowledge Frameworks. *International Migration*, 48(3), 76-106.
- ASKOLA, H. (2007). Violence against Women, Trafficking, and Migration in the European Union, *European Law Journal*, 13(2), 204-217.
- (2010). «Illegal migrants», gender and vulnerability: the case of the EU's Returns Directive, *Feminist Legal Studies*, 18(2), 159-178.
- BALFOUR, R. (2012). EU Conditionality after the Arab Spring. EuroMeSCo Papers, European Institute of the Mediterranean, June.
- BALZACQ, T. (2008). The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes. CEPS Working Document no. 303. Brussels: Centre for European Policy Studies.

- BETTS, A.; MILNER, J. (2006). The externalisation of EU asylum policy: The position of African states. Centre of Migration, Policy and Society Working Paper 36, University of Oxford.
- CARLING, J. (2007). Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African orders. *International Migration Review*, 41(2), 316-343.
- ; HERNÁNDEZ-CARRETERO, M. (2011) «Protecting Europe and protecting migrants? Strategies for managing unauthorized migration from Africa.» *British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 42-58.
- CARRERA, S. (2011). The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration. *Centre for European Policy Studies Liberty and Security in Europe*, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- CARRERA, S.; HERTOOG, L.; PARKIN, J. (2013). The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? *European Journal of Migration and Law*, 15(4), 337-358.
- ; *et al.* (2015). The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities, CEPS Essay No. 20, 16 December 2015.
- CASSARINO, J. P. (2010). *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*. Washington DC: The Middle East Institute.
- (2009). EU Mobility Partnerships: Expression of a New Compromise. *Migration Information Source*, September, 15, 2009 <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cf?m?ID=741>>
- CHERTI, M.; GRANT, P. (2013). The myth of transit: Sub-Saharan migration in Morocco. *Institute for Public Policy Research*, London, June.
- CHOLEWINSKI, R. (2014). Labour Migration, Temporariness and Rights, in Carrera, S., Guild, E. & Eisele, K. (eds), *Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policies. Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and beyond*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 22-28.
- COLEMAN, N., (2009), *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- COLLYER, M. (2012). Migrants as strategic actors in the European Union's Global Approach to Migration and Mobility. *Global Networks*, 12(4), 505-524.
- DE HAAS, H. (2007). Turning the tide? Why development will not stop migration". *Development and Change*, 38(5), 819-841.
- (2008). The Myth of Invasion. The inconvenient realities of African migration to Europe, *Third World Quarterly*, 29(7), 1305-1322.
- (2010), Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44, 227-264.
- DEN HEIJER, M. (2010). Europe beyond its borders: refugee and human rights protection, in Ryan, B. & Mitsilegas V. (eds), *Extraterritorial Immigration Control . Legal Challenges*. Nijmegen: Martinus Nijhoff Publishers, 163-194.
- DÜVELL, F.; VOLLMER, B. (2009). Irregular Migration in and from the Neighbourhood of the EU. A comparison of Morocco, Turkey and Ukraine. *Clandestino: Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, Centre on Migration, Policy and Society (Compas).
- EISELE, K. (2014). *The External Dimension of the EU's Migration Policy Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*. Leiden: Brill Nijhof.
- FERRER-GALLARDO, X.; VAN HOUTUM, H. (2014). The deadly EU border control. *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 13(2), 295-304.
- FREYBURG, T. (2012). The Janus Face of EU Migration Governance: Impairing Democratic Governance at Home – Improving it Abroad? *European Foreign Affairs Review*, 17, 125-142.
- GAMMELTOFT-HANSEN, T. (2008). The Refugee, the Sovereign and the Sea: EU Interdiction Policies in the Mediterranean, DIIS working paper No. 6/2008, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- GARCÍA ANDRADE, P. (2010). Extraterritorial Strategies to tackle Irregular Migration By Sea: A Spanish Perspective. *Extraterritorial Immigration Control*, 21, 305-340.
- ; MARTÍN, I. & MANASHVILI, S. (2015), *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*, European Parliament Study, PE536, Brussels.
- GARLICK, M. (2016). The road more travelled? Onward movement of asylum seekers and refugees, *Forced Migration Review*, 51, 42-43.
- GEIGER, M.; PÉCOUD, A. (2010). The Politics of International Migration Management. In M. Geiger and A. Pécoud (Eds.), *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-20.
- HAMPSHIRE, J. (2013). *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Malden, MA: Polity Press.

- HERNANDEZ I SAGRERA, R. (2014). The Impact of Visa Liberalisation in Eastern Partnership Countries, Russia and Turkey on Trans-Border Mobility. *Centre for European Policy Studies paper in Liberty and Security in Europe*, 63(03).
- HERRERO CANGAS, A.; KNOLL, A. (2016). The EU Trust Fund for Africa: A new EU instrument to accelerate peace and prosperity. *GREAT Insights Magazine*, 5(1).
- HOOGHE, L.; MARKS, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- JOHANNESSEN, B.; LERAAND, D. (1997). *Bistandsleksikon: Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. Oslo: Gazette Bok.
- KAHLER, M. (1992). External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment, in Haggard, S. & Kaufmann, R. (eds), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton: Princeton University Press, 89-136.
- KLEPP, S. (2010). A contested asylum system: The European Union between refugee protection and border control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12(1), 1-21.
- KOFMAN, E.; RAGHURAM, P.; MEREFIELD, M. (2005). *Gender Migrations: Towards gender sensitive policies in the UK*. Asylum and Migration Working Paper 6, London: Institute for Public Policy Research.
- LAHAV, G.; GUIRAUDON, V. (2000). Comparative perspectives on border control: away from the border and outside the state, in P. Andreas and T. Snyders (eds) *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 55-79.
- LAVENEX, S. (1999). *Safe third countries: extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*. Budapest and New York: Central European University Press.
- (2002). EU Trade Policy and Immigration Control, in S. Lavenex and E.M. Uçarer (eds.), *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham, MD: Lexington Books, 161-177.
- ; KUNZ, R. (2008). The Migration-Development Nexus in EU External Relations, *Journal of European Integration*, 30 (3), 439-457.
- ; UÇARA, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. *Cooperation and Conflict*, 39(4), 417-443.
- ; SCHIMMELFENNIG, F. (2011). EU Democracy Promotion in the Neighbourhood: From Leverage to Governance?. *Democratization*, 18(4), 885-909.
- LÉONARD, S. (2010). EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitisation through Practices. *European Security*, 19(2), 231-254.
- NANDA, V. P. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *The Annals of the American Academy* 603, January: 269-283.
- NELSON, J. M.; EGLINTON, S. J. (1992). *Encouraging democracy: what role for conditioned aid?*. Washington DC: Overseas Development Council.
- OEPPEM, C. (2016). “Leaving Afghanistan! Are you Sure?” European efforts to deter potential migrants through information campaigns. *Human Geography*, 9(2), 57-68.
- PARKES, R. (2009). EU mobility partnerships: A Model of Policy Coordination?, *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 327-345.
- PAOLETTI, E. (2011). *The Migration of Power and North-South Inequalities: The Case of Italy and Libya*. New York: Palgrave MacMillan.
- PIPERNO, F. (2014). *Migration and Development in the policies of the European Union: trends toward a cosmopolitan approach*. Milan: CeS-PICenter of Studies for International Policies.
- PUTMAN, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- RESLOW, N.; VINK, M. (2013). Preferences and Procedures: Three-level Games in EU External Migration Policy. In *Paper to be presented at the EUSA 2013 conference*. Baltimore, 1-30.
- ROIG, A.; HUDDLESTON, T. (2007). EC readmission agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse. *European Journal of Migration and Law*, 9(3), 363-387.
- SCHUSTER, L.; MAJIDI, N. (2013). What happens post-deportation? The experience of deported Afghans, *Migration Studies*, 1(2), 221-240.
- SELBERVIK, H. B. (1997). *Aid as a Tool for Promotion of Human Rights and Democracy: What Can Norway do?* (No. 7.97), Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- (1999). *Aid and conditionality - the role of the bilateral donor. A case study of the Norwegian-Tanzanian aid relationship* (No. 6.99), Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

- SKELDON, R. (2008). International migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? *Population and Development Review*, 34(1), 1-18.
- SMITH, L.; VAN NAERSEN, A. L. (2009). Migrants: Suitable brokers of development? *Development Issues*, 11(2), 19-21.
- STERCKX, S. (2008). The external dimension of EU asylum and migration policy: expanding fortress Europe?, in Orbie J. (ed), *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*, Aldershot: Ashgate, 117-38.
- TRAUNER, F.; CARRAPIÇO, H. (2012). The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification. *European Foreign Affairs Review*, 17(2/1), 1-18.
- ; DEIMEL, S. (2013). The impact of EU migration policies on African countries: The Case of Mali. *International Migration*, 51(4), 20-32.
- ZLOTNIK, H. (2003). The Global Dimensions of Female Migration. *Migration Information Source*, March 1, 2003.

**ABSTRACT**

This article centres on the consequences of externalizing the EU migration policy to third countries, for migrants as well as third country's policies. More specifically it aims to shed light on the possible impact of the conditionality mechanism, and how this impact influences the coherence of the external dimension of EU migration policy.

Since the Treaty of Amsterdam, the EU has developed a complex matrix of policy, legal and financial instruments delineating cooperation with third countries in the management of migration, borders and asylum in the so-called Global Approach to Migration and Mobility (GAMM). These include, for instance, readmission agreements, visa facilitation agreements, mobility partnerships and common agendas on migration and mobility, high level dialogues, joint declarations and financial frameworks (Carrera et al. 2015; Eisele, 2014). There is a tendency of the EU external migration policy to shift its focus from home countries to transit countries, although achieving commitments from transit countries is more complex as they lack any legal obligation to readmit migrants who passed their country. Creating leverage and offering incentives to third countries in exchange for cooperation on these issues is therefore crucial. Under the «more for more» mechanism, negotiations with third countries on migration control include incentives such as trade benefits, visa liberalisation, direct financial support, so as to strengthen their border controls, restrict their visa policy and readmit irregular migrants. However, despite the growing number of instruments and policy areas involved in cooperation on migration, the EU is still in search for more successful incentives in order to combat irregular migration and steer legal migration to the EU. In its Partnership Framework of 2016, the Commission announced to shift its emphasis from the «more-for more» to the «less for less» mechanism, including leverages and tools from more policy areas, like development aid<sup>1</sup>.

In its original form, conditionality of foreign aid was focused on the promotion of human rights protection, good governance and rule of law. This new wave of conditionality is more transactional, and focused on effecting specific donor policy outcomes. As this comprehensive approach including the potential benefits or drawbacks related to all policy areas, such as neighbourhood policy, development aid, trade, energy etc., might cause internally conflicting EU objectives, it leads to questions on the prioritization and consistency of EU objectives vis-a-vis the policy aspirations of the partner countries, but also on the impact on the partner countries and migrants residing there. While elaborating the (potential) consequences of this conditionality mechanism, the article will analyse to what extent the EU takes its GAMM objectives of a achieving a win-win situation (for the EU, third countries and migrants alike) and creating an equal partnership into account.

Regarding the impact on migrants, I will take the human development approach that includes fundamental rights and development of the migrant, in line with the UNDP (see Sen 1999; UNDP 2009). Although the GAMM aims to be migrants centred, this inclusive approach is currently absent in the application of the GAMM. A recent evaluation of this GAMM pillar concluded that the focus on capacity building and institutional strengthening may ultimately not translate into direct benefits for migrants (Picard and Greco Tonegutti, 2014). On the contrary: the cooperation rather leads to a worsening of the human rights situation of migrants, as a number of the partner countries has notorious negative human rights records (Roig and Huddleston, 2007). A form of

<sup>1</sup> Communication of the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385, 7 June 2016, p. 2-3.



conditionality between certain standards on protection and human rights is currently failing (Trauner and Carrapico, 2012). However, as the cooperation on migration already leads to the transformation of «transit» into more extended, even semi-permanent immigration (Cherti and Grant 2013, Düvell and Vollmer 2009), the presence of protection mechanisms and the role of law in those countries therefore gains importance. In many of them however, refugees face problems in gaining access to protection, other migrants may find themselves locked up in a legal limbo, with no possibility of returning to their home country nor building a future in the transit country. These consequences call into question how access to protection and dignity can be guaranteed and, more principally, if entering into GAMM cooperation would require certain standards on protection and human rights in the partner country. To what extent does the EU ask from transit countries to take responsibility for migrants readmitted from the EU, especially for those who face obstacles to return to their country of origin? It is observed that transit countries themselves tend to shift out the responsibility to other countries by sending migrants further away (Balzacq 2008; Coleman 2009). The ultimate consequence of the continued shifting out process, may be that migrants face obstacles in departing their country of origin, even if compelling protection reasons force them to leave. How do those possible consequences relate to the overall objectives of the GAMM and to the EU responsibility for breaches of fundamental rights?

Another element of the win-win-win situation concerns the rights and freedoms of the people of the partner countries. Instead of promoting remittances and «sustainable return migration» as the regular migration-development themes, the UNDP Development Report proposes to expand schemes for seasonal work, increase the numbers of visa for low-skilled workers and safeguard the fundamental rights for migrants (UNDP 2009). The aims of the GAMM to promote legal migration and to make this beneficial for development of the third countries, seem to be subordinated by the EU focus on combatting irregular migration. While exploring the reasons for that, the article will problematize how the competences of the GAMM are divided between the EU and the member states and how the different interests may be an obstacle for equal attention to both legal and irregular migration.

The article will furthermore explore how the GAMM objectives relate to EU aims like promoting good governance, development, and the rule of law. In this context, it will also analyse the possible consequences of the GAMM for the policy of the partner countries, its internal policies regarding migrants, but also its external policies towards neighbouring countries. The EU pressure to restrict visa policy and strengthen border controls may affect the regional mobility and cooperation, for instance in the framework of ECOWAS. The article will question the compatibility of those consequences with the European Neighbourhood policy and the EU-goal of region-building.

**Keywords:** Externalization, EU migration policy, conditionality, GAMM, development.

**RESUMEN**

Este artículo trata sobre las consecuencias de la externalización de las políticas migratorias de la UE a terceros países, para los emigrantes y las políticas de dichos terceros países. De forma más específica, tiene como objetivo aclarar el posible impacto del mecanismo de condicionalidad y cómo este impacto influye en la coherencia de la dimensión externa de la política migratoria de la UE.

Desde el Tratado de Ámsterdam, la UE ha desarrollado un complejo sistema de instrumentos políticos, legales y financieros para definir la cooperación con terceros países en la gestión de la migración, las fronteras y el asilo político dentro del denominado Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (según sus siglas en inglés GAMM). Estos incluyen, por ejemplo, los acuerdos de readmisión y obtención de visados, movilidad y agendas comunes sobre migración y movilidad, diálogos a alto nivel, declaraciones conjuntas y marcos económicos (Carrera et al. 2015; Eisele, 2014). Dentro de las políticas de migración externa de la UE hay una tendencia a desviar el centro de atención desde los países de origen a los de tránsito, a pesar de que conseguir los compromisos de estos países de tránsito es más complejo ya que carecen de obligaciones legales para readmitir emigrantes que pasen por sus países. Por tanto, es crucial crear apoyos y ofrecer incentivos a los terceros países a cambio de cooperación en estos temas. Bajo el principio de «más por más», las negociaciones con terceros países sobre el control de migración incluyen incentivos, tales como beneficios comerciales, liberalización de visados o apoyo financiero directo para fortalecer sus controles aduaneros, restringir sus políticas de visados y readmitir a los emigrantes irregulares. No obstante, a pesar del número creciente de instrumentos y políticas implicadas en la cooperación sobre la migración, la UE todavía está buscando unos incentivos más satisfactorios para combatir la migración irregular y dirigir la migración legal hacia la UE. En su Marco de Asociación de 2016, la Comisión anunció que desviaría su enfoque del mecanismo «más por más» al «menos por menos», incluyendo los apoyos y las herramientas de más áreas políticas, como la ayuda para el desarrollo<sup>1</sup>.

En su formato original, la condicionalidad de la ayuda extranjera se centró en la promoción de la protección de derechos humanos, el buen gobierno y la aplicación de la ley. Este nuevo movimiento de condicionalidad tiene un mayor carácter de transacción, y se centra en lograr resultados específicos en cuanto a las políticas del país donante. Debido a que este enfoque global, que incluye los beneficios o inconvenientes potenciales relacionados con todas las áreas políticas, tales como las políticas de vecindad, ayudas al desarrollo, comercio, energía, etc., puede provocar conflictos internos de los objetivos de la UE y conducir a cuestiones sobre la priorización y coherencia de los objetivos de la UE frente a las aspiraciones de las políticas de países socios, pero también sobre el impacto en los países socios y los emigrantes que residen en los mismos. A medida que se elaboran las consecuencias (potenciales) de este mecanismo de condicionalidad, este artículo analiza hasta qué punto la UE retoma los objetivos GAMM de lograr una situación beneficiosa para todos (tanto para la UE como para terceros países y para los emigrantes) y crear una asociación en términos igualitarios.

Respecto al impacto sobre los emigrantes, tendré en cuenta el enfoque del desarrollo humanitario que incluye los derechos fundamentales y el desarrollo del emigrante, siguiendo las líneas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (véase Sen 1999; PNUD 2009). A pesar de que el GAMM tiene en mente a los emigrantes como uno de sus objetivos, este enfoque global está ausente en la actualidad en la aplicación del GAMM. Según una evaluación reciente de los pilares del GAMM, se llegó a la conclusión de que el enfoque en la construcción de capacidades y el fortalecimiento

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión sobre el establecimiento de un nuevo Marco de Asociación con terceros países bajo la Agenda Europea de Migración, COM(2016) 385, 7 junio 2016, p. 2-3.



institucional puede que no se traduzca finalmente en un beneficio directo para los emigrantes. (Picard y Greco Tonegutti, 2014). Por el contrario, la cooperación más bien conduce a un empeoramiento de la situación de los derechos humanos de los emigrantes, ya que un cierto número de los países socios presenta un conocido historial negativo respecto a los derechos humanos. (Roig y Huddleston, 2007). En la actualidad, parece estar fallando algún tipo de condicionalidad entre ciertos estándares sobre la protección y los derechos humanos. (Trauner y Carrapico, 2012). Sin embargo, debido a que la cooperación sobre la migración ya conduce a la transformación del «tránsito» hacia una inmigración más extensa, incluso semipermanente (Cherti y Grant 2013, Düvell y Vollmer 2009), la presencia de los mecanismos de protección y el papel de la legislación en dichos países adquiere, por tanto, una mayor importancia. En muchos de ellos, sin embargo, los refugiados se enfrentan a problemas para obtener acceso a la protección, otros emigrantes se encuentran atrapados en un limbo legal, sin posibilidad de regresar a su país de origen ni construirse un futuro en el país de tránsito. Estas consecuencias ponen en tela de juicio cómo garantizar el acceso a la protección y la dignidad y, más que nada, si la cooperación dentro del GAMM requeriría cumplir ciertos estándares sobre la protección y los derechos humanos en el país socio. ¿Hasta qué punto la UE pide responsabilidades a los países de tránsito en cuanto a los emigrantes readmitidos de la Unión Europea, especialmente para aquellos que encuentran obstáculos para regresar a sus países de origen? Se observa que los propios países de tránsito tienden a derivar sus responsabilidades hacia otros países mediante el envío de emigrantes aún más lejos (Balzacq 2008; Coleman 2009). La última consecuencia de este proceso continuo de desvío puede que obligue a los emigrantes a encontrar obstáculos para salir de su país de origen, incluso aunque tengan razones de peso que les fueren a abandonar el país. ¿Cómo estas posibles consecuencias están relacionadas con los objetivos generales del GAMM y con la responsabilidad de la UE en cuanto al incumplimiento de los derechos fundamentales?

Otro elemento de esta situación beneficiosa para todos se refiere a los derechos y libertades de los ciudadanos de los países socios. En lugar de promocionar remesas y «migración sostenible de retorno» como temas habituales de desarrollo de la migración, el informe de desarrollo del PNUD propone ampliar los esquemas para el trabajo temporal, aumentar el número de visados para trabajadores no cualificados y salvaguardar los derechos fundamentales de los emigrantes. (PNUD 2009). Los objetivos del GAMM para promocionar la migración legal y hacer que sea beneficioso para el desarrollo de terceros países, parecen estar subordinados por el interés de la UE en combatir la migración irregular. Al mismo tiempo que se analizan las razones de este hecho, este artículo cuestiona cómo las competencias del GAMM están divididas entre la UE y los estados miembro, y cómo los diferentes intereses pueden suponer un obstáculo para la atención igualitaria tanto a la migración legal como a la irregular.

Además, el artículo analiza cómo los objetivos del GAMM están relacionados con los de la UE, entre ellos, promocionar una buena gobernanza, desarrollo y cumplimiento de la ley. En este contexto, también analiza las posibles consecuencias del GAMM sobre las políticas de los países socios, sus políticas internas respecto a los emigrantes, pero también sus políticas externas hacia los países vecinos. La presión de la UE para restringir la política de visados y fortalecer los controles aduaneros puede afectar a la movilidad regional y la cooperación, por ejemplo, dentro del marco de CEDEAO (ECOWAS, por sus siglas en inglés). El artículo cuestiona la compatibilidad de dichas consecuencias con la política europea de vecindad y el objetivo de la construcción del área de la Unión Europea.

**Palabras clave:** Externalización, política de emigración de la UE, condicionalidad, GAMM, desarrollo.



# La migración y el desarrollo en la agenda entre América Latina y la Unión Europea: Una visión desde Latinoamérica

# Migration and development in the agenda between Latin America and the EU: A vision from Latin America

MARIA LIGIA MANTILLA JAIMES\*

---

## INTRODUCCIÓN

Este escrito pretende una aproximación basado en cinco elementos. En primer lugar, determinar el alcance cualitativo del fenómeno migratorio que evidencia la implicación de millones de personas en constante movimiento transfronterizo, tratando de realizar sus proyectos personales, muchos de ellos, forzados por la necesidad, las guerras, los desastres naturales etc. En segundo lugar, se trata el estado actual de las iniciativas políticas entre América Latina y Caribe y la Unión Europea en materia migratoria con el objetivo de establecer un diálogo abierto y estructurado. En tercer lugar, en el marco de este diálogo político, se señala la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo, en especial, del caso de

Colombia. En cuarto lugar, se examinan las iniciativas para promover y favorecer la migración por cauces legales. En quinto lugar, se destaca la necesidad de que toda política migratoria debe tener como epicentro la defensa y garantía de los Derechos Humanos. Por último, se efectúa una defensa de la necesidad de enfocar en el contexto migratorio una visión holística de los derechos humanos, como fundamento para alcanzar el desarrollo humano y reducir los «push factors».

## EL ALCANCE DEL FENÓMENO MIGRATORIO A NIVEL GLOBAL

En el mundo de hoy estamos frente a la evidente era de la movilidad o de importantes corrientes migratorias, siguiendo a Castles, como consecuencia de la globalización. Este proceso imparable, trae consigo todo un abanico de diversidad migratoria que ha de influir en el desarrollo intrarregional e interregional de agendas y diálogos migratorios por parte de la UE-28 en tanto región de tránsito y destino de una gran parte de las corrientes migratorias actuales, sin olvidar la perspectiva de la

---

\* Profesora del Máster en Derecho Público de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia, abogada, especializada en Conciliación en derecho, Víctimas y derechos humanos, Máster en Derecho con énfasis en Derechos Humanos, Máster en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional de la UCM, y Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo en Comillas-ICADE. Mary10300@hotmail.com.

necesidad de tener presente como influye en el desarrollo de los países de origen el cómo se organice y gestione las agendas y diálogos migratorios. Así, la Asamblea General de UN, en su agenda 2030 deja claro la importancia de implementar políticas migratorias para un crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible que contribuyan a la erradicación de la pobreza.

Uno de los principales obstáculos a la hora de diseñar las políticas migratorias es conocer con exactitud el número, origen, perfiles, rutas etc., de los movimientos migratorios. Los intentos a nivel internacional, regional y nacional de recopilar estadísticas han mejorado considerablemente pero aún no son lo suficientemente precisos, a lo que suma la dificultad de cuantificar las migraciones clandestinas por su propia naturaleza. No obstante, Naciones Unidas calcula que en 2012<sup>1</sup> existían 232 millones de migrantes internacionales, de los cuales, el 59% se encuentra en los países desarrollados. Entre el 2000 y el 2013, y a pesar de la situación de crisis económica que ha afectado a algunas regiones, se calcula que el número de inmigrantes en el hemisferio Norte se incrementó en 32 millones, mientras que en el hemisferio Sur creció hasta los 25 millones. Las corrientes migratorias Sur-Norte afectaron en ese período a 24 millones de personas y los movimientos Sur-Sur a 23 millones. La suma de sendas corrientes implica que casi el 11% de la población mundial es migrante y los movimientos Sur-Sur siguen consolidándose cuantitativa y cualitativamente. Estas cifras se han visto incrementadas en 2015 ya que Naciones Unidas calcula que existen 244 millones de migrantes internacionales y refugiados lo que supone 71 millones más que en 2000.

En el caso de la Unión Europea en adelante UE, la Comisión Europea cifró el número de

inmigrantes irregulares en 8 millones, de los cuales 4 millones entraron por los cauces legales, pero se convirtieron en irregulares cuando dejaron transcurrir el plazo de tres meses sin salir de la UE. La cifra de irregulares casi equivale al número de ciudadanos de la Unión Europea que residen en otro Estado miembro distinto del de su nacionalidad<sup>2</sup> que alcanzó los 12 millones<sup>3</sup> en 2011. La suma de las dos vertientes de la migración, esto es, la migración regular (18,5 millones) y la migración irregular (8 millones), permite afirmar que la Unión Europea debe dar respuesta satisfactoria a 26 millones de inmigrantes totales regulares e irregulares en la UE. Sin embargo, este alcance cuantitativo no está determinado en el informe posterior donde indica:

Las estadísticas de inmigración irregular pueden ser incompletas o de fiabilidad limitada teniendo en cuenta la índole del fenómeno que tratan de reflejar. Sin embargo, la inmigración irregular sigue siendo un componente importante de la migración a la UE. Indicadores como rechazos, detenciones y devoluciones pueden utilizarse, pero deben leerse con mucha cautela. (COM 2014)

La gestión de la migración<sup>4</sup> cuya tendencia va en aumento significativo, es enfocada por la UE desde la aceptación de un sistema deficiente a una perspectiva basada en los principios de responsabilidad y solidaridad, más justa y humana, destacando sus beneficios y garantizando la integración. Ahora bien, persiste el debate entre Estados sobre si la cuestión principal es generar la cooperación con los países de origen, con el objetivo

<sup>1</sup> General Assembly, *International migration and development, Report of the Secretary General, A/68/190*, 25 July 2013. Report of the Secretary-General, *International Migration and development, Globalization and interdependence*, 4 August 2016.

GARCÍA COSO, E., «Principales elementos de diálogo migratorio entre la Unión Europea y Latinoamérica», en *Themis*, año XIII, nº 24/25, pp. 27 y ss.

<sup>2</sup> COM (2008) 840/ 3 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/38 relativa al derecho del ciudadano de la UE y sus familias a desplazarse y residir libremente en el territorio de la UE, p. 2.

<sup>3</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (Dictamen exploratorio), en *DOUE C 48/6*, 25.2.2011.

<sup>4</sup> Entendiéndose como un proceso de cooperación de todos los implicados /participantes, Estados (origen, tránsito, destino), sociedad civil, migrantes.

de lograr mayor eficacia en la gestión de los flujos migratorios internacionales. En esta perspectiva es relevante los debates intraeuropeos sobre la consolidación de la dimensión externa de la política migratoria y reforzar el control de fronteras exteriores mediante diferentes instrumentos normativos y la creación de una guardia europea de fronteras<sup>5</sup>, todo ellos combinado con una actuación paralela y complementaria en cooperación al desarrollo. En esta línea, destaca la afirmación de Abella al señalar que «Los representantes de las organizaciones internacionales argumentan que la cooperación internacional podría ayudar a asegurar el movimiento ordenado y mejorar la contribución de la migración al desarrollo»<sup>6</sup>.

Como se puede apreciar de las cifras señaladas, la tendencia sigue al alza y, según las proyecciones demográficas, es preciso, incluso, que se aumente este flujo. De lo contrario, no se podrá mantener la población activa necesaria para suplir a los 50 millones de trabajadores que se habrán jubilado de aquí al 2050 en la UE y evitar que el conjunto de población europea descienda 110 millones<sup>7</sup>. Las estimaciones en la UE muestran claramente la urgente necesidad de arbitrar una política migratoria realmente común, con un régimen global que unifique la migración internacional y que esta sea enfocada acorde a su dinámica y contexto.

## EL ALCANCE DEL FENÓMENO MIGRATORIO A NIVEL DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE

La realidad de América Latina y Caribe (en adelante ALC) y, específicamente, de Co-

lombia y la de la Unión Europea difiere en lo cuantitativo y lo cualitativo. Ambas realidades migratorias se entrecruzan si atendemos a los datos del Banco<sup>8</sup> Mundial relativos a las rutas migratorias recíprocas correspondientes a remesas. En Europa, por orden cuantitativo, la migración latinoamericana más relevante han sido los ecuatorianos, seguidos de colombianos, brasileños, argentinos, peruanos y bolivianos. El país de la UE que mayor número de inmigrantes originarios de esta región recibía era España con alrededor de 2.6 millones de inmigrantes, seguido de Reino Unido e Italia.

Si atendemos al segundo de los países latinoamericanos que emite más migración, esto es, Colombia, resulta interesante destacar que los flujos migratorios de colombianos se concretan<sup>9</sup> en que Colombia tiene 3.3 millones de ciudadanos emigrados de los cuales el 34% se encuentra en EE.UU., el 23% en España y el 20% en Venezuela. La situación administrativa, el disfrute de la doble nacionalidad, las situaciones económicas y políticas de los países de destino de los migrantes colombianos debe ser tenida en cuenta a la hora de establecer la política migratoria colombiana y el recurso a agendas bilaterales o regionales de colaboración con los países o regiones en los que se encuentra los migrantes colombianos para mejorar su situación legal, integración, contribución al desarrollo del país con las remesas que emiten etc.

En sentido inverso, también se debe destacar que, en 2012, 1.9 millones de ciudadanos europeos residían en algún Estado miembro de América Latina y Caribe. El incremento más relevante se produjo, entre los años 2008 y 2010, coincidiendo con la crisis económica de Europa. Según Eurostat, se produjeron unas 107.000 salidas, especialmente, de España<sup>10</sup>,

<sup>5</sup> COM (2015) 671 final. sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 2007/2004, el Reglamento (CE) nº 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

<sup>6</sup> Siguiendo «Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad», en M.I. ABELLA y K.J. LÖNNROTH (eds.),

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Política Común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos, COM (2008) 359 final, 17.6.2008. p. 2.

<sup>8</sup> Banco Mundial, *Bilateral Migration Matrix*, 2015-16.

<sup>9</sup> Organización Internacional de las Migraciones (OIM), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y Caribe (ALC) y entre la ALC y la Unión Europea*, 2012, pp. 18 y ss.

<sup>10</sup> GARCIA COSO, E.; Editorial, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Sección Migraciones Internacionales*, nº 105, 2013 pp. 3 y ss.

de la que sólo en 2010 salieron 157,933 españoles de los cuales, 43.671 tenían nacionalidad de origen española y 103.300 tenían la doble nacionalidad. Estos datos muestran un claro retorno de nacionales latinoamericanos consecuencia de la crisis económica en España. Se demuestra un claro cambio de flujos migratorios, según el informe del Organización Internacional de las Migraciones de 2015, en el que se destaca que la migración Norte-Sur a raíz de la crisis económica sufrida en la UE ha generado un movimiento de retorno de nacionales de origen y en paralelo, de nacionales de estados miembros de la UE en búsqueda de oportunidades laborales en América Latina.

Como se puede observar, los movimientos migratorios son un fenómeno que incide en la necesidad de arbitrar cauces formales a distintos niveles para tratar de ofrecer una respuesta jurídica, política y económica que contemplen los intereses de los Estados de origen y de destino de forma equilibrada. Ambas partes deben tener presente las graves implicaciones que tiene para las personas comprometidas las soluciones políticas y jurídicas que alcancen. La gravedad de las consecuencias desplegadas requiere un análisis de las iniciativas políticas y legales entre América Latina y la Unión Europea para lograr avanzar de forma consensuada en un diseño de políticas migratorias equitativas entre ambas partes. Una mirada holística de la migración que profundice sobre los posibles efectos positivo y negativo tanto en el inmigrante como en el país de acogida, puede ser útil para que con la cooperación al desarrollo se consigan oportunidades y se resten amenazas.

### LA AGENDA DE LA UE EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE (ALC) Y, ESPECIALMENTE, EL CASO COLOMBIANO

La Unión Europea es uno de los principales donantes para ALC, y principal socio en inversión extranjera y comercial. A esta especial relación se une que la UE y sus Estados miem-

bros se comprometieron a lograr y contribuir a alcanzar los Objetivos Del Milenio ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) y así, reducir las desigualdades. Para lograrlo, su atención en materia de cooperación al desarrollo se centra, entre otros ámbitos, en la Cohesión Social y Derechos Humanos, y la mejora en la buena gobernanza de las instituciones públicas y su gobierno.

Desde la perspectiva colombiana<sup>11</sup>, la Unión Europea es considerada como un socio clave para contribuir a su desarrollo económico y social, en tanto, que la UE es el mayor bloque comercial del mundo, destacando tanto en el intercambio comercial mundial de bienes y servicios, como en los flujos de inversión que genera y recibe.

En cuanto a las relaciones políticas entre la Unión Europea, Colombia y países vecinos, éstas han sido estables atendiendo a los vínculos históricos, culturales y étnicos que han permitido mantener un dialogo constante entre estas regiones. Por citar algunos, encontramos el Acuerdo Marco Unión Europea-Comunidad Andina (esta última está compuesta actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) creada en 1969 por el Acuerdo de Cartagena con el propósito de lograr una integración regional de los pueblos andinos y de promover su desarrollo equilibrado y armónico en condiciones de equidad mediante la cooperación económica y social.

La Cooperación al Desarrollo Económico de la UE con Colombia, al igual que ocurre con los demás países andinos, tiene su base legal en el Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre la entonces Comunidad Europea y los países miembros del Acuerdo de Cartagena en 1993. Complementaria y específicamente para Colombia, el 14 de diciembre de 2000 se firmó el Convenio Marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de cooperación

<sup>11</sup> Ver considerandos en la Ley 1669 de 2013. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Paginas/2013.aspx>



económica con Colombia. Este Convenio define el ámbito jurídico y técnico necesario para el desarrollo de la cooperación entre las partes y permite ejecutar programas y proyectos. En dicho documento, se prevé una ejecución directa y de mayor responsabilidad por el país beneficiario. (Delegación de la Unión Europea en Colombia).

En cuanto a los acuerdos de cooperación al desarrollo, con la crisis europea, el Parlamento Europeo ha solicitado diversos estudios que aborden en los próximos años la reformulación de la cooperación con algunos países de América Latina. En general, el Comité del Parlamento<sup>12</sup>, propone como objetivo principal y superior en la política al desarrollo la erradicación de la pobreza en ALC. Así mismo, se plantean diferentes enfoques a tener en cuenta. En primer lugar, se debe reconocer la oportunidad en la crisis actual de Europa, para revisar el plan escalonado y adaptarlo a las Cumbres birregionales como primer paso. En segundo lugar, poner atención a las quejas de ALC sobre la coherencia de la política agraria con la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante AOD). Tercero, se debe mantener el compromiso de la AOD en los Países de Renta Media (en adelante PRM). Cuarto, hay que buscar una mejor división de tareas entre los Estados Miembros de la Unión Europea (EE.MM) y aprovechar los nuevos espacios para adaptar la AOD a los cambios en ALC. Finalmente, se debe poner el ODM 8 (Fomentar una alianza mundial para el desarrollo) en el centro de la política de cooperación de la UE con ALC seleccionando los ámbitos para implementar la nueva estrategia de «crecimiento integrador» en ALC. Con estos cambios se podrían revitalizar los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER). (Comité de Desarrollo del Parlamento Europeo et, al., 2012).

Es importante resaltar igualmente que América Latina tiene un motivo evidente para que se siga teniendo como prioridad en la Co-

operación al Desarrollo de la UE: su notable desigualdad de ingresos y persistente vulneración de los derechos humanos. En algunos de sus países, catalogados de renta media, como el caso de Colombia, se necesita aún más esta cooperación no solo por su vulnerabilidad, pobreza y conflicto armado aún existente con el grupo ELN, aunque ya en proceso de negociación, sino por los resultados que el post acuerdo genera y requiere de la presencia internacional. Circunstancias que afectan a uno de los objetivos de la UE como es la erradicación de la pobreza, la cohesión social y la promoción y respeto de los derechos humanos.

La UE<sup>13</sup> ha dispuesto su apoyo a Colombia mediante un fondo fiduciario alrededor de 575 millones de euros aproximadamente, que pretende contribuir a mejorar las zonas más afectadas por el conflicto. Proyectos en cuanto al desarrollo rural, la producción agraria, búsqueda de sectores empresariales para oportunidades de negocio en la exportación y comercialización de productos colombianos, son algunos de los puntos a fortalecer en el proceso del post acuerdo en Colombia.

En tal contexto, es preciso destacar el papel que ha desempeñado como referente a tener en cuenta en las relaciones entre la UE y Colombia<sup>14</sup> la existencia de la cláusula democrática y de derechos humanos<sup>15</sup> inserta en el texto del Acuerdo y que implica que:

<sup>13</sup> Ver en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1902\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1902_es.htm) Comunicado de prensa de la Comisión Europea mayo del 2016.

<sup>14</sup> Resolución del Consejo y de los Estados miembros unidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, el 28 de noviembre de 1991, Bol. CE 11/1991, 122-3.

<sup>15</sup> Vid. Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en acuerdos entre la CE y terceros Estados, COM (95) 216, de 23 de mayo de 1995; así como, el Acuerdo de Asociación 2000/483/EC entre los miembros del Grupo de Estados africanos, caribeños y del Pacífico (ACP) por una parte, y la Comunidad europea y sus Estados miembros, por la otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, [Diario Oficial L 317 de 15.12.2000].

<sup>12</sup> Disponible. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>



tiene por objeto el condicionamiento de la prestación de la cooperación económica, técnica y financiera de la Comunidad tanto al respeto efectivo de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como a la buena gobernanza y la buena gestión de los asuntos públicos en los países receptores de la ayuda. Incluso permite la suspensión o terminación del Tratado en aquellos supuestos en que se produzcan graves violaciones en los procesos democráticos o de los derechos humanos.

El Parlamento Europeo<sup>16</sup> frente al alcance y naturaleza de la cláusula de derechos humanos menciona que:

(..) no indica necesariamente un enfoque negativo o punitivo, sino que, sobre todo es un instrumento positivo que igualmente sirve para fomentar el diálogo y la cooperación entre socios, incentivando actuaciones conjuntas de democratización y derechos humanos. Ello incluye la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la prevención de crisis, mediante la instauración de una relación de cooperación sistemática y a largo plazo. De hecho, el enunciado de la cláusula advierte que la suspensión servirá, exclusivamente, como último recurso.

En el Derecho internacional, se hace referencia a la cláusula democrática no solo para hacer mención al marco de relaciones entre los países o Estados, sino al comportamiento democrático interno de cada país que debe ir acorde y consecuente a los criterios aceptados por la comunidad internacional.

De otra parte, la cláusula democrática y de derechos humanos no se enfoca necesariamente desde una perspectiva de sanción o negativa, su fin es más inclinado como un instrumento para que las partes fomenten el diálogo y cooperación, lo cual implica actuar

en conjunto para la aplicación de la democratización y de los derechos humanos con carácter sistemático.

Ahora bien, la realidad es que la exigencia efectiva del cumplimiento de esta Cláusula podría haber sido más relevante en Colombia, aunque por la compleja realidad del país y los procesos hacia el logro de un post acuerdo real hubiera requerido una mayor implicación de la Unión Europea. Pese a ello, hay que resaltar que la mera existencia de esta Cláusula democrática ha sido un mecanismo coadyuvante para impulsar dinámicas internas en Colombia que tengan presente la relevancia, efectividad e importancia de este enfoque de derechos humanos dentro de Colombia. Desde una perspectiva objetiva, se puede evidenciar que el esfuerzo con el proceso de paz, como un objetivo en marcha para la búsqueda continua de la consolidación de la democracia, la protección y respeto de derechos humanos, requiere de una mayor cooperación y asistencia de la UE en áreas sensibles como la asistencia e integración a la población vulnerable en Colombia, para evitar así que entren forzosamente en procesos migratorios internos o internacionales, regulares o irregulares, en este último caso.

Por último, para lograr tales objetivos, es esencial que tanto la UE como Colombia en el marco de su cooperación al desarrollo, efectúen un seguimiento del cumplimiento óptimo de los mismos y se reflejen en la práctica y realidades que caracterizan a la región. Para ello, es fundamental que los actores que participan en el proceso de cooperación al desarrollo lleven a cabo una aprehensión de los objetivos y garanticen su consecución conforme a los plazos y criterios que deben regir los programas de cooperación al desarrollo. Así, se podrá evidenciar en la minimización de vulneración a los derechos humanos, en la mejora de calidad de vida y en el cumplimiento conjunto con los derechos humanos, de los ODS y los principios de la UE que inspiran la cooperación al desarrollo y cuyo logro puede reducir los factores que impulsan a emprender procesos migratorios.

<sup>16</sup> Informe del Parlamento Europeo de 23 de enero de 2006 sobre la cláusula de los derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057 (INI)).

## COOPERACIÓN Y DESARROLLO EN LA MIGRACIÓN: INCIDENCIA EN EL CASO COLOMBIANO

Los derechos humanos son desde hace mucho tiempo una prioridad de la cooperación de la UE con terceros países en el marco de la política exterior de migración global tal y como se destaca en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad en la UE<sup>17</sup>.

Es importante destacar, primero, la conexión entre migración y desarrollo, para ello se requiere, una reflexión a partir de los factores generales (económicos, sociales, etc.) que inciden en la decisión de emigrar. Para ello, es conveniente precisar que tales factores<sup>18</sup> devienen no solo de un contexto objetivo sino también subjetivo.

El general, el factor económico, aquel por el cual los migrantes deciden salir de su país de origen para buscar una mejora en su vida y que se ha calificado como migración económica, suele ser una de las más relevantes en los diversos flujos migratorios. La mejora a través de la cooperación a desarrollo de las condiciones económicas de los países de origen es crucial para tratar de reducir el factor económico, asociado a la desigualdad social, el empobrecimiento de la mayoría de la población, la falta de oportunidades laborales, como aspectos que generan el crecimiento de los flujos migratorios hacia la UE y los mercados laborales de los Estados miembros.

Un segundo factor, el social, donde la perspectiva individual/psicológica sumado a la sociedad, y familia, influyen para querer obtener un reconocimiento social que se puede conseguir con la decisión de emigrar. Se percibe en ese contexto como una persona de éxito, y es en esa línea, donde eventualmente se presentan las decepciones y se presenta la realidad

de un imaginario. Lo cierto es que se repite la desinformación y la falsa realidad, porque el que emigra no acepta por lo general el elevado riesgo de fracaso. Pareciera que emigrar fuera igual a desarrollo, progreso y calidad de vida, siendo objetivos que pueden serlo en potencia, se requiere una mejor labor de información y que la diáspora actúe como elemento de cooperación entre el país de origen y destino y sirva como referente informativo y de integración.

El factor de situaciones de conflicto interno que generan solicitantes de refugio y desplazamiento forzado interno o internacional. Este factor muestra como el derecho a la vida, la dignidad como eje principal en el desarrollo humano se ven opacados con ocasión de conflictos armados, de persecución por etnia, religión etc.... La lucha contra la violencia y lo que desencadena debe estar presente en toda agenda de cooperación al desarrollo y migración, puesto que su erradicación debe ser concebida como una responsabilidad global. Los países en los que se generan situaciones de conflicto deben ser objeto prioritario de cualquier agenda de cooperación y evitar que la violencia genere una violación de los Derechos Humanos y que la misma actúe como «push factor» de los flujos migratorios. La UE debe contribuir activamente en su agenda de cooperación para tratar de ayudar a los países implicados en conflictos y violencia, como el caso Sirio ha acreditado en el último año y el efecto que el mismo ha tenido en la crisis de los refugiados.

Todo esto procede de la necesidad de diseñar una gestión más integral y con enfoque holístico de las migraciones y, por ende, de las políticas migratorias en estrecha coordinación con las políticas nacionales o europeas de cooperación al desarrollo. El país receptor debe avanzar en mejorar las políticas migratorias, y junto con el país emisor propender con sus políticas a la eliminación de las migraciones irregulares. En ese sentido, es necesario que la cooperación internacional entre los países implicados tenga como uno de sus fines el contribuir en la reducción de la pobreza, desigual-

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» [documento COM (2011) 743 final]

<sup>18</sup> Ver ARIAS ROBLES 2001. Migraciones y Desarrollo. Revista Fomento.

dad, violencia y garantías de respeto a la democracia y derechos humanos, como factores que si permanecen continuarán ejerciendo de aliciente para corrientes migratorias regulares o irregulares.

A la hora de valorar iniciativas adoptadas en el plano internacional en pro de concebir globalmente el diseño de políticas migratorias, resulta de interés analizar dos iniciativas en las que está inmersa Colombia como Estado de emisión de flujos migratorios. En primer lugar, la entrada en vigor el 1 de julio de 2013 del Acuerdo Comercial Multipartes, firmado en 2012, entre la Unión Europea y Colombia y Perú.

En virtud de la entrada en vigor del Acuerdo, la Unión Europea y Colombia, tendrán que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 276 del Acuerdo<sup>19</sup>. En concreto, el artículo estipula la obligación para ambas partes de promover la igualdad de trato en las condiciones de trabajo y garantizar la no discriminación de los trabajadores migrantes empleados legalmente. Esta disposición inserta en un Acuerdo predominantemente comercial, se puede calificar de logro migratorio y social. Pero su eficacia está todavía condicionada a cómo el gobierno colombiano y la Unión Europea pacten de forma efectiva la garantía y seguimiento del cumplimiento de tales derechos laborales en unos mercados laborales europeos que todavía están saliendo de la crisis económica y su impacto negativo en las tasas de empleo. No se puede obviar, que la situación de alto desempleo aún existente en algunos Estados miembros no condicione la migración laboral que está aún en manos de los Estados miembros. En previsión de la mejora que se está produciendo sería deseable ver cómo se puede desarrollar el artículo 276 del Acuerdo para que los ciudadanos colombianos que se encuentren legalmente en territorio de los Estados miembros puedan incrementar sus oportunidades de integración y acceso a niveles de empleo más cualificados.

La segunda iniciativa destacable, la integra los convenios bilaterales suscritos por Colombia con Estados miembros de la Unión Europea. Entre ellos, destaca tres acuerdos celebrados con España y que inciden directamente en la gestión de los flujos migratorios entre ambos Estados, los derechos vinculados a este proceso migratorio en cuestiones de Seguridad Social y fiscalidad.

En el Acuerdo entre España y Colombia, relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios, de 21 de mayo de 2001<sup>20</sup>, se establece un marco institucional de cooperación en materia migratoria con intercambio de ofertas de trabajo entre ambas partes, un sistema de garantía de los derechos de los trabajadores contratados legalmente, los de temporada, y una obligación de retorno voluntario en el caso de pérdida o fin de la actividad laboral. El artículo 12 del Acuerdo impone a Colombia, con la asistencia de España, promover la reinserción del inmigrante retornado en el marco del Acuerdo y la obligación, en el artículo 13, de aceptar a los nacionales que hayan sido objeto de una decisión de retorno forzoso o expulsión por parte de autoridades españolas. Llama la atención que en el artículo 12 no exista una reciprocidad expresa de obligaciones para los inmigrantes españoles que quisieran retornar a España. Esta omisión puede deberse a su redacción previa a la crisis económica desconociendo por tanto la realidad surgida a raíz de la crisis de 2009 que ha generado que muchos españoles emigren a Colombia y, queden sujetos a obligaciones legales previstas en el Decreto 834 de 24 de abril de 2013<sup>21</sup> y su normativa complementaria, que les sería aplicable en caso que devinieran en situación irregular en Colombia.

El segundo logro importante, para una mayor protección de los migrantes colombianos en España y viceversa, es la conclusión

<sup>20</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/2001/07/04/pdfs/A23724-23726.pdf> (consultado abril 2017)

<sup>21</sup> República de Colombia, Diario Oficial 48772 de abril 25 de 2013.

<sup>19</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2012:354:0003:2607:ES:PDF>

del Convenio de Seguridad Social entre ambos países de 1 marzo de 2008<sup>22</sup>. El objetivo de este tipo de acuerdos es poner fin a uno de los obstáculos principales al retorno de trabajadores migrantes a su país de origen ante el miedo de perder los derechos y prestaciones sociales logrados durante su período de trabajo en el país de destino. Así, el artículo 5 del Convenio garantiza que el retorno no impedirá disfrutar de estos derechos y prestaciones sociales para el trabajador retornado y su familia en el Estado de origen y que sus contribuciones a los sistema de seguridad social serán tenidos en cuenta en el país en el que resida.

Finalmente, se debe mencionar el Acuerdo para evitar la doble imposición entre España y Colombia de 31 marzo de 2005, en vigor desde octubre de 2008<sup>23</sup>. A través del Convenio se garantiza que un trabajador que realiza actividades económicas sólo pagará los impuestos de renta y patrimonio en el Estado en el que tenga su residencia permanente y, en defecto de esta, en el Estado con el que presente vínculos más estrechos en virtud del artículo 4. El propósito de estos criterios determinantes del pago de tributos de renta y patrimonio es eliminar la doble imposición conforme a los artículos 22 y 23 del Convenio y promover la movilidad laboral.

Los tres ejemplos de compromisos internacionales hispano-colombianos deben ser una pauta sistemática a implementar por las autoridades colombianas para garantizar un marco legal de protección específico a los emigrantes colombianos en terceros Estados. En mi opinión, el Estado colombiano a la luz de experiencia adquirida con España en la aplicación de tales acuerdos bilaterales, debería intentar potenciar similares acuerdos con otros países en los que los flujos migratorios de ciudadanos colombianos son relevantes como es el caso de

EE.UU. Venezuela, Ecuador y, recientemente, Chile para garantizar así sus derechos.

El análisis del marco legal y político de las migraciones, a nivel general, con América Latina y Caribe y, en particular, con Colombia conduce a concretar los cuatro elementos que deberían caracterizar una política migratoria adaptada a la dinámica cambiante de las migraciones. Las autoridades latinoamericanas y, especialmente, las colombianas deberían tener presente en sus negociaciones sobre temas migratorios que el objetivo a lograr es garantizar que las políticas migratorias de terceros Estados aborden y promuevan los cauces legales migratorios frente a los irregulares; refuercen la protección de los derechos humanos de los migrantes y fortalezcan la integración y el desarrollo a través de las migraciones.

Para finalizar es necesario que se reconozca la utilidad que la migración deja a todos, tanto los países receptores como a emisores. Los países receptores en Europa, como Estados desarrollados, necesitan de la migración, por tanto, sus políticas migratorias deben fluir para ordenar de forma flexible y transparente la migración laboral y alinear sus políticas migratorias con las políticas de cooperación al desarrollo para reducir los factores que inciden en las migraciones y dificultan su gestión internacional.

## DESARROLLOS O RETOS PARA LA UE EN SUS RELACIONES MIGRATORIAS CON LATINOAMÉRICA

Existe un consenso a nivel internacional y regional sobre la necesidad de potenciar los cauces legales para emigrar como contrapeso a los cauces irregulares que ponen en riesgo la vida de los inmigrantes y evitar que sean sometidos a redes criminales que abusen de ellos.

«(...) Los migrantes de ambos sexos corren un riesgo cada vez mayor de ser víctimas de la explotación y los abusos de contrabandistas y traficantes, y algunos llegan

<sup>22</sup> <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/normativa/100512.pdf>. (Consultado febrero 2017)

<sup>23</sup> [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/CDI/BOE\\_Colombia.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/CDI/BOE_Colombia.pdf). (Consultado enero 2017)

incluso a perder la vida. Otros se ven atrapados entre muros de discriminación, xenofobia y racismo a causa del aumento de las tensiones culturales y religiosas en algunas sociedades. La cooperación internacional puede contribuir de forma decisiva a proteger a las personas de esos males.»<sup>24</sup>

En la Unión Europea, la base legal específica en la que se fundamentan las propuestas normativas en materia de inmigración se ubica en el artículo 79 del TFUE. El apartado 1º, del artículo 79 especifica que la misión de la Unión es «prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». La redacción del artículo 79 no permite afirmar la plena competencia de la Unión Europea para regular la migración legal que queda en manos de cada Estado miembro.

La ausencia de una política común en migración legal se traduce en la práctica, en que el inmigrante tendrá que atender a 28 legislaciones de extranjería distintas y con requisitos y condiciones distintos en función del Estado miembro en el que quiera residir y trabajar. Frente a las reticencias estatales, la Unión Europea logró aprobar en 2011, la Directiva 2011/98<sup>25</sup>, relativa al establecimiento de un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establecen una serie de derechos para los trabajadores que residan legalmente en el mismo. Esta Directiva pretende armonizar y crear un mínimo legal común entre los Estados miembros, pero sigue siendo insuficiente para establecer un marco legal común en el ámbito de la migración legal.

Al margen de esta problemática, se puede señalar que para promover, favorecer y facilitar la migración legal es indispensable que las autoridades responsables de la migración es-

tablezcan un marco legal simplificado y claro, en el que con una sola gestión administrativa se pueda obtener la visa necesaria, las condiciones del cruce de fronteras, las autorizaciones o permisos de residencia y trabajo y unos plazos de decisión que no superen los tres meses para obtener la documentación necesaria. De nuevo, la Unión Europea le queda recorrido de mejora para tratar de crear un marco normativo común en materia migratoria legal, a pesar de algunos logros en el ámbito del cruce de fronteras a través del Código de Fronteras Schengen<sup>26</sup> de 2006<sup>27</sup> y la obtención de visas con el Código de Visados en 2009<sup>28</sup> que se han «comunitarizado», pero no así las condiciones para residir y trabajar en un determinado Estado miembro como ya se ha señalado.

Otro aspecto a tener en cuenta para promover, favorecer y facilitar la migración legal es el establecimiento de canales de información en los Estados de destino y origen a los que los inmigrantes puedan acudir para informarse en una lengua accesible sobre los requisitos y condiciones de entrada, residencia y trabajo. La Unión Europea ha creado este portal y ha ido incrementando su accesibilidad al incluir recientemente la información en español<sup>29</sup> y árabe.

Atendiendo a la experiencia adquirida, sería recomendable que las autoridades latinoamericanas, en general, y colombianas, en particular, establecieran un vínculo a este

<sup>26</sup> Para mayor desarrollo de los instrumentos de la UE en materia de Inmigración y control de fronteras V. GARCÍA COSO, E., *La Regulación de la inmigración irregular. Derechos Humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*, nº 33, RTC, Thomson Reuters, Aranzadi, 2014, pp. 205 y ss,

<sup>27</sup> Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código Fronteras Schengen), en *DOUE L105/1*, de 14.4.2006.

<sup>28</sup> Reglamento 810/2009, de 13 de julio de 2009, por el que se establece el Código de Visados, en *DOUE L 243/1*, de 15.9.2009

<sup>29</sup> <http://ec.europa.eu/immigration/tabHome.do?sessionId=JZpYSImH1RpyMVpyvxBJsgj4nLWnDyS11hf3WQmFWnGJTPry66L!675436408!1386587751980?intCountryId=&intStartvar=0&lang=8&subSec=&language=8&country=&profile=&subProfile=&subSubProfile=>. (Consultado marzo 2017).

<sup>24</sup> UNODC 2011. Manual sobre la lucha del tráfico ilícito de migrantes, Pag. 4. [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC\\_2010\\_Toolkit\\_to\\_Combat\\_Smuggling\\_of\\_Migrants\\_ES.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2010_Toolkit_to_Combat_Smuggling_of_Migrants_ES.pdf)

<sup>25</sup> V. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:ES:PDF>. (Consultado marzo 2017).



portal informativo o bien crearan su propio portal Web de información sobre los requisitos y condiciones de los principales países de destino de la migración latinoamericana. Esta labor informativa se complementaría creando oficinas locales en las municipalidades que sirvieran como puntos de información local y accesibles a todos los ciudadanos independientemente de su nivel educativo, social y económico. Además, a través de la financiación por actores o agencias internacionales se podría tratar de financiar estas oficinas locales. Su labor orientativa podría completarse mediante la impartición de cursos de capacitación profesional y, sobre todo, cursos de idiomas en función del país de destino. Es importante destacar que muchos países europeos como Alemania, Austria, Holanda, Reino Unido, etc., exigen como requisito previo para otorgar la autorización de residencia y trabajo un conocimiento mínimo de su idioma.

Frente a la migración, la Comisión Europea manifiesta que:

Una gestión inteligente de la migración requiere no solo una política firme encaminada a atajar los flujos irregulares, garantizando en todo momento la protección a quienes la necesitan, sino también una política proactiva de vías legales sostenibles, transparentes y accesibles. De acuerdo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada a nivel mundial, reconocemos así **la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y que la migración es una realidad pluridimensional que exige respuestas coherentes e integrales**. Por una parte, son necesarios más canales legales para permitir que las personas con necesidad de protección internacional puedan llegar a la UE de forma ordenada, gestionada, segura y digna y contribuir a salvar vidas, al tiempo que se reduce la migración irregular y se desmantela el modus operandi de los traficantes de seres humanos. Al mismo tiempo, la responsabilidad en materia de protección no solo debería ser asumida en

mayor medida por la UE en su conjunto, sino también por la comunidad internacional, pues actualmente es compartida de manera desigual a nivel mundial. Por otra parte, la UE necesita una política de migración laboral más proactiva para atraer los talentos y las competencias necesarias para hacer frente a los desafíos demográficos y los déficits de capacitación, contribuyendo así al crecimiento económico y a la sostenibilidad de nuestro sistema de prestaciones sociales. De manera más general, la UE debería aprovechar esta oportunidad para evaluar y mejorar el marco global en materia de migración legal y laboral<sup>30</sup>. (subrayado y negrilla fuera de texto)

Está claro el enfoque holístico y positivo de la migración que la Comisión Europea deja ver en su Comunicación, es tiempo que el norte aparte su visión acerca del «favor» que hacen al sur, y por el contrario su enfoque de cuenta del beneficio que reciben los países desarrollados y del propio que recoge para su desarrollo los del sur. Siendo el ideal que sea un proceso de transformación en suma positiva (win-win), donde se maximice el beneficio para el país de origen, destino y, por supuesto, al propio migrante.

El acceso a los mercados laborales de los países de destino es un elemento clave de fomento de las migraciones. Sin embargo, se produce la paradoja que no existe facilidades para incorporar determinada mano de obra cualificada migrante necesaria al no existir un marco legal internacional o bilateral de reconocimiento y homologación de títulos. Un posible marco de discusión entre los países de origen y destino son el marco legal negociado a través de los con-

<sup>30</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa. (COM (2016) 197 final.) Ver. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7665-2016-INIT/es/pdf> (Consultado abril 2017)

[http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13648&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=-471.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13648&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html). (Consultado enero 2017)



venios regionales de la UNESCO relativos al reconocimiento y convalidación de títulos educativos. Pese a su existencia no han surtido los resultados esperados. Según datos de Eurostat, en 2010 más de 30% de los inmigrantes regulares en la Unión Europea desempeñan trabajos para los que tienen una formación superior.

Si se lograra el objetivo de crear un marco internacional de reconocimiento títulos educativos y de formación se fomentaría la denominada migración circular<sup>31</sup> que ha sido concebida como una posible solución a reducir la denominada fuga de cerebros que incide negativamente en los países en vías de desarrollo que pierden sus recursos humanos más cualificados a favor de los países desarrollados. La Unión Europea defiende en diversos documentos<sup>32</sup>, la migración circular como modalidad que puede cubrir las necesidades del mercado laboral europeo y paliar los efectos negativos que una inmigración permanente tendría en el desarrollo de los países de origen de los inmigrantes cualificados y no cualificados. También podría tomarse esta migración cualificada como relevante desde las remesas, si las personas con más preparación y formación pueden acceder y obtener trabajos con mayor remuneración, esto se reflejará en un mayor volumen en las remesas.

<sup>31</sup> Organización Internacional de las Migraciones; *Migración Laboral, Temporal y Circular: Experiencias, Retos y Oportunidades*, Serie de Investigaciones en Migraciones, nº2, 2009, pp. 49 se aborda estas migraciones entre España y Colombia y las experiencias adquiridas. AGUNIAS, D.; NEWLAND, K., «Circular Migration: Trends, Policy Routes and Ways Forward», published by the Migration Policy Institute in April 2007. The paper can be accessed at [www.migrationpolicy.org/pubs/Mig-DevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/Mig-DevPB_041807.pdf)

<sup>32</sup> COM (2007) 248 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países.

Considero muy acertada la apreciación que hace Pinyol<sup>33</sup>, cuando cita que:

En este contexto, la preocupación no se centra en el «brain drain» sino el «brain waste», es decir, el **desaprovechamiento del talento**. La preocupación recae en el hecho de que el trabajador migrante cualificado no ocupe, en el país de destino, un trabajo acorde con su formación, sino que este sobrecualificado para desempeñar la ocupación que allí desarrolla. El desaprovechamiento de cerebros es efectivamente la situación más negativa que puede darse, y en la misma no sale ganando ni el país de origen ni el de destino, ni evidentemente el propio migrante. (negrilla fuera de texto)

Es evidente, la migración cualificada es un talento desperdiciado, realmente las políticas migratorias deben profundizar más en este tema si lo que se quiere es el aprovechamiento de los recursos en beneficio de los implicados. España<sup>34</sup> ha desarrollado su propio programa de migración circular a través de los incentivos recogidos en sus programas de retorno voluntario.

El retorno voluntario, sin embargo, como concepto y parte del fenómeno migratorio tiene sus variantes. Si se toma como el resultado final de un proceso migratorio sea positivo o frustrado, o si es parte de la trayectoria migrante, un tanto compleja de definir. Así dependiendo del enfoque, se podría medir el impacto dentro de un marco de contribución al potencial desarrollo del país de origen.

Los conjuntos de medidas expuestas deben ser tenidas en cuenta a la hora abordar una agenda migratoria basada en una política mi-

<sup>33</sup> Ver en «Movimiento circular del conocimiento: consideraciones básicas sobre migraciones cualificadas entre ALC y Estados Unidos y la Unión Europea» Revista Camino Real.

<sup>34</sup> European Migration Network, *Migración Temporal y Circular*, evidencia empírica, políticas actuales y opciones futuras en España, 2010. V. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios\\_monograficos/EMN-ES-Migracion-Circular.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios_monograficos/EMN-ES-Migracion-Circular.pdf). (Consultado enero 2017)

gratoria enfocada a promover la inmigración por cauces legales y contribuir indirectamente a la cooperación al desarrollo con Latinoamérica.

## EL CODESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS COMO ELEMENTOS DE LA AGENDA MIGRATORIA ENTRE UE Y LATINOAMÉRICA

El inicio al vínculo entre migración y desarrollo y, por ende, del codesarrollo como concepto se interpretó por la UE desde lo siguiente:

«...La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, de las mujeres y de los niños. Con tal finalidad, se invita a la Unión y a los Estados miembros a que contribuyan, en el marco de sus respectivas competencias en virtud de los tratados, a imprimir una mayor coherencia a las políticas interiores y exteriores de la Unión. Otro elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo»<sup>35</sup>.

En ese sentido, CIDEAL, lo enfoca desde diferentes contextos:

«... y con distintas connotaciones: Como cooperación al desarrollo con los países de emigración, contando diversos grados de participación de miembros de las comu-

nidades emigradas, pero realizada básicamente por parte de los gobiernos de las naciones receptoras de inmigrantes. También como acciones de retorno asistido (con recursos financieros o técnicos, con proyectos, etc.) de los inmigrantes a sus lugares de procedencia y como intervención sobre las remesas de los inmigrantes, con el objeto de realizar unas inversiones que redunden en un proceso de desarrollo en los países de origen. Además, como estrategias organizativas de las comunidades emigradas, con la finalidad de promocionar el desarrollo en los lugares de origen (sensibilización y concienciación sobre las desigualdades y problemas de las naciones de origen de los inmigrantes en el país receptor, búsqueda de apoyos políticos y económicos, recolección de fondos para distintas acciones, etc.). CELARE/CIDEAL (2008).

Dentro de los diferentes contextos del codesarrollo mencionados, destacamos el de la formación a las personas que no han tenido oportunidad de hacerlo en el país de origen. El objetivo es que la capacitación adquirida en el país destino se vea reflejada luego en la retribución que se haga al país de origen, contribuyendo con el desarrollo de la sociedad en todos los aspectos. Otro punto importante, las remesas de dinero enviadas por los inmigrantes, con el codesarrollo se busca que tengan una inversión productiva, y por qué no, en proyectos comunitarios a fines, y que con ello se promueva la interculturalidad y una verdadera inclusión.

Lo principal para que se cumpla es generar compromisos de apoyo para el retornado, que implique un beneficio mutuo. Este sería solo uno de los muchos campos de acción que se deberían reforzar entre la UE y Latinoamérica para reforzar la migración circular.

Al hablar de codesarrollo se debe tener en cuenta algunas características propias para que sea efectivo, el principal, el contribuir al desarrollo humano. Se debe tener presente en las acciones a seguir, tanto los países de origen

<sup>35</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, octubre de 1999. Ver. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

como de destino, y que las mismas sean directamente vinculadas a los migrantes, quienes con sus capacidades<sup>36</sup> fomenten las propuestas del potencial desarrollo. Esto es muy relevante, las acciones deben tener enfoque holístico e incluir todo el ciclo migratorio, garantizando los derechos humanos, los sociales, políticos, es decir toda una estrategia de inclusión. Esta última también permitirá a través del codesarrollo formar una perspectiva cultural nueva que conlleva una visión positiva del fenómeno migratorio.

En la Unión Europea, las políticas públicas de integración son competencia de los Estados miembros<sup>37</sup>, lo que dificulta diseñar, implementar y ejecutar una política de integración con elementos comunes en toda la UE. En su defecto, los Estados miembros deben atender a diversos parámetros y actuaciones públicas nacionales para tratar de integrar a su población inmigrante manteniendo el difícil equilibrio entre respetar sus tradiciones y culturas y favorecer su integración en la sociedad en la que viven.

Aunque conceptualmente se pueden vincular estos tres sentidos, en la práctica la Unión Europea (UE) todavía los trata por separado sin la visión integrada que requeriría el conjunto de políticas de inclusión: las referentes a los derechos, a la igualdad de oportunidades y al mínimo de bienestar socioeconómico. Prueba de ello es que tiene todavía un lenguaje muy contradictorio sobre la inclusión. Explícitamente, cuando la UE habla de políticas de inclusión, habla un lenguaje básicamente asistencial.

<sup>36</sup> AMARTYA SEN, 1999 «Desarrollo y Libertad» es sin duda un ejemplo en temas de desarrollo humano, desde un enfoque integral. El desarrollo va con lo que las personas pueden hacer y /o ser, en ese sentido con sus capacidades, que deben ser vistas como oportunidades de elegir, es libertad, la oportunidad de decidir qué tipo de vida llevar.

<sup>37</sup> COM (2011) 455 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países».

Es conveniente, destacar que, si bien de forma general en la UE se habla de integración, es necesario que se englobe también la inclusión. Es un enfoque positivo que crea un valor a la diversidad, viéndola como una oportunidad para que la sociedad se enriquezca de manera conjunta con el inmigrante. Por ello es acertada y pertinente lo manifestado en el estudio de ONU-HABITAT<sup>38</sup>, citando al informe del PNUD 2009 que dice: «La inclusión y la integración son fundamentales desde una perspectiva de desarrollo humano, ya que tienen efectos positivos no sólo para las personas independientes y sus familias, sino también para las comunidades receptoras. Las formas en que se reconocen la condición y se hacen cumplir los derechos de los inmigrantes determinará el grado de integración».

Entre las actuaciones que facilitan la integración y que deben contar con la colaboración del país de origen y destino se encuentra ofrecer cursos de idiomas a los que los inmigrantes puedan tener acceso fácil y a un coste equilibrado en su país de origen y luego reforzar su conocimiento en el país de destino. En esta labor de integración, el papel de la diáspora ya existente en el país de destino es un factor decisivo a tener muy en cuenta. La diáspora debe ser apoyada tanto el país de origen como en el destino como cauce facilitador de la integración y de modelo de codesarrollo.

En la misma línea de adoptar decisiones que favorezcan la integración, se debe garantizar el acceso de los inmigrantes a la asistencia sanitaria, social y educativa puesto que, en caso contrario, se les están condenando a la marginalidad y el reconocimiento pleno de sus derechos como seres humanos. La actual crisis económica está suponiendo cada vez más restricciones a estos derechos básicos que traerán consecuencias negativas para los inmigrantes y para las sociedades en las

<sup>38</sup> Ver. [https://www.fundacionbertelsmann.org/fileadmin/files/Fundacion/Publicaciones/54\\_95415402-GUIA-Inclusion-de-los-Migrantes.pdf](https://www.fundacionbertelsmann.org/fileadmin/files/Fundacion/Publicaciones/54_95415402-GUIA-Inclusion-de-los-Migrantes.pdf). (Consultado abril 2017)

que pretenden desarrollarse. Para evitar la marginación, es preciso tener en cuenta una política pública de ordenación urbanística que impida la creación de guetos. La integración e inclusión se obtiene mediante una convivencia abierta y respetuosa en la sociedad de destino. Una posible solución es canalizar la autorización de residencia y trabajo mediante una participación desde los Ayuntamientos que tenga como objetivo evitar la creación de canales aislados y cerrados, que solo impiden el efectivo desarrollo.

Bajo tal contexto, las políticas migratorias de los países implicados deben contemplar el codesarrollo como una de las formas para avanzar en la búsqueda de los beneficios mutuos. Hasta ahora, las políticas migratorias de los países de destino de los flujos migratorios se han centrado en el reforzamiento de las medidas de control. Casos como el estadounidense o el europeo evidencian como sus políticas migratorias se esfuerzan en mejorar el control y desincentivar la inmigración irregular.

Los Derechos humanos son la línea roja que no se debe cruzar a la hora de diseñar e implementar las políticas migratorias. Esta línea, debe estar presente no sólo en los países del hemisferio Norte sino también en los del Sur, puesto que no hay que olvidar que ambos flujos migratorios empiezan a ser cuantitativamente igual de relevantes. En mi opinión, el diseño de las políticas migratorias debe comprender un compromiso abierto con los estándares internacionales y regionales en materia de Derechos humanos.

Esta afirmación se traduce en la práctica en la necesidad de que tanto los países de origen como los de destino (circunstancias que ya ocurre en la mayoría de los casos) firmen y ratifiquen los principales acuerdos o convenios internacionales sobre Derechos Humanos y migración. Entre estos acuerdos son especialmente relevantes, la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos de los Trabajadores Migrantes de 1990. Esta Convención, que en-

tró en vigor en julio de 2003, sólo ha sido ratificada por 51 Estados de 66<sup>39</sup>. Entre los que lo han firmado y ratificado se encuentran la mayor parte de países con un volumen importante de emisión de emigrantes, entre ellos Colombia, pero no está ningún Estado miembro de la Unión Europea, ni Estados Unidos, ni Canadá, ni otros países destino de los flujos migratorios. La principal razón para no haberla suscrito es que en la misma no se diferencia a la hora de garantizar una serie de derechos entre inmigrantes regulares e irregulares.

La Convención de Naciones Unidas de 1990 se debe completar con el compromiso, por parte de la Unión Europea, sus Estados miembros y el resto de países que absorben la mayoría de los flujos migratorios, de cumplir y promover el respeto de los Convenios aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el momento actual, más de 83 Estados integran esta Organización y entre los Convenios que han aprobado se encuentran el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (N.º 97)<sup>40</sup>, el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (N.º 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (N.º 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (N.º 151), el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (N.º 29), el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (N.º 105) y el Convenio sobre trabajadores y trabajadoras domésticas (N.º 189) y que entró en vigor en septiembre de 2013. España ha ratificado el N.º 97 junto a otros Estados miembros de la Unión Europea, alcanzando un total de 49 ratificaciones. El Convenio N.º 143 sólo ha sido ratificado por 23 países de los cuales sólo cuatro son miembros

<sup>39</sup> Ver. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg\\_no=IV-13&tchapter=4&tclang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&tmdsg_no=IV-13&tchapter=4&tclang=_en) (Consultado abril 2017)

<sup>40</sup> Ver. Países que no han ratificado a la fecha este Convenio 97 según datos OIT. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310\\_INSTRUMENT\\_ID:312242:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:312242:NO). (Consultado abril 2017)

de la Unión Europea. El Convenio 189 sobre trabajadores y trabajadoras domésticas sólo ha sido ratificado por 22 Estados de 164.<sup>41</sup>

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, es preciso preguntarnos, si desde la posición de la Unión Europea ¿parece coherente al defender en el plano interno su defensa y promover su cumplimiento a nivel internacional mediante la cláusula de respeto de Derechos Humanos que suele introducir en todos sus acuerdos bilaterales? Pues bien, del análisis del derecho originario o tratados fundacionales de la Unión Europea y de las iniciativas políticas y normativas que lo complementan se evidencia, en el plano teórico, un compromiso con el respeto de los Derechos Humanos que son parte de los principios y valores que defiende la Unión Europea conforme al artículo 2 y 3 del TUE. La referencia a tales valores se concreta con el mandato de los artículos 6 y 7 del TUE de respeto de los Derechos Humanos y, especialmente, en los términos recogidos en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 (CEDH) y a la interpretación dada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo (TEDH), el sometimiento expreso a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que debe inspirar el funcionamiento y la interpretación de las medidas legales adoptadas en la Unión y sus Estados miembros en la ejecución de la política común de inmigración. A ello contribuye que las medidas legales adoptadas y su aplicación son supervisadas por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

Pese a lo anterior, es preciso destacar que existen diversas medidas migratorias adoptadas en la Unión Europea como es el caso de la Directiva 2001/40 sobre el reconocimiento y ejecución de las expulsiones<sup>42</sup>, la Decisión del

Consejo 2004/573 sobre los vuelos conjuntos para expulsiones<sup>43</sup>, la Directiva 2003/110<sup>44</sup>, sobre la asistencia en tránsito y la Directiva 2008/115 de retorno cuya aplicación suscita dudas sobre su plena compatibilidad con los Derechos Humanos. En concreto, la ejecución de alguna de las medidas previstas en estas normas europeas es discutibles frente al respeto del Derecho a la vida privada y familiar previsto en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en el artículo 17 del Convenio de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y en la jurisprudencia dictada por el TEDH.

En el caso específico de las expulsiones, las autoridades europeas y nacionales deben tener presente el riesgo que existe de vulnerar el artículo 3 del CEDH que impide la expulsión cuando hay riesgo de tortura, trato inhumano o degradante, sin descartar la colisión con lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en el artículo 3 del Convenio contra la Tortura y otras Penas o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes de 1984, en el artículo 4 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el artículo 1 del Protocolo 7º del CEDH.

La vulneración de los Derechos Humanos en la práctica ha quedado acreditada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto Hirsi y otros, dónde el Tribunal declaró el 23 de febrero de 2012<sup>45</sup>, la responsabilidad de Italia por el retorno de 200 personas, el 6 de mayo de 2009, a Libia,

<sup>43</sup> Decisión del Consejo 2004/573, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión, en DOCE L261/28, de 6.8.2004.

<sup>44</sup> Directiva 2003/110 del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea, en DOCE L321/26, de 6.12.2003.

<sup>45</sup> STEDH (Gran Sala) de 23 de febrero de 2012. Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy. Recurso 27765/09. Expulsión de 200 libios de Italia. Expulsiones colectivas. Se considera que el Gobierno italiano violó los artículos 3, 4 y 13 de la CEDH.

<sup>41</sup> Ver. Países que no han ratificado este Convenio 189 según datos OIT. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:11310:0::NO:11310:P11310\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460::NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORML-EXPUB:11310:0::NO:11310:P11310_INSTRUMENT_ID:2551460::NO). (Consultado abril 2017)

<sup>42</sup> DOCE L149/34, de 2.6.2001



entre ellos, 11 somalíes y 13 eritreos en incumplimiento de sus obligaciones de respetar los Derechos Humanos. Este caso, muestra que el pleno respeto y garantía de los Derechos Humanos en aplicación de la normativa migratoria y del control de fronteras no está plenamente garantizado.

La condición de Latinoamérica y Caribe como región fundamentalmente de origen de flujos migratorios, no exime a sus países integrantes de diseñar políticas migratorias al amparo del pleno respeto de los Derechos Humanos. Esta premisa es aún más importante, si se atiende a que las migraciones Sur-Sur están alcanzando una relevancia fundamental. En este hemisferio una pauta a tener en cuenta viene dada por la jurisprudencia del Corte Interamericana de Derechos Humanos que ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre migración y Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención contra la Tortura.

En concreto, el análisis detallado del caso Vélez Loor vs Panamá de 23 de noviembre 2010<sup>46</sup>, relativo a una detención de un inmigrante irregular ecuatoriano, internamiento y, posterior expulsión, permite extraer los límites principales que los Estados sometidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben respetar en materia migratoria.

Atendiendo a la interpretación dada por la Corte, se pueden acotar los límites o consideraciones a tener en cuenta a la hora de diseñar y aplicar las políticas migratorias en Latinoamérica y Caribe. Así, en primer lugar, los Estados pueden establecer mecanismos de control del ingreso a su territorio y la salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en

la Convención Americana. En segundo lugar, deben tener presente la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados o en situación irregular por ser «los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos». En tercer lugar, se debe evitar un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado con relación a los nacionales o residentes. En cuarto lugar, la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención debe ser satisfecha siempre que exista una retención o una detención de una persona a causa de su situación migratoria, conforme a los principios de control judicial e inmediatez procesal, las órdenes de detención no deben ser arbitrarias y se debe garantizar la revisión judicial y asistencia letrada para evitar vulnerar lo dispuesto en el artículo 7.6 de la Convención. Durante el proceso se debe evitar situar al migrante detenido al total arbitrio del poder sancionatorio garantizando el debido proceso conforme al artículo 8 de la Convención y como parte del mismo facilitando la asistencia consular.

La Corte afirma con claridad que:

«la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o garantizar la aplicación de una orden de deportación, y únicamente durante el menor tiempo posible».

La Corte no duda en denunciar que existe un riesgo de incrementar la vulnerabilidad de la persona implicada en un proceso migratorio, si se produce su internamiento en centros penitenciarios junto a personas procesadas o sancionadas por la comisión de delitos, circunstancia que no sólo se produce en Latinoamérica sino también en algunos Estados

<sup>46</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec\\_218\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_218_esp2.pdf). (Consultado diciembre 2016)



miembros de la Unión Europea. De lo afirmado por la Corte y en lo que a su jurisdicción se refiere impone a los Estados parte la obligación de garantizar que las condiciones de detención de inmigrantes no constituyan tratos crueles inhumanos y degradantes contrarios a la dignidad del ser humano en violación del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención.

Estos límites son completados por la propia Corte al establecer que entre las medidas de reparación se deben adoptar dos. Por un lado, disponer de establecimientos con capacidad suficiente para alojar a las personas cuya detención es necesaria y proporcionada. Por otro, implementar un programa de formación y capacitación para el personal responsable del control y gestión migratoria sobre los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de los migrantes, las garantías del debido proceso y el derecho a la asistencia consular. Estas dos medidas de reparación son aplicables al resto de Estados Latinoamericanos en el marco de sus políticas migratorias.

## CONCLUSIONES

Las causas que inciden en los movimientos migratorios van a seguir existiendo, cuando no reforzándose debido a múltiples factores, pobreza, persecución, guerras, catástrofes naturales, etc. Una política migratoria basada sólo en el control y reforzamiento de los controles fronterizos y en las medidas de expulsión, es ineficaz e inviable económicamente para los países de destino de los flujos migratorios. La falta de medios económicos, humanos e incluso la falta de experiencia en la gestión de una elevada presión migratoria hacia algunos países de Sur, hace aún más preciso una profunda reflexión a la hora de establecer los pilares sobre los que se sustentará su política migratoria.

La conclusión más relevante de esta aportación, es recomendar que resulta imprescindible una colaboración, que mediante la

cooperación debe ser activa en el plano internacional, regional, local y bilateral, entre los países de origen y destino para adoptar políticas migratorias coherentes y eficaces, que junto al codesarrollo contribuyan con el mejoramiento de la sociedad, eliminando la desigualdad y la pobreza como factor negativo en la apuesta por el desarrollo humano como paradigma del desarrollo. Las autoridades competentes migratorias de los países de destino deben tener presente la necesidad de defender un nivel mínimo de garantía de los Derechos Humanos. Esta garantía también es aplicable a Latinoamérica y Caribe, en tanto se están transformando en una zona mixta de inmigración y emigración.

En definitiva, la migración debe ser concebida como factor de enriquecimiento económico, social y cultural. Los movimientos migratorios son un claro motor del proceso globalizador y los Estados deben tratar de potenciar los aspectos positivos de los flujos migratorios y reducir o paliar los aspectos negativos que no se limitan al control de la migración irregular.

Desde la Cooperación al Desarrollo, es recomendable para la UE adecuar su política de cooperación a las necesidades actuales de América Latina, y dejar que sean los países receptores quienes expresen en donde requieren de la ayuda y así unificar estrategias para alcanzar los objetivos, con ello se optimizaría los recursos y se obtendría un mejor resultado, al no darse solapamientos de proyectos sobre los mismos ejes temáticos.

Para el caso específico de Colombia, es importante que se creen estrategias sobre el contexto de desigualdad y vulnerabilidad que sigue existiendo, pese a ser un país que ha pasado a ser de renta media, no se ha mejorado considerablemente en este tema, razón de sobra por la que es recomendable seguir recibiendo cooperación por parte de EU para minimizar este factor de pobreza. Resultado de ese contexto, es la migración, por lo cual deben plantearse de una parte, dentro de las políticas

públicas, creando medidas de apoyo continuo al que emigra y de otra parte, consolidando en las políticas migratorias de país destino y origen, el valor de la inclusión al inmigrante en el país destino, que atendiendo a su condición de Estado desarrollado valore el efecto positivo que deja y así mismo el efecto retributivo que posteriormente puede reflejar en su país de origen como instrumento de desarrollo.

En cuanto al carácter condicionado del respeto a los derechos humanos y principios democráticos, en la cooperación internacional y el desarrollo, si bien es un factor importante para las negociaciones bilaterales por parte de la UE, es necesario que se de una exigencia fuerte y firme, reivindicando el respeto de los derechos humanos con carácter fundamental, y porque no, obligatorio para recibir ayuda para la cooperación al desarrollo.

Es conveniente que además de los acuerdos comerciales, el dialogo se abra a la migración y se promueva con todos los implicados, la sociedad civil, empresas, tercer sector, con políticas con enfoque en derechos humanos y de inclusión, y así conjuntamente dicha labor se apremie en el desarrollo sostenible. Al tiempo que se garantice la democracia y derechos humanos, se fomente el Estado de derecho, se impulse y se cultive la buena gobernanza, y reitero el desarrollo humano.

Importante recomendar la presencia activa y positiva de la academia, como actor bastante productivo y con influencia objetiva en el sector. Las universidades podrían tener un papel más protagónico y ser consideradas como participantes activos en estos procesos de formación con la ayuda de cooperación de la UE e incidir desde el conocimiento y formación en las mejores prácticas de los derechos humanos, migración internacional. Si queremos sociedades verdaderamente desarrolladas, sostenibles, respetuosas del ser humano, la educación es el medio para canalizar los valores y principios universales que garanticen la dignidad en un mundo global, dinámico y en constante movilidad.

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, M. 2005. *Clandestine Migration*, en Gibney, M., J. y R. Hansen (eds.), *Immigration and Asylum: from 1900 to the Present*, 1, Santa Barbara, CA, ABC-CLIO.
- ABELLA, M. 1995. «*Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad*», en M.I. Abella y K.J. Lönnroth (eds.), *Orderly International Migration of Workers and Incentives to Stay: Options for Emigration Countries*, Ginebra, International Labour Office
- AGUNIAS, D.; NEWLAND, K. «*Circular Migration: Trends, Policy Routes and Ways Forward*, published by the Migration Policy Institute in April 2007. The paper can be accessed at [www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf).
- ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA (EUROLAT), Mensaje a la V Cumbre UE-ALC de Lima de 16 y 17 de mayo de 2008, Lima, 1 de mayo de 2008
- AYUSO, A; et al. «*Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe*», estudio presentado al Parlamento Europeo, 23.11.2009, DG EXPO/B/PolDep/AFET/2009\_19. Pp. 82.
- ARIAS ROBLES, M. 2001. *Migraciones y Desarrollo. ¿Hay Lugar para la Cooperación?* Revista Fomento 51.
- AMARTYA SEN, 1999. «*Desarrollo y Libertad*» traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia. Editorial Planeta. 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Bilateral Migration Matrix*, 2015-16. <http://www.bancomundial.org/>
- CASTLES, STEPHEN. (2010). *Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales. Migración y desarrollo*, 8(15), 49-80. Recuperado en 15 de marzo de 2017, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992010000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000200002&lng=es&tlng=es).
- CASTLES, STEPHEN. 2006. *Factores que hacen y des hacen las políticas Migratorias*. En Portes Alejandro y Josh DeWind (coord.) «*Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Secretaría de Gobernación Instituto Nacional de Migración, pp. 33-66, ISBN 970-701-737-6
- COM (2005) 635 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina, en [http://eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf).

- COM (2007) 248 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 16 de mayo de 2007, sobre la migración circular y las asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países.
- COM (2008) 359 final. 17.6. 2008. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la Política Común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos, pp. 2.
- COM (2008) 840/ 3. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/38 relativa al derecho del ciudadano de la UE y sus familias a desplazarse y residir libremente en el territorio de la UE, pp. 2.
- COM (2009) 495/3, 30.9.2005. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales, en [http://eeas.europa.eu/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf).
- COM (2010) 682 final, 26.11.2010., An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment.
- COM (2011) 455 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo
- COM (2012) 250 final, 30.5.2012, Tercer Informe Anual sobre inmigración y asilo, pp. 4.
- COM (2013) 422 final, 17.6.2012, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 4th annual report on immigration and asylum (2012).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa.* (COM (2016) 197 final.) Ver. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7665-2016-INIT/es/pdf>
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa. COM (2016) 197 final Bruselas, 6.4.2016
- COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. Sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 2007/2004, el Reglamento (CE) n° 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE. Estrasburgo, 15.12.2015 COM (2015) 671 final 2015/0310 (COD).
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. V Informe Anual de Migración y Asilo (2013) [swd(2014) 165 final] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0288\\_/com\\_com\(2014\)0288\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0288_/com_com(2014)0288_es.pdf)
- COMISIÓN EUROPA. Comunicado de prensa de la Comisión Europea mayo del 2016. ver: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1902\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1902_es.htm)
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» [documento COM (2011) 743 final]
- CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE, octubre de 1999. Conclusiones. Ver. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Launch of the EU-LAC. *Structured Dialogue on Migration*, Bruselas, 30 de junio de 2009.
- DECISIÓN DEL CONSEJO 2004/573, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión, en DOCE L261/28, de 6.8.2004.
- DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE ENERO DE 2013 puede verse en [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/summits\\_eu\\_alc/1\\_celac-ue\\_2013/santiago\\_declaration\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/1_celac-ue_2013/santiago_declaration_es.pdf).
- DIARIO OFICIAL 48772 de abril 25 de 2013. Decreto 0834 de 2013 *Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.* [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites\\_servicios/visas/archivos/decreto\\_834\\_del\\_24\\_de\\_abril\\_de\\_20131.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/visas/archivos/decreto_834_del_24_de_abril_de_20131.pdf)
- DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (Dictamen exploratorio), en DOUE C 48/6, 25.2.2011.
- DIRECTIVA 2003/110 del Consejo de 25 de noviembre de 2003, sobre *la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea*, en DOCE L321/26, de 6.12.2003.
- AGENCIA ESTATAL. Boletín Oficial del Estado. DOCE L149/34, de 2.6.2001 <https://www.boe.es/doue/2001/149/L00034-00036.pdf>
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Migración Temporal y Circular, evidencias empíricas, políticas actuales y opciones futuras en España, 2010. V. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios\\_monograficos/EMN-ES-Migracion-Circular.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios_monograficos/EMN-ES-Migracion-Circular.pdf)

- GARCÍA COSO, E. Editorial, Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Sección Migraciones Internacionales, n° 105, 2013 pp. 3 y ss.
- «*La Unión Europea como posible modelo de integración democrática, participación política y desarrollo de derechos y libertades públicas para América Latina*», en Bicentenarios de independencia de América Latina; construir el presente y el futuro, Edit. Comillas, 2012, pp. 88 y ss.
  - «Principales elementos de diálogo migratorio entre la Unión Europea y Latinoamérica», en Themis, año XIII, n° 24/25, pp. 27 y ss.
  - «La Regulación de la inmigración irregular. Derechos Humanos y el control de fronteras en la Unión Europea», n° 33, RTC, Thomson Reuters, Aranzadi, 2014, pp. 205 y ss.
- GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DERECHOS HUMANOS, edit. Ibáñez, «*La política de inmigración en la Unión Europea y su incidencia en la normativa de España,*» en GONZALEZ, J. Dir, Ibáñez, Bogotá, Colombia, 2005, pp. 55-88.
- GENERAL ASSEMBLY, International migration and development, Report of the Secretary General, A/68/190, 25 July 2013.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES OIM; *Migración Laboral, Temporal y Circular: Experiencias, Retos y Oportunidades*, Serie de Investigaciones en Migraciones, n°2, 2009, pp. 49 se aborda estas migraciones entre España y Colombia y las experiencias adquiridas. AGUNIAS
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM), *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y Caribe (ALC) y entre la ALC y la Unión Europea*, 2012, pp. 18 y ss.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. OIM. 2013, *Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva*. Ver.<http://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1>
- ONU HABITAT, UNESCO. «*Guía inclusión de los migrantes en las ciudades*» Políticas y prácticas innovadoras Coord. Lorenzo Fernández Marta, 2015.
- OIT «*La migración laboral en América Latina y el Caribe*» DIAGNÓSTICO, ESTRATEGIA Y LÍNEAS DE TRABAJO DE LA OIT EN LA REGIÓN. 2016 pág. 52,
- PINYOL JIMÉNEZ, G. «*Movimiento circular del conocimiento: consideraciones básicas sobre migraciones cualificadas entre ALC y Estados Unidos y la Unión Europea*». Camino Real. Estudios de las Hispanidades Norteamericanas. Alcalá de Henares: Instituto Franklin-UAH, 6: 9. (2014): 77-97.
- PLAN DE ACCIÓN DE LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE [http://www.eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013\\_santiago\\_summit\\_eu-celac\\_action\\_plan\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013_santiago_summit_eu-celac_action_plan_en.pdf).
- PNUD (2009). Informe Sobre Desarrollo Humano, Superando Barreras: La Movilidad Humana y el Desarrollo, PNUD, Pág. 104. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2009\\_es\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf)
- REGLAMENTO 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código Fronteras Schengen), en DOUE L105/1, de 14.4.2006.
- REGLAMENTO 810/2009, de 13 de julio de 2009, por el que se establece el Código de Visados, en DOUE L 243/1, de 15.9.2009
- RED EUROPEA DE MIGRACIÓN. 2015. Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo Informe Nacional España (parte 1). Recuperado de [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe\\_Anual\\_Politiclas\\_Inmigracion\\_Asilo/doc\\_2015/APR\\_2015\\_ES\\_con\\_Portada\\_y\\_NIPO.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Informe_Anual_Politiclas_Inmigracion_Asilo/doc_2015/APR_2015_ES_con_Portada_y_NIPO.pdf)
- SANAHUJA, J, A. 2012. «*Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*», Fundación EU-LAC, Hamburgo, pp. 21.
- SANAHUJA, J.A, et al, 1997 «*El Parlamento Europeo y el proceso de integración centroamericana*», estudio presentado al Parlamento Europeo, pp.57 y ss. V. [http://www.academia.edu/595015/El\\_Parlamento\\_Europeo\\_y\\_el\\_proceso\\_de\\_integracion\\_centroamericana](http://www.academia.edu/595015/El_Parlamento_Europeo_y_el_proceso_de_integracion_centroamericana).
- SANAHUJA J.A. y otros. (2012). «*Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*». «Unión Europea.
- SANAHUJA, J.A. Revista Nueva Sociedad No 226, marzo-abril de 2010, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. *Guía sobre la Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea- América Latina*. Actualización 2010.
- STEDH (Gran Sala) de 23 de febrero de 2012. Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy. Recurso 27765/09. *Expulsión de 200 libios de Italia*. Expulsiones colectivas. Se considera que el Gobierno italiano violó los artículos 3, 4 y 13 de la CEDH.
- STEVENS, Willy J. «El proceso de San José» en Política Exterior Vol. 12, No. 61 (1998), pp. 141-142, 145-157. V. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20644273?uid=3737952&ui>

d=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103336398463.

SASKIA SASSEN 2006. «La formación de las Migraciones. Implicaciones Políticas». Revista Internacional de Filosofía Política. ISSN 1132-9432 N.27 pág. 19-40

UNESCO 2010. «Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias de Mercosur». Coord. Cristina Zurbriggen Lenin Mondol. Colección Aportes I. Flasco, Uruguay.

### Páginas Web consultadas para normativa

AGENCIA ESTATAL. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. DOCE L149/34, de 2.6.2001 <https://www.boe.es/doue/2001/149/L00034-00036.pdf>

Ley 1669 de julio de 2013, Diario Oficial No. 48.853 de 16 de julio de 2013.

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosMigratorios/documentos/Acuerdo\\_flujos\\_COLOMBIA.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosMigratorios/documentos/Acuerdo_flujos_COLOMBIA.pdf)

<http://ec.europa.eu/immigration/tabHome>.

do;jsessionid=JZpYSlmH1RpyMVpyvxBJsgj4n-LWnDyS11hf3WQmFWnGJTPr-py66L!675436408!1386587751980?intCountryId=&intStartvar=0&lang=8&subSec=&language=8&country=&profile=&subProfile=&subSubProfile=.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:ES:PDF>.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:354:0003:2607:ES:PDF>.

[http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13648&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=-471.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13648&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html).

[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf).

<http://www.fidh.org/en/migrants-rights/lampedusa-tragic-shipwreck-a-wake-up-call-for-the-european-union-14067>.

[http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/CDI/BOE\\_Colombia.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/CDI/BOE_Colombia.pdf).

<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/normativa/100512.pdf>.

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=-TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=-TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en).



**RESUMEN**

El presente trabajo es una reflexión amplia sobre los elementos que deben caracterizar el diseño de una política migratoria adaptada al actual mundo global y, especialmente, a la relación entre América Latina y la Unión Europea en el contexto de las migraciones y el desarrollo. Entre los elementos indispensables, se encuentra la cooperación internacional, el codesarrollo entre los países de origen y destino, lograr políticas migratorias bidireccionales que favorezcan la migración legal, el pleno respeto de los derechos humanos y conseguir una adecuada integración e inclusión en el país de destino.

En este estudio se analizan los principales retos, entre ambas regiones, a los que deben hacer frente el diseño de las políticas migratorias entre el país o regiones de destino y el país o región de origen. Se destaca la relevancia de abordar con garantías la reducción de los efectos negativos de las migraciones irregulares y potenciar los efectos positivos de los procesos migratorios. Todos los Estados, tanto de origen como de destino, deben reflexionar sobre qué marco legal y qué políticas deben implementar para garantizar una política migratoria coherente y eficaz, como logro que puede contribuir en paralelo a fomentar el desarrollo de los países implicados.

En este sentido, se plantea como objetivo central a grosso modo: el análisis entre la migración y el desarrollo en la agenda política euro-latinoamericana. En el epicentro de la agenda se debe defender que en la elaboración de las políticas migratorias se tengan presentes los derechos humanos y se salvaguarden las garantías que debe tener la migración internacional desde un enfoque de Derechos Humanos.

El presente análisis parte de una aproximación general del alcance del fenómeno migratorio a nivel global, la migración internacional como fenómeno y su dinámica en un mundo global. La Unión Europea frente al evidente avance de la migración es consciente de la necesidad de regular estos flujos basándose en los principios de responsabilidad y solidaridad, más justa y humana, entre Latinoamérica y Europa.

Para poder ser consciente del alcance del fenómeno migratorio entre ambos continentes, se aborda en otro apartado, el alcance del fenómeno migratorio a nivel de América Latina y Caribe, siendo una de las regiones que vive con bastante intensidad la migración. En el caso de Colombia, la falta de oportunidades, la desigualdad, la violencia interna, son uno de los factores que han obligado a emigrar forzosamente. No obstante, se demuestra un claro cambio de flujos migratorios, según el informe del Organización Internacional de las Migraciones de 2015, en el que se destaca que la migración Norte-Sur a raíz de la crisis económica sufrida en la UE, ha generado un movimiento de retorno de nacionales de origen Latinoamericano y, en paralelo, un movimiento de inmigración circular de nacionales de estados miembros de la UE en búsqueda de oportunidades laborales en América Latina.

La tercera parte de análisis, se propone perfilar la agenda de la Unión Europea en Cooperación al Desarrollo con América Latina y Caribe (ALC), especialmente, en el caso colombiano. La Unión Europea tiene el compromiso de incorporar e integrar los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, siendo considerada por Colombia como un socio clave para contribuir a su desarrollo económico y social. Para lograr dicho objetivo principal, se desarrollan los acuerdos marco de colaboración entre Unión Europea y América Latina, permitiendo ejecutar proyectos que beneficien ambas partes, siempre y cuando se respete y garantice los derechos humanos.

Concordante con lo anterior, se hace hincapié en la relevancia de la Cooperación y Desarrollo en la Migración, y su especial incidencia en el caso colombiano. La importancia de la conexión entre migración y desarrollo requiere de una reflexión. Para ello, se parte de las diferentes perspectivas que se dan a partir de la decisión de migrar y que se pueden



estudiar desde diferentes factores generales (económicos, sociales, etc.). En ese sentido, se destaca la necesidad de diseñar una gestión más integral y con enfoque holístico de las migraciones y, por ende, de las políticas migratorias en estrecha coordinación con las políticas nacionales o europeas de cooperación al desarrollo.

Llegados a este punto, se destaca el vínculo del Codesarrollo y los Derechos Humanos como elementos de la agenda migratoria entre UE y Latinoamérica. Para ello se matiza principalmente, que las políticas migratorias de los países implicados deben contemplar el codesarrollo como una de las formas para avanzar en la búsqueda de los beneficios mutuos. Se concluye que hasta ahora, las políticas migratorias de los países de destino de los flujos migratorios se han centrado en el reforzamiento de las medidas de control.

Por último, y siendo uno de los más difíciles, se pretende plantear los retos para la UE en sus relaciones migratorias con Latinoamérica. Existe un consenso a nivel internacional y regional sobre la necesidad de potenciar los cauces legales para emigrar como contrapeso a los cauces irregulares que ponen en riesgo la vida de los inmigrantes y evitar que sean sometidos a redes criminales que abusen de ellos, son entre otros puntos los retos actuales para la migración internacional.

Finalmente, se expone unas conclusiones que están enfocadas desde un punto de vista crítico, inclinadas en favorecer la migración internacional por los efectos positivos que representa en los implicados en el proceso migratorio y de reiterar la importancia que merece desde una mirada holística.

La metodología utilizada está apoyada en el método cualitativo, siendo un trabajo que se fundamenta en una realidad global, holística y polifacética. Es exploratorio, descriptivo e inductivo. Tomando tanto fuentes primarias como secundarias en la base de referencias.

**Palabras Clave:** Política migratoria, cooperación internacional, desarrollo, codesarrollo migración legal, derechos humanos, integración/inclusión de inmigrantes.

**ABSTRACT**

The present article is a broad reflection on the elements that should characterize the design of migration policies adapted to the current global world, and especially to the relationship between Latin America and the European Union in the context of migration and development. Among the essential elements, we can find the international cooperation, co-development between countries of origin and destination, two-way migration policies that favour legal migration, full respect for human rights and adequate integration and inclusion in the country of destination.

This study analyses the main challenges between both regions, which must be addressed by the design of migration policies between the country or regions of destination and the country or region of origin. The importance of safeguarding the reduction of the negative effects of irregular migration and enhancing the positive effects of migration processes is highlighted. All States, both of origin and destination, should reflect on what legal framework and policies should be implemented to ensure a coherent and effective migration policy as an achievement that can contribute simultaneously to encourage the development of the countries involved.

In this sense, the main objective is roughly considered: The analysis between migration and development on the Euro-Latin American political agenda. At the epicentre of the agenda, it would be advisable that human rights are taken into account in the process of drawing up migration policies and guarantees that international migration must have from the Human Rights point of view are safeguarded.

The present analysis is based on a general approach to the scope of migration at a global level, international migration as a phenomenon and its dynamics in a global world. The European Union, faced with the obvious advance of migration, is aware of the need to regulate these flows based on the principles of responsibility and solidarity in a more fair and humanitarian way, between Latin America and Europe.

In order to be aware of the scope of the migratory phenomenon between both continents, the scope of the migratory phenomenon in Latin America and the Caribbean is discussed in another section, being one of the regions that is experiencing migration quite intensely. In the case of Colombia, the lack of opportunities, inequality and internal violence are some of the factors that forced migration. However, a shift in migration flows is clearly shown, according to the report of the International Organization for Migration of 2015, which stresses that North-South migration as a result of the economic crisis in the EU has generated return movements of Latin American nationals and, in parallel, a movement of circular immigration of nationals from EU member states in search of labour opportunities in Latin America.

The third part of the analysis aims to outline the European Union's Agenda for Development Cooperation with Latin America and the Caribbean (LAC), especially in the case of Colombia. The European Union is committed to incorporating and integrating Human Rights into the cooperation for development, being considered by Colombia as a key partner to contribute to its economic and social development. In order to achieve this main objective, framework agreements are developed between the European Union and Latin America, allowing the implementation of projects that benefit both parties, as long as human rights are respected and guaranteed.

According to the above, emphasis is put on the relevance of Cooperation and Development on Migration, and its special impact on the Colombian case. Some reflection is needed on the importance of the connection between migration and development. To achieve this, the starting point are the different perspectives that must be taken into account when the decision to migrate is made and that must be analysed from different general factors (economic, social, etc.). In this sense, the need to design a more comprehensive and holistic approach to migration is emphasized and, therefore, to migration policies in close coordination with national or European development cooperation policies.

At this point, the link between Co-development and Human Rights is highlighted as elements of the migration agenda between the EU and Latin America. For this purpose, it must be mainly pointed out that migration policies of the countries involved should consider co-development as one of the ways to move forward towards the search for mutual benefits. The conclusion is that migration policies of destination countries on migratory flows have focused so far on the reinforcement of control measures.

Finally, and being one of the most difficult ones, it is intended to raise the challenges for the EU in its migratory relations with Latin America. There is a consensus at international and regional level on the need to strengthen legal channels for migration as a counterweight to irregular channels that endanger the lives of immigrants and prevent them from being forced to criminal networks that abuse them; these are, amongst others, some of the current challenges for international migration.

Finally, we present some conclusions that are focused on a critical point of view, shifted in favour of international migration because of the positive effects it represents in those involved in the migration process and to reiterate the importance it deserves from a holistic perspective.

The methodology used is supported by the qualitative method, being a work that is based on a global, holistic and multifaceted reality. It is exploratory, descriptive and inductive, taking both primary and secondary sources as a reference.

**Keywords:** Migration policy, international cooperation, development, co-development legal migration, human rights, integration / inclusion of immigrants.

# Migración y desarrollo: el rol de la diáspora a la luz de la Agenda 2063 de la Unión Africana

## Migration and development: the role of diaspora in the light of the African Union's Agenda 2063

ALFREDO DOS SANTOS SOARES\*

### 1. INTRODUCCIÓN

El artículo examina la posible y deseable aportación de la diáspora africana al desarrollo integral del Continente. Su propósito radica en un doble intento: comprender el aparente posibilismo de la Unión Africana (en adelante UA) sobre la materia –apreciable en el enunciado de relevantes disposiciones legales y lineamientos políticos de la organización pan-africana– y calibrar sus resultados y expectativas, en el marco de la Agenda 2063.

En su artículo 3(q), el Acta Constitutiva de la Unión Africana prevé, entre sus objetivos, invitar y alentar la plena participación de la diáspora africana, como una parte importante del Continente –la Sexta Región–, en la construcción de su desarrollo. A su vez, la Agenda 2063 pone claramente de manifiesto que, sin esa plena participación, el diseño de «un

África pacífica, próspera e integrada» será un mero espejismo.

De entrada, esta convicción de la UA remite a una revisión de lo que hasta ahora han dado de sí los debates acerca de los nexos migración internacional-desarrollo, así como al examen del papel que la diáspora africana puede jugar en aras a hacer efectiva, en el continente, las sinergias entre la migración y la construcción de la paz y el desarrollo integral. Todo ello denota la adopción de un método sintético, que permita transitar de la descripción y el análisis de algunos aspectos clave comprendidos en la cuestión que nos ocupa a conclusiones acerca de cuánto de mito y realidad puede existir en ella.

El texto comienza con un breve recorrido por el debate académico y político en torno a los susodichos nexos migración-desarrollo. Prestaremos especial atención al interés que dicho debate dedica a la diáspora, en tanto sector relevante de la realidad migratoria. Acto seguido, nos acercaremos a la magnitud y geografía de la diáspora africana con el objeto de evaluar la consideración histórico política, jurídica y «desarrollista», si cabe, que la

\* Doctor en Migraciones Internacionales Contemporáneas; investigador del CEDIS, Universidad NOVA de Lisboa; fedysantos@hotmail.com

UA hace de la misma. Ello traerá a colación el examen de los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales elaborados y puestos en marcha por la organización panafricana para atraer la participación de su diáspora en el desarrollo integral del Continente. A modo de cierre, por una parte, el texto romperá una lanza por el acierto de la opción estratégica y estructural de la UA por dicha diáspora, superando así el mero carácter técnico y político del discurso establecido en materia de los nexos entre la migración y el desarrollo. Y por otra, advertirá de la necesidad de un mayor arrojo, voluntad política y creatividad, que permitan ir allende las buenas intenciones y hacer efectiva la participación del talento y los recursos de la diáspora africana en la edificación de un África próspera, pacífica e integrada.

## 2. APROXIMACIÓN AL DEBATE SOBRE LOS NEXOS MIGRACIÓN-DESARROLLO

A lomos de la mal llamada «crisis migratoria», han surgido tendencias orientadas a lo nacional frente a lo europeo y a concebir la migración como un problema al que deben hacer frente en las sociedades europeas<sup>1</sup>. De súbito se agitan los peores fantasmas del pasado<sup>2</sup> y pelagra el proyecto de la UE<sup>3</sup>. Lo saben sus instituciones, que parecen empeñadas en ponerle remedio al problema. Buena fe de ello, es el establecimiento por la propia Comisión Europea, el 14 de junio de 2016, del *Grupo de Alto Nivel para la lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia*, con la finalidad de intensificar la cooperación y la coordinación, para prevenir y

combatir mejor, sobre el terreno, los delitos y acciones derivadas de la intolerancia<sup>4</sup>.

Las políticas migratorias y de asilo en curso en el seno de la UE parecen tener su máxima prioridad en el control de las fronteras exteriores, incluida la externalización de la gestión del asilo<sup>5</sup>, como el acuerdo firmado el 18 de marzo de 2016 entre la UE y Turquía ilustra de forma paradigmática. En este contexto, en contra de lo que cabría esperar, la retórica acerca de los vínculos entre la migración y el desarrollo no ha quedado enterrada. Al revés, si bien parece haber perdido buena parte de su fuelle inicial, ésta se ha convertido ya en una nota inherente a la gestión de los flujos migratorios. Ahora bien, ¿en qué consisten y cómo se articulan, realmente, los nexos migración-desarrollo? ¿Qué se esconde detrás del «discurso técnico y político»<sup>6</sup> elaborado en torno a potenciales sinergias entre ambos procesos? Conviene señalar que la respuesta a estas cuestiones requiere distinguir, con carácter previo, dos niveles del debate, el académico y el político que, como más adelante se pondrá de manifiesto, no han seguido trayectorias paralelas.

### 2.1. El debate académico

Sin perjuicio del carácter multidimensional, dinámico y rápidamente cambiante

<sup>4</sup> Véase al respecto: European Commission, High Level Group on combating Racism, Xenophobia and other forms of Intolerance <[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm)> (acceso 25.04.2017).

<sup>5</sup> Honestamente, en eso quedan, sobre el terreno fáctico, los aspectos comprendidos en la política migratoria de la UE, según el Consejo y el Consejo de la UE: Colaborar con los países de origen y de tránsito; Reforzar las fronteras exteriores de la UE; Gestionar los flujos migratorios y poner freno a la actividad de los traficantes de migrantes; Reformar el Sistema Europeo Común de Asilo; Ofrecer vías legales de migración; Fomentar la integración de los nacionales de terceros países. Véase al respecto el sitio <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/> (acceso 24.04.2017).

<sup>6</sup> CORTÉS MAISONAVE, Almudena, «La reinención del nexo migración y desarrollo desde el Sur de Europa: el caso de Ecuador y España», *Relaciones Internacionales*, núm. 14 (junio de 2010), p. 39-58.

<sup>1</sup> «Over recent years, racism, xenophobia and other forms of intolerance have been growing and spreading across Europe at a toxic speed», constata Věra Jourová, comisaria europea de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, *SPEECH/16/2197* <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-2197\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-2197_en.htm)> (último acceso 24.04.2017).

<sup>2</sup> NAÏR, Sami, *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Barcelona: Crítica, 2016.

<sup>3</sup> LARIVÉ, MAXIME H., «A Crisis for the Ages. The European Union and the Migration Crisis», *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 15 Special (October 2015) <[http://aei.pitt.edu/74531/1/Larive\\_MigrationCrisis.pdf](http://aei.pitt.edu/74531/1/Larive_MigrationCrisis.pdf)> (retrieved 24.04.2017).

tanto de la migración como del desarrollo, hemos de convenir, entretanto, en que la primacía general de las motivaciones económicas en el proceso migratorio –puesta de relieve por las tempranas intuiciones históricas y la generalidad de los enfoques conceptuales y teóricos sobre el hecho migratorio formulados a lo largo del pretérito siglo XX<sup>7</sup>–, en buena medida remite a la constatación de vínculos e interacciones, cuasi naturales, entre la migración y el desarrollo. Como si no fuera la migración, desde los albores de la humanidad, sobre todo «una valiente expresión de la voluntad de los seres humanos por superar la adversidad y buscar una vida mejor»<sup>8</sup>. En fin, predicados de nuestro mundo globalizado, la migración y el desarrollo resultan común y pacíficamente reconocidos como procesos interdependientes que han desempeñado un papel decisivo en el progreso de la civilización humana, habiendo influido en la evolución de países, sociedades, economías e instituciones<sup>9</sup>.

Ello no obstante, los nexos entre la migración y el desarrollo configuran un campo donde los esfuerzos de sistematización y teorización son relativamente recientes, habiendo empezado su andadura en las postrimerías de la II Guerra Mundial. En efecto, desde la década de los 50 del pasado siglo, dichos nexos han marcado presencia, más o menos constante, en los estudios tanto migratorios como de desarrollo, toda vez que, como en su día constató Michael Kearney<sup>10</sup>,

la investigación de la migración está indisolublemente asociada a cuestiones de desarrollo y subdesarrollo. O, como aseveró Michael P. Todaro, «las causas y consecuencias de la continua migración tanto interna como internacional, radican en el corazón del problema del desarrollo contemporáneo»<sup>11</sup>. Según apuntan Faist, Fauser Y Kivisto, desde la indicada década, el interés, las investigaciones y los debates académicos generados en torno al tema han crecido en importancia y volumen, hallándose, actualmente, en su tercera fase (iniciada a comienzos de la década de 1990). Ésta se caracteriza, principalmente, por su enfoque en los vínculos transnacionales que los migrantes mantienen así como en la nota del co-desarrollo. Ello contrasta con la primera fase (1950-1960), cuyo énfasis se hallaba puesto en las remesas y el retorno, y con la segunda (1970-1980), centrada en aspectos tales como la pobreza y la fuga de cerebros (*brain drain*)<sup>12</sup>.

Con mayor o menor incidencia, las dos primeras fases han estado presididas por las teorías de la Modernización, Dependencia y Articulacionismo, analizadas en su día por Kearney<sup>13</sup>. Fundadas sobre una concepción unidireccional (figura 1) de la relación entre la migración y el desarrollo, las teorías de la Modernización y de Dependencia han tratado la migración como si fuera una variable independiente, obviando la complejidad analítica que reviste su relación con el desarrollo.

<sup>7</sup> ARANGO, Joaquín, «Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 165 (setiembre 2000), pp. 33-47.

<sup>8</sup> MARTÍNEZ, Julio Luis, *Ciudadanía, Migraciones y Religión. Un diálogo ético desde la fe cristiana*, Madrid: San Pablo – Universidad Pontificia Comillas, 2007, p. 32.

<sup>9</sup> OIM, Migración y Desarrollo <[http://www.crmsv.org/documentos/IOM\\_EMM\\_Es/v2/N2S03\\_CM.pdf](http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v2/N2S03_CM.pdf)> (acceso 24.04.2017).

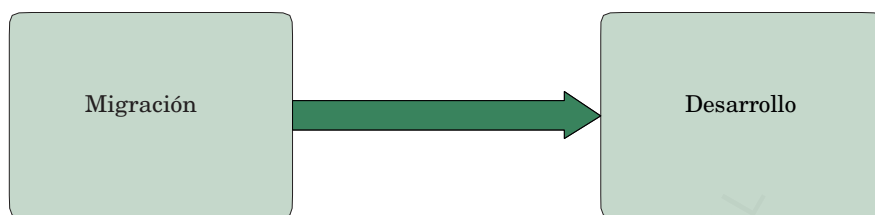
<sup>10</sup> KEARNEY, Michael, «From the Invisible Hand to Visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development», *Annual Review of Anthropology*, Vol. 15 (1986), p. 331.

<sup>11</sup> TODARO, Michael P., *Migration and Economic Development: a Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities*, Occasional Paper No. 18, Institute for Development Studies, University of Nairobi, April 1976, p. 2.

<sup>12</sup> FAIST, Thomas; FAUSER, Margit; and KIVISTO, Peter (eds.), *The Migration-Development Perspective Nexus. A Transnational Perspective*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>13</sup> KEARNEY, Michael, «From the Invisible...», op. cit.



**FIGURA 1. VISIÓN UNIDIRECCIONAL DEL NEXO MIGRACIÓN Y DESARROLLO**

Fuente: DELGADO WISE & MÁRQUEZ COVARRUBIAS, 2007<sup>14</sup>.

La perspectiva unilineal o unidireccional de ambas teorías se traduce en una visión evolutiva de la idea del progreso, ya sea optimista o pesimista, de tal suerte que para unos (Modernización), «la migración generaría desarrollo, al dejar atrás las condiciones que dan lugar al subdesarrollo», mientras que para otros (Dependencia), «la migración generaría el subdesarrollo mismo, al perpetuar las causas que lo promueven»<sup>15</sup>.

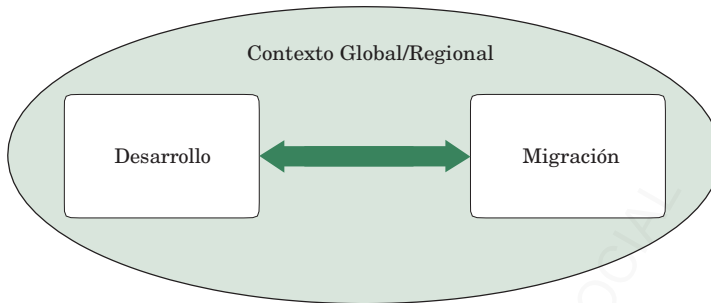
Al introducir el elemento «redes migratorias» como factor explicativo del hecho migratorio, la teoría del Articulacionismo abre las puertas a la ruptura con esa lógica unidireccional y su visión evolutiva de la idea del progreso. Con todo y pese a su interesante aportación,

a semejanza de las anteriores, la teoría Articulacionista también refleja, de forma manifiesta, el predominio hegemónico de la visión teórica y política de los países desarrollados receptores de inmigrantes. La perspectiva del Sur era, prácticamente, inexistente en los estudios resultantes. No en vano desde los años 90, numerosas voces vienen alzándose desde el Sur reivindicando una visión alternativa, una nueva perspectiva analítica de los nexos migración-desarrollo (figura 2), capaz de considerar a «la migración como un aspecto de la problemática del desarrollo» y visualizar el «desarrollo como un campo analítico cuyas dinámicas estructurales y prácticas estratégicas tienen como escenario los planos global, regional, nacional y local»<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> DELGADO WISE, Raúl; MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto, «Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración», *Migración y Desarrollo*, núm. 9 (segundo semestre 2007), p. 6.

<sup>15</sup> CORTÉS MAISONAVE, Almudena, «La reinención del nexo migración y desarrollo...», cit., p. 41.

<sup>16</sup> DELGADO WISE, Raúl; MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto, «Teoría y práctica...», cit., p. 6.

**FIGURA 2. UNA VISIÓN ALTERNATIVA DEL NEXO MIGRACIÓN Y DESARROLLO**

Fuente: DELGADO WISE & MÁRQUES COVARRUBIAS, 2007, cit. p. 7.

Pendientes de que las legítimas propuestas sustanciadas en esta visión alternativa prosperen, la teoría hasta ahora establecida internacionalmente acerca de los vínculos migración-desarrollo redunda, en esencia, en la tesis según la cual «la migración no es necesariamente un juego de suma cero», toda vez que tanto los propios migrantes como los países receptores y emisores pueden ganar simultáneamente. Es a lo que algunos llaman «triple ganancia»<sup>17</sup>. Pero, ¿de qué manera? Según sintetiza Alan Gamlen,

«en términos económicos, los migrantes ganan a través de salarios más altos. Bajan los costes laborales excesivos en los Estados receptores y el desempleo excesivo en los Estados emisores. En teoría, su fuerza de trabajo no es monopolizada por los empleadores de los países receptores, sino compartida con los países emisores a través de las remesas, las inversiones y la filantropía. Del mismo modo, su poder intelectual no es «robado» a los países de origen por los países receptores, sino mejorado y compartido a través de la «migración circular». Por otra parte, en teoría, las cualificaciones de los inmigrantes y su actitud positiva, creativa y de determinación (*get-up-and-go attitude*

*des*) les convierten en grandes embajadores oficiosos para sus países de origen, siempre y cuando los respectivos estados dejen de tratarlos como desertores. El eje central de la teoría es que los emigrantes permanecen –o pueden ser animados a permanecer– comprometidos positivamente tanto en sus sociedades de acogida como en sus países de origen a través de remesas, inversiones, transferencia de conocimientos, migración circular y la diplomacia «blanda»<sup>18</sup>.

## 2.2. El debate político

El debate académico acerca de los nexos migración-desarrollo no ha ido, necesariamente, en paralelo con el análogo debate político. Sin embargo, de manera paulatina éste ha ido ganando espacio en la agenda política nacional, regional e internacional. Tres fueron los hitos históricos que propiciaron el auge de ese debate: i) el *Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de 2005*, proponiendo nuevas orientaciones para actuar sobre las migraciones en un mundo interdependiente; ii) el *Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo*,

<sup>17</sup> HERMELE, Kenneth, *The Migration and Development Nexus: Looking for a Triple Win*, Stockholm: Forum Syd, November 2015.

<sup>18</sup> GAMLEN, Alan, «Diasporas», in BETTS, Alexander (ed.) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 276.

que tuvo lugar los días 14 y 15 de septiembre de 2006 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en cumplimiento de la Resolución 58/208 de 23 de diciembre de 2003 de la Asamblea General, con el objetivo de «examinar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo las ventajas de la migración internacional para el desarrollo y reducir al mínimo sus efectos negativos»<sup>19</sup>; y iii) la primera reunión del *Foro Global sobre Migración y Desarrollo*, celebrada del 10-11 de Julio de 2007 en Bruselas, que estableció un nuevo enfoque de la migración colocando el desarrollo en el centro del debate sobre la migración, y propició un cambio en el paradigma de la migración y el desarrollo, promoviendo la migración legal como una oportunidad para el desarrollo de los países de origen y destino, y no como una amenaza<sup>20</sup>.

La razón más importante que explica tamaño cambio de actitud (al menos sobre el papel) y, de resultas, la exitosa instalación permanente en la agenda internacional de la retórica sobre los nexos migración-desarrollo hasta el punto de convertirse en una especie de «mantra», la encontramos en un «dilema» que Castles y Delgado Wise<sup>21</sup> articulan en los términos que aquí nos permitimos sintetizar de la siguiente manera: la migración se percibe como una consecuencia inevitable de la globalización y, máxime, como un problema para el Norte que, sin embargo, se da cuenta de su incapacidad para evitarla. Por ello adopta el principio de «gestión de la migración» con el propósito de controlar los flujos y maximizar sus beneficios para los países receptores. Sin embargo, ese mismo Norte no tarda en percatarse del hecho de que una buena gestión de

los flujos migratorios no es posible de lograr sin la cooperación de los países tanto de origen como de tránsito. Éstos, empero, solo entrarían en esa cooperación si ello redundara en un beneficio mutuo. La vinculación de la migración con el desarrollo surge, pues, como una estrategia para lograr y asegurar esa cooperación de los gobiernos del Sur. Así fue como el discurso acerca de los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo se hizo con el centro de importantes iniciativas políticas en los ámbitos tanto nacional como regional e internacional, hasta el punto de redefinir los migrantes como «héroes del desarrollo». En esa redefinición, señalan los citados autores, juegan un papel decisivo no solo las crecientes remesas de los inmigrantes sino también el amplio papel que se cree que las diásporas pueden jugar en el desarrollo nacional.

Ahora bien, a semejanza del académico, también el debate político acerca de los nexos migración-desarrollo sigue siendo impulsado y manejado, en grado abrumador, por los gobiernos del Norte y los organismos y agencias internacionales por ellos dominados. En efecto y tal como apuntan los mencionados autores, esos gobiernos del Norte, organismos supranacionales y organismos internacionales «celebran reuniones frecuentes sobre el control y la gestión de la migración, pero a menudo a los Estados del Sur se les confiere un papel marginal, mientras que a las asociaciones de migrantes no se les da ninguno». Es cierto que «los Estados del Sur y a veces también las organizaciones de la sociedad civil han sido incorporados, pero a menudo como socios para la implementación, y no como iguales en el establecimiento de principios y prioridades». Es asimismo cierto que «también ha habido poca interacción Sur-Sur en este ámbito, ya sea por parte de los gobiernos o de la sociedad civil»<sup>22</sup>.

De todo lo anterior se puede inferir que la narrativa elaborada en torno a los vínculos positivos entre la migración y el desarrollo configura «un discurso técnico y político» al servicio

<sup>19</sup> Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo, <<http://www.un.org/spanish/News/migration/>> (acceso 25.04.2017).

<sup>20</sup> Global Forum on Migration and Development, Belgium 2007 <<https://gfmd.org/meetings/belgium2007/>> (acceso 25.04.2017).

<sup>21</sup> CASTLES, Stephen & DELGADO WISE, Raúl, «Introduction», cit., p. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

de la transnacionalización de las políticas migratorias del Norte global, orientadas a la contención de la inmigración desde el Sur global.

Entretanto, en este mismo contexto internacional surge la UA volcada con su diáspora, tratando de movilizarla para el desarrollo integral de África. En efecto, tal y como se pondrá de relieve en este texto, la UA parece tomarse en serio las virtudes, reales o percibidas, de los nexos e interacciones entre la migración y el desarrollo, ampliamente ensalzadas en los debates *supra* evocados. Y lo hace transitando de dichos debates a una opción estratégica regional de gran calado político, económico y cultural, al incluir en su Carta Constitutiva [art.3(q)] el reconocimiento de su diáspora como un actor de peso («la Sexta Región de África») para la construcción (léase desarrollo) del Continente. En esencia ello traduce el triunfo, en el seno de la UA, tanto de la creencia en el poder y el potencial de la diáspora como «agente del co-desarrollo», como también de la necesidad de entablar con ella alianzas estrechas y productivas, capaces de aprovechar al máximo sus múltiples funciones: como fuente de remesa e inversora, como filántropa e innovadora, pero también como pionera en el crecimiento del turismo y del desarrollo y transferencia de capital humano<sup>23</sup>. Ahora bien, aquí llegados, resulta pertinente responder a la pregunta sobre qué es y dónde se encuentra esa diáspora vista por la UA como una oportunidad de desarrollo y una herramienta para las relaciones internacionales del Continente.

### 3. DIÁSPORA AFRICANA, MAGNITUD Y GEOGRAFÍA

Etimológicamente «dispersión», históricamente el término diáspora ha estado vinculado

<sup>23</sup> Acerca de las funciones de la diásporas y su alcance, véase, entre otros, AGUNIAS, Doreen R. Et NEWLAND, Kathleen, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, Geneva-Washington: IOM-MPI, 2012.

con la dispersión de asentamientos helénicos alrededor del mar Mediterráneo<sup>24</sup> y, en el marco de la tradición bíblica, con la experiencia de exilio (forzoso) del pueblo judío, pasando a predicarse, por extensión y/o analogía, de toda «dispersión de grupos humanos que abandonan su lugar de origen»<sup>25</sup>. En la actualidad es común entender por diáspora las comunidades migrantes nacionales que viven en interacción entre sí y con su país de origen<sup>26</sup>.

En el marco de los recientes debates *supra* reseñados, se tiende a poner el acento en el rol que, con sus actividades, desempeñan las diásporas en sus sociedades tanto de origen como de destino, con independencia del carácter dramático, forzoso o voluntario del desplazamiento que estuvo en la génesis de su formación. Se resalta la transnacionalidad de las comunidades diásporas y su gran potencialidad para influir en el desarrollo. En efecto, como indica Manuel Orozco, «la literatura reciente en el tema de migración y desarrollo ha usado cada vez más el término diáspora para describir las migraciones masivas y los desplazamientos de la segunda mitad del siglo veinte; así como para analizar el ‘impacto’ en el desarrollo de las actividades de estas personas que migran a través de fronteras»<sup>27</sup>. Ahondando en el rasgo transnacional, con buen criterio Wenden establece que el moderno concepto de diáspora «sirve para describir un estado de dispersión que se convierte en modo de existencia y que tiene como propósito crear, desde el exterior, redes transnacionales

<sup>24</sup> Vid. GAILLARD, Jacques Et GAILLARD, Anne Marie, «Fuite des cerveaux, retours et diasporas», *Futuribles*, n° 228 (février 1998), p. 41.

<sup>25</sup> Como reza el Diccionario de la lengua española de la RAE.

<sup>26</sup> ASSOGBA, Yao, «Diaspora, mondialisation e développement de l'Afrique», *Nouvelles pratiques sociales*, n°151 (2002), pp. 98-110.

<sup>27</sup> OROZCO, Manuel y PORRAS, Laura, Diásporas y desarrollo: una aproximación a su estudio, PADF < [http://b3cdn.net/padf/989f5457ebfcc07d60\\_6am6iv0o3.pdf](http://b3cdn.net/padf/989f5457ebfcc07d60_6am6iv0o3.pdf) > (acceso 28.04.2017)

destinadas a borrar a veces las fronteras de los Estados, y a definir las pertenencias»<sup>28</sup>.

En fin, la diáspora encuentra su clave definitoria, por una parte, en la relación que mantiene con el país de origen o ascendencia, en los niveles tanto familiar, como comunitario, social y político. Numerosos autores hallan en estos vínculos intencionales con el país de origen la clave diferenciadora entre diáspora y «migrante»<sup>29</sup>. Se trata de unos vínculos variados que pueden comprender aspectos de naturaleza variopinta (política, económica, cultural, social, académica), incluidos los impactos del enfoque de género sobre los roles culturales tradicionales de hombres y mujeres en la sociedad de origen<sup>30</sup>. Y por otra parte, en la necesidad de reconfigurar su identidad con el fin de adaptarse a la nueva sociedad o contexto donde se desenvuelve su vida.

Este sentido de «pertenencia y enraizamiento» permite ver comprendidas en las diásporas contemporáneas no solo los migrantes de primera generación, sino también a su descendencia. Se cree que en eso radica su poder y su potencial que los gobiernos de países tanto de procedencia como de acogida tratan de no desaprovechar, mediante programas y políticas más o menos exitosos. A su vez, los organismos y agencias internacionales no han cesado en su llamamiento para que los Estados reconozcan y refuercen el papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino. Y para que las migraciones internacionales y las diásporas sean convertidas en una parte inte-

gral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados<sup>31</sup>.

En línea con esa concepción general de la moderna diáspora previamente descrita, la UA define a la suya como personas y comunidades «de origen africano que vivan fuera del Continente, con independencia de su ciudadanía y nacionalidad, y que estén dispuestas a contribuir al desarrollo del Continente y a la edificación de la Unión Africana»<sup>32</sup>.

A la hora de referirse a la evolución histórica de la diáspora africana, la literatura es unánime en identificar dos períodos principales: el primero comprende el comercio transatlántico de esclavos (siglos XVI-XIX) y la colonización hasta 1960, configurando la que se ha dado en llamar «diáspora histórica»; el segundo transcurre desde 1960, abarcando las etapas de descolonización y post independencia, y dando lugar a la llamada diáspora africana contemporánea, de segunda generación<sup>33</sup> o «nueva diáspora africana». Éstas son, en palabras de Papa Sow,

«(...) aquellas que permiten entender la paradoja de la pertenencia; aquellas sustentadas por las redes sociales y culturales, los lazos múltiples y los lugares híbridos que van desarrollándose con o sin el rumbo de la mundialización. Esas redes, lazos y lugares emergen en contextos novedosos que siguen a menudo los circuitos

<sup>31</sup> CMMI, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, octubre 2005, cap.2.

<sup>32</sup> Libre traducción que el autor hace desde: «The African Diaspora consists of peoples of African origin living outside the continent, irrespective of their citizenship and nationality and who are willing to contribute to the development of the continent and the building of the African Union» (Decision on the definition of the African Diaspora, DOC. EX.CL/164 (VII), 24-28 January 2005).

<sup>33</sup> Vid. *História geral da África*, volume VIII: África desde 1935, editado por Ali A. Mazrui e Christophe Wondji, Brasília: UNESCO, 2010, capítulo 23 (pp. 849-872).

<sup>28</sup> WENDEN, Catherine, «El fenómeno migratorio en Europa», in ALINGUÉ, Madeleine Andebeng (ed.), *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 83.

<sup>29</sup> Vid. SHEFFER, Gabriel (ed.), *Modern Diasporas in International Politics*, London: Croom Helm, 1986.

<sup>30</sup> Vid. SØRENSEN, NINNA Nyberg (comp.), *Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*, Geneva: IOM, 2007.

de la cultura global, de la sociedad civil, de las organizaciones religiosas, etc. Entre las diásporas africanas organizadas identificadas a través de esa lluvia de variables se encuentran las de los nuer y los dinka (en Sudán), los wolof, los tukulör y los soninké (en Senegal), los pël (en África occidental y central), los luba (en la República Democrática del Congo), los massais (entre Tanzania y Kenya), los mandingos (Costa de Marfil, Sierra Leone, Liberia, Malí, Burkina Faso), los eritreanos, los somalíes, los caboverdianos, etc. Todas estas diásporas tienen en común el hecho de estar compuestas por una «gente de paso» alejada de la noción de «comunidades territorialmente fijas». No tienden tampoco a ser totalmente nómadas. Cada vez más, esa gente crea e inventa nuevos pasos translocales y transculturales. Es decir, son *grupos móviles que hacen mover* tanto las fronteras físicas como el *monolítico concepto del Estado-nación*» (énfasis añadido)<sup>34</sup>.

Se considera que la diáspora africana es una de las comunidades más activas de ciudadanos fuera de sus países, y una de las más importantes en todo el mundo en términos numéricos<sup>35</sup>. Con todo, la evidente falta de datos fiables acerca del número total de migrantes africanos en el mundo hace difícil determinar la dimensión real de dicha diáspora<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Sow, Papa, «Diásporas africanas y mundialización: de la representación histórica a la toma de conciencia», in INIESTA, Ferrán (ed.), *África en diáspora: movimientos de población y políticas estatales*, Barcelona: Fundación CIDOB, p. 139-140.

<sup>35</sup> «The African Diaspora» < [http://www.experience-africa.de/index.php?en\\_the-african-diaspora](http://www.experience-africa.de/index.php?en_the-african-diaspora) > (acceso 25.04.2017).

<sup>36</sup> Lo decimos sin perder de vista la evidencia compilada por la ONU, que indica que de los 244 millones de migrantes del planeta en 2015, cerca de la mitad (un 43%) procedían de Asia, mientras que un 25% eran originarios de Europa. El país con una mayor diáspora en todo el mundo era la India (con 16 millones de nacionales viviendo en el extranjero), seguido de México (12 millones), Rusia (11 millones) y China (10 millones). A este grupo cimero se suman Bangladesh (7 millones), Pakistán y Ucrania (6 millones, respectivamente). De los veinte países con mayor número de migrantes internacionales que para entonces vivían en el extranjero, 11 se encontraban en Asia, 6 en Europa y uno en África, América

Con carácter aproximativo, en 2012 el Bando Mundial estimó que ésta constaba de 39.16 millones de personas en Norte América; 112.65 millones en Latinoamérica; 13.56 millones en las Caribes; y 3.51 millones en Europa<sup>37</sup>. Asimismo, en 2013<sup>38</sup> se estimó que de los cerca de 18,600.000 migrantes internacionales de origen africano dispersos por el mundo, en torno a 10,409.400 residían en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conformando el 11% del total de la población extranjera residente en estos países, es decir, casi 100 millones de personas (93,135.700). El 48.38% de ellas, es decir, 5,036.100, provendría del Norte de África (principalmente de Marruecos, Argelia, Túnez, y Egipto). Le seguirían la diáspora del África Occidental (con 725.200 personas oriundas principalmente de Ghana, Nigeria, Senegal y Costa de Marfil), la del África del Sur (con 865.000 personas, con principal origen en Sudáfrica, Zimbabue e Isla Mauricio), la del África Oriental (con 446.900 personas máxime de Kenia, Uganda y Sudán) y la del África Central (con 348.400 personas provenientes sobre todo de Kenia, la R.D.C. y Camerún). Se ha considerado prudente sumar a

Latina y el Caribe y América del Norte. De todo ello se desprende que, al contrario de la percepción antes señalada, la región Africana dista de ser la con la mayor diáspora en el mundo. Eso sí, ocupa el primer puesto en cuanto al número de migrantes entre países del mismo continente (con un 87%), seguido de Asia (que cuenta con el 82%) (UN, Department of Economic and Social Affairs, *International Migration Report 2015*, New York: UN, 2016 [ST/ESA/SER.A/384]). Lejos de ser baladí, este último aspecto remite a la necesidad de considerar la importancia de la diáspora intra-africana, que la definición del concepto de diáspora formulada por la UA no contempla, bien así la cada vez más significativa diáspora que resulta de la creciente migración Sur-Sur. Volvemos sobre ello en este texto.

<sup>37</sup> [http://siteresources.worldbank.org/INTDIASPORA/Resources/AFR\\_Diaspora\\_FAQ.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTDIASPORA/Resources/AFR_Diaspora_FAQ.pdf) (acceso 24.04.2017). Como es perceptible, esta estimación ignora la significativa diáspora africana en Asia y Australia, tampoco recoge las recientes dinámicas migratorias en Italia, tras la llamada «primavera árabe» en Túnez y, máxime en Libia, aspectos que merecerá nuestra atención *infra*.

<sup>38</sup> OCDE, La migración mundial en cifras < <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf> > (acceso 30.4.2017).



estas cifras en torno a 1 millón de migrantes africanos en situación jurídica irregular<sup>39</sup>.

Conviene advertir, siguiendo a Maguemati Wabgou<sup>40</sup>, que más allá del entorno de la OCDE, «existen nuevos destinos de los africanos en el mundo que apuntan a los países del Golfo Pérsico, Medio Oriente, Asia del Este y países de América del Sur». En efecto, señala el citado autor, «son cada vez más los africanos que se desplazan para trabajar en México, con la esperanza de ver asegurada su vida en Estados Unidos o en Canadá (realizar el sueño americano)». En tal sentido, prosigue, «México se ha vuelto, a la vez, un país de tránsito y de destino para estos inmigrantes africanos por motivos económicos, comerciales, culturales, científicos y religiosos». Resulta evidente que «el objetivo declarado de Europa de frenar las migraciones africanas ha hecho más atractivos otros destinos como el de América Latina». Y que con el cierre de las fronteras europeas,

la rigidez de los controles y el endurecimiento de sus políticas migratorias ante el auge de las migraciones «cada vez más inmigrantes africanos están llegando a América Latina».

Más allá de los entornos europeo y americano, llama la atención la creciente diáspora africana en Asia, destino del 1.3% de la actual migración africana, especialmente China, donde dicha diáspora está cifrada en 500 mil personas (un 0.038% de su población total).

Sin incorporar a estos flujos migratorios recientes la ya señalada «diáspora histórica», con mayor o menor grado de fiabilidad desde algunas organizaciones se cuantifica la actual diáspora africana entre 150 y 350 millones de personas<sup>41</sup> y, en cuanto a su distribución geográfica, se indican (tabla 1) los 15 países numéricamente más importantes:

**TABLA 1. LARGEST 15 POPULATIONS OF THE DIASPORA**

Country	Population	Rank
Brazil	85,783,143	1
United States	42,020,743	2
Colombia	9,452,872	3
Haiti	8,788,439	4
Dominican Republic	7,985,991	5
France	4,200,000	6
Jamaica	2,731,419	7
United Kingdom	2,080,000	8
Cuba	1,126,894	9
Italy	1,100,000	10
Puerto Rico	979,882	11
Venezuela	952,978	12
Peru	875,427	13
Canada	783,795	14
Ecuador	680,000	15

Fuente: <http://estooks.wixsite.com/the-adid/the-diaspora-and-estimated-population>.

<sup>39</sup> Vid. WABGOU, Maguemati, «Migraciones de origen africano y sus conexiones diaspóricas: impactos socioculturales, económicos y políticos», *Ciencia Política*, vol.11, n°22 (2016), p. 72.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>41</sup> The AU and the African Diaspora <<https://afrikanuniversityofharlem.wordpress.com/the-african-union-and-the-african-diaspora/>> (acceso 28.04.2017).

Ciertamente el baile de cifras relativas a la diáspora africana seguirá por mucho tiempo inconcluso en los debates atinentes. Entretanto, la aproximación hasta aquí realizada a su dimensión y geografía permite adentrarnos en el análisis de los mecanismos políticos de la UA para atraer a su diáspora a los designios de un «África próspera, sobre la base del desarrollo integral, sostenible e inclusivo», solemnemente proclamados en la Agenda 2063 de la organización panafricana.

#### 4. POLÍTICAS DE LA UA PARA SU DIÁSPORA

La preocupación y el interés de la UA –sucesora de la OUA<sup>42</sup>– por vincular, de manera positiva, la diáspora africana con el desarrollo del Continente, no son recientes. Sin embargo, su incorporación oficial a la agenda política de la organización panafricana se materializó en 2003, en virtud de la adopción, ese mismo año, del Protocolo sobre las Enmiendas al Acta Constitutiva de la UA, cuya entrada en vigor sigue pendiente del depósito de instrumentos

<sup>42</sup> Fundada en 1963, la Organización de la Unidad Africana (OUA) tenía como objetivos principales deshacer los vestigios de la colonización y el apartheid; promover la unidad y la solidaridad entre los estados africanos; coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo; salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de los Estados miembros y promover la cooperación internacional dentro de Naciones Unidas. La OUA fue la precursora de la Unión Africana (UA) que, desde 2002, trabaja por la integración socio-económica del continente, la unidad y la solidaridad entre los países y pueblos africanos. Recién independizado (9 de julio de 2011), Sudán del Sur ingresó en la organización panafricana como su 54º miembro el 15 de agosto de 2011. En la práctica, se trataría del 53º miembro, si se tiene en cuenta, por una parte, la delicada entidad política de la República Árabe Saharaui Democrática; y, por otra, el hecho de que Marruecos se había retirado de la organización en 1984 debido a que los demás Estados Miembro apoyaron al movimiento de liberación nacional saharauí, el Frente Polisario, en su proclamación de la independencia de la República Árabe Saharaui Democrática. El 30 de enero del año en curso Marruecos se reincorporó a la organización panafricana, en lo que ha sido considerado como una importante victoria de su diplomacia, que implicará el finecimiento político de la República Árabe Saharaui Democrática en cuanto miembro de la UA.

de su ratificación por una mayoría de dos tercios de Estados Parte<sup>43</sup>.

Tal y como se ha anticipado en este texto, a raíz de este Protocolo la UA añade a sus objetivos la necesidad de «invitar y alentar la plena participación de la diáspora africana, como una parte importante de nuestro Continente, en la edificación de la Unión Africana»<sup>44</sup>. Como fundamento para ello, se evoca la visión común, por la que se guiaron los Jefes de Estado signatarios del Acta Constitutiva, de un África unida y fuerte, así como de la necesidad de establecer una alianza entre los gobiernos y todos los segmentos de la sociedad civil con el fin de reforzar la solidaridad y la cohesión entre los pueblos africanos<sup>45</sup>.

Conforme se dejó constancia *supra*, en el año 2005 la UA estableció que por diáspora africana se entendieran las personas y comunidades «de origen africano que vivan fuera del Continente, con independencia de su ciudadanía y nacionalidad, y que estén dispuestas a contribuir al desarrollo del Continente y a la edificación de la Unión Africana»<sup>46</sup>.

En 2008, la UA decidió designar a la diáspora africana su «Sexta Región» geográfica<sup>47</sup>, que se suma al África del Norte, el África Austral, el África Oriental, el África Occidental y el África Central (figura 3).

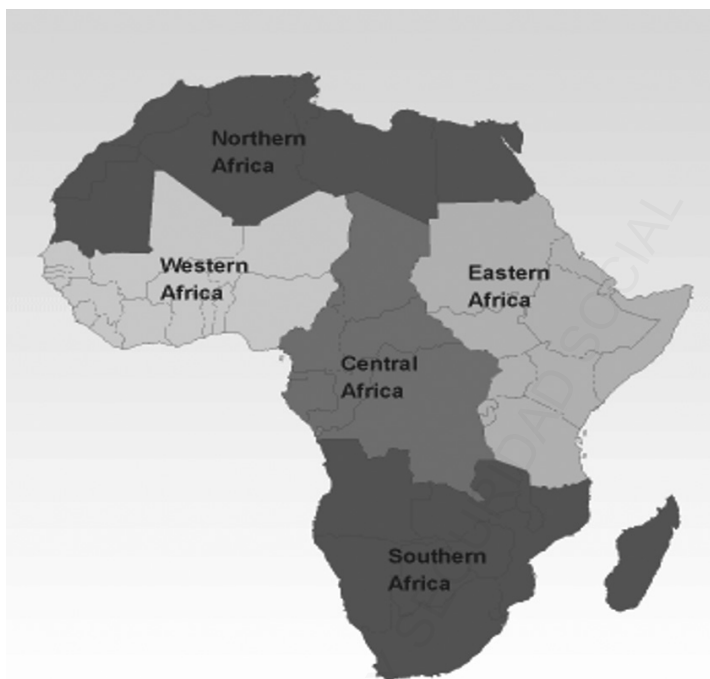
<sup>43</sup> Adoptado en Maputo el 11 de julio de 2003, a fecha 2 de mayo de 2017 este Protocolo contaba con 28 depósitos de instrumentos de ratificación. *Vid.* [https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7785-sl-amendments\\_to\\_the\\_constitutive\\_act\\_0.pdf](https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7785-sl-amendments_to_the_constitutive_act_0.pdf).

<sup>44</sup> Recoge la añadida letra (q) al artículo 3 del Acta Constitutiva de la AU.

<sup>45</sup> Se lee en uno de los considerandos del Acta Constitutiva de la UA.

<sup>46</sup> Decision on the definition of the African Diaspora, DOC. EX.CL/164 (VII), cit.

<sup>47</sup> Cfr. nota a pie de página número 52 *infra*.

**FIGURA 3. LAS CINCO REGIONES GEOGRÁFICAS DE LA UA**

Conviene resaltar que la señalada designación reviste una índole más simbólica que real, toda vez que, como se reconoce desde la propia UA, «no existe un texto jurídico o político específico que lo establezca categóricamente»<sup>48</sup>. Por lo demás, la ambigüedad que encierra esta designación y las dificultades para hacerla operativa han quedado puestas de manifiesto en la declinación, por parte de la organización panafricana, de la solicitud de Haití para convertirse en uno de sus miembros permanentes<sup>49</sup>. Esto por un lado. Y por

otro, en la escasa o residual participación de la referida diáspora en las instituciones u órganos decisorios y actividades de la UA, ello no obstante, el reconocimiento obtenido en su día de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno para que los representantes de la misma puedan asistir a sus sesiones como observadores<sup>50</sup>. Volveremos a ello al referirnos a la organización y el encuadramiento institucional de la diáspora en cuestión.

Es oportuno destacar que, a pesar de las dificultades antes apuntadas, numerosos han sido los esfuerzos de la UA<sup>51</sup> por

<sup>48</sup> The African Union Diaspora Initiative, Presentation by Dr. Jinmi Adisa, Director, Citizens and Diaspora Directorate, CIDO, African Union Commission, to the Annual Diaspora Consultation with Formations and Communities in North America, New York, USA, 21-22 October 2010. Available online: <https://www.au.int/en/speeches/african-union-diaspora-initiative-presentation-dr-jinmi-adisa-director-citizens-and> (retrieved 2.05.2017).

<sup>49</sup> Miembro observador desde 2012, Haití formuló ese mismo año su petición para convertirse en miembro permanente de la UA, petición que fue rechazada en mayo de 2016, en la Cumbre de Kigali, debido a que «solo los Estados Africanos» pueden serlo.

<sup>50</sup> Según la página oficial de la UA, «The Assembly recognises representatives of the African Diaspora to attend Assembly sessions as observers (Assembly/AU/Res.1(XVIII)). In January 2008, the Executive Council suggested that the African Diaspora be treated as Africa's sixth region and its participation in the AU's organs and activities be strengthened (EX.CL/406(XII)). The Assembly has recognised the Diaspora as a substantive entity contributing to the economic and social development of the continent, and has invited its representatives as observers to Assembly sessions (Assembly/AU/Res.1(XVIII))».

<sup>51</sup> Es de justicia mencionar aquí el notable impulso que estos esfuerzos han recibido del Banco Mundial, mediante su

elaborar y poner en marcha mecanismos político-jurídicos e institucionales para hacer efectiva la movilización de la diáspora africana y su participación activa en el desarrollo de África<sup>52</sup>. En tal sentido, aunque la generalidad de instrumentos legales y políticos de la UA resultan de relevancia directa o indirecta para la cuestión migratoria y, por ende, la diáspora, cierto es que la articulación más completa de la visión normativa y política de la organización panafricana para la migración regional viene plasmada en dos documentos: la Posición Común Africana sobre la Migración y el Desarrollo<sup>53</sup> y el Marco

de Políticas Migratorias para África<sup>54</sup>, ambos de 2006. Mientras que el primero persigue, entre otros fines, mitigar los efectos de la emigración de profesionales altamente cualificados y maximizar la movilización y el uso de las remesas, ya el segundo sitúa la diáspora en el corazón de las prioridades de la UA y, de forma perentoria, establece que el fortalecimiento y mejora de la participación de la diáspora africana en el desarrollo del Continente es un aspecto clave en el fomento del nexo entre migración y desarrollo.

La celebración de la *Cumbre Global de la Diáspora Africana*, que tuvo lugar en Johannesburgo el 25 de mayo de 2012, supuso el afianzamiento de la opción estratégica de la UA por su diáspora. Mediante la Declaración resultante<sup>55</sup> los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a cooperar con dicha diáspora en las esferas política, económica y social, fijando para tal efecto un plan de acción y otro de seguimiento de su implementación.

La *Solemne Declaración del 50 Aniversario de la OUA/UA* (2013)<sup>56</sup> y, máxime, la *Agenda 2063: el África que queremos*<sup>57</sup> representan la consolidación de la antedicha opción estratégica por la diáspora llevada a cabo por la UA, así como la normalización de la presencia de este sector de la sociedad civil en el discurso político de la organización panafricana, quizá no tanto así en el de muchos de sus Estados miembros individualmente considerados, cuyas autoridades acostumbran a recelar de sus diásporas. Hemos de insistir en ello más adelante.

---

ambicionso *African Diaspora Programme* (ADP), puesto en marcha en septiembre de 2007. Según indica el propio Banco Mundial, «the program focuses on: (i) Diaspora policy formulation and implementation; (ii) financing and leveraging of remittances for development; and (iii) human capital utilization, through Diaspora professional networks and organizations and hometown associations» (FAQ African Diaspora <[https://sitere-sources.worldbank.org/INTDIASPORAResources/AFR\\_Diaspora\\_FAQ.pdf](https://sitere-sources.worldbank.org/INTDIASPORAResources/AFR_Diaspora_FAQ.pdf)> (retrived 30.04.2017).

<sup>52</sup> Dichos esfuerzos quedan reflejados en varios documentos oficiales, siendo los más relevantes, a criterio de la propia UA, los siguientes: Decision EX.CL/Dec. 5 (III) on the Development of the Diaspora Initiative adopted by the Third Ordinary Session of the Executive Council in Maputo, Mozambique, in July 2003; Decision EX.CL/Dec. 221 (VII) on the Africa-Diaspora Process adopted by the Eighth Ordinary Session of the Executive Council in January 2006; Decision EX.CL/Dec. 406 (XII) on the First African Union Diaspora Ministerial Conference adopted by the Twelfth Ordinary Session of the Executive Council in Addis Ababa, Ethiopia, in January 2008 on the modalities for Diaspora participation in the organs and activities of the Union; Decision Ass/AU/Dec.205(XI) adopted by the Eleventh Ordinary Session of the Assembly of the Union in Sharm El-Sheikh, Egypt, in July 2008 on the Africa Diaspora Summit; Decision Ass/AU/Dec 354 (XVI) of the Sixteen Ordinary Session of the Assembly of the Union in Addis Ababa, Ethiopia in January 2011 on the Roadmap for the Diaspora Summit, including the convening of a Technical Experts meeting in Pretoria, South Africa in February 2011; Decision Ass/AU/Dec 367 (XVII) of the Seventeenth Ordinary Session of Assembly of the Union on the convening of a second Ministerial Conference on the margins of the United Nations General Assembly in New York in September 2011; Decision Assembly/AU/Dec. 393(XVIII) endorsing the outcome and conclusions of the Second Ministerial Conference held in New York in September 2011.

<sup>53</sup> African Union Executive Council, *African Common Position on Migration and Development*, Banjul, June 2006 [EX.CL/277 (IX)].

---

<sup>54</sup> African Union Executive Council, *The Migration Policy Framework for Africa*, Banjul, June 2006 [EX.CL/276 (IX)].

<sup>55</sup> Declaration of the Global African Diaspora Summit, Sandton, Johannesburg, South Africa 25 May 2012 [Diaspora/Assembly/AU/ /Decl (I)] < <https://www.au.int/en/documents/30970/global-diaspora-summit-declaration> > (retrieved 30.04.2017).

<sup>56</sup> Disponible en línea: [https://www.au.int/web/sites/default/files/pages/31464-file-50th-anniversary-solemn-declaration\\_en.pdf](https://www.au.int/web/sites/default/files/pages/31464-file-50th-anniversary-solemn-declaration_en.pdf) (acceso 1.05.2017).

<sup>57</sup> Texto disponible en línea: [https://www.au.int/web/en/Agenda2063/popular\\_version](https://www.au.int/web/en/Agenda2063/popular_version) (acceso 1.05.2017).

A tenor de la Agenda 2063, la diáspora africana está vinculada al conjunto del pueblo del Continente, forma parte de él por lo que suyos son sus legítimos designios y hondos anhelos y aspiraciones. En efecto, reza el texto, «*nosotros, el pueblo de África y su diáspora*»,

«volvemos a dedicarnos a la duradera visión panafricana de un África integrada, próspera y pacífica, impulsada por sus propios ciudadanos y capaz de representar una fuerza dinámica en el ámbito internacional». Estas son, *in fine*,

#### NUESTRAS ASPIRACIONES PARA EL ÁFRICA QUE DESEAMOS

1. Un África próspera basada en el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible
2. Un continente integrado, políticamente unido, basado en los ideales del Panafricanismo y la visión del Renacimiento de África
3. Un África de buen gobierno, democracia, respeto por los derechos humanos, justicia y el estado de derecho
4. Un África pacífica y segura
5. Un África con una fuerte identidad cultural, patrimonio común, valores y ética
6. Un África, cuyo desarrollo es impulsado por las personas, basándose en el potencial de los pueblos africanos, especialmente sus mujeres y jóvenes, y el cuidado de los niños
7. África como un actor global sólido, unido, resiliente e influyente.

Ciertamente, se pone de manifiesto, de forma paladina, el encumbramiento político del papel de la diáspora africana, en tanto que parte de la migración, en el desarrollo del Continente. Sin embargo, como ocurre a menudo entre el discurso y la realidad, la puesta en práctica de esta narrativa en sí misma de apariencia intachable, ha demostrado ser, hasta ahora, «harina de otro costal».

Retomando lo arriba expuesto, sobre el terreno persisten los problemas para incluir a la diáspora en las instituciones de la UA. De hecho, los esfuerzos que apuntan en este sentido hasta la fecha tan solo han redundado en la creación de la Dirección de Ciudadanos y Diáspora (CIDO por siglas en inglés) y la reserva para la «sexta región» de 20 asientos en el Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOC), hecho que lo convierte en el único órgano permanente de la UA con representación de la Diáspora. Con todo, hasta la

fecha la actualización de esa representación ha demostrado ser bastante evasiva, reduciéndola a la inoperancia. También parece prosperar la creación de entidades regionales en América del Norte, Europa y América Latina, la cual, sin embargo, adolece de significativos obstáculos impuestos a la participación.

#### 5. CONCLUSIONES

Datos compilados por el Banco Mundial revelan que si bien se estima que encadenados años consecutivos de bajada (1% en 2015 y 2.4% en 2016), los flujos de remesas para los países en vías de desarrollo se cifraron, en 2016, en 429 billones de dólares americanos, de los cuales 33 billones tuvieron como destino los países de África al sur del Sahara, con Nigeria a la cabeza. Y, lo que es más importante, se confirma, una vez más, que en estos países,

dichos flujos superan de lejos la asistencia oficial al desarrollo (AOD) y, en la práctica, se equiparan a la inversión extranjera directa<sup>58</sup>.

De lo anterior se desprende, de forma clara, la enorme importancia de la diáspora en la economía regional. Con todo, debemos insistir en que el amplio rol que ésta puede desempeñar en el desarrollo integral del Continente va allende las remesas y comprende, entre otros aspectos, la transferencia de conocimientos, el retorno o la migración circular de talentos, el turismo y la filantropía y, porque no, la llamada «diplomacia blanda».

En atención a todo lo expuesto, forzoso es concluir que la cuestión acerca de los nexos entre la migración y el desarrollo reviste, para el conjunto de la UA, una entidad cuya envergadura y trascendencia (económica, socio-política y cultural) no pueden verse reducidas a un mero discurso técnico y político al servicio de la transnacionalización de determinadas políticas migratorias, como ocurre, en gran medida, en los países del Norte Global, de manera especial en el entorno regional de la UE. Eso mismo ha tratado de demostrar la propia organización panafricana, mediante señalables esfuerzos orientados a la formulación e implementación de políticas atinentes, que permitan atraer los talentos y recursos de la diáspora y, de este modo, hacer efectivo y fortalecer su papel en el desarrollo del Continente.

No cabe duda que, en el capítulo de las buenas intenciones y formulación de principios y programas, la UA ha logrado significativos avances, plasmados en varios de sus instrumentos jurídicos y políticos clave, destacando su *Acta Constitutiva* y su *Agenda 2063: el África que deseamos*. Ciertamente, es temprano para evaluar el grado de efectividad de todo ello, máxime si se tiene en cuenta el largo y

ambicioso horizonte temporal establecido por la citada Agenda. Entretanto, las dificultades de implementación ya puestas de manifiesto invitan a recelar de cierta falta de capacidad operativa de la UA en sí misma considerada, que podría implicar el riesgo de que la «diáspora africana» quede diluida y reducida a un «ente civil y político abstracto». Su poca o nula participación, de forma organizada y sistemática, en las estructuras decisorias de la UA y, por extensión, de sus Estados miembros, no hace más que agravar este riesgo, al abordarla más como objeto que como sujeto y actor.

La complejidad de la propia diáspora africana y la fuerte incidencia nacional y/o subregional de sus actividades induce a pensar en la conveniencia de potenciar el rol catalizador de políticas de la UA en esta materia, capaz de propiciar un enfoque armonizado e integrado para dicha diáspora en el seno de cada subregión económica.

Por lo demás, abundan las susceptibilidades políticas. Bastante queda por hacer para lograr que, en no pocos Estados miembros de la UA, las respectivas autoridades abandonen su «alergia» política e intelectual a la diáspora y se dediquen a allanar el camino a su participación en el desarrollo integral y sostenible de sus sociedades de origen. En tal sentido, resulta recomendable que la UA revise su concepto de diáspora africana de modo a poner en valor igualmente las enormes potencialidades para la paz y el desarrollo de la diáspora intra-africana y, de esta forma, hacer *ius* a una realidad migratoria africana que se caracteriza por ser de una orientación «más horizontal que vertical»<sup>59</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOGBA, Yao. «Diaspora, mondialisation e développement de l'Afrique », *Nouvelles pratiques sociales*, n°151 (2002), pp. 98-110.

<sup>58</sup> WORLD BANK GROUP, *Migration and Development Brief 27. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Special Topic: Global Compact on Migration*, April 2017 <<http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>> (retrived 1.05.2017).

<sup>59</sup> KABUNDA, Mbuyi. «Las migraciones africanas: más horizontales que verticales», *Revista Pueblos* (octubre de 2007) <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article671>> (acceso 1.05.2017).



- KABUNDA, Mbuyi. «Las migraciones africanas: más horizontales que verticales», *Revista Pueblos* (octubre de 2007) <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article671>>
- CASTLES, Stephen & WISE, Raúl Delgado (eds.). *Migration and Development: perspectives from the South*, Geneva: IOM, 2008
- DELGADO WISE, Raúl; MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto. «Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración», *Migración y Desarrollo*, núm. 9 (segundo semestre 2007), pp. 5-25.
- FAIST, Thomas; FAUSER, Margit; KIVISTO, Peter (eds.). *The Migration-Development Perspective Nexus. A Transnational Perspective*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.
- GAILLARD, Jacques & GAILLARD, Anne Marie. «Fuite des cerveaux, retours et diasporas», *Futuribles*, n° 228 (février 1998), pp. 25-49.
- GAMLEN, Alan. «Diasporas», in BETTS, Alexander (ed.) *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 276.
- HERMELE, Kenneth, *The Migration and Development Nexus: Looking for a Triple Win*, Stockholm: Forum Syd, November 2015.
- História geral da África*, volume VIII: África desde 1935, editado por Ali A. Mazrui e Christophe Wondji, Brasília: UNESCO, 2010, capítulo 23 (pp. 849-872).
- KEARNEY, Michael. «From the Invisible Hand to Visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development», *Annual Review of Anthropology*, Vol. 15 (1986), pp. 331-361.
- LARIVÉ, Maxime H. «A Crisis for the Ages. The European Union and the Migration Crisis», *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 15 Special (October 2015) <[http://aei.pitt.edu/74531/1/Larive\\_MigrationCrisis.pdf](http://aei.pitt.edu/74531/1/Larive_MigrationCrisis.pdf)>.
- OCDE, *La migración mundial en cifras* < <https://www.oecd.org/els/mig/SPANISH.pdf>>.
- OROZCO, Manuel; PORRAS, Laura. *Diásporas y desarrollo: una aproximación a su estudio*, PADF < [http://b.3cdn.net/padf/989f5457ebfcc07d60\\_6am6iv0o3.pdf](http://b.3cdn.net/padf/989f5457ebfcc07d60_6am6iv0o3.pdf)>.
- SHEFFER, Gabriel (ed.). *Modern Diasporas in International Politics*, London: Croom Helm, 1986.
- SØRENSEN, Ninna Nyberg (comp.). *Living Across Worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*, Geneva: IOM, 2007.
- SØRENSEN, Ninna Nyberg; VAN HEAR, Nicholas; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. «The migration-development nexus: evidence and policy options». In VAN HEAR, Nicholas & SØRENSEN, Ninna Nyberg (eds.), *The Migration-Development Nexus*. Geneva: IOM, 2003, pp. 287-317.
- SOW, Papa. «Diásporas africanas y mundialización: de la representación histórica a la toma de conciencia», in INIESTA, Ferrán (ed.), *África en diáspora: movimientos de población y políticas estatales*, Barcelona: Fundación CIDOB, p. 135-152.
- TODARO, Michael P. *Migration and Economic Development: a Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities*, Occasional Paper No. 18, Institute for Development Studies, University of Nairobi, April 1976.
- UN GENERAL ASSEMBLY. *International migration and development: report of the Secretary-General*, 11 August 2008 (A/63/265) <<http://www.refworld.org/docid/48e0deca2.html>>.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *International Migration Report 2015*, New York: UN, 2016 (ST/ESA/SER.A/384).
- WABGOU, Maguemati. «Migraciones de origen africano y sus conexiones diaspóricas: impactos socioculturales, económicos y políticos», *Ciencia Política*, vol.11, n°22 (2016), pp. 67-98.
- WENDEN, Catherine. «El fenómeno migratorio en Europa», in ALINGUÉ, Madeleine Andebeng (ed.), *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 79-126.
- WORLD BANK GROUP. *Migration and Development Brief 27. Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Special Topic: Global Compact on Migration*, April 2017 <<http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>>.

**RESUMEN**

El artículo examina la posible y deseable aportación de la diáspora africana al desarrollo integral del Continente. Su propósito radica en un doble intento: comprender el aparente posibilismo de la Unión Africana (UA) sobre la materia –apreciable en el enunciado de relevantes disposiciones legales y lineamientos políticos de la organización pan-africana– y calibrar sus resultados y expectativas, en el marco de la Agenda 2063.

En efecto, en su artículo 3(q) el Acta Constitutiva de la UA prevé, entre sus objetivos, invitar y alentar la plena participación de la diáspora africana, como una parte importante del Continente, en la construcción de su desarrollo. A su vez, la Agenda 2063 pone claramente de manifiesto que, sin esa plena participación, el designio de «un África pacífica, próspera e integrada» no será más que un mero espejismo.

Tal y como supra enunciado, el objeto del presente trabajo denota la adopción, además de un esfuerzo de reflexión, de un método sintético, merced al cual se ha podido transitar de la descripción y el análisis de algunos aspectos clave comprendidos en la cuestión que nos ocupa a conclusiones acerca de cuánto de mito y realidad puede existir en la misma. En tal sentido, se ha procedido a circunscribir dicha cuestión a su adecuado marco epistemológico, el configurado por los nexos entre la migración y el desarrollo. Se trata, a fin de cuentas, de un espacio temático multi e interdisciplinar, ya que reúne el interés heurístico de varias disciplinas sociales y humanas, con destaque para la historia y la sociología, el derecho y la política, la economía y las relaciones internacionales. Eso sí, sin perjuicio de cuantas valiosas aportaciones provenientes de las demás ramas del conocimiento, aquí se ha conferido primacía a la consideración histórica, política, jurídica y «desarrollista» de la diáspora africana, en tanto que sector relevante de la realidad migratoria y de la sociedad civil.

Sobre la base de lo anterior, el texto lleva a cabo un breve recorrido por lo que hasta ahora han dado de sí los debates acerca de los citados vínculos migración-desarrollo, otorgando especial atención al interés que los antedichos debates dedican a la diáspora. Asimismo, examina los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales que la organización panafricana ha elaborado y trata de poner en marcha, con el objeto de atraer la participación de su diáspora en el desarrollo integral del Continente. Para todo ello, se ha procedido a revisar y analizar, además de los instrumentos políticos y jurídicos regionales relevantes en la materia, la literatura pertinente, buena parte de la misma se encuentra disponible en la red.

El principal hallazgo del presente texto estriba, por un lado, en el apodíctico reconocimiento del acierto de la UA en su opción estratégica y estructural por su diáspora, como se refleja en los documentos regionales de índole normativa y política clave en la materia. En efecto, todo sugiere que la diáspora africana puede jugar un papel determinante en aras a hacer efectiva, en el Continente, la sinergia entre la migración y la construcción de la paz y del desarrollo integral. Y, por otro lado, en la constatación del hecho de que, si bien desde el punto de vista discursivo, programático y de buenas intenciones el encumbramiento político del papel de la diáspora africana por parte de la organización panafricana resulta intachable, su puesta en práctica ha demostrado ser, hasta ahora, «harina de otro costal». Sobre el terreno fáctico persisten los problemas para incluir a la diáspora en las instituciones de la UA. En efecto, los esfuerzos que apuntan en este sentido hasta ahora tan solo han redundado en la creación de la Dirección de Ciudadanos y Diáspora (CIDO por siglas en inglés) y la reserva para la diáspora de 20 asientos en el Consejo Económico, Social y Cultural (ECOSOCC), hecho que lo convierte en el único órgano permanente de la UA con representación de la misma diáspora, elevada por la propia UA a categoría de su «sexta región». Con todo, la actualización de esa representación ha demostrado ser

bastante evasiva, reduciéndola a la inoperancia. También parece prosperar la creación de entidades regionales en América del Norte, Europa y América Latina, que, sin embargo, adolecen de significativos obstáculos impuestos a la participación. A todo ello se suma la cerrazón de los poderes establecidos en no pocos Estados miembros de la UA hacia sus diásporas nacionales, agravando, de esta guisa, las condiciones desalentadoras de la contribución de éstas en el desarrollo integral de sus sociedades de origen.

Como conclusión, el texto establece que las dificultades de implementación ya puestas de manifiesto invitan a recelar de cierta falta de capacidad operativa de la UA en sí misma considerada, que podría implicar el riesgo de que la diáspora africana quede diluida y reducida a un «ente civil y político abstracto». Su poca o nula participación, de forma organizada y sistemática, en las estructuras decisorias de la UA y, por extensión, de sus Estados miembros, no hace más que agravar este riesgo, al abordarla más como objeto (fuente de remesas) que como sujeto y actor. Ergo, se advierte de la necesidad de un mayor arrojo, voluntad política y creatividad, que permitan ir allende las buenas intenciones y hacer efectiva la participación del talento y los recursos de la diáspora africana en la edificación de un África próspera, pacífica e integrada.

**Palabras clave:** Diáspora, desarrollo, Agenda 2063, opción estratégica, Unión Africana.

**ABSTRACT** The article examines the possible and desirable contribution of the African diaspora to the global development of the continent. Its purpose lies on a double attempt: to understand the apparent possibilism of the African Union (AU) on the subject, which is perceived in the statement of relevant legal and political provisions of the pan-African organization, and to weigh up its results and prospects within the framework of Agenda 2063.

Indeed, in its article 3(q), the Constitutive Act of the AU envisages, among its objectives, to invite and encourage the full participation of the African diaspora, as an important part of the continent, in the construction of its development. At the same time, Agenda 2063 clearly shows that, without such full participation, the design of a plan for «a peaceful, prosperous and integrated Africa» will be nothing more than a mirage.

As stated above, the object of the present work shows the adoption, in addition to an effort for reflection, of a synthetic method, through which it has been possible to move from the description and analysis of some aspects included in the referred question to conclusions about how much of myth and reality may be present in it. In this sense, the question has been confined to its proper epistemological framework, the one configured by the migration and development nexus. It is related, after all, to a multi and interdisciplinary theme space, since it brings together the heuristic interest of several social and human disciplines, highlighting history and sociology, law and politics, economy and international relations. Without prejudice to the valuable contributions made by other branches of knowledge, priority has been given to the historical, political, juridical and «developmental» view of the African diaspora as a relevant sector of the migration reality and civil society.

On the basis of the foregoing, the text deals shortly with what has given rise so far to debates about the aforementioned migration-development nexus, paying special attention to the interest that the above-mentioned debates devote to diaspora. It also examines the political, legal and institutional mechanisms that the pan-African organization has developed and seeks to implement so as to attract the participation of its diaspora in the global development of the continent. In addition to the relevant regional political and legal instruments, the corresponding literature, which is available on the web to a large extent, has been reviewed and analysed.

The main finding of this text is, on the one hand, the apodictic acknowledgement of the AU success in its strategic and structural choice for its diaspora, as shown in the regional documents of regulatory nature which represent the key policy in the matter. Indeed, everything suggests that the African diaspora may play a decisive role in the continent to carry out synergy between migration and construction of peace and comprehensive development. On the other hand, and taking into account that from a discursive, programmatic and «good intentions» point of view, the political exaltation of the African diaspora's role by the pan-African organization is irreproachable, its implementation has proved to be, so far, a different matter. From a factual point of view, problems to include the diaspora in the institutions of the AU are still present. Indeed, the efforts made so far have only resulted in the creation of the Citizens and Diaspora Directorate (CIDO) and the 20-seat diaspora reserve in the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC), a fact that made it the only permanent body of the AU with representation of the same diaspora, elevated to its «sixth region» category by the AU itself. However, updating that representation has proven to be rather evasive, reducing it to ineffectiveness. The creation of regional entities in North America, Europe, and Latin America also appears to be flourishing, yet they suffer from significant barriers to participation. In addition to this, we also have to consider the narrow-mindedness of the powers established by many AU member states towards their national diasporas, thereby worsening the disheartening conditions of their contribution to the comprehensive development of their origin societies.

As a conclusion, the text states that the already highlighted difficulties for implementation invite us to distrust a certain lack of operational capacity of the AU in itself, which could imply the risk that the African diaspora will be diluted and reduced to a «civil and political abstract entity». Their little or null participation in an organized and systematic way, in the decision-making structures of the AU and, by extension, of its Member States, only makes this risk worse, by addressing it more as an object (source of remittances) than as a subject and an actor. Therefore, there is a need for greater courage, political will and creativity, so as to go beyond good intentions and make the participation of talent and resources of the African diaspora effective to build a prosperous, peaceful and integrated Africa.

**Key words:** Diaspora, development, Agenda 2063, strategic option, African Union.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

# Following the same course despite the crises: Portugal's contribution to the EU's external dimension on migration

PATRÍCIA LISA\*

---

## 1. INTRODUCTION

The unprecedentedly massive mixed migration flows from the Mediterranean to the EU's shores since 2015 has placed the root causes of migration and its connection to development aid at the top of the priorities of the EU's agenda for some time to come.

Some progress was made on the EU's institutional framework of the external dimension of migration since its first institutionalisation with the Maastricht Treaty. However, despite the possibilities offered by the Lisbon Treaty, the EU's current response to the migration challenges mirrors, to some extent, the Global Approach to Migration that was approved in 2007 in the aftermath of the other humanitarian and security crises caused by the irregular inflows from the West-African route the year before.

It is too soon to evaluate the impact of the revamping partnership process and

the political boost with the multiplication of high-level political and operational dialogues with strategic African third countries. The magnitude of the flows certainly calls for increasing common EU action where the role and commitment of individual Member States remains as crucial as ever.

Given these considerations, this article examines the evolution of Portugal's migration policies and its approach to the EU's external dimension of migration to identify some guidelines on the country's possible contribution to the EU debate in the present context.

Unlike other southern European countries with external borders, Portugal is not a destination of the current migratory routes. However, its traditional politically positive engagement with the EU integration process, its long tradition of cooperation with Africa's Portuguese-speaking countries, such as Cape Verde and Guinea Bissau, can be valuable assets to deal with migratory pressures in the current EU context, as occurred in 2007 during the Portuguese Council presidency.

---

\* Analyst at the Elcano Royal Institute, [plisa@rielcano.org](mailto:plisa@rielcano.org)



## 2. THE EXTERNAL DIMENSION OF THE EU'S MIGRATION POLICY: A WINDING PATH

### 2.1. Institutionalising intergovernmental cooperation: from Maastricht to the strategic programmes under the Amsterdam Treaty

The completion of the internal market was the political priority of the EU (at the time, the European Community) in the 1990s. The free movement of persons and the associated protection of European nationals within the «Community» commanded the most attention, with the consequent development of internal migration-and-justice policies (JHA). The entry into force of the Maastricht Treaty in November 1993 formally integrated migration, asylum and external border management –with criminal law– into the EU process (original Article K TEU), institutionalising the former intergovernmental cooperation in such sensitive issues of «common interest».

On the other hand, the instruments available for cooperation, humanitarian assistance and other migration-connected policies such as trade or human rights included in the Community method were expected to contribute to «fixing» populations in their countries of origin. The Presidency Conclusions of the European Council of Maastricht on immigration, the asylum plan held in 1991 and the comprehensive approach<sup>1</sup> that followed lay on this philosophy: «short-term control measures, including admission measures need to be matched by long-term co-operation with countries and regions of origin, and an active policy of reinforcing the rights of those already legally residing within the Member States (point 39)».

The external dimension of migration policy reproduced the pillar's logic. Whereas the economy and development aid related to mi-

gration were dealt with under the Community method. Only the Common Foreign and Security policy (CFSP) –the second pillar– was connected to the external dimension of migration, but the migration policies –the third pillar– were not connected to development policies. With such a framework in place it is no surprise that six years of institutionalised co-operation resulted in merely modest results. Although it was important to shape and shed light onto what was, and to some extent continues to be, the core migration policy's characteristics, cemented with the entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999.

The Amsterdam Treaty eroded the previous distinction between the pillars and gave rise to the political will to develop asylum and migration policies, now transferred to the first Community pillar (new Title IV of the Part Three TEU). From 2001 to 2005 a first set of legal instruments drew up the Common Asylum policy and established some minimum standards on legal migration (students, researchers, family reunification and the long-term status of third country nationals). Border controls, visas and combating illegal immigration schemes were put into place fostered by the incorporation of the Schengen Convention and its implementing measures –the *acquis*–, abolishing common internal border checks. The Commission's Directorate-General for JHA, created in 2000, also made clear the increasing role of «supranational» institutions in this policy area, traditionally under the Member States» control.

The transference of those policies to the Community pillar also provided the EU's Institutions with the corresponding external competence to act in the external migration dimension<sup>2</sup> on the basis of a set of governing

<sup>1</sup> Communication by the Commission to the Council and to the European Parliament on the immigration and asylum policies COM (94) 23) of 1994.

<sup>2</sup> The external dimension of the JHA combined shared and exclusive competences between the Union and the Member States leading to three-party mixed agreements: Union, Member States and partners. Such a transfer of competences in national sovereignty issues most often resulted in a conflicting coexistence between the Community and the Member States. These were only partly overcome with the Treaty of

general principles that still rule the EU's external relations. The EU's association, cooperation and partnership agreements celebrated from this phase are still the major tools shaping the EU's relations with third countries.

## 2.2. The first steps: Tampere and the «root causes» approach

With JHA progressively assuming political momentum, the European Council started to play a decisive role and to develop conceptual principles for these policies, accompanied by strategic policy programmes and action plans. Starting with the Vienna Action plan, the Tampere Council<sup>3</sup> established a conceptual cornerstone: «The European Union needs a comprehensive approach to migration addressing political, human rights and development issues in countries and regions of origin and transit. This requires combating poverty, improving living conditions and job opportunities, preventing conflicts and consolidating democratic states and ensuring respect for human rights, in particular rights of minorities, women and children. To that end, the Union as well as Member States are invited to contribute, within their respective competence under the Treaties, to a greater coherence of internal and external policies of the Union. Partnership with third countries concerned will also be a key element for the success of such a policy, with a view to promoting co-development» (Tampere conclusions: point 11).

The external dimension of migration was included in the «comprehensive approach to migration». The fundamental ground for cooperation with third countries was the so called «root causes» approach. The policies address-

ing economic and political migration «push factors» at the point of origin were meant to stem migration flows in the long term. However, the measures to manage it were limited to «information campaigns on the actual possibilities for legal immigration, and the prevention of all forms of trafficking in human beings» (point 22). The informal Council held in Seville in June 2002<sup>4</sup> further detailed this approach: «integration of immigration policy into the Union's relations with third countries» focused on combating illegal immigration, border control and readmission (points 33-36). No reference was made to specific measures on legal migration policies.

The «root causes» and the Migration and Development (M&D) nexus were perceived as an inversely proportional cause-effect: more development (closer economic cooperation, trade expansion, development assistance and conflict prevention) are means to reduce the underlying causes of migration flows. Accordingly, the EU's external relations instruments «should include a clause on joint management of migration flows and on compulsory readmission in the event of illegal immigration» (point 33). These readmission clauses were detailed afterwards in considerably broader terms compared with the previous Cotonou Agreement with the ACP countries and «should include under the same conditions, that of other countries» nationals who can be shown to have passed through the country in question» (point 34)<sup>5</sup>. Conditionality was also introduced to development aid: «the Council may unanimously find that a third country has shown an unjustified lack of cooperation in the joint management of migration flows». The approach was, in Pastore's words<sup>6</sup>, to use

\_\_\_\_\_ Lisbon: abolition of the pillar system, the creation of a single Treaty-based decision procedure, a single legal personality for the Union and the uniform representation of the EU by the High Representative for Common Foreign Security Policy by the European Commission.

<sup>3</sup> Vienna Action Plan [1999] OJ C 19; Tampere European Council Conclusions of 15-16 October.

<sup>4</sup> Presidency Conclusions of the Seville European Council, 21 and 22 June 2002, Doc. N. 13463/02, 24.10.

<sup>5</sup> Article 13 (5) of the Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, the European Community and its Member States, signed in Cotonou on 23/VI/2000, foresees a binding reciprocal obligation on readmission of illegally staying nationals (not transit-country nationals), OF EU 2000 L 317, p. 3.

<sup>6</sup> PASTORE [2003].

«development instead of migration» while medium and shorter-term priorities were kept on border control for illegal migration and readmissions to stem the flows to the EU's shores. This preventive stance, viewed by many as naïve and simplistic<sup>7</sup> prevailed in Europe during the period<sup>8</sup>.

### 2.3. The Hague, the GAM optimism and the first crisis

The pessimistic tone was reversed at the turn of the Millennium, when globalisation increasingly impacted on international migration flows. The M&D nexus<sup>9</sup> fully entered into the global agenda in 2005 with the report of the Global Commission on International Migration convened by the United Nations Secretary-General, Kofi Annan. The M&D nexus was a new key issue<sup>10</sup> influenced by innovative theories such as the «migration hump»<sup>11</sup> or the «discovery» of the importance of remittances to the de-

velopment of countries of origin<sup>12</sup>. A new positive stance began to see migration as an important part of the development rather than its failure. Policy measures on the M&D nexus started to be implemented. They were linked to voluntary returns and sustainable reintegration measures including circular migration schemes, informing migrants abroad of the labour market situation, return possibilities in their home countries, training of returning workers, promotion of transfer of social security benefits, stimulating entrepreneurship, promoting legal measures to reduce remittance costs and increasing cooperation with diasporas.

At the EU level the global environment coincided with increasing international mobility from third countries and the accession of 10 new Member States in 2004, pushing the EU's external borders to the east with the need to address neighbourhood cooperation from a different approach. It also coincided with the five-year transitional period provided by the Treaty of Amsterdam<sup>13</sup> and a newly and much more detailed result-oriented JHA policy action plan for 2004-09, approved at The Hague in November 2004 and its implementation action plan adopted in 2005<sup>14</sup>.

A set of policy proposals on the external dimension of migration<sup>15</sup> was adopted by the

<sup>7</sup> Among others: CHETAU [2011]; HAAS [2012].

<sup>8</sup> In fact, the approach was followed by the Council of Europe. See in this regard the Minister Conferences on migration of the Council of Europe held between 1980 to 1991 (1st to 4th Minister meeting minutes).

<sup>9</sup> Some expressions of international and government attention in the 1990s can also be found, for example, in the International Conference on Population and Development held in Cairo in 1994, gathered 179 governments and established the link between M&D with the adoption of a 20-year Comprehensive Action Programme that included a definition of international migration. The recommendations encouraged cooperation and dialogue between origin and destination countries in order to maximise the potential positive effects of migration (chapter X of the Programme).

<sup>10</sup> «Migration in an interconnected world: new directions for action», Report of the Global Commission on International Migration, October 2005 ([http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf)), followed by the High-Level Dialogue on International Migration and Development in 2006 and specific initiatives: the appointment of a Special Representative of the Secretary General for Migration and the creation of the Global Forum on Migration and Development that was aimed, inter alia, to specifically investigate and promote the dialogue on migration development nexus.

<sup>11</sup> CHETAU [2011], p. 560.

<sup>12</sup> From the beginning of the Millennium, World Development Indicators showed that remittance flows to origin-migration countries were greater than Official Development Assistance and more stable than Private Capital Flows, according to World Bank data, accessed in February 2017 (<https://blogs.worldbank.org/peoplemove/trends-remittances-2016-new-normal-slow-growth>).

<sup>13</sup> A Council decision taking effect from 1 January 2005, with the Nice Treaty in force, provided for the application of the qualified majority vote and co-decision procedure to migration and asylum issues (with exception of legal migration and some aspects of visa policy (lists and formats). Within this framework, the second EU legislative package on migration (legal, irregular) and asylum was approved.

<sup>14</sup> The Hague Program approved by the European Council of 4-5 November 2004 [2005] OJ C 53, p. 1 of 3/III/2005, and the Action plan implementing the programme of The Hague [2005] OJ C 198, p. 1, 12/VIII/2005.

<sup>15</sup> Communication from the Commission, «Integrating migration issues in the European Union's relations with Third Countries; I. Migration and development; II. Report on

Commission. Although not always fully endorsed by the Member States in the Council, they started to shape the conceptual turning point of the EU's external migration policy leading to the Global Approach to Migration (GAM)<sup>16</sup> approved in the European Council of the second semester of 2005 under the UK's Presidency. Although not completely abandoning the «root causes» approach it was a «Copernican revolution» –in Pastore's expression<sup>17</sup>, switching from «More Development for Less Migration» to «Better Migration for More Development». The migration started to be seen as a positive force for development instead of as its failure and was elevated to «a central element in the EU's relations with a broad range of third countries, including, in particular, the regions neighbouring the Union, namely the eastern, south-eastern and Mediterranean regions».

Three main factors<sup>18</sup> drove this approach. First, pragmatism and the assumption that cooperation on migration and border management with third countries have to be developed under structural rather than contextual elements. Secondly, the «empowerment» of certain third countries resulting from border management and police bilateral cooperation agreements. Third, the almost absent EU role in the Spanish migration crisis highlighted the shortfalls of common external border co-

---

the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries», COM (2002) 703 final, 3/XII/2002; Communication from the Commission, «Migration and Development: Some Concrete Orientations», COM(2005) 390, 1/IX/2005; Joint Statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission, «The European consensus on development», doc. 14820/05, 22/XI/2005; and Communication from the Commission, «Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum», COM (2006) 26, 25/I/2006.

<sup>16</sup> Presidency Conclusions of the Brussels European Council of 15-16 December 2005, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf).

<sup>17</sup> PASTORE [2003], p. 3.

<sup>18</sup> CASSARINO [2009].

ordination, the increasing scepticism on the EU's real added value to address irregular flows while turning the attention to the western Mediterranean and African routes.

The GAM's operational framework «to combat illegal immigration and, in cooperation with third countries, harnessing the benefits of legal migration» (point IV 8. of the EU Council Conclusions on GAM) to a large extent was the implementation of The Hague programme<sup>19</sup>. The noteworthy new element was the combination of measures to prevent and control migration pressures (border control, trafficking and readmissions) with a set of cooperation tools to boost the positive impacts of migration in relation to economic development<sup>20</sup> (remittances, diasporas, circular migration and «brain circulation» to «brain drain») for targeted neighbouring and African countries.

For the first time the M&D nexus consistently appeared in the EU. The search for «genuine» partnerships with non-EU countries counterweighted the so-called «Fortress Europe». Yet high political commitment clashed with the EU's weak institutional framework. General Affairs and External Relations dealt with development funding and readmission agreements but mixed competences between Member States and the EU persisted. The decision-making patchwork floated between different JHA grades of integration, from more integrated border controls to national competences for legal migration channels.

Therefore, regional initiatives, the multiplication of high-level political dialogues with the African Union (AU), regional organ-

---

<sup>19</sup> External partnerships with countries of origin and transit under the EU's Regional Protection Programmes (RPP); Member States timetable to setting up cooperation measures with Africa and neighbouring countries; Frontex coordination with regional networks of Immigration Liaison Officers –ILOs– or the implementation of Rapid Border Intervention Teams (RABITs).

<sup>20</sup> Communication from the Commission, «Migration and development: some concrete orientations», COM (2005) 390, 1/IX/2005, p. 3.

isations and individual countries that was mandated by the GAM<sup>21</sup> recorded only modest progress<sup>22</sup>. Rhetoric and reality<sup>23</sup> had a hard time coping with «genuine» partnerships. The assessment of the first year was disappointing. In its concluding remarks, the Commission seemed to be getting it off its chest and underlined the need to «make further legislative proposals to the Council and the Parliament for legal migration, including the rights of migrant workers» and that «Member States must also increase their efforts, so as to ensure the swift implementation of those measures already agreed upon and to complement EU action with their own initiatives».

The European Council of December 2006<sup>24</sup> recognised the need to examine further «how legal migration opportunities can be incorporated into the Union's external policies in order to develop a balanced partnership with third countries adapted to specific EU Member States» labour market needs'. In response, the Commission issued two Communications in May 2007<sup>25</sup> endowing the EU's external policy with new instrument for cooperation with third countries on the three GAM fronts (legal migration, development and the fight against illegal migration).

Based on the EU's experience of cooperation with Africa, the Mobility Partnerships

<sup>21</sup> Priority actions mandated in the Annex I of the GAM are, among others: RPP pilot projects (Tanzania), dialogues with key sub-Saharan African states on the basis of Article 13 of the Cotonou Agreement and priority actions with three priority countries, Algeria (bilateral association), Libya (action plans) and Morocco (readmission agreements) covering a broad range of issues from institution and capacity building, integration and implementation of readmissions.

<sup>22</sup> The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy COM (2006) 735, 30/XI/2006, p. 11.

<sup>23</sup> COLLET [2007].

<sup>24</sup> Presidency Conclusions of the European Council of 14-15 December 2006, doc 16870/1/06, p. 9.

<sup>25</sup> «Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union», COM (2007) 247, and «Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries», COM (2007) 248, both of 16/V/2007.

(MPs) were considered the answer and extended to Eastern and South-Eastern Regions. The first mandate to open dialogue with Cape Verde and Moldova as the first MP pilots was given by the JHA Council conclusions of 6 December 2007<sup>26</sup>, endorsed by the Conclusions of the European Council of 14 December of the same year<sup>27</sup>. One year later the Joint declarations established the MPs with those countries<sup>28</sup>.

The MPs became the most comprehensive political and operational frameworks for tailor-made dialogues with neighbouring and partner countries. They include cooperation in migration control, readmission and return agreements. Certain mobility features, such as visa facilitation, circular and temporary migration schemes and development aid, are largely viewed as tokens of exchange for the real emphasis placed on the first three referred objectives<sup>29</sup>.

Making further progress down this road, following this first assessment, 2007 was the year of «agenda setting with Africa». The actions to be pursued were endorsed by the European Council<sup>30</sup> and «opportunities of migration for the benefit of all [EU, Member States

<sup>26</sup> This decision was preceded by the JHA Council conclusions of 12/VII/2007 on the enlargement and reinforcement of the GAM on the basis of the Commission's Communications of May and set up the elements for a MP, approved by the General Affairs and External Relations of 18/VI/2007 in <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015966%202007%20INIT> and accessed in March 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-07-138\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-138_en.htm)).

<sup>27</sup> Council Conclusions of the European Council of 14/XII/2007, accessed in March 2017 ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf)).

<sup>28</sup> Docs. 9640/08, ADD1 and ADD2 of the Council, accessed March 2017 ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility\\_partnership\\_cape\\_verde\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_cape_verde_en.pdf), [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint\\_declaration\\_2008\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_declaration_2008_en_0.pdf)). Further considerations on this issue will be addressed further in section 3.1.

<sup>29</sup> SOUSA [2011]; Cassarino [2009]; and Collet [2007].

<sup>30</sup> Presidency Conclusions of the EU Council, Brussels, 14-15/XII/2006 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-INIT/en/pdf>).



and partners] is one of the major priorities for the EU at the start of the 21st century'. Accordingly, the EU's external relations should reflect the «step change in Europe's relationship with Africa».

The Joint EU-Africa Strategic Partnership and the accompanying First Action Plan (2008-10)<sup>31,32</sup>, adopted at the second EU-Africa Summit in Lisbon under the Portuguese Presidency of the Council, in the second semester, fulfilled this mandate. It was the first comprehensive joint cooperation approach with the African continent in a wide range of areas (infrastructure, culture, environment, etc), and remains the most comprehensive political reference on EU-Africa relations.

The M&D nexus followed the global enthusiastic «win-win-win» spirit. The global positive socio-economic impact of migration arched above all dimensions of migration policies, with special reference to circular, legal migration and mobility. The EU-Africa partnership on Migration, Mobility and Employment (MME) established in the Summit remains the continental interface dialogue between the EU and the AU. The facilitation of the role of diasporas, assistance to asylum seekers and refugees and illegal migration control policies, interestingly called the «down-sides of migration» (points 68-71 of the Joint Strategy)<sup>33</sup>, were retained.

The 10 years from the Amsterdam Treaty's entry into force until the Treaty of Lisbon in 2009 were the JHA's golden decade. Global favourable tailwinds and recent optimistic Treaty and Programme-based principles of solidarity and common interests started to bear fruit. The focus on the external dimension of migration at the EU level was part of the initial moment of shared-value building. Several EU multilateral and bilateral actions were put in place for defined priority third countries, boosted by political will. Meaningfully, the evaluation of The Hague Programme and Action Plan in 2009<sup>34</sup> highlighted the better interconnection between migration policies, the development agenda and other external policies that distanced themselves from the primarily security-centred approach<sup>35</sup>.

Despite the enthusiasm or uncertainty (depending on the view), the structural flaws in migration policies in both the internal and external dimensions persisted. The EU's focus on bilateral instruments (association agreements included) with third countries was understandable as it can provide short-term results in political urgency scenarios, but it minimised the multilateral and global rhetoric used in the Global Approach to deal with the M&D nexus.

## 2.4. The Lisbon Treaty: from GAAM to Valletta, new expectations and the second crisis

The entry into force of the Lisbon Treaty gave rise to good expectations for the EU's external policy with the creation of the High

<sup>31</sup> The second EU-Africa Summit declaration, «The Africa-EU Strategic Partnership: a Joint Africa-EU Strategy», of 7/XII/2007, p. 16-17 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf)).

<sup>32</sup> This Summit will be further developed in point 3 with particular reference to Portugal's general external policy priorities.

<sup>33</sup> The 4th EU-Africa Summit declaration for the period 2014-2017, approved in 2-3 of April 2014, renewed the same principles, but in a less optimistic tone the roadmap and the declaration on Migration and Mobility repeat generally the need to reduce remittances costs, engage diasporas; intra and inter-regional labour mobility and that of business persons and cooperation to address trafficking in human beings, irregular migration (return and readmission, international protection and asylum) <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2014/04/02-03/> accessed in April 2017.

<sup>34</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region's Justice, freedom and security in Europe since 2005: An evaluation of the Hague Program and Action Plan COM(2009) 263 final, 10/VI/2009, chapter II.1.7, p.8.

<sup>35</sup> Still present in the second progress report on the implementation of the «Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice» Reporting period: January 2007 to May 2008, SEC (2008) 2409, 4/IX/2008.



Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and with legal migration moving to the «common policies». This entailed the consequent extension of the decision-making process to qualified majority votes and the involvement of the European Parliament and Court of Justice.

The new JHA framework for the period 2009-14, the Stockholm Programme<sup>36</sup>, naturally mirrored those expectations. Several law proposals related to «categories of workers not covered by Union legislation», seasonal workers and intra-corporate transfers and the revision of the so-called blue-card directive on highly qualified workers (although this was the only measure on legal migration). The external dimension foresaw a GAM evaluation «to accelerate the strategic use of all its existing instruments and improved by increased coordination».

The Arab spring in December 2010 pushed this agenda forwards. The revision of the GAM gave place to the approval of the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)<sup>37</sup> one year later, starting the second phase of the «overarching framework of the EU external migration policy». «Mobility» was included to incorporate measures on the management of foreign nationals across external borders (students, visitors, businesspeople or family members) and the scope was broadened to include international protection mechanisms in third countries, regional protection pro-

grammes and coordinating resettlement and the external dimension of asylum. The MPs strategy was reinforced and the Commission proposed cooperation with new priority countries: Egypt (immediately turned down), Tunisia and Morocco (in negotiation since 2002 and finally signed in June 2013).

The M&D approach and migration's positive effects as a development enabler was the cross-cutting issue driving the policy agenda<sup>38</sup>. Four years later the GAMM implementation assessment<sup>39</sup> pointed to modest results and the usual shortfalls: the need to balance the implementation of the MPs with legal migration actions<sup>40</sup>, human rights and refugee protection and also strengthening migration issues in both the EU's and Member States' bilateral development cooperation agendas when negotiating with third countries.

## 2.5. Still Lisbon: the bilateral partnerships and the persisting crisis

The tragic events on the island of Lampedusa in October 2013 brutally exposed the increasing number of detections of illegal border-crossing, with loss of life in the Mediterra-

<sup>38</sup> Commission Communication «Maximizing the Development Impact of Migration: the EU contribution for the UN High-level Dialogue and next steps towards broadening the development-migration nexus» COM(2013) 292 of 21.05.2013 and the 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013), of 22.05.2014.

<sup>39</sup> Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013, COM (2014) 96, 21/II/2014.

<sup>40</sup> The Commission communication on legal avenues «Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe, COM (2006) 197, 6.IV/2006, p 19, proposed to include, among others: pilot projects on the facilitation of the recognition of qualifications in certain sectors /professions; increasing number of scholarships «Erasmus +», policy employment services and pre departure measures. It fell short as the Commission does not have power to negotiate on this issues excepting for short term visas; temporary admission of students, researchers, high skilled workers, intra-corporate transferees and seasonal workers, already ruled at EU level.

<sup>36</sup> The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (2010/C 115/01), 4/II/2010, and respective implementing Action Plan [2010] OJ C 115 approved for the period 2009-14. Often considered excessively detailed, largely if compared with the discrete current JHA Strategic Guidelines, approved by the European Council of 26-27 June 2014, EUCO 79/14.

<sup>37</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions –The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743, 18/XI/2011 and the Commission Staff Working Paper– Migration and Development, SEC (2011) 1335, 18/XI/2011, formally adopted by the Council's Committee of Permanent Representatives in May 2012.

nean being registered by Frontex reports since 2009. The increasing number of asylum applications, mostly from Syria and using the central Mediterranean route, was also reported<sup>41</sup>.

Such a scenario was in essence –not in scale– rather «traditional»<sup>42</sup>, similar to the one faced by Spain in 2005-2006. Therefore, the EU's response in view of the GAAM shortfalls and the MPs modest results<sup>43</sup> was to update and upgrade the regional and bilateral cooperation dialogues (Cartoon, Rabat, partnerships, etc) with a financial boost of up to €1.8 billion in the trust fund from the EU's financing instruments and contributions from EU Member States and other donors<sup>44</sup>. The outcome was 16 mid and long-term priority actions on legal migration and mobility, the protection of migrants and asylum seekers, the prevention of migrant smuggling and the trafficking of human beings, and cooperation on return, readmission and reintegration<sup>45</sup> adopted in la Valetta on 11-12 November 2015.

To some extent, Valletta reproduced the same positive spirit as the Second EU-African Lisbon Summit. The focus was regional, not

bilateral, and tried to accommodate quite different and often opposite viewpoints between the EU and Africa on migration<sup>46</sup>. Within some months of its approval and with scant implementation, it was totally overcome by the massive inflows of refugees from Turkey to the Greek islands by the end of 2015. As Vimont pointedly indicates, «Europe was looking south when it should have been looking east anticipating the migration of different nature to come from Syria»<sup>47</sup>.

The humanitarian crisis took the EU and Member States by surprise and a sequence of unilateral, uncoordinated actions resulted (a «wave through» approach on the Western Balkan route and the establishment of border controls) prior to the EU's joint statement with Turkey on 18 March 2016. In general terms, it established readmission and resettlement mechanisms in which irregular arrivals from Turkey were to be readmitted and for each Syrian returnee the Member States were to reallocate one Syrian (1:1). The EU deployed financial assistance for refugees settled in Turkey and pledged to speed up visa liberalisation. The deal was made under extreme pressure and, as stated in the declaration, was to be exceptional and temporary<sup>48</sup>. One year later, it had only partly been implemented. The most tangible result was the drastic reduction in the flows in the Eastern Mediterranean route, but the growing tensions between the two parties and the political situation in Turkey are not reassuring scenarios for the accomplishment of such mutually beneficial trade-offs<sup>49</sup>. Nevertheless, it was the EU's first joint action of the crisis.

<sup>41</sup> Frontex report, FRAN Quarterly Report from October-December 2013.

<sup>42</sup> VIMONT, Pierre [2016].

<sup>43</sup> Nine MPs have been signed so far with Cape Verde (2008 and 2014 visa facilitation and readmission agreement), Republic of Moldova (2008), Georgia (2009), Armenia (2011), Morocco (2013), Azerbaijan (2013), Tunisia (2014), Jordan (2011), Belarus (2015) and CAMM's with Ethiopia (2015) and Nigeria (2015), Commission's Website accessed in april 2017 [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en)

<sup>44</sup> The Emergency Trust Fund complements the existing EU's development cooperation instruments to the Valletta's selected regions (Sahel and Lake Chad; Horn of Africa and the North of Africa). 25 EU Member States and Norway and Switzerland announced a total contribution of around €81.3 million. From a total of 152,385,264.61 of Member State pledges only 62,435,264.61 was received [https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/pledges\\_contributions\\_eu\\_ms\\_and\\_other\\_donors\\_01\\_03\\_17.pdf](https://ec.europa.eu/europe-aid/sites/devco/files/pledges_contributions_eu_ms_and_other_donors_01_03_17.pdf)

<sup>45</sup> Declaration and Joint-Action plan Consilium Website accessed in April 2017 <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

<sup>46</sup> Generally, African countries consider migration as an important source of income (increasing volume of remittances that largely surpasses the total amount of PDA) and a safety valve for the Continent's large unemployment rates. Most Member states remain reluctant to open legal pathways to migration, despite of demographic deficits and employment shortfalls.

<sup>47</sup> VIMONT [2016].

<sup>48</sup> LISA [2016].

<sup>49</sup> TOYGÜR, Benvenuti [2017]; and GARCÉS-MASCAREÑAS & SÁNCHEZ [2017].

While the spring of 2016 brought some calm to the Western Balkan route, the summer turned all eyes to the Central Mediterranean, with Libya as the dominant route<sup>50</sup>.

The EU's agenda has again been taken by a sense of urgency. The need to achieve immediate results overturned Valletta's regional and comprehensive logic. The New Migration Partnership Framework (MPF) is the new centrepiece for the EU's external dimension of migration<sup>51</sup> and seeks tailor-made bilateral cooperation agreements with five priority countries (most relevant origin and transit African countries: Niger, Nigeria, Senegal, Mali and Ethiopia).

As in the MPs, the partnerships associate regular and irregular migratory management with development. Resettlement and readmission agreements are associated to certain initiatives on legal migration. Mobility and cooperation incentives to implement development models that benefit the partner, the so called compensatory measures, now assume a central role in the EU debate. The connection is shown by the fact that the New European Consensus on Development<sup>52</sup>, to be approved by the EU's Council in June, was issued five months after launching the MPF.

The aims and policy instruments of migration (and generally of JHAs) are quite different to those of development. Whereas the former seek short-term solutions generally pushed by higher political pressure, the latter focus on migration's longer-term root causes (social development, support to local commu-

nities, capacity building, health education and job creation) and do not favour or include any kind of immediate conditionality in the fulfilment of such goals. Blurring the boundaries between the two can be tricky and needs to be wisely managed. Some Member States favour much more direct connections between them while others stick to the traditional approach. It is unclear at this stage which of the two approaches will prevail.

As it seems, the most pressing priority until the summer was in reducing the flows (border management and police cooperation) and increasing returns and readmission<sup>53, 54</sup>. Thus, there is little opportunity for renewed efforts to implement legal migration and integration initiatives. The pressure for «negative conditionality» is also likely to increase. Progress must be reported by June 2017 to the European Council, which runs the risk of contaminating the debate around the New Consensus and heightening divisions between Member States.

The most pressing immediate work is to be carried out with Libya in order to strengthen the country's border-guard capacities, assist voluntary returns with the mobilisation of €200 million from the North African window of the EU Trust Fund for Africa. However, identifying reliable partners in Libya can be a cumbersome and challenging task, as expressly stated by the Commission: «some of the proposed actions can only be successfully implemented once the security situation improves».

<sup>50</sup> Almost 90 % of the 180 000 irregular migrants detected in the central Mediterranean route in 2016 departed from Libya. The last Frontex quarterly report from July-September of 2016 detected 61 699 people attempting to reach the EU, almost the same number of the third quarter of 2016 and one-fifth more than in second quarter the same year.

<sup>51</sup> Communication from the Commission on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM (2016) 385, 7/VI/2016.

<sup>52</sup> Commission Communication «Proposal for a new European Consensus on Development Our World, our Dignity, our Future» COM (2016) 740, 22/XI/2016.

<sup>53</sup> Three Commission's progress reports and the MPF's next steps clearly go into this direction. The last political orientations of the Informal Council of 3 February in la Valetta and EU Council of 9.03.2017 mark the EU's utmost approach to the external migration policy. First to third Commission's progress reports COM(2016) 700, 18/X/2016, COM(2016) 960, 14/XII/2016 and COM (2017) 205, 2/III/2017 and the Communication «Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives, SEC JOIN (2017) 4, 25/II/2017 endorsed by the Council conclusions of 3.2.2017, 9.3.2017.

<sup>54</sup> Renewed action plan to EU return policy COM (2017) 200, 2/III/2017, COM (2017) 1600, 7/III/2017.

## 2.6. Some notes on the future

The abovementioned policy priorities for this year are certainly not optimistic. The focus on returns, readmission, border controls and strengthening resettlement capacities in the very fragile institutional Libyan scenario coincides with an important electoral year in some Member States and the choice of following restrictive national and EU migration policies to stem the rise in populist rightist movements.

However, the momentum to reverse this course is also there. One conclusion from the lessons learned over almost 20 years of optimistic and pessimist fluctuations of migratory policy choices can be drawn. The constellation of instruments and dialogues at the regional, bi-regional and bilateral levels comprising the external dimension of the EU's migration policy, in a very particular European approach to the complementarity principle, can sometimes overlap but rarely cancel out.

It is still too soon to firmly assess the outcome of the MPF. As with the MPs under the GAAM, the MPF pretty much relies on increasing resources, cooperation and coherence within several Commission policy areas and on the Member States' willingness, expertise and know-how. Despite the general criticism there are some conceptual merits to the MPF that deserve to be highlighted<sup>55</sup>. First, its tailor-made flexibility allows for a certain evolution of the concept's nature. It seems it no longer requires formal agreements but just a «political framework for continued and operational» cooperation. «Learning by doing» seems to already have worked and hopefully it provided some nuance to the initial focus on negative incentives, while it has also allowed the inclusion of additional eligible countries, such as Côte d'Ivoire, Ghana and Guinea<sup>56</sup>.

Secondly, this can be an opportunity to finally embrace the full potential of the EU's external policy and the role of the European External Action Service (EEAS) as provided for by the Treaty of Lisbon. The European Council has charged the EU's Foreign Policy High Representative to lead the implementation of the MPF. If she succeeds, Mogherini's leading role in such a complex and pressing policy task could really boost the EU's external policy and the need for better coordination between the EU's external action and its other policies. At the same time, this should help the EU gain a renewed insight and know-how as regards cooperation with African countries.

Finally, the EEAS call for Member States to place political coordination on this issue at Heads of State level reveals the significant role of migration in the political agenda but can also favour coherence and complementarity between EU and Member State actions. The magnitude of the irregular migratory flows to EU shores certainly calls for collective cooperation efforts. The high-level visits of several Member States to certain African countries on behalf and in representation of the EU is a good practice that shows how the external policy assets of Member States can be made to help the EU's external action aims. This can also be a first step to building up EU added-value when acting on these issues.

In short, the unprecedented magnitude of the migratory pressures on the EU's shores since 2013 exposed the long-lasting structural flaws in the Union's migration policy. In a politically challenging moment of the EU project, the political deadlock in the internal dimension of migratory policies (border controls, visa, asylum, legal migration and integration) favoured the focus on the external dimension of migration and the development of bilateral tailor-made agreements.

The sense of urgency based on the magnitude and the speed of the emergence of alternative routes calls for collective action and the Member States' willingness to place

<sup>55</sup> LEHNEU [2016].

<sup>56</sup> Commission notice of 8/11/2017 ([https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/la-cote-divoire-le-ghana-et-la-guinee-rejoignent-la-liste-des-pays-eligibles-au\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/la-cote-divoire-le-ghana-et-la-guinee-rejoignent-la-liste-des-pays-eligibles-au_en)).

their know-how and capacities at the EU's service. The «variable geometry» of the Member States' interests in coping with the EU's global interest is a reality that must be faced.

As previously with the MPs, meaningful cooperation approaches must rely on the Member States' political will and practical experience on the ground. These are the only meaningful tools that can help reversing the pendulum's backswing, according to Haas<sup>57</sup>, to a realistic comprehensive approach close to the 2015 Valletta Declaration.

The EU's current context of uncertainty and the growing divergences between Member States does not favour such commitments. That is why attention should be paid to those that can favour such a position.

### 3 THE PORTUGUESE MIGRATORY CONTEXT: FROM THE MILLENNIUM BOOST TO THE CRISIS

Portugal is one of the Member States that can be on the front line of integration and cooperation initiatives. A brief analysis of the country's background on open and positive migratory policies and its consistent political and operational commitment to European integration are valuable assets to cope with the current challenges. An analysis of the evolution of the country's migratory policies at both the internal and external levels –comprising EU policies– are encouraging in this respect.

As with other southern European countries, from a profile of emigration in the 60s, the 80s and 90s saw Portugal attract mostly low-skilled workers from the Portuguese-Speaking Countries (PALOP in the Portuguese acronym). The continuous inflow from its former colonies, its accession to the (at the time) European Community and its increasing pressure to comply with the first commitments framed the first steps towards the

institutionalisation of a Portuguese migration policy. After the migration *laissez-faire* of the 80s, the 90s brought the phenomenon to an «unprecedented centrality in the political agenda»<sup>58</sup>. Immigrants were granted civil, social, cultural and political rights, favoured by a humanistic and personalistic Constitution<sup>59</sup> that granted foreigners the same universal rights recognised to Portuguese citizens (access to education, jobs, health and justice) and certain political rights on the basis of reciprocity. The change from being a country of emigrants to one of immigrants did not change this perspective.

Transnationalism and the principles of interculturalism have framed migration policies ever since. Two positive migration impacts have been consistently agreed upon by successive governments and translated into public policies. First, the foreign-born population is perceived as a valuable asset to reverse Portugal's increasing demographic deficit<sup>60</sup>, seen as a «social, economic and national political emergency»<sup>61</sup>. Secondly, migration brings together economic growth, social security and sustainability.

The first decade of the Millennium attracted a new wave of inflows mainly from Eastern Europe (Moldova, Ukraine, Russia and Romania) but also from Asia (China) and the Middle East. Portugal's accession to the (then) European Community and the following decade of growth, welfare and economic devel-

<sup>58</sup> CRUZ BEJA e GONÇALVES DE OLIVEIRA [2014].

<sup>59</sup> Article 15 of the Portuguese Constitution. See Parliament website, accessed April 2017 (English version at <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>).

<sup>60</sup> In the last 10 years the population grew by 2% (206,061 individuals) especially due to net migration, which accounted for 91% of growth. The foreign population has been responsible for the increase in the active population and for the significant number of births in Portugal, confirmed by the latest population census (2011).

<sup>61</sup> Portuguese III Strategic Plan for Migration (2015-20), approved by the Resolution of the Council of Ministers n. 12-B/2015, of 20/III/2015. English version accessed April 2017 in the High Commission for Migration website ([http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM\\_ACM\\_final.pdf](http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_ACM_final.pdf)).

<sup>57</sup> HAAS [2012].



opment (1990-2000) justified the migratory profile change. Positive net migration trends were registered during the period with a substantial foreign population increase.

The positive global and EU migration atmosphere at the turn of the Millennium also influenced the Portuguese migration policy. The first set of measures setting the course for migration governance<sup>62</sup> were approved mostly from 2006-07. The extraordinary regularisations of undocumented migrants carried out in 2001 and 2004<sup>63</sup> preceded the new immigration law of 2007<sup>64</sup>, that established rules on entry, permanence, exit and removal of foreigners from the country's territory, introducing a long-term residence status.

Underlying the broad political consensus on migration issues, major changes in Nationality Law<sup>65</sup> were approved that same year by an overwhelming parliamentary majority. The *jus soli* was reinforced while making naturalisation and the acquisition of nationality easier to second and third-generation immigrants<sup>66</sup>. From 2007 to 2016 almost half of a million individuals were granted Portuguese citizenship while in decade prior to the 2006 regulation, there were about seven times less<sup>67</sup>. The inclusive and integrating citizen-

ship approach was commonly recognised to be generous and to be a good legal basis to counter social exclusion and boost the integration of migrants<sup>68</sup>, bring closer together the rights and equality of immigrants and Portuguese citizens (article 133 of the Law), for instance in access to healthcare and education. This period was also marked by the transposition of the first EU legal package on family reunion, the recognition of foreign qualifications for labour mobility<sup>69</sup>, etc.

The Millennium's holistic migration consensus also influenced Portuguese governance. The approval of the first triennial Migration Integration Plan in 2007 (PII in the Portuguese acronym)<sup>70</sup> advocated an integrated and intercultural migration policy model. The High Commission for Immigration and Cultural Dialogue (ACIDI in its Portuguese acronym)<sup>71</sup>, created under the slogan «More Diversity, More Humanity», placed all migration structures and policy projects under the same umbrella. The ACIDI directly reported to the Presidency of the Council of Ministers, which attests to the high political commitment to immigration and integration policy-making.

The wide-ranging national consensus on all dimensions of migration policy favoured the implementation of these multiple policy

<sup>62</sup> For a general assessment of these changes see LOPES [2014] and HORTA & DE OLIVEIRA [2014].

<sup>63</sup> Decree-Law n. 4/2001 of 10.01; Decree-Law n. 40/2003 of 19.09 and Decree n. 6/2004 of 26.04.

<sup>64</sup> Immigration Law, approved by Decree-Law n. 23/2007 of 4.07.

<sup>65</sup> Organic Law n. 2/2006 of 17.4.

<sup>66</sup> The new law naturalised all Portugal-born individuals if one of the parents was born in the country or resident for five years prior to the birth. The acquisition of nationality was also expanded to second-generation Portuguese emigrants living abroad and some of the previous requisites were removed, including civil and moral appropriateness and proof of means of subsistence.

<sup>67</sup> «Acesso à Nacionalidade Portuguesa, 10 anos da Lei em Números», Catarina REIS OLIVEIRA (coord.), Natália GOMES E TIAGO SANTOS, June 2017, Caderno Estatístico #1, Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, Alto Comissariado para as Migrações, accessed in June 2017 <http://www.om.acm.gov.pt/-/acesso-a-nacionalidade-portuguesa?inheritedRedirect=true>.

<sup>68</sup> According to the OECD's 2016 Migration Outlook, Portugal is the third OECD country in terms of acquisitions of citizenship as a percentage of foreign population, see p. 40 and Migration Integration Policy Index - MIPEX 2007.

<sup>69</sup> Decree-Law n. 341/2007, 12.10 and Decree Law n. 396/2007, 32.12.

<sup>70</sup> The first triennial plan was approved by the Resolution of the Council of Ministers n. 63-A/2007 of 3.3 and the second, covering 2010-13, approved by the Resolution of the Council of Ministers n. 74/2010 of 12/8.

<sup>71</sup> Decree-Law n.167/2007, 22.11. With enhanced new competences and coordination means, this organ incorporated the former High Commission for Immigration and Ethnic Minorities created by the Decree-Law n. 251/2002, 22.11 that also reported to the Presidency of the Council of Ministers and was aimed at promoting coherence and coordinated interministerial dialogue on a wide range of immigrant related policies like housing, education, employment, social and political rights, racism, discrimination and xenophobia.



governance tools, mostly oriented to favouring long-term or permanent migrants.

This framework placed the country among those with the best practices on migration integration policies<sup>72</sup>. The second PII, approved in 2010 for the following triennium, set the same course and focused on the increasing risk of immigrant social exclusion due to the changing trends derived from the financial crisis.

Attempts to include other forms of migration related to the M&D nexus and the external dimension of the migration policy (circular, temporary migration schemes, policy awareness in origin countries, remittance costs, transfer of social security benefits and promoting the role of the diaspora) were made during the same period. For instance, Portuguese legislation includes dispositions favouring circular migration, allowing legal residents to leave the country without losing their resident status.

Since then, successive Portuguese governments have adopted a «quasi national strategy» in this regard and signed bilateral or EU agreements with Cape Verde, Ukraine, Brazil, Moldavia, Bulgaria and Romania, although there are no direct active policies or institutional, academic or civil comprehensive assessments of the impact on migration. The Foreign Office Service (SEF in its Portuguese acronym) statistics seem to prove that there is no substantive impact on the migration scenario<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Migration Integration Policy Index (MIPEX 2007, 2010); UNDP 2009 Human Development Report «Overcoming barriers: Human mobility and development: first place on access to rights and services for migrants»; and IOM Report Monitoring 2010.

<sup>73</sup> For a general assessment of this policy, see «Temporary and Circular Migration in Portugal: Facts, Policies and Strategies», Immigration and Border Service study within the European Migration Network, 2010, accessed March 2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/21a\\_portugal\\_national\\_report\\_circular\\_migration\\_final\\_version\\_6\\_jan\\_2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/21a_portugal_national_report_circular_migration_final_version_6_jan_2011_en.pdf).

Additionally, the reports on the execution of the PIIS<sup>74</sup> show that M&D measures encompass raising awareness (migration support guides), seminars with the most relevant stakeholder (banks for remittances PII 2007 outcome), engaging, in the case of Cape Verde, with migrant associations and scholarship programmes (PII 2013 outcome), and working with the Portuguese consular network. Nevertheless, these initiatives were not followed up by any evaluation. Significantly, the most tangible actions in this regard were developed in Cape Verde within the MPs framework, the «CAMPO» project and the creation of working groups on migration being the most relevant.

### 3.1. The turning point with the financial crisis

The economic crisis had a considerable impact on Portugal's migration profile mostly from 2010 onwards. For the first time in the democratic period, negative net migration was registered. Increasing outflows from 2008 brought to mind similar trends to those registered during the 1960s and 1970s, periods of intense emigration. The inflows from the main sources of migration continued to decrease. The traditional PALOP and Eastern European flows continued to decline or failed to match their previous trends (as in the case of Brazil, still the largest community resident in Portugal). However, the decreasing trend from 2008 halted in 2014 due to the increase registered in the inflow of Asians –mostly Chinese, from 2012– and citizens of the EU-15 –from 2014–. The adoption of migration incentives, such as visa schemes for investment purposes –ie, «golden visas» in the case of the increase in the Chinese population, but affecting also Brazilians, Russians and southern Africans– and social and fiscal benefits for residence permits benefiting EU-15 nationals were among the

<sup>74</sup> Consulted on the ACM website in April 2017, <http://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem->.

reasons for the confirmed general trend in the 7.3% rise in residence permits among the total of 37.851 new residents from 2014 onwards<sup>75</sup>.

The 2015-20 Strategic Plan for Migration<sup>76</sup> approved by the previous Government shortly before the end of its term in office remains the main instrument governing Portuguese migration policies, and coincides with the European funding for 2014-20, «thus avoiding an additional burden on the national budget». There are five priority areas of focus. The first two enshrine the traditional political approach to migration as a positive value to combat the demographic deficit and consolidate good practices on integration policies, including second-generation migrants, the «new nationals». Another two relate to the consistently positive valuing of migration for economic growth and encompass actions designed for the «international promotion of Portugal as a migration destination». They include awareness-raising actions and visa policies (de-bureaucratisation, visa facilitation and visa incentives, including «talent visas» for young entrepreneur and «golden visas» for investment activities or international students). The fourth favours legal migration channels but in much more general terms and mostly in connection with the de-bureaucratisation of migration services. The last one relates to a new dimension in connection with the return and reintegration of own nationals.

The current Portuguese government has retained the traditional positive political orientation axis (countering the demographic deficit, promoting economic growth and the defence of multiculturalist and integration policies). The lines of the announced revision of the previous strategic plan are not yet known. However, general governmental guidelines (Govern and Great Strategic Op-

tions programmes)<sup>77</sup> and the Multiannual Financial Framework for 2014-20 for Internal Affairs and the National Programme for the Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)<sup>78</sup> reveal the new focus for the two main migration policies: legal channels and integration policies and the fulfilment of the principle of solidarity at the EU level with the Member States most affected by mixed flows within the CEAS. Accordingly, the budget of the Multiannual Financial Framework for internal affairs for 2014-20, to the total amount of €50,669,687, allocates the largest share to resettlement and relocation under the Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism<sup>79</sup> –up to €20,696,000– and to legal migration and integration policies –€18,921,875–. The Commission approved the plan, granting €33,856,377 from the AMIF<sup>80</sup> mainly to promote national measures to attract foreign nationals and improve integration policies. The latter include: visa policies (six-month visas for job seekers); measures to continue modernising and simplifying procedures (resident permits, the «SIMPLEX» for migrants); signing social security agreements to ensure the portability of social rights with third countries; and fostering migrant entrepreneurship and the continued engagement of local communities/

<sup>77</sup> Government programme at the government website, accessed March 2017, <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>, and Great Strategic Options Law n. 7-B/2016, of 31/III/2017.

<sup>78</sup> «Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 para a Área dos Assuntos Internos», [http://www.sg.mai.gov.pt/sgmai\\_LeftMenuBottom/SGMAI%20Brochura.pdf](http://www.sg.mai.gov.pt/sgmai_LeftMenuBottom/SGMAI%20Brochura.pdf); Portugal National Programme AMIF, <http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222893/FAMI+Programa+Nacional+4.3.pdf/fb1789e6-a885-4ce9-ba00-ab64e24c5343>, accessed 3/IV/2017.

<sup>79</sup> Comission State of play, 7/IV/2017, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

<sup>80</sup> «Decisao da Comissao de 19/III/2015 que aprova o programa nacional de Portugal com vista a receber apoio financeiro do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração para o período 2014-2020», [http://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FAMI/Documents/DecisaoC3%A3o\\_C\\_2015\\_1698\\_FAMI.pdf](http://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FAMI/Documents/DecisaoC3%A3o_C_2015_1698_FAMI.pdf).

<sup>75</sup> «OECD country notes of the International Migration outlook 2016», accessed April 2017, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/portugal\\_migr\\_outlook-2016-35-en#.W0tWjql7ldU#page1v](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2016/portugal_migr_outlook-2016-35-en#.W0tWjql7ldU#page1v), p. 292.

<sup>76</sup> Third Strategic Plan, reference footnote 68.

municipalities in integration policies (local integration plans).

The economic crisis significantly changed the migration trend from the beginning of the Millennium. The need to balance decreased outflows and increases inflows gave rise to a new policy focus. The integration dimension of these policies was kept at the centre of policy concerns in both cases. There is no systematic impact evaluation (at least from authors knowledge) of the remaining measures connected to M&D to attract migrants nor to the commitment to assure migration management.

In short, the changing trends in emigration/immigration had an obvious impact on successive migration policy responses, but did not change Portugal's core values and its consistently positive approach to migration over the past 30 years, based on the principles of interculturalism and integration. This is also reflected in the country's foreign policy priorities.

### 3.2. The external dimension of Portugal's migration policy: following the course set by the EU

Portuguese foreign policy traditionally lies upon two main priority axes: commitment with the EU project and the country's privileged historic relations with the PALOP. The first translates into a positive engagement with the European project, with Portugal always choosing to be at the forefront of EU integration projects (Schengen, Euro and JHA policies). The country's privileged relations with the PALOP is a constitutional imperative: «Portugal maintains privileged ties of friendship and cooperation with Portuguese-speaking countries» (Article 7 n.4)<sup>81</sup>. Seven of the top-10 Portuguese ODA recipients are CPLP countries that account for 94%

<sup>81</sup> English version at <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf> (accessed April 2017).

of the total bilateral share according to the OECD's 2016 Development cooperation peer review.

The link between these axes and the EU's external policy agenda became especially visible during the Portuguese Presidencies of the Council of Ministers of the EU (1992, 2000 and 2007). For small countries, these moments are unique opportunities not only to promote their internal agendas at the EU level but also to influence the Union's general destiny. The diplomatic and political commitment to the EU's enlargement of its relations with Brazil, the African Union were largely due to the Portuguese vision and diplomatic capacity<sup>82</sup>.

The Presidency of the Council in the second semester of 2007 was particularly relevant in this regard. Most of Portugal's political priorities were to do with EU external action (Treaty of Lisbon, EU-Africa and Brazil summits). The country's ability to influence the EU agenda was included among the others relating to administrative issues, negotiations and leadership<sup>83</sup> inherited from the previous Presidencies.

The Barroso Commission considered EU-Africa relations of its external priorities and the country fully embraced it<sup>84</sup> by holding Second EU-Africa Summit on 8-9 December. In the words of the former President of the Commission, «none of the former seven presidencies of the Council of the EU wanted to include it [EU-Africa Summit] as a priority. It was only with the Portuguese Presidency that that task was possible»<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> GASPAR (2001).

<sup>83</sup> TEIXEIRA Et HERMENEGILDO [2015] and inter views to Portuguese senior officials carried out in April 2017.

<sup>84</sup> The same compromise was present in the Portuguese Presidency of the Council of 2000. Among other initiatives, boosting the EU-Africa agenda and offering to host the second Europe-Africa Summit in Lisbon during the Greek Presidency in 2003 (point 78 of the EU council conclusions) (Council of the European Union-Europa.eu, accessed April 2017).

<sup>85</sup> Interview of the President of the Commission, Durão BARROSO, in Expresso, 9/XII/2017, accessed March 2017 (<http://>

As a starting point, the development-aid-centred approach was abandoned and a more egalitarian-based partnership was pursued. Portugal's image as a reliable diplomatic operator and its known ability to build a consensus enabled the adoption of a comprehensive outcome<sup>86</sup>. The declaration and action plan included common principles and governance rules for dialogue, the so called ministerial policy troikas. The objective was to create a platform for multilayer political dialogue between the two regions on the major issues of the global agenda (migration, climate change, energy, etc.)<sup>87</sup>.

Migration was one of the most pressing topics on the agenda and the Summit's commitment followed the generally optimistic approach of the period, the so-called «win-win-win» target for origin and destination countries and the migrants themselves. The outcome also followed the typically associated M&D nexus policies (circular, other temporary migration mechanisms or remissions) that had been included on the EU agenda by means of the Programme of The Hague and other implementing initiatives such as the GAM and the Commission Communication of 16 May on circular migration referred to above.

Included in the Portuguese Presidency's priorities was also the enlargement of the GAM to the neighbouring eastern and south-eastern regions. The approval by the Council of the first Euromed ministerial meeting on migration and the two mobility partnership pilot projects with Moldova and Cape Verde during the Portuguese Presidency testify to this commitment.

---

[expresso.sapo.pt/dossies/dossiest\\_atualidade/CimeiraU-Efrica/presidencia-portuguesa-teve-dois-sucessos-mar-cantes=f188703](http://expresso.sapo.pt/dossies/dossiest_atualidade/CimeiraU-Efrica/presidencia-portuguesa-teve-dois-sucessos-mar-cantes=f188703), author's free translation).

<sup>86</sup> Germany, France and Spain, on the EU side, and Egypt, Nigeria and South Africa were amongst the most enthusiastic partners that helped to achieve these results.

<sup>87</sup> «The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy», 9/XII/20017, [http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf).

The Council's criteria to choose the GAM's partner-third-countries are not expressly defined. A pragmatic approach<sup>88</sup> seems to have guided both the Council's and the Member States' decisions to join this mixed competence (non-binding) joint-declarations.

From an EU perspective, considerations about third-party size, emigrant population or illegal immigration rates in the EU can be elements to take into consideration. Moldova sits on the EU's eastern migration route and is one of the poorest countries in Europe, highly dependent on remittances. Cape Verde is a high-emigration country on the West-African migration route. Other geopolitical imperatives such as the «compensatory» rationale between Southern and Central-Eastern Member States that favour respectively the Southern and Eastern European Neighbouring Policy (ENP) partnerships<sup>89</sup> could also have played a role. Cape Verde does not fit into this later logic (as it does not belong to the ENP), but the country's migratory profile, small size and stable and traditionally cooperative institutional framework favouring quick results, with only a modest legal migration engagement from Member States, could also have been among the considerations.

From a domestic perspective, the EU's external dimension can also have been an important factor in promoting national preferences<sup>90</sup>, particularly in voluntary and soft law instruments like the MPs. In both initial pilot projects, Portugal had justified interests to join. Cape Verde is a PALOP country with obvious historical and cooperation links. It is also one of the most characteristic foreign resident communities, with a deeply rooted diaspora in Portugal. Moldova was among the «newcomers» of the Millennium, and in 2003-07 was among the three most important na-

---

<sup>88</sup> BROZKA ET PAULHART [2015].

<sup>89</sup> PARKES [2009].

<sup>90</sup> RESLOW [2012]: some member states (Austria and initially the Netherlands) opposed the MP approach because it contradicts national migration policy.

ationalities as regards residence permit-holders<sup>91</sup>.

The most significant Portuguese offer to the MP from the M&D perspective in Cape Verde was the *Centro de Apoio à Migração no País de Origem* –or CAMPO, which among other objectives promoted returning policies with the engagement of the Diasporas– and the Common Visa Application Centre for visa facilitation. Both projects had already been envisaged and included and enlarged by means of the MP. In Moldova<sup>92</sup> an agreement on social security benefit transfers and a multilateral agreement on temporary migration was also signed.

Of the nine existing MPs, Portugal joined those with Tunisia, Jordan and Morocco. Unlike the pilot projects with Cape Verde and Moldova, there are no obvious migration-related links justifying these decisions but they can be seen as part of the recent foreign policy priority of establishing closer relations with North African countries. Portugal's geostrategic position and a preventive concern for migration and secondary moves mostly from Morocco and Tunisia could justify the decision. In the case of Jordan, in addition to these reasons, the good level of bilateral cooperation in existence –which can be boosted at the EU level– also justify the decision<sup>93</sup>.

At the EU and Member State levels the outcomes of these MPs are neither consistently nor systematically assessed, especially on issues related to M&D where results tend to be modest. In the same way, Portugal's particular engagement with the external dimension of the EU's migration policy seems to have focused more on pursuing general po-

litical principles directed at fostering positive and inclusive views of international migration than on promoting co-responsibility with partners in combination with advancing its own national interests<sup>94</sup>.

### 3.3. Following the same course: policy considerations on the current EU policy and beyond

Benefitting from a broad political consensus on migration policies, Portugal has maintained a consistently positive commitment to EU policies, including those on asylum, migration and borders. The changing trends in Portugal's migration scenarios over the years of crisis from 2008 onwards, has not affected its approach to the issue. In this regard, it is worth quoting the political statement of the 2015-20 Strategic Migration Plan: «Portugal must assert its open policy to legal migration and be alert of new migration flows. This vision opposes the vision of Europe as a Fortress, which does not work and is doomed to failure»<sup>95</sup>.

Some policy actions can illustrate the approach<sup>96</sup>. In border controls, Portugal pioneered the pilot-test of the «Smart Borders» package and took part in all Frontex and EASO operations and expert-calls related to hotspots. At the external dimension dialogues it engaged with the Morocco, Tunisia and Jordan MPs in institutional capacity building, integration and legal migration or border management. It also co-chaired with Mali the Rabat process steering committee and approved the Porto Monitoring Plan for this project. The country also sent Immigration liaison officers to several African countries (Angola, Cape Verde, Guinea Bissau and Senegal).

<sup>91</sup> For both countries see data from the Immigration and Border Service (SEF in the Portuguese acronym) statistical reports of the referred years at <http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>.

<sup>92</sup> Moldova's first evaluation (<http://www.mfa.gov.md/img/docs/eu-moldova-mobility-partnership-evaluation.pdf>).

<sup>93</sup> Information provided by a senior official during interviews held in April 2017.

<sup>94</sup> Similar conclusion in Reslaw [2012].

<sup>95</sup> Reference in footnote 76.

<sup>96</sup> Report on migration, borders and asylum of 2015 of the SEF, accessed in April 2017 ([http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2015.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2015.pdf)).



Fulfilling its EU commitments, the country contributed €200,000 to the EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, assigned €450,000 to the Emergency trust fund for Africa<sup>97</sup> and joined a consortium programme –GAR-SI-SAHEL (*Groupes d'Action Rapides, Surveillance et Intervention au Sahel*)– headed by Spain under the latter fund<sup>98</sup>.

Recently there has been a special political focus on solidarity. The obligations regarding the relocation and resettlement of refugees from Italy and Greece and Portugal<sup>99</sup> are directly managed from the Prime Minister's office, thus showing its political relevance on the Portuguese agenda<sup>100</sup>.

It's too soon to evaluate the impact of the EU's new approach to the external dimension of migration. The result will, as usual, depend on the Member States level of commitment. Although not a country of destination as regards current migratory routes, the consistent Portuguese commitment to the EU project, its know-how in technological border management, recognised expertise in implementing integration policies and long and deep-seated links with African countries –mostly the PALOP– can be valuable assets to take into consideration in these currently challenging times for EU integration.

Nevertheless, there are certain constraints that should not be ignored. Presenting or joining MPFs or other cooperation projects requires considerable additional political and operational efforts from national structures, burdened with limited resources. If Portugal

is able to reduce the gap between its political will and practical operational constraints it could help to promote «win-win-win» situations. The focus on joining instead of leading projects, clustering the most valuable assets related to integration policies or technological border management can be valuable offers to help shape the new MPF. Additionally, following recent Commission decisions, diplomatic engagement can help to broaden the MPFs' scope to other relevant countries such as Cape Verde or Guinea Bissau.

#### 4. CONCLUSIONS

There are two opposing policy approaches in tackling migration transnationalism in the globalised world that are being followed at the national, regional and global levels. One secures the homogeneity of the nation-state while the other engages in policies to assimilate globalised mobility and integrate multiculturalism. Like a pendulum, to borrow Hans's expression<sup>101</sup>, the history of the EU's migration integration policies is one of the most perfect examples of swinging from one to the other, with Member States as the main driving forces.

Despite several decades of institutional integration since Maastricht, the EU's migration policies swing back and forth impelled by successive periods of optimism and pessimism and intermittent crises that foster a sense of urgency and lead to short-sighted policy actions.

The trend towards an increasing «Europeanisation» was favoured by the golden decade of Amsterdam JHA integration policies and strategic plans. The Millennium's global optimistic atmosphere to migration's positive social, economic and cultural benefits for both origin and destination countries contributed to jettisoning the so-called migration «root causes» approach whereby development aid

<sup>97</sup> EU Member State and donor's individual pledges and contributions, as of 1/III/2017, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pledges\\_contributions\\_eu\\_ms\\_and\\_other\\_donors\\_01\\_03\\_17.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pledges_contributions_eu_ms_and_other_donors_01_03_17.pdf).

<sup>98</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eu-tf-sah-reg-2016\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eu-tf-sah-reg-2016_fr.pdf).

<sup>99</sup> Ninth Commission's report on relocation and resettlement, of 8/II/2017 ([https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208\\_ninth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170208_ninth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf)).

<sup>100</sup> Interview with a senior Portuguese official, May 2017.

<sup>101</sup> HANS [2012].



was used to prevent flows by tackling social and economic migration push factors.

The GAM landmarked this change. The EU's external dimension of migration was elevated to «a central element of the EU's relations with a broad range of targeted neighbouring and African countries». This remarkable innovation that combined preventive and migration control measures with a set of cooperation tools like the MPs and other bilateral and regional dialogues connected socio-economic aspects of migration and economic development. This agenda was further enhanced in the aftermath of the first irregular flows arriving to the EU shores through Spain in 2005-2006.

In the second decade of the Millennium, the Arab spring and the Lampedusa crisis exposed the long lasting structural and institutional shortfalls of the EU's external migration dimension and its infirmed tangible results. Following the spirit of EU-Africa Lisbon summit and boosted by the Emergency Trust Fund of up to 1.8 billion, La Valletta agreement in 2015 updated a challenging global approach of dialogues with Africa.

However, the unprecedented magnitude of the humanitarian crisis in Syrian and the massive mixed inflows from the central Mediterranean route, through Libya, winded back the EU's policies to an emergency mode. The focuses on bilateral agreements with targeted origin and transit third countries to prevent and secure flows in short deadlines regain political *momentum* as well as the pressure for «negative conditionality».

Nevertheless, the institutional framework established by the Treaty of Lisbon is here waiting to be fully embraced. The exclusive bilateral preventive focus can be balanced out with a fully comprehensive EU migratory management that also includes legal migration and integration policies. The MPFs are not new concepts. To some extent they reflect previous MPs under the GAAM. Despite well-founded criticism, this new EU migration

milestone might also be an opportunity to reshape an integrated and coherent approach to Africa that goes beyond the GAAM. Unlike previous migration pressures, the magnitude and continuity of the flows to the EU's shores require a new collective and coordinated response. The flexibility and openness of the MPFs, the emphasis on EEAS coordination and the call for workable common collective action with Member States can boost the knowledge and experience on each side needs and gradually help cement long-term cooperation mechanisms with EU's country partners.

For the moment, Migration is more a source of division than unity. However, the swing of the pendulum can again reverse to assimilate globalised mobility and integrate multiculturalism. In such a particularly uncertain moment for the EU's future, attention should be paid to all Member States and to the EU's assets and added values if those policies are to be made successful.

For the time being, Portugal is not the destination of current migratory routes. However, the country's extensive external EU border, its consistent commitment to EU integration processes, particularly to Schengen and migration policies, its migration and cooperation links with Africa, especially with PALOP countries, can be valuable assets to be put at the service of EU policies, as it was during the global migration's optimistic phase of the first decade of the Millennium.

Successive Portuguese governments since the first institutionalization of the migration policies have benefited from broad, consistent political and social consensus on open, humanistic and integration migration policies, based on the principle of multiculturalism. This approach to migration has not changed with the effect of the various migration patterns changes, with negative net migration values and the impact of the financial crisis. The consistently balanced policy approach to developing inflow and border management controls with integration policies can be valuable good practices

to take into account. If the country manages to bridge the gap between political will and internal operational constraints and cluster its added values, «win-win-win» situations with tangible results can be a viable possibility. For the time being, expectations on the country's performance remain high.

## ACKNOWLEDGEMENTS

I am particularly indebted to Portuguese senior government officials from the Portuguese Interior Ministry, the Camões Institute, the High Commission for Migration and to former and current diplomats in the Portuguese permanent representation in Brussels for sharing their time, knowledge and documentation.

## BIBLIOGRAPHY

- CARDOSO, F.J.; P.M. FERREIRA & FERREIRA FARIA (2015), «O papel de Portugal na arquitectura global do desenvolvimento: opções para o futuro da cooperação portuguesa», November.
- CARRERA, Sergio (2007). «Building a Common Policy on Labour Immigration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?», Centre for European Policy Studies, Working Document nr 256, 2007, <https://www.ceps.eu/publications/building-common-policy-labour-immigration-towards-comprehensive-and-global-approach-eu>.
- CASSARINO, Jean-Pierre, & Sandra LAVENEX (2012). «EU Migration Governance in the Mediterranean Region: The Promise of (Balanced Partnership?», in *IEMed Mediterranean Yearbook*, 9, 284-288, accessed March 2017, <http://hdl.handle.net/1814/24377>.
- CASSARINO, Jean-Pierre (2009). «EU Mobility Partnerships : Expression of a New Compromise», Mobility Policy Institute, 15/IX/2009, accessed December 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/eu-mobility-partnerships-expression-new-compromise>.
- CHETAIL, Vincent (2011). «La dialectique migration et développement dans la politique de l'Union européenne à l'égard des pays tiers: paradigmes et paradoxes du dialogue Nord-Sud», in M. Maes, M.-C. Foblets & P. de Bruycker (Eds.), *Les dimensions externes de la politique d'asile et d'immigration de l'Union européenne*, Bruylant, Brussels, p. 521-552.
- CHOU, M.H. (2006). «EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?», Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper nr 37, University of Oxford, [https://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2006-037-Meng-Hsuan\\_EU\\_Migration-Development\\_Nexus.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2006-037-Meng-Hsuan_EU_Migration-Development_Nexus.pdf).
- COLLETT, Elizabeth (2007). «The “Global Approach to Migration”: rhetoric or reality?», EPC, Policy Brief, November, [http://www.epc.eu/documents/uploads/339002765\\_Global%20Approach%20to%20Migration.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/339002765_Global%20Approach%20to%20Migration.pdf).
- CRUZ BEJA ORRICO HORTA, Ana Paula & Maria Paula GONÇALVES DE OLIVEIRA (2014). «Integration policies: Portugal country report», Interact Research Report, Country Reports, nr 2014/18, accessed April 2017, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32659>.
- FERREIRA, S. & T. RODRIGUES (2013). «A Península Ibérica. Migrações e Contextos Securitários», *Revista de Ciências Militares*, vol. I, nr 2, November, p. 87-111, [http://www.iesm.pt/s/index.php?option=com\\_content&view=article&id=719&Itemid=164](http://www.iesm.pt/s/index.php?option=com_content&view=article&id=719&Itemid=164).
- GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca & Elena SÁNCHEZ MONTIJANO (2017). «El Acuerdo UE-Turquía un año después. Mucho más que externalización», CIDOB Opinión, nr 473, April, accessed April 2017, [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/europa/el\\_acuerdo\\_ue\\_turquia\\_un\\_ano\\_despues\\_mucho\\_mas\\_que\\_externalizacion](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion).
- GASPAR, Carlos (2011). «Portugal, a Espanha e o futuro das relações bilaterais», in Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia (coord. de Teresa Ferreira Lopes e Rafael García Pérez), Parede, Tribuna da História, p. 145-162.
- HAAS, Hein DE (2012). «The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy», *International Migration*, vol. 50, nr 3.
- LEHNEU, Stefan (2016). «Upgrading the EU's Migration Partnerships», Carnegie Europe, 21/XI/2016, accessed December 2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/11/21/upgrading-eu-s-migration-partnerships-pub-66209>.
- LISA, Patrícia (2016). «The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the details», Expert Comment, nr 15/2016, Elcano Royal Institute, 8/IV/2016, accessed April 2017, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/europa/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis).

- LOPES, Carlos (2014). «Portugal's Policy on Immigrant Integration, a success story?», EU Migration Policy, Working Paper nr 6, Bridging Europe 2014, accessed February 2017, [http://www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/working\\_paper\\_on\\_portugal\\_immigration\\_policy\\_carloslopes\\_august.pdf](http://www.bridgingeurope.net/uploads/8/1/7/1/8171506/working_paper_on_portugal_immigration_policy_carloslopes_august.pdf).
- PARKS, Roderick (2009). «EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?», *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, p. 327-345.
- PASTORE, Ferruccio (2003). «More development for less migration or better migration for more development? Shifting Priorities in the European Debate», *Migration Europa*, Special Issue, Cespi, December.
- PEERS, Steve (2016). «EU Justice and Home Affairs Law», vol. I, fourth edition, Oxford EU Law library.
- RESLOW, Natasja (2012). «Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships», *Journal of European Integration*, vol. 34, p. 223-239, accessed March 2017, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2011.584346>.
- SOUSA, CONSTANÇA Urbano DE (2011). «Le partenariat pour la mobilité: un instrument de l'approche globale en matière d'immigration», in M. Maes, M.C. Foblets, P. de Bruycker, D. Vanheule & J. Wouters (Eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy / Dimensions Externes du Droit et de la Politique d'Immigration et d'Asile de l'UE*, Bruylant, Brussels, 2011, pp. 343-358.
- Severiano TEIXEIRA, Nuno & Reinaldo HERMENEGILDO SARAIVA (2015). «As presidências portuguesas da União Europeia, Portugal-Europa 30 anos», *Relações Internacionais*, December, accessed December 2016, <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n48/n48a05.pdf>.
- TOYGÜR, İlke & Bianca BENVENUTI (2017). «One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees», ARI nr 21/2017, Elcano Royal Institute, 21/III/2017, accessed April 2017.
- VIMONT, Pierre (2016). «Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap», Carnegie Europe, 12/IX/2016, accessed September 2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/09/12/migration-in-europe-bridging-solidarity-gap-pub-64546>.

**ABSTRACT** The external dimension of migration is at the top of the EU agenda and fuels growing differences between Member states on the future path of the so-called migration development nexus. In the actual context of uncertainty of the EU's future integration process, it is crucial than ever to understand and map Member States positions in order to build consistent political solutions.

The object of this article is to offer some guidelines on the Portuguese possible contribution to build the EU's response to the external dimension of its migration policy in the current context. An overview of Portugal's migratory profile and policies at the internal and external levels over the past 30 years help to explain the country's policy choices at the EU level.

To understand this approach, we first examine the evolution of migration policies at the EU level, from their first institutionalisation with the Maastricht Treaty and the Amsterdam policy action plans to the new policy strategy of the Migration Framework Partnerships and the possibilities offered by the institutional coordinating framework provided by the Treaty of Lisbon.

The successive Treaty amendments and the subsequent supporting conceptual and operational instruments greatly affected the evolution of the EU's external migration policy. The first milestone from the Tampere period was characterised by the «root causes» approach, whereby the Migration and Development nexus was perceived as an inversely proportional cause-effect. That meant more development (closer economic cooperation, trade expansion, development assistance and conflict prevention) to reduce the underlying causes of migration flows. The Amsterdam and The Hague Programme period benefited from the optimistically positive Millennium «Copernican revolution» on migration. It started to be perceived as an economic and social pull factor which also influenced the EU's new strategic milestone of the external dimension of migration, the Global Approach to Migration and the Mobility Partnerships. Finally, the actual EU's migration strategy of cooperation with strategic third countries on the bases of the Migration Framework Partnerships which are based on an exclusive bilateral focus on return policies, consign comprehensive regional initiatives, such as Valletta, to oblivion and undermines the opportunities provided by the Treaty of Lisbon on the EU's enhanced coordination and integration stance.

Despite almost 20 years of common migration, asylum and border management policies, the Member States' persistent unwillingness to give up sovereign prerogatives in such highly sensitive issues is common knowledge. Even within the EU's limited power to act, the link between the internal and external dimension of such complex and multilayered policies has suffered from Member States' lack of interest in engaging in meaningful coordinated action in their relations with third countries, through EU channels.

Additionally, the sense of urgency driving to short term policy-oriented results –that always characterised the EU's policy options– explain the often criticised imbalance between migration flow management and legal migration policies in the approach to third countries. Favouring bilateral, tailor-made cooperation agreements (mobility partnerships and mobility packages) in detriment of long-term comprehensive policies in line with Lisbon's EU-Africa Summit or the Valletta are the trademark that has been repeated over the past couple of years.

Migration and development links appear in this context, as the initiatives on legal migration and mobility mostly include cooperation goals. Their object was to implement development models to benefit migratory countries of origin or transit. If pressures

to achieve quick tangible results on border management combine with long-term development aid goals, the so-called incentives (compensatory measures) assume a central place in the debate and can undermine the latter.

The debate on the New European Consensus on Development, to be approved by the EU Council in June, and the report on the outcomes of the Mobility Partnership Framework foreseen for the same Council will certainly be a challenging moment to assure coherence between the two worlds.

The fulfilment of this imminent challenge, as always, should seek to combine, balance and articulate meaningful actions between the EU, Member States and third country interests. As always, the political and operational engagement from Member States is a central part of the triangle.

The Portuguese bilateral experience with Africa, the traditional wide political consensus both in internal and external migration policies in favour of positive, personalist, open and integrating policies have been consistently developed at the national level and mirrored the country's position at the EU level.

This policy approach did not change with the significant challenges brought about by the crisis in 2008-15. The country's policy priorities remain the same while incorporating new dimensions to attract its own nationals and new immigrants. The focus on integration policies in both cases was preserved, but a new focus was also included. The solidarity principle was renewed and became reinforced in Portugal's political priorities. The country's commitment to complying with the EU's decision to relocate refugees from Italy and Greece was assumed at the highest political level.

Although not in the frontline of migration routes, the consistent balancing approach between flow management, border control and integration policies can be valuable assets to deal with migratory pressures in the current EU context, as they were in 2007 during the optimistic millennium phase.

Portugal's political commitment to the EU project can be boosted even further if the country manages to reduce the gap between its favourable political will and its internal operational constraints. The focus on clustered cooperation in areas where the country has a proved added value, such as integration policies or technological border management can be a good offer to EU cooperation within the Migration Framework Partnerships. Likewise, its renowned diplomatic capacities on consensus building can also be an important asset to cope with the EEAS's call for collective action as well as for the progressive enlargement of eligible countries, following the Commission's recent decision to extend it to Côte d'Ivoire, Ghana and Guinea.

The theoretical elements and historical context of the EU's external dimension of migration and its reflection on Portuguese policies are informed by the existing literature listed in the bibliographical references. The material covering the EU's and Portugal's political priorities is also complemented with official institutional documents from the EU, Portugal and other relevant international organisations such the UN and the Council of Europe (as primary sources) referred in the footnotes. The official documents serve to incorporate an adequate understanding of the evolution and changing trends of the migration processes in both contexts. The Interviews help to contextualise the official documentation and to add the essential political background that helped to build an insightful and critical view to draw conclusions. The interviews to policy makers, diplomats and high-ranking officials from both Portugal and EU institutions were conducted from March to April of 2017.

**Key words:** EU migration policy, external dimension of migration, GAMM; Mobility Partnerships, Portugal.

**RESUMEN**

La dimensión externa de la migración se encuentra entre los temas prioritarios de la agenda de la UE y aviva las diferencias cada vez mayores entre los estados miembro en cuanto a la vía futura del denominado nexo entre migración y desarrollo. En el con-texto real de incertidumbre sobre el proceso de integración futuro de la UE, más que nunca resulta crucial comprender y trazar el mapa de las posiciones de los estados miembro para elaborar soluciones políticas coherentes.

El objetivo de este artículo es ofrecer algunas directrices sobre la posible contribución de Portugal en la elaboración de la respuesta de la UE ante la dimensión externa de su política de migración en el contexto actual. Si analizamos la perspectiva global del perfil migratorio de Portugal y las políticas internas y externas en los últimos 30 años, podremos comprender los motivos de la elección de las políticas del país a nivel de la UE.

Para comprender este enfoque, en primer lugar examinamos la evolución de las políticas migratorias en la UE, desde su primera fase de institucionalización con el Tratado de Maastricht y los planes de acción políticos de Ámsterdam hasta la nueva estrategia política del Marco de Asociación sobre la Migración y las opciones ofrecidas por el marco de coordinación institucional que proporciona el Tratado de Lisboa.

Las sucesivas enmiendas al Tratado y los posteriores instrumentos de apoyo conceptual y operativo tuvieron un enorme impacto sobre la evolución de la política de migración externa de la UE. El primer hito del período Tampere se caracterizó por su enfoque en las causas «raíz», según las cuales el nexo entre migración y desarrollo se percibía como una relación causa-efecto inversamente proporcional. Lo cual significaba que era necesario más desarrollo (una cooperación económica más estrecha, expansión comercial, ayuda al desarrollo y prevención de conflictos) para reducir las causas subyacentes de los flujos migratorios. El período del Programa de Ámsterdam y La Haya se benefició de la denominada y muy positiva «revolución copernicana» del milenio sobre migración. Se comenzó a percibir como un factor de atracción económica y social que tuvo influencia sobre el nuevo reto estratégico de la UE en cuanto a la dimensión externa de la migración, el Enfoque Global de la Migración y las Asociaciones de Movilidad. Finalmente, la estrategia real de cooperación sobre la migración en la UE con terceros países estratégicos en base al Marco de Asociación sobre la Migración, que está fundamentado en un enfoque exclusivo bilateral sobre las políticas de retorno, relega al olvido a las iniciativas regionales de conjunto, como Valletta, y mina las oportunidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa sobre la postura mejorada de coordinación e integración de la UE.

A pesar del período de 20 años de migración común, asilo y políticas de gestión de fronte-ras, la falta persistente de disposición de los estados miembro para abandonar las prerrogativas soberanas en unos temas tan sensibles es un hecho bien sabido por todo el mundo. Incluso dentro del poder limitado de la UE para actuar, el enlace entre la dimensión interna y externa de tales políticas complejas y con múltiples facetas ha padecido una falta de interés por parte de los Estados Miembro en cuanto a su implicación en acciones coordinadas significativas en sus relaciones con terceros países a través de los canales de la UE.

Además, el sentido de urgencia que conduce a resultados orientados a políticas a corto plazo (las cuales siempre han caracterizado a las opciones políticas de la UE) explica el tan frecuentemente criticado desequilibrio entre la gestión del flujo de migraciones y las políticas de migración en su enfoque sobre terceros países. Favorecer los acuerdos de cooperación bilateral, hechos a medida (asociación de movilidad y paquetes de movilidad) en detrimento de las políticas globales a largo plazo en línea con la Cumbre UE-África de Lisboa o la de Valletta ha representado el sello característico que se ha repetido en el último par de años.



Los enlaces entre migración y desarrollo aparecen en este contexto, debido a que las iniciativas sobre la migración legal y la movilidad incluyen mayoritariamente objetivos de cooperación. Su objeto fue implementar modelos de desarrollo para beneficiar a los países de origen o tránsito de la migración. Si las presiones por lograr resultados rápidos y tangibles en cuanto a la gestión de las fronteras se combinan con objetivos de ayuda al desarrollo a largo plazo, los denominados incentivos (medidas compensatorias) se sitúan en el punto central del debate y pueden debilitar a estos últimos.

El debate sobre el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, que se aprobará en junio por parte del Consejo Europeo y el informe sobre los resultados del Marco de Asociación de Movilidad, previsto por el mismo Consejo, representará realmente un momento de desafío para asegurar la coherencia entre ambos mundos.

El cumplimiento de este reto inminente, como siempre, debería tratar de combinar, equilibrar y articular acciones significativas entre la UE, los Estados Miembro y los intereses de terceros países. Como siempre, el compromiso político y operativo de los Estados Miembro es una parte central dentro del triángulo.

La experiencia bilateral de Portugal con África, el amplio consenso político tradicional tanto en las políticas de migración internas y externas en favor de políticas positivas, personalistas, abiertas e integradoras han sido desarrolladas de forma sistemática a nivel nacional y han servido para reflejar la posición del país a nivel de la UE.

Este enfoque político no varió con los importantes retos que provocó la crisis en el período 2008-2015. Las prioridades políticas del país siguen siendo las mismas al tiempo que incorporan nuevas dimensiones para atraer a sus propios ciudadanos y a los nuevos inmigrantes. En ambos casos se mantuvo el enfoque sobre las políticas de integración, pero también se incluyó un nuevo punto de vista. El principio de solidaridad se renovó y resultó reforzado en las prioridades políticas de Portugal. El compromiso del país para acatar la decisión de la UE para realojar a los refugiados de Italia y Grecia se asumió al más alto nivel político.

A pesar de no encontrarse en primera línea en las rutas de inmigración, el equilibrado y constante enfoque entre la gestión de flujos, el control de fronteras y las políticas de integración pueden considerarse de gran valor para gestionar la presión migratoria en el contexto actual de la UE, como lo fueron en 2007 durante la fase optimista del milenio.

El compromiso político de Portugal en el proyecto de la UE podría verse potenciado aún más si el país pudiera reducir el espacio que separa su voluntad política favorable de sus limitaciones operativas internas. El enfoque sobre la cooperación agrupada en áreas donde el país cuenta con un valor añadido probado, como las políticas de integración o la gestión tecnológica de las fronteras, puede representar una buena oferta para la cooperación con la UE dentro del Marco de Asociación sobre la Migración. De igual forma, su reconocida capacidad diplomática sobre la construcción de consenso puede suponer también una importante baza para gestionar la demanda del Servicio Europeo de Acción Exterior (según sus siglas en inglés EEAS) para una acción conjunta, así como para la progresiva ampliación de países candidatos, según la reciente decisión de la Comisión para ampliarlo a Costa de Mar-fil, Ghana y Guinea.

Los elementos teóricos y el contexto histórico de la dimensión externa de la UE sobre la migración y su reflejo en las políticas de Portugal se recogen en las referencias bibliográficas del artículo. El material que trata sobre las prioridades políticas de la UE y Portugal se complementa también con documentos institucionales oficiales de la UE, Portugal y otros organismos internacionales relevantes, como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa (como fuentes primarias) que aparecen en las notas al pie. Los documentos oficiales sirven para comprender adecuadamente la evolución y las

tendencias cambiantes de los procesos de migración en ambos contextos. Las entrevistas sirven para contextualizar la documentación oficial y añadir el trasfondo político esencial que aporta un punto de vista revelador y crítico con objeto de sacar conclusiones. Las entrevistas a los legisladores, diplomáticos y oficiales de alto rango tanto de Portugal como de las instituciones europeas se realizaron entre marzo y abril de 2017.

**Palabras clave:** Política de migración de la UE, dimensión externa de la migración, GAMM, acuerdos de movilidad, Portugal.



MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

## II. Documentos



# Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017. Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular

## General Assembly Resolution 71/280 of 6 April 2017. Modalities for the intergovernmental negotiations of the global compact for safe, orderly and regular migration

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 71/1, de 19 septiembre de 2016, titulada «Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes», y la puesta en marcha de un proceso de negociaciones intergubernamentales conducente a la aprobación de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en una conferencia intergubernamental que se celebrará en 2018, así como su decisión de trabajar con miras a la aprobación en 2018 de un pacto mundial sobre los refugiados, y observando que los dos procesos son separados, distintos e independientes,

*Recordando también* que el pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular establecería una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, sería una contribución importante a la gobernanza mundial y mejoraría la

coordinación en lo que concierne a la migración internacional, ofrecería un marco para la cooperación internacional amplia respecto de los migrantes y la movilidad humana, abordaría todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros, seguiría la senda marcada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>1</sup> y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo<sup>2</sup> y se basaría en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, aprobada en octubre de 2013<sup>3</sup>,

*Acogiendo con beneplácito* el acuerdo para estrechar la relación jurídica y de trabajo entre las Naciones Unidas y la Organización

<sup>1</sup> Resolución 70/1.

<sup>2</sup> Resolución 69/313, anexo.

<sup>3</sup> Resolución 68/4.



Internacional para las Migraciones, en su calidad de organización conexas, que sus Estados miembros consideran el organismo principal a escala mundial en el ámbito de la migración<sup>4</sup>, y subrayando su importante función en la prestación de servicios de manera conjunta a las negociaciones mediante los conocimientos técnicos y normativos necesarios, a fin de conducir a la adopción del pacto mundial,

*Tomando nota* de la intención del Secretario General de recomendar la creación de un Representante Especial del Secretario General para la Migración Internacional, según lo comunicado en su carta de fecha 21 de diciembre de 2016,

1. *Decide* que la conferencia intergubernamental para aprobar un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular:

a) Se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, inmediatamente antes de la apertura del debate general del septuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, a menos que se acuerde otra cosa;

b) Se celebrará al nivel político más alto posible, incluidos Jefes de Estado o de Gobierno;

c) Resultará en un documento final negociado y convenido a nivel intergubernamental, titulado «Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular», cuyo alcance se define en el anexo II de su resolución 71/1;

d) Resultará también en resúmenes de las sesiones plenarias y otras deliberaciones de la conferencia, que se incluirán en el informe de la conferencia;

2. *Subraya* que el documento final que se aprobará en la conferencia intergubernamental podrá incluir los siguientes componentes principales: compromisos viables, medios de ejecución y un marco de seguimiento y examen de la aplicación;

3. *Decide* que la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio estarán abiertos a la participación de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a todos los miembros de los organismos especializados que participen en calidad de observadores en la Asamblea General;

4. *Invita* a las organizaciones intergubernamentales y otras entidades que hayan recibido una invitación permanente para participar como observadores en la labor de la Asamblea General y los órganos y organizaciones de las Naciones Unidas a que participen como observadores en la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio;

5. *Solicita* al Presidente de la Asamblea General que nombre dos cofacilitadores para dirigir las consultas y negociaciones intergubernamentales sobre cuestiones relacionadas con el pacto mundial, la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio, en reuniones periódicas de coordinación y consulta con todos los Estados Miembros y los grupos regionales, y subraya que las consultas y las negociaciones deben ser abiertas, transparentes e inclusivas a fin de promover y fortalecer la implicación de los Estados Miembros;

6. *Reitera* la importancia de que todos los interesados pertinentes, entre ellos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas, los parlamentos, las comunidades de la diáspora y las organizaciones de migrantes participen efectivamente en la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio, e:

a) Invita a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a que se inscriban en la Secretaría para participar en la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio;

b) Solicita al Presidente de la Asamblea General que elabore una lista de otros representantes pertinentes de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la

<sup>4</sup> Resolución 70/296.

sociedad civil, las instituciones académicas, el sector privado, las comunidades de la diáspora y las organizaciones de migrantes que corresponda que podrían asistir al proceso preparatorio y participar en él, teniendo en cuenta los principios de la transparencia y de la representación geográfica equitativa y considerando debidamente la participación significativa de las mujeres, y que presente la lista a los Estados Miembros para que la examinen con arreglo al procedimiento de no objeción a más tardar en abril de 2017<sup>5</sup>;

c) Solicita al Presidente de la Asamblea General que elabore otra lista de otros representantes pertinentes de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, el sector privado, las comunidades de la diáspora y las organizaciones de migrantes que corresponda que podrían asistir al proceso preparatorio y participar en él, teniendo en cuenta los principios de la transparencia y de la representación geográfica equitativa y considerando debidamente la participación significativa de las mujeres, y que presente la lista a los Estados Miembros para que la examinen con arreglo al procedimiento de no objeción a más tardar en abril de 2018<sup>5</sup>;

7. *Pone de relieve* la importancia de las contribuciones que tengan en cuenta las diferentes realidades y, por consiguiente, alienta a la contribución efectiva y la participación activa de todos los interesados pertinentes en todas las etapas del proceso preparatorio y en la propia conferencia, entre otras cosas mediante el intercambio de mejores prácticas y políticas concretas, por ejemplo celebrando consultas con múltiples interesados nacionales y participando en plataformas mundiales, regionales y subregionales;

<sup>5</sup> La lista de nombres propuestos y la lista definitiva se señalarán a la atención de la Asamblea General. En caso de que haya alguna objeción respecto de algún nombre, el Estado Miembro que la formule comunicará voluntariamente a la Oficina del Presidente de la Asamblea General los motivos generales de su objeción y la Oficina compartirá la información recibida con los Estados Miembros que la soliciten.

8. *Subraya* que las partes interesadas competentes, entre ellas la sociedad civil, las instituciones científicas y basadas en conocimientos, los parlamentos, las autoridades locales, el sector privado y los propios migrantes, podrán contribuir con sus opiniones, en particular mediante diálogos oficiosos a los que serán invitados por los cofacilitadores; no obstante, se respetará plenamente el carácter intergubernamental de las negociaciones;

9. *Invita* a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan los Principios de París<sup>6</sup> a que se inscriban en la Secretaría para participar en la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio, incluidas las audiencias oficiosas interactivas de múltiples interesados que se describen en el párrafo 30, e invita a esas instituciones, así como a la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y a las redes regionales de instituciones de derechos humanos, a que organicen consultas mundiales y regionales y aporten opiniones al proceso preparatorio;

10. *Solicita* al Secretario General que nombre a un Secretario General de la Conferencia antes de la fase I para que actúe como coordinador en nombre del sistema de las Naciones Unidas y preste apoyo al proceso preparatorio y a la organización de la conferencia, y señala que la función del Secretario General de la Conferencia cesará al término de la conferencia;

11. *Reafirma* que la Secretaría de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones prestarán servicios conjuntamente a las negociaciones, la primera en cuanto a capacidad y apoyo y la segunda en cuanto a los conocimientos técnicos y normativos necesarios, y decide que esos servicios conjuntos se prestarán durante todo el proceso preparatorio para elaborar el pacto mundial;

12. *Solicita* al Secretario General que vele por que los conocimientos especializados

<sup>6</sup> Resolución 48/134, anexo.

del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluidos los organismos especializados, los fondos y programas, las organizaciones conexas y las comisiones económicas regionales, así como todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados, de conformidad con sus respectivos mandatos, prestando la debida consideración a los conocimientos con sede en Ginebra, estén coordinados para apoyar el proceso preparatorio del pacto mundial y la conferencia intergubernamental dirigidos por los Estados y facilitar su participación en ellos;

13. *Solicita también* al Secretario General que prepare una nota sobre la organización de los trabajos de la conferencia intergubernamental que servirá de base para las modalidades precisas de la conferencia intergubernamental que decidirán los Estados Miembros en enero de 2018;

14. *Decide* que el proceso preparatorio que conduzca a la aprobación del pacto mundial se estructurará de la siguiente manera:

a) Fase I (consultas): abril a noviembre de 2017;

b) Fase II (balance): noviembre de 2017 a enero de 2018;

c) Fase III (negociaciones intergubernamentales): febrero a julio de 2018;

## FASE I. CONSULTAS

15. *Solicita* al Presidente de la Asamblea General que, con el apoyo del Secretario General y aprovechando los conocimientos especializados de la Organización Internacional para las Migraciones en particular, otros miembros del Grupo Mundial sobre Migración y otras entidades competentes, organice una serie de sesiones temáticas oficiosas sobre la facilitación de la migración segura, ordenada y regular en las que se aborden, entre otras cosas, los elementos señalados en el anexo II, párrafo 8, de su resolución 71/1, que se examinarán en relación con uno o más de los siguientes te-

mas, y que estarán copresididas por los cofacilitadores, entre abril y noviembre de 2017, como se indica a continuación:

a) En la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra:

- i) Los derechos humanos de todos los migrantes, la inclusión social, la cohesión y todas las formas de discriminación, incluidos el racismo, la xenofobia y la intolerancia (abril/mayo de 2017);
- ii) La migración irregular y por vías regulares, incluido el trabajo decente, la movilidad laboral, el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones y otras medidas pertinentes (octubre de 2017);
- iii) La cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones, como en las fronteras, en tránsito, la entrada, el retorno, la readmisión, la integración y la reintegración (junio de 2017);

b) En la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York:

- i) Las contribuciones de los migrantes y las diásporas a todas las dimensiones del desarrollo sostenible, incluidas las remesas y la transferibilidad de las prestaciones ganadas (julio de 2017);
- ii) La respuesta a los factores que impulsan la migración, incluidos los efectos adversos del cambio climático, los desastres naturales y las crisis creadas por el ser humano, mediante la protección y la asistencia, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la prevención y resolución de conflictos (mayo de 2017);

c) En la Oficina de las Naciones Unidas en Viena: el tráfico de migrantes, la trata de personas y las formas contemporáneas de la esclavitud, en particular la identificación, protección y asistencia apropiadas a los migrantes y las víctimas de la trata (septiembre de 2017);

16. *Decide* que esas sesiones temáticas oficiosas tendrán una duración máxima de 12 días laborables en total y que cada una de ellas consistirá en dos o tres paneles de expertos, así como en un intercambio interactivo;

17. *Decide también* que cada panel de expertos será moderado por un Estado Miembro, que será nombrado por el Presidente de la Asamblea General, en consulta con los grupos regionales y teniendo debidamente en cuenta el equilibrio geográfico y que la composición de los paneles tendrá en cuenta las situaciones en los países de origen, tránsito y destino;

18. *Invita* al Secretario General, apoyado por la Organización Internacional para las Migraciones, a que presente reseñas monográficas interinstitucionales, aprovechando los conocimientos especializados del Grupo Mundial sobre Migración y otras entidades pertinentes, antes de cada sesión temática oficiosa;

19. *Exhorta* a los Estados Miembros a que contribuyan al proceso preparatorio mediante la formulación de recomendaciones concretas y otras aportaciones sustantivas al pacto mundial en las sesiones temáticas oficiosas;

20. *Invita* a los Estados Miembros a que, en la fase I, tengan también en cuenta sus perspectivas respecto a la compleja relación que existe entre la migración y el desarrollo sostenible, así como entre la migración y todos los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, las necesidades de los migrantes en situaciones vulnerables y las perspectivas de los niños y los jóvenes migrantes, en particular los niños migrantes no acompañados, a fin de promover una comprensión amplia de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración en todas sus dimensiones;

21. *Solicita* a los dos cofacilitadores que preparen resúmenes de las sesiones temáticas oficiosas como aportación a los preparativos del pacto mundial, sobre la base de las opiniones expresadas por los Estados Miembros y, según proceda, otros interesados pertinentes;

22. *Exhorta* al Secretario General a que, en estrechas consultas con la Organización Internacional para las Migraciones, elabore un plan de trabajo para los Estados Miembros a más tardar en marzo de 2017 para hacer uso de los procesos, mecanismos e iniciativas pertinentes en la esfera de la migración, y a este respecto:

a) Solicita a las comisiones económicas regionales que, en colaboración con otras entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Organización Internacional para las Migraciones, organicen debates entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes para examinar los aspectos regionales y subregionales de la migración internacional y que realicen aportaciones al proceso preparatorio del pacto mundial de conformidad con sus respectivos mandatos, e invita a sus oficinas subregionales a que hagan lo propio;

b) Invita a los Estados Miembros y otras partes interesadas pertinentes a que, mediante procesos consultivos regionales y subregionales y, según proceda, en el marco de procesos, mecanismos e iniciativas mundiales, como el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, el Diálogo Internacional sobre la Migración de la Organización Internacional para las Migraciones y los períodos de sesiones pertinentes de las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones relacionadas con la migración, contribuyan al proceso preparatorio del pacto mundial;

c) Invita a los Estados Miembros y otros interesados pertinentes a que aporten resúmenes y recomendaciones concretas derivados de los procesos, mecanismos e iniciativas mencionados en el presente párrafo a las sesiones temáticas oficiosas y a la fase II, según proceda;

## FASE II. BALANCE

23. *Decide* celebrar en México, a principios de diciembre de 2017, una reunión preparatoria de tres días de duración copresidida

por los cofacilitadores, en la que se deberá hacer un balance de las aportaciones recibidas, según se indica en los párrafos 15 y 22, y, a este respecto, invita a los participantes a que:

a) Presenten aportaciones de los procesos pertinentes descritos en el párrafo 22 que no se hayan presentado en las sesiones temáticas oficiosas;

b) Debatan y analicen las aportaciones recibidas relacionadas con la facilitación de una migración segura, ordenada y regular;

c) Examinen posibles medios de aplicación, así como mecanismos de seguimiento y examen de un pacto mundial;

24. *Expresa su reconocimiento* al Gobierno de México por su ofrecimiento de acoger la reunión preparatoria y sufragar sus gastos;

25. *Solicita* a los cofacilitadores que, en su calidad de copresidentes de la reunión preparatoria, preparen un resumen de la Presidencia de la reunión, que servirá de base para el borrador preliminar del pacto mundial;

26. *Solicita* al Secretario General que, en estrechas consultas con la Organización Internacional para las Migraciones, como aportación al borrador preliminar del pacto mundial y las negociaciones intergubernamentales, presente un informe que incluya datos y cifras, así como problemas y oportunidades, sobre la base de toda la gama de aportaciones de que se disponga entonces y proporcione recomendaciones a los Estados Miembros antes del comienzo de la fase III;

### FASE III. NEGOCIACIONES INTERGUBERNAMENTALES

27. *Decide* que el borrador preliminar del pacto mundial será preparado por los cofacilitadores sobre la base de las opiniones, los resúmenes y las recomendaciones de los Estados Miembros y teniendo en cuenta las aportaciones pertinentes y las deliberaciones sustantivas de las fases I y II, y que se presentará a los Estados

Miembros a comienzos de febrero de 2018 para las negociaciones intergubernamentales;

28. *Decide también* que las negociaciones intergubernamentales sobre el pacto mundial se celebrarán en la Sede de las Naciones Unidas como sigue: en febrero de 2018 durante tres días, en marzo de 2018 durante cuatro días, en abril de 2018 durante cuatro días, en mayo de 2018 durante cinco días, en junio de 2018 durante cinco días, y en julio de 2018 durante cinco días;

29. *Destaca* la necesidad de mantener cierta flexibilidad en la organización de las reuniones oficiosas de las negociaciones intergubernamentales y la posibilidad de celebrar consultas adicionales, según se requiera, con servicios de interpretación siempre que estén disponibles;

30. *Solicita* al Presidente de la Asamblea General que, como parte del proceso preparatorio de la conferencia intergubernamental, organice y presida audiencias oficiosas interactivas de múltiples interesados durante cuatro días, entre abril de 2017 y junio de 2018, con representantes de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los parlamentos, las diásporas, los migrantes, las organizaciones de migrantes y el sector privado, y le solicita también que prepare un resumen de las audiencias, que se facilitará como aportación a las negociaciones intergubernamentales;

31. *Decide* establecer un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para la conferencia intergubernamental y su proceso preparatorio, principalmente para apoyar los gastos de viaje y la participación de representantes de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, decide también que todo excedente de fondos del fondo fiduciario de contribuciones voluntarias podrá utilizarse para apoyar las actividades que entrañan los preparativos de la conferencia, y alienta a los Estados Miembros y otros posibles donantes a que consideren la posibilidad de contribuir al fondo fiduciario.

74ª sesión plenaria 6 de abril de 2017

Resolución aprobada  
por la Asamblea  
General el 27 de julio  
de 2015. Agenda de  
Acción de Addis Abeba  
de la Tercera Conferencia  
Internacional sobre  
la Financiación para  
el Desarrollo  
(Agenda de Acción  
de Addis Abeba)

General Assembly  
Resolution 69/313  
of 27 July 2015. Addis  
Abeba Action Agenda  
of the Third International  
Conference on Financing  
for Development (Addis  
Abeba Action Agenda)

*La Asamblea General,*

*Recordando* su resolución 68/204, de 20 de diciembre de 2013, en la que decidió celebrar una tercera conferencia internacional sobre la financiación para el desarrollo, así como sus resoluciones 68/279, de 30 de junio de 2014, y 69/278, de 8 de mayo de 2015,

1. *Hace suya* la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) aprobada

por la Conferencia, que figura en el anexo de la presente resolución;

2. *Expresa su profunda gratitud* al Gobierno y al pueblo de Etiopía por acoger la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo del 13 al 16 de julio de 2015 y por prestar todo el apoyo necesario.

*99ª sesión plenaria  
27 de julio de 2015*



## Anexo

**AGENDA DE ACCIÓN DE ADDIS ABEBA DE LA TERCERA CONFERENCIA  
INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO  
(AGENDA DE ACCIÓN DE ADDIS ABEBA)**

**I. UN MARCO MUNDIAL PARA FINANCIAR EL DESARROLLO DESPUÉS DE 2015**

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, reunidos en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, declaramos nuestro firme compromiso político de hacer frente al problema de la financiación y de la creación de un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible, en un espíritu de alianza y solidaridad mundiales. Reafirmamos el Consenso de Monterrey de 2002<sup>1</sup> y la Declaración de Doha de 2008<sup>2</sup>, y nos basamos en ellos. Nuestro objetivo es poner fin a la pobreza y el hambre y lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social. Nos comprometemos a respetar todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Aseguraremos la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Promoveremos las sociedades pacíficas e inclusivas y avanzaremos plenamente hacia un sistema económico mundial equitativo en que ningún país o persona quede a la zaga, posibilitando el trabajo decente y los medios de vida productivos para todos, al tiempo que preservamos el planeta para nuestros hijos y las generaciones futuras.

2. En septiembre de 2015 las Naciones Unidas acogerán una cumbre cuyo propósito es aprobar una agenda para el desarrollo después de 2015 ambiciosa y transformativa, que incluya los objetivos de desarrollo sostenible. Esta agenda debe sustentarse en medios de ejecución igualmente ambiciosos y creíbles. Nos hemos reunido para establecer un marco holístico y con proyección de futuro y comprometernos a adoptar medidas concretas para hacer realidad la promesa de esa agenda. Nuestra tarea es triple: hacer el seguimiento de los compromisos y evaluar el progreso realizado o en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha; seguir fortaleciendo el marco para financiar el desarrollo sostenible y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015; y revitalizar y fortalecer el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo a fin de asegurar que las medidas que acordemos se apliquen y se examinen de manera apropiada, inclusiva, oportuna y transparente.

3. Reconocemos que desde que se aprobó el Consenso de Monterrey el mundo ha realizado importantes progresos generales. A nivel mundial, la actividad económica y las corrientes de financiación han crecido sustancialmente. Hemos avanzado mucho en la movilización de recursos financieros y técnicos para el desarrollo procedentes de un mayor número de agentes. Los adelantos de la ciencia, la tecnología y la innovación han hecho que aumenten las posibilidades de lograr nuestros objetivos de desarrollo. Muchos países, incluidos países en desarrollo, han implantado marcos de políticas que han contribuido a aumentar la movilización de recursos nacionales y a elevar el nivel de crecimiento económico y el progreso social. La participación de los países en desarrollo en el comercio mundial se ha incrementado y, si bien la carga de la deuda persiste, en muchos países pobres ha disminuido. Estos avances han contribuido a una reducción sustancial

<sup>1</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

<sup>2</sup> Resolución 63/239, anexo.

del número de personas que viven en la pobreza extrema y a notables progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. A pesar de estas mejoras, muchos países, en particular países en desarrollo, siguen enfrentándose a retos considerables, y algunos han quedado aún más rezagados. En numerosos países las desigualdades han aumentado drásticamente. Las mujeres, que representan la mitad de la población mundial, así como los pueblos indígenas y las personas vulnerables, siguen estando excluidas de participar plenamente en la economía. Si bien la agenda de Monterrey aún no se ha aplicado completamente, han surgido nuevos retos y siguen existiendo enormes necesidades insatisfechas para lograr el desarrollo sostenible. La crisis financiera y económica mundial de 2008 expuso los riesgos y los aspectos vulnerables del sistema financiero y económico internacional. Las tasas de crecimiento mundial se sitúan ahora en niveles inferiores a los anteriores a la crisis. Las perturbaciones debidas a las crisis financieras y económicas, los conflictos, los desastres naturales y los brotes de enfermedades se extienden rápidamente en este mundo tan interconectado. La degradación del medio ambiente, el cambio climático y otros riesgos ambientales amenazan con socavar los éxitos pasados y las perspectivas futuras. Debemos asegurar que nuestros esfuerzos por lograr el desarrollo aumenten la resiliencia respecto de esas amenazas.

5. Se pueden encontrar soluciones, en particular fortaleciendo las políticas públicas, los marcos regulatorios y las finanzas a todos los niveles, haciendo realidad el potencial transformativo de las personas y el sector privado e incentivando los cambios en la financiación y las modalidades de consumo y producción para favorecer el desarrollo sostenible. Reconocemos que unos incentivos adecuados, el fortalecimiento de los entornos normativos y los marcos regulatorios nacionales e internacionales y su coherencia, el aprovechamiento del potencial de la ciencia, la tecnología y la innovación, el cierre de las brechas tecnológicas y el aumento de la creación de capacidad a todos los niveles son esenciales para lograr el cambio hacia el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Reafirmamos la importancia de la libertad, los derechos humanos y la soberanía nacional, la buena gobernanza, el estado de derecho, la paz y la seguridad, la lucha contra la corrupción a todos los niveles y en todas sus formas y las instituciones democráticas eficaces, inclusivas y que rindan cuentas en los planos subnacional, nacional e internacional, ya que todo ello es fundamental para posibilitar una movilización y una utilización eficaces, eficientes y transparentes de los recursos. También reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>3</sup>.

6. Reafirmamos que el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas y el pleno ejercicio de sus derechos humanos son esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible. Reiteramos la necesidad de incorporar la perspectiva de género, en particular de medidas e inversiones con fines específicos en la formulación y aplicación de todas las políticas financieras, económicas, ambientales y sociales. Volvemos a comprometernos a adoptar políticas racionales, legislación aplicable y medidas transformativas y a fortalecer las existentes, para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles, asegurar su igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía y eliminar la violencia por razón de género y la discriminación en todas sus formas.

<sup>3</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

7. Reconocemos que invertir en los niños y los jóvenes es fundamental a fin de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible para las generaciones presentes y futuras, y reconocemos la necesidad de apoyar a los países que se enfrentan a dificultades particulares para hacer las inversiones necesarias en este ámbito. Reafirmamos la vital importancia de promover y proteger los derechos de todos los niños y de asegurar que ningún niño se quede a la zaga.

8. Reconocemos la importancia de abordar las diversas necesidades y retos a que se enfrentan los países en situaciones especiales, en particular los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Reafirmamos que los países menos adelantado, en cuanto grupo más vulnerable de países, necesitan un apoyo mundial reforzado a fin de superar las dificultades estructurales a que se enfrentan para lograr los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Reafirmamos la necesidad de abordar los retos y las necesidades especiales a que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral para transformar la estructura de su economía, aprovechar los beneficios del comercio internacional y desarrollar sistemas eficientes de transporte y de tránsito. Reafirmamos además que los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen constituyendo un caso especial en cuanto al desarrollo sostenible debido a su pequeño tamaño, alejamiento, limitada base de recursos y de exportaciones y susceptibilidad a los problemas ambientales mundiales. Asimismo, reafirmamos la necesidad de lograr una transformación socioeconómica positiva en África y la necesidad de atender las diversas necesidades de desarrollo específicas de los países de ingresos medianos, incluida la lucha contra la pobreza en todas sus formas. A este respecto, apoyamos la aplicación de las estrategias y los programas de acción pertinentes, incluida la Declaración y el Programa de Acción de Estambul<sup>4</sup>, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo<sup>5</sup> y el Programa de Acción de Viena en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014 –2024<sup>6</sup>, y reafirmamos la importancia de que se preste apoyo al nuevo marco de desarrollo, la Agenda 2063 de la Unión Africana, así como su plan de acción decenal, como marco estratégico para lograr una transformación socioeconómica positiva en África en los próximos 50 años, y su programa continental integrado en las resoluciones de la Asamblea General relativas a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Los países en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos también necesitan una atención especial. Reconocemos que los conflictos plantean un reto para el desarrollo, ya que no solo obstaculizan los avances en ese ámbito sino que pueden hacer que se pierdan los logros obtenidos durante decenios. Reconocemos el déficit de financiación para la consolidación de la paz y la importancia del Fondo para la Consolidación de la Paz. Tomamos nota de los principios enunciados en el «New Deal» para el Compromiso en Estados Frágiles por el g7+, grupo de países que están o han estado afectados por conflictos.

9. Las estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y que los nacionales asuman como propias, respaldadas por marcos nacionales de financiación integrados, constituirán el núcleo de nuestros esfuerzos. Reiteramos que recae en cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social, y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas y las estrategias nacionales de desarrollo. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas encaminadas a erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible, en consonancia con las normas y los compromisos

<sup>4</sup> Informe de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul (Turquía), 9 a 13 de mayo de 2011 (A/CONF.219/7), cap. I y II.

<sup>5</sup> Resolución 69/15, anexo.

<sup>6</sup> Resolución 69/137, anexo II.

internacionales pertinentes. Asimismo, los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben estar respaldados por un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros mundiales que sean coherentes y se apoyen mutuamente y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada. Los procesos destinados a desarrollar y facilitar la disponibilidad de conocimientos y tecnologías adecuados a nivel mundial, así como la creación de capacidad, son también esenciales. Nos comprometemos a promover la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles en que participen todos los agentes y a revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

10. La alianza mundial para el desarrollo sostenible mejorada y revitalizada, dirigida por los gobiernos, será un vehículo para fortalecer la cooperación internacional en la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Las asociaciones entre múltiples partes interesadas y los recursos, los conocimientos y el ingenio del sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica, el mundo académico, las entidades filantrópicas y las fundaciones, los parlamentos, las autoridades locales, los voluntarios y otras partes interesadas serán importantes para movilizar e intercambiar conocimientos, pericia, tecnología y recursos financieros, complementar los esfuerzos de los gobiernos y apoyar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, en particular en los países en desarrollo. Esta alianza mundial debe reflejar que la agenda para el desarrollo después de 2015, que incluirá los objetivos de desarrollo sostenible, tiene carácter global y es aplicable universalmente a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo de los países y respetando las políticas y prioridades nacionales. Trabajaremos con todos los asociados a fin de asegurar un futuro sostenible, equitativo, inclusivo, pacífico y próspero para todos. Las generaciones futuras nos harán responsables a todos del éxito y del cumplimiento de los compromisos que asumimos hoy.

11. A fin de hacer realidad una agenda ambiciosa para el desarrollo después de 2015 que incluya todos los objetivos de desarrollo sostenible hará falta un enfoque igualmente ambicioso, amplio, holístico y transformativo con respecto a los medios de ejecución que combine diferentes medios e integre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Esto debe sustentarse en instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas, políticas racionales y buena gobernanza a todos los niveles. Determinaremos las medidas pertinentes y trataremos de corregir las carencias graves relativas a la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible, con intención de aprovechar sus considerables sinergias, de modo que la aplicación en un ámbito contribuya al progreso en los demás. Por lo tanto, hemos definido una serie de esferas intersectoriales que se basan en esas sinergias.

**12. Prestación de protección social y servicios públicos esenciales para todos.** Con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes y concluir la labor inacabada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nos comprometemos a asumir un nuevo pacto social. En esta labor, proporcionaremos sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad. También alentamos a los países a estudiar la posibilidad de fijar metas de gasto apropiadas para cada país en relación con las inversiones de calidad en los servicios públicos esenciales para todos, incluidos los de salud, educación, energía, agua y saneamiento, de conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Haremos todo lo posible para atender a las necesidades de todas las comunidades suministrando servicios de gran calidad que hagan un uso eficaz de los recursos. Nos comprometemos a prestar un fuerte apoyo internacional a esos esfuer-

zos y estudiaremos modalidades de financiación coherentes para movilizar recursos adicionales, tomando como base las experiencias dirigidas por los países.

**13. Ampliación de los esfuerzos para poner fin al hambre y la malnutrición.** Es inaceptable que cerca de 800 millones de personas se encuentren crónicamente subalimentadas y no tengan acceso a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos. Puesto que la mayoría de los pobres viven en zonas rurales, ponemos de relieve la necesidad de revitalizar el sector agrícola, promover el desarrollo rural y garantizar la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo, de manera sostenible, lo cual reportará grandes beneficios para todos los objetivos de desarrollo sostenible. Apoyaremos la agricultura sostenible, así como la silvicultura, la pesca y el pastoreo sostenibles. También tomaremos medidas para luchar contra la malnutrición y el hambre de los pobres que viven en zonas urbanas. Reconociendo que las necesidades de inversión en esas esferas son enormes, alentamos a que aumenten las inversiones públicas y privadas. A este respecto, reconocemos los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial<sup>7</sup>, que tienen carácter voluntario, así como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional<sup>8</sup>. Reconocemos los esfuerzos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola destinados a movilizar inversiones para posibilitar que las personas que viven en la pobreza mejoren su seguridad alimentaria y nutrición, aumenten sus ingresos y fortalezcan su resiliencia. Valoramos la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo. También reconocemos la función complementaria de las redes de seguridad social en la consecución de la seguridad alimentaria y la nutrición. A este respecto, acogemos favorablemente la Declaración de Roma sobre la Nutrición<sup>9</sup> y su Marco de Acción<sup>10</sup>, que pueden ofrecer opciones sobre políticas y estrategias destinadas a lograr la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. Asimismo, nos comprometemos a aumentar la inversión pública, que desempeña una función estratégica en la financiación de la investigación, la infraestructura y las iniciativas en favor de los pobres. Reforzaremos nuestras actividades para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y centraremos nuestros esfuerzos en los pequeños agricultores y en las agricultoras, así como en las cooperativas agrícolas y las redes de agricultores. Hacemos un llamamiento a los organismos competentes para que sigan coordinándose y colaborando a este respecto, de conformidad con sus respectivos mandatos. Esta labor debe respaldarse mejorando el acceso a los mercados, haciendo más propicio los entornos nacional e internacional y fortaleciendo la colaboración entre las numerosas iniciativas en esta esfera, incluidas las regionales, como el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África. También trabajaremos para reducir considerablemente la pérdida y el desperdicio de alimentos después de la cosecha.

**14. Establecimiento de un nuevo foro para subsanar las carencias en materia de infraestructura.** Invertir en infraestructura sostenible y resiliente, incluidas las de transporte, energía, agua y saneamiento para todos, es un requisito previo a la consecución de muchos de nuestros objetivos. Para subsanar las carencias mundiales en materia de infraestructura, incluidas las de los países en desarrollo, que ascienden a entre 1 billón y 1,5 billones de dólares de los Estados Unidos anuales, facilitaremos el desarrollo de infraestructura sostenible, accesible, resiliente y de

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, documento C 2015/20, apéndice D.

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, documento CL 144/9 (C 2013/20), apéndice D.

<sup>9</sup> Organización Mundial de la Salud, documento EB 136/8, anexo I.

<sup>10</sup> *Ibid.*, anexo II.

calidad en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero y técnico. Acogemos favorablemente la puesta en marcha de nuevas iniciativas de infraestructura encaminadas a subsanar esas carencias, en particular el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Centro Mundial para la Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo, el Servicio de Preparación de Proyectos de Asia y el Pacífico, el Fondo para la Infraestructura Mundial del Grupo del Banco Mundial y el Fondo para la Infraestructura África50, así como el aumento del capital de la Corporación Interamericana de Inversiones. Pedimos que se establezca un foro mundial sobre infraestructura, basado en los mecanismos de colaboración multilateral existentes y dirigido por los bancos multilaterales de desarrollo, como pilar fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Este foro se reunirá periódicamente para mejorar la armonización y la coordinación entre las iniciativas ya establecidas y las nuevas en materia de infraestructura, los bancos de desarrollo multilaterales y nacionales, los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones, los asociados para el desarrollo y el sector privado nacionales. El foro propiciará que se escuche un mayor número de voces, especialmente de los países en desarrollo, a fin de detectar y abordar las carencias de infraestructura y capacidad, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. Asimismo, pondrá de relieve oportunidades de inversión y cooperación y trabajará para asegurar que las inversiones sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

**15. Promoción de la industrialización inclusiva y sostenible.** Destacamos la crucial importancia que tiene el desarrollo industrial de los países en desarrollo en cuanto fuente decisiva de crecimiento económico, diversificación de la economía y creación de valor añadido. Invertiremos en la promoción de un desarrollo industrial inclusivo y sostenible para hacer frente de manera eficaz a importantes cuestiones como el crecimiento y el empleo, los recursos y la eficiencia energética, la contaminación y el cambio climático, el intercambio de conocimientos, la innovación y la inclusión social. A este respecto, acogemos favorablemente la importante cooperación en el sistema de las Naciones Unidas, en particular en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), destinada a promover los vínculos entre el desarrollo de la infraestructura, la industrialización inclusiva y sostenible, y la innovación.

**16. Generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas.** Para posibilitar que todas las personas se beneficien del crecimiento, incluiremos el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como uno de los objetivos centrales de nuestras estrategias nacionales de desarrollo. Alentaremos la participación plena e igual de mujeres y hombres, incluidas las personas con discapacidad, en el mercado de trabajo estructurado. Observamos que las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, que en muchos países crean la gran mayoría de los puestos de trabajo, a menudo carecen de acceso a financiación. Nos comprometemos a promover, en colaboración con agentes del sector privado y bancos de desarrollo, un acceso adecuado, asequible y estable de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas al crédito, así como capacitación suficiente para el desarrollo de aptitudes para todos, en particular para los jóvenes y los empresarios. Promoveremos las estrategias nacionales para la juventud como instrumento fundamental para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los jóvenes. También nos comprometemos a elaborar y llevar a la práctica, a más tardar en 2020, una estrategia mundial en favor del empleo de los jóvenes y a aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**17. Protección de nuestros ecosistemas para todos.** Todas nuestras acciones deben sustentarse en nuestro firme compromiso de proteger y preservar nuestro planeta y sus recursos



naturales, nuestra diversidad biológica y nuestro clima. Nos comprometemos a establecer marcos coherentes de políticas, financiación, comercio y tecnología para proteger, gestionar y restaurar nuestros ecosistemas, incluidos los ecosistemas marinos y terrestres, y promover su uso sostenible, crear resiliencia, reducir la contaminación y luchar contra el cambio climático, la desertificación y la degradación de la tierra. Reconocemos la importancia de evitar las actividades perjudiciales. Los gobiernos, las empresas y los hogares deberán cambiar su comportamiento con miras a lograr modalidades de consumo y producción sostenibles. Promoveremos la sostenibilidad de las actividades empresariales, incluida la presentación de informes sobre los efectos ambientales, sociales y de gobernanza, a fin de ayudar a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Será necesario que los sectores público y privado inviertan en innovación y tecnología limpia, teniendo en cuenta al mismo tiempo que las nuevas tecnologías no pueden reemplazar la labor tendiente a reducir los desechos o utilizar con eficiencia los recursos naturales.

**18. Promoción de sociedades pacíficas e inclusivas.** Subrayamos la necesidad de promover las sociedades pacíficas e inclusivas para lograr el desarrollo sostenible y de construir instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas a todos los niveles. La buena gobernanza, el estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la igualdad de acceso a sistemas de justicia imparciales y las medidas para luchar contra la corrupción y frenar las corrientes financieras ilícitas serán esenciales en nuestros esfuerzos.

19. La agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible, puede cumplirse en el marco de una alianza mundial revitalizada para el desarrollo sostenible que se sustente en las políticas y medidas concretas que se describen en la presente Agenda de Acción.

## II. ÁMBITOS DE ACCIÓN

### A. Recursos nacionales públicos

20. En todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, reforzadas por el principio de la implicación nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Basándonos en los considerables logros alcanzados en muchos países desde que se aprobó el Consenso de Monterrey, seguimos comprometidos a fortalecer aún más la movilización y la utilización eficaz de los recursos nacionales. Reconocemos que, ante todo, es el crecimiento económico, con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles, lo que genera recursos nacionales. Para alcanzar nuestros objetivos hacen falta políticas económicas, ambientales y sociales racionales, incluidas las políticas fiscales anticíclicas, suficiente margen de maniobra fiscal, buena gobernanza a todos los niveles e instituciones democráticas y transparentes que respondan a las necesidades de la población. Fortaleceremos los aspectos de nuestros entornos nacionales que propician el desarrollo, como el estado de derecho, y combatiremos la corrupción a todos los niveles y en todas sus formas. La sociedad civil, los medios de comunicación independientes y otros agentes no estatales también desempeñan funciones importantes.

21. Hay pruebas de que la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y su participación plena e igual en la economía y en el liderazgo de esta son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y mejoran de manera significativa el crecimiento económico y la productividad. Nos comprometemos a promover la inclusión social en nuestras políticas nacionales. Promoveremos y haremos cumplir leyes no discriminatorias y políticas que favorezcan el desa-

rollo sostenible, fomentaremos la infraestructura social y posibilitaremos la participación plena e igual de las mujeres en la economía y su acceso en pie de igualdad a los procesos de adopción de decisiones y al liderazgo.

22. Reconocemos que, para lograr el desarrollo sostenible y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, será fundamental disponer de muchos más recursos nacionales públicos, complementados por asistencia internacional, según proceda. Nos comprometemos a mejorar la administración de los ingresos mediante sistemas impositivos modernizados y progresivos, mejores políticas fiscales y una recaudación más eficiente de impuestos. Trabajaremos para mejorar la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de nuestros sistemas impositivos ampliando la base tributaria y prosiguiendo la labor destinada a integrar el sector informal en la economía formal, en consonancia con las circunstancias de cada país, entre otros medios. A ese respecto, reforzaremos la cooperación internacional para apoyar la labor de creación de capacidad en los países en desarrollo, en particular mediante el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Acogemos favorablemente la labor de los países para establecer metas y plazos definidos a nivel nacional con miras a aumentar los ingresos nacionales como parte de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible, y ayudaremos a los países en desarrollo que lo necesiten a alcanzar esas metas.

23. Redoblabremos los esfuerzos encaminados a reducir sustancialmente las corrientes financieras ilícitas para 2030, con miras a su posible eliminación, en particular luchando contra la evasión de impuestos y la corrupción mediante el fortalecimiento de la regulación nacional y el aumento de la cooperación internacional. También reduciremos las oportunidades para eludir impuestos y estudiaremos la posibilidad de incluir cláusulas contra el abuso en todos los acuerdos fiscales. Mejoraremos las prácticas de divulgación de información y la transparencia tanto en los países de origen como en los de destino, especialmente tratando de garantizar que las transacciones financieras entre gobiernos y empresas sean transparentes para las autoridades fiscales competentes. Nos aseguraremos de que todas las empresas, incluidas las multinacionales, paguen impuestos a los gobiernos de los países en que se produzca la actividad económica y se cree valor, de conformidad con las leyes y políticas nacionales e internacionales.

24. Observamos el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África. Invitamos a otras regiones a llevar a cabo una labor similar. Invitamos al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y las Naciones Unidas a que presten asistencia tanto a los países de origen como a los de destino para ayudar en la lucha contra las corrientes ilícitas. También invitamos a las instituciones internacionales y las organizaciones regionales apropiadas a hacer públicas estimaciones del volumen y la composición de las corrientes financieras ilícitas. Determinaremos y evaluaremos los riesgos relativos al blanqueo de dinero y actuaremos para hacerles frente por medios como la aplicación efectiva de las normas del Grupo de Acción Financiera sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Asimismo, alentaremos el intercambio de información entre las instituciones financieras para mitigar las posibles repercusiones de la norma sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo relativa a la limitación del acceso a los servicios financieros.

25. Instamos a todos los países que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>11</sup> y se adhieran a ella, y alentamos a las partes a que examinen su aplicación. Nos comprometemos a hacer de la Convención un instrumento eficaz

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2349, núm. 42146.

para detectar y prevenir la corrupción y el soborno, disuadir de tales actos y luchar contra ellos, en juiciar a quienes participen en actividades corruptas y recuperar los activos robados y restituirlos a sus países de origen. Alentamos a la comunidad internacional a que elabore buenas prácticas en materia de restitución de activos. Apoyamos la Iniciativa de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para la Recuperación de Activos Robados y otras iniciativas internacionales que propician la recuperación de activos robados. Instamos además a que se actualicen y ratifiquen los convenios y convenciones regionales contra la corrupción. Nos esforzaremos por eliminar los paraísos fiscales que crean incentivos para transferir al extranjero activos robados y corrientes financieras ilícitas. Trabajaremos para reforzar los marcos regulatorios a todos los niveles con el fin de aumentar más la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones financieras y el sector empresarial, así como de las administraciones públicas. Fortaleceremos la cooperación internacional y las instituciones nacionales para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

26. Los países que dependen en buena medida de las exportaciones de recursos naturales se enfrentan a dificultades particulares. Alentamos a invertir en la generación de valor añadido, el procesamiento de los recursos naturales y la diversificación de la producción, y nos comprometemos a hacer frente a los incentivos fiscales excesivos relacionados con esas inversiones, en particular en las industrias extractivas. Reafirmamos que cada Estado tiene plena soberanía permanente sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividad económica y ha de poder ejercerla libremente. Subrayamos la importancia de que haya transparencia y rendición de cuentas en todas las empresas, especialmente en las industrias extractivas. Alentamos a los países a que apliquen medidas para asegurar la transparencia y tomamos nota de iniciativas voluntarias como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Seguiremos compartiendo las mejores prácticas y promoviendo el aprendizaje entre pares y la creación de capacidad en la negociación de contratos para llegar a acuerdos sobre concesión, ingresos y regalías justos y transparentes y en la supervisión del cumplimiento de contratos.

27. Nos comprometemos a ampliar la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Alentamos a los países a que, de conformidad con su capacidad y circunstancias nacionales, trabajen de consuno para fortalecer la transparencia y adoptar políticas apropiadas, como que las empresas multinacionales presenten informes a las autoridades fiscales de cada uno de los países en que actúen, que las autoridades competentes tengan acceso a la información sobre los beneficiarios finales de las empresas y que se avance progresivamente hacia el intercambio automático de información fiscal entre las autoridades fiscales, según proceda, prestando asistencia a los países en desarrollo, especialmente a los menos adelantados, según sea necesario. Los incentivos fiscales pueden ser un instrumento adecuado en materia de políticas. Sin embargo, para poner fin a las prácticas fiscales perjudiciales, los países pueden participar en deliberaciones voluntarias sobre los incentivos fiscales en foros regionales e internacionales.

28. Destacamos que las actividades de cooperación internacional en cuestiones de tributación deben tener un enfoque y un alcance universales y deben tomar plenamente en cuenta las distintas necesidades y capacidad de los países, en particular de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. Acogemos favorablemente la participación de los países en desarrollo o sus redes regionales en esta labor y pedimos una mayor inclusión para asegurar que las actividades beneficien a todos los países. Acogemos favorablemente actividades en curso como los trabajos del Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales, y tenemos en cuenta la labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el Grupo de los

20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Apoyamos el fortalecimiento de las redes regionales de administradores fiscales. Tomamos nota de actividades en curso como las del FMI, en particular en la creación de capacidad, y la iniciativa Inspectores Fiscales sin Fronteras de la OCDE. Reconocemos la necesidad de que se preste asistencia técnica por medio de la cooperación multilateral, regional, bilateral y Sur-Sur, en función de las diferentes necesidades de los países.

29. Ponemos de relieve la importancia de que haya una cooperación y un diálogo inclusivos entre las autoridades fiscales nacionales sobre cuestiones internacionales de tributación. A este respecto, acogemos favorablemente la labor del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, incluidos sus subcomités. Hemos decidido que trabajaremos para reforzar aún más sus recursos con miras a que crezca su efectividad y capacidad operacional. Con tal fin, aumentaremos la frecuencia de sus reuniones a dos períodos de sesiones por año, con una duración de cuatro días laborables cada uno. Incrementaremos la colaboración del Comité con el Consejo Económico y Social mediante la reunión especial sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación con miras a mejorar el examen intergubernamental de las cuestiones fiscales. Los miembros del Comité continuarán informando directamente al Consejo Económico y Social. Seguimos instando a los Estados Miembros a que apoyen al Comité y a sus órganos subsidiarios mediante el fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para que el Comité pueda cumplir su mandato, en particular para propiciar que aumente la participación de expertos de países en desarrollo en las reuniones de los subcomités. Los miembros del Comité serán designados por los gobiernos y actuarán en su calidad de expertos, procederán de los ámbitos de la política fiscal y la administración tributaria y serán seleccionados de modo que reflejen una distribución geográfica equitativa y sean representativos de los distintos sistemas fiscales. Los miembros del Comité serán nombrados por el Secretario General, en consulta con los Estados Miembros.

30. Fortaleceremos los mecanismos de control nacionales, como las entidades fiscalizadoras superiores, junto con otras instituciones independientes de supervisión, según proceda. Aumentaremos la transparencia y la igual participación en el proceso de presupuestación y promovemos la elaboración de presupuestos con perspectiva de género y su seguimiento. Estableceremos marcos transparentes de contratación pública como instrumento estratégico para reforzar el desarrollo sostenible. Tomamos nota de la labor de la Alianza para el Gobierno Abierto, que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la respuesta de los gobiernos a sus ciudadanos, con el objetivo de mejorar la calidad de la gobernanza y los servicios estatales.

31. Reafirmamos nuestro compromiso de racionalizar, de conformidad con las circunstancias nacionales, los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que alientan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado por medios como la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de esos subsidios perjudiciales, cuando existan, como reflejo de sus efectos ambientales, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo y reduciendo al mínimo los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.

32. Observamos la enorme carga que representan las enfermedades no transmisibles para los países desarrollados y en desarrollo. Los costos son particularmente difíciles de asumir para los pequeños Estados insulares en desarrollo. En particular reconocemos que, como parte de una estrategia amplia de prevención y control, las medidas relacionadas con los precios y con los impuestos relativos al tabaco pueden ser un medio eficaz e importante de reducir su consumo y los gastos de atención de la salud y constituyen una corriente de ingresos para financiar el desarrollo de muchos países.

33. Observamos el papel que pueden desempeñar los bancos nacionales y regionales de desarrollo eficientes en la financiación del desarrollo sostenible, particularmente en los sectores del mercado de crédito en que los bancos comerciales no participan plenamente y donde existen grandes lagunas de financiación, sobre la base de mecanismos de crédito racionales y del cumplimiento de medidas de salvaguardia sociales y ambientales. Ello incluye esferas como la infraestructura, la energía, la agricultura, la industrialización, la ciencia, la tecnología y la innovación sostenibles, así como la inclusión financiera y la financiación de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas. Reconocemos que los bancos nacionales y regionales de desarrollo también desempeñan una importante función anticíclica, especialmente durante las crisis financieras en que las entidades del sector privado se vuelven muy reacias al riesgo. Exhortamos a los bancos nacionales y regionales de desarrollo a que amplíen sus contribuciones en estas esferas, e instamos además a los agentes públicos y privados internacionales pertinentes a que apoyen a esos bancos de los países en desarrollo.

34. Reconocemos además que los gastos y las inversiones en el desarrollo sostenible se están transfiriendo al nivel subnacional, donde a menudo no existe suficiente capacidad técnica y tecnológica, financiación ni apoyo. Por lo tanto, nos comprometemos a ampliar la cooperación internacional para fortalecer la capacidad de los municipios y otras autoridades locales. Apoyaremos a las ciudades y las autoridades locales de los países en desarrollo, particularmente de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en la construcción de infraestructura resiliente y ambientalmente racional, en ámbitos que incluyan la energía, el transporte, el agua y el saneamiento, y edificios sostenibles y resilientes que utilicen materiales locales. Nos esforzaremos por prestar apoyo a las administraciones locales en sus esfuerzos por obtener ingresos, según proceda. Potenciaremos la urbanización inclusiva y sostenible y fortaleceremos los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales reforzando la planificación nacional y regional del desarrollo, en el contexto de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Trabajaremos para fortalecer la gestión de la deuda y, cuando proceda, para establecer o fortalecer los mercados de bonos municipales con el fin de ayudar a las autoridades subnacionales a financiar las inversiones necesarias. También promoveremos la concesión de préstamos por parte de las instituciones financieras y los bancos de desarrollo, junto con mecanismos de mitigación del riesgo, como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, gestionando al mismo tiempo los riesgos cambiarios. En esta labor, alentaremos la participación de las comunidades locales en las decisiones que las afectan, como en las destinadas a mejorar la gestión del agua potable y el saneamiento. Para 2020, aumentaremos el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y aplican políticas y planes integrados que tienen por objeto promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia frente a los desastres. Desarrollaremos y pondremos en práctica la gestión holística del riesgo de desastres a todos los niveles, en consonancia con el Marco de Sendai<sup>12</sup>. A este respecto, apoyaremos la capacidad nacional y local para prevenir las perturbaciones externas, adaptarse a ellas y mitigarlas y para gestionar los riesgos.

## **B. Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional**

35. La actividad comercial privada, la inversión y la innovación son los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Reconocemos la

<sup>12</sup> Resolución 69/283, anexo II.

diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las empresas cooperativas y las multinacionales. Hacemos un llamamiento para que todas las empresas dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Las invitamos a que participen como asociados en el proceso de desarrollo, inviertan en esferas fundamentales para el desarrollo sostenible y adopten modalidades de consumo y producción más sostenibles. Acogemos favorablemente el importante aumento de la actividad privada nacional y las inversiones internacionales desde la aprobación del Consenso de Monterrey. Las corrientes internacionales de capital privado, en particular las inversiones extranjeras directas, junto con un sistema financiero internacional estable, son complementos esenciales de las iniciativas nacionales en pro del desarrollo. No obstante, observamos que hay déficits de inversión en sectores clave para el desarrollo sostenible. La inversión extranjera directa se concentra en pocos sectores de muchos países en desarrollo y a menudo no llega a los países que más la necesitan, y las corrientes internacionales de capital suelen ser a corto plazo.

36. Formularemos políticas y, cuando proceda, reforzaremos los marcos regulatorios con el fin de acompañar los incentivos para el sector privado con los objetivos del sector público, inclusive mediante incentivos para que el sector privado adopte prácticas sostenibles, y fomentaremos las inversiones de calidad a largo plazo. Las políticas públicas son necesarias para crear un entorno propicio en todos los niveles y un marco reglamentario necesario para alentar el espíritu empresarial y un vibrante sector empresarial nacional. El Consenso de Monterrey nos encomendó que creáramos climas de inversión transparentes, estables y previsibles, en los que se respeten los contratos y los derechos de propiedad en el marco de políticas e instituciones macroeconómicas racionales. Muchos países han realizado importantes avances en este ámbito. Seguiremos promoviendo y creando condiciones nacionales e internacionales que propicien las condiciones para la inversión inclusiva y sostenible del sector privado, dotada de reglas y normas transparentes y estables y en competencia libre y leal, que contribuya al logro de las políticas nacionales de desarrollo.

37. Fomentaremos un sector empresarial dinámico y eficiente, al tiempo que protegeremos los derechos laborales y ambientales y las normas de salud de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>13</sup> y las normas laborales de la OIT, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño<sup>14</sup> y los acuerdos ambientales multilaterales clave, para las partes en estos acuerdos. Acogemos favorablemente el número cada vez mayor de empresas que adoptan un modelo empresarial fundamental que tiene en cuenta los efectos ambientales, sociales y de gobernanza de sus actividades e instamos a todos las demás a que lo hagan. Alentamos a realizar inversiones de impacto, que combinen el rendimiento de las inversiones con efectos no financieros. Promoveremos prácticas empresariales sostenibles, entre ellas la integración de los factores ambientales, sociales y de gobernanza en la presentación de informes de las empresas, según proceda, y competará a los países decidir el equilibrio adecuado entre las normas voluntarias y las obligatorias. Alentamos a las empresas a que adopten principios de gestión empresarial e inversión responsables y apoyamos la labor del Pacto Mundial a este respecto. Trabajaremos para armonizar las diversas iniciativas relativas a la actividad empresarial y la financiación sostenibles, determinar las deficiencias, en particular en lo que respecta a la igualdad entre los géneros, y fortalecer los mecanismos y la creación de incentivos para el cumplimiento.

<sup>13</sup> A/HRC/17/31, anexo.

<sup>14</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.



38. Reconocemos la importancia de sólidos marcos regulatorios basados en el riesgo para todas las actividades de intermediación financiera, desde la microfinanciación hasta la banca internacional. Reconocemos que algunas medidas de mitigación de los riesgos podrían tener consecuencias no deseadas, como la mayor dificultad de acceso de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros. Trabajaremos para garantizar que nuestro marco normativo y reglamentario apoye la estabilidad de los mercados financieros y promueva la inclusión financiera de manera equilibrada y con la debida protección del consumidor. Nos comprometemos a formular políticas, incluida la reglamentación de los mercados de capital cuando proceda, que promuevan incentivos a lo largo de la cadena de inversiones que se ajusten a los indicadores de desempeño y sostenibilidad a largo plazo y que reduzcan el nivel de volatilidad.

39. Muchas personas, especialmente mujeres, siguen sin tener acceso a los servicios financieros y carecen de conocimientos en este ámbito, que son fundamentales para la inclusión social. Trabajaremos para alcanzar un acceso pleno e igualitario a los servicios financieros formales para todos. Adoptaremos o examinaremos nuestras estrategias de inclusión financiera, en consulta con los interesados pertinentes, y consideraremos la posibilidad de añadir la inclusión financiera como objetivo normativo en materia de regulación financiera, de conformidad con la legislación y las prioridades nacionales. Alentaremos a nuestros sistemas de banca comercial a que presten servicios a todos, incluidos los que actualmente se enfrentan a obstáculos para acceder a la información y los servicios financieros. También apoyaremos a las instituciones de microfinanciación, los bancos de desarrollo, los bancos agrícolas, los operadores de redes móviles, las redes de agentes, las cooperativas, los bancos postales y las cajas de ahorros, según proceda. Alentamos la utilización de instrumentos innovadores, como la banca móvil, las plataformas de pago y los pagos digitalizados. Ampliaremos el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre países y regiones, incluso por conducto de la Alianza para la Inclusión Financiera y las organizaciones regionales. Nos comprometemos a fortalecer el desarrollo de la capacidad de los países en desarrollo, incluso a través del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y alentamos la cooperación y la colaboración mutuas entre las iniciativas de inclusión financiera.

40. Reconocemos la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible en los países de origen, tránsito y destino. Las remesas de los trabajadores migratorios, la mitad de los cuales son mujeres, por lo general provienen de salarios enviados a familias, principalmente para satisfacer parte de las necesidades de los hogares receptores. No pueden equipararse a otras corrientes financieras internacionales, tales como la inversión extranjera directa, la asistencia oficial para el desarrollo u otras fuentes de financiación pública para el desarrollo. Trabajaremos para asegurar que haya suficientes servicios financieros asequibles y disponibles para los migrantes y sus familias en los países de origen y de destino. Trabajaremos para reducir el costo medio de las transacciones de las remesas de los migrantes para 2030 a menos del 3% de la suma transferida. Estamos particularmente preocupados por el costo de las remesas en algunos corredores de bajo volumen y alto costo. Trabajaremos para garantizar que los corredores de remesas no exijan sumas superior al 5% para el año 2030, conscientes de la necesidad de mantener una cobertura de los servicios adecuada, especialmente para los más necesitados. Ayudaremos a las autoridades nacionales a hacer frente a los principales obstáculos que impiden que la corriente de remesas sea constante, como la tendencia de los bancos a recortar los servicios, con el fin de colaborar al acceso a servicios interfronterizos de transferencia de remesas. Reforzaremos la coordinación entre las autoridades reguladoras nacionales para eliminar los obstáculos a los proveedores no bancarios de servicios de remesas que accedan a la infraestructura del sistema de pago y promoveremos condiciones que permitan realizar las transferencias de remesas de manera más económica, rápida y segura en los países de origen y los países recep-

tores, incluso mediante la promoción de condiciones de mercado competitivas y transparentes. Explotaremos las nuevas tecnologías, fomentaremos la adquisición de conocimientos financieros y la inclusión financiera y mejoraremos la reunión de datos.

41. Estamos comprometidos con la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y niñas en la adopción de decisiones políticas y económicas y la asignación de recursos, así como con eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres participar plenamente en la economía. Resolvemos emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a las mujeres el mismo derecho que tienen los hombres a los recursos económicos, incluidos los relativos al acceso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada. También alentamos al sector privado a que contribuya a promover la igualdad entre los géneros procurando asegurar que las mujeres tengan empleo pleno y productivo y un trabajo decente, igual salario por trabajo igual o trabajo de igual valor e igualdad de oportunidades, así como su protección contra la discriminación y el maltrato en el lugar de trabajo. Apoyamos los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres de ONU-Mujeres y el Pacto Mundial y alentamos el aumento de las inversiones en empresas de propiedad de mujeres.

42. Acogemos favorablemente el rápido crecimiento de las donaciones filantrópicas y la importante contribución financiera y no financiera realizada por los filántropos en pro de la consecución de nuestros objetivos comunes. Reconocemos la flexibilidad y la capacidad de innovación y de asumir riesgos de los donantes filantrópicos y su capacidad para obtener fondos adicionales a través de alianzas entre múltiples interesados. Alentamos a los demás a que se sumen a quienes ya contribuyen. Acogemos favorablemente los esfuerzos por aumentar la cooperación entre los agentes filantrópicos, los gobiernos y otros interesados en el desarrollo. Pedimos una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas en las actividades filantrópicas. Alentamos a que las donaciones filantrópicas presten la debida consideración a las circunstancias locales y estén en consonancia con las políticas y prioridades nacionales. Alentamos también a los donantes filantrópicos a que consideren la posibilidad de administrar las sumas donadas mediante la modalidad de inversión de impacto, que considera las ganancias y los efectos no financieros en sus criterios de inversión.

43. Reconocemos que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en particular las de propiedad de mujeres, suelen tener dificultades para obtener financiación. Para alentar la concesión de más préstamos a microempresas y a pequeñas y medianas empresas, la reglamentación financiera podría permitir la utilización de reemplazos de garantías, crear excepciones apropiadas a las necesidades de capital, reducir los costos de entrada y salida para fomentar la competencia y permitir que las instituciones de microfinanciación movilicen el ahorro mediante la recepción de depósitos. Trabajaremos a fin de fortalecer la capacidad de las instituciones financieras para realizar evaluaciones crediticias eficaces en función de los costos, incluso mediante programas de capacitación abiertos al público y el establecimiento de oficinas de crédito, cuando proceda. Los bancos nacionales de desarrollo, las cooperativas de ahorro y crédito y otras instituciones financieras nacionales pueden desempeñar una función vital en el acceso a los servicios financieros. Alentamos a los bancos de desarrollo tanto internacionales como nacionales a que promuevan la financiación de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso en la transformación industrial, mediante la creación de líneas de crédito dirigidas a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como asistencia técnica. Acogemos favorablemente la labor de la Corporación Financiera Internacional y otras iniciativas en este ámbito y alentamos a un mayor desarrollo de la capacidad y a reforzar el intercambio de conocimientos en los planos regional y mundial. Reconocemos también las posibilidades que ofrecen los nuevos ve-

hículos de inversión, como fondos de capital de riesgo orientados al desarrollo, posiblemente con asociados públicos, financiación combinada, instrumentos de mitigación del riesgo y estructuras innovadoras de financiación de la deuda con marcos regulatorios y de gestión del riesgo adecuados. También mejoraremos la creación de capacidad en esas esferas.

44. Para responder a las necesidades de financiación a más largo plazo, trabajaremos para el desarrollo de mercados nacionales de capital, en particular los mercados de seguros y fianzas a largo plazo, cuando proceda, incluidos los seguros para cosechas con cláusulas no distorsivas. También trabajaremos para fortalecer la supervisión, la compensación, los convenios y la gestión de riesgos. Subrayamos que los mercados regionales son un medio eficaz para alcanzar una escala y una profundidad que no se pueden obtener cuando los mercados individuales son pequeños. Acogemos favorablemente que los bancos multilaterales de desarrollo hayan aumentado los préstamos en monedas nacionales y alentamos un mayor crecimiento en este ámbito. Alentamos a los bancos de desarrollo a que hagan uso de todos los instrumentos de gestión del riesgo, incluso mediante la diversificación. Reconocemos que la naturaleza de la cartera de inversiones internacionales ha evolucionado durante los últimos 15 años y que los inversores extranjeros han pasado a desempeñar un papel importante en los mercados de capital de algunos de países en desarrollo, así como la importancia de gestionar la inestabilidad asociada a estos. Promoveremos el apoyo internacional para el desarrollo de mercados nacionales de capital en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Trabajaremos para fortalecer el desarrollo de la capacidad en este ámbito, incluso mediante foros mundiales regionales, interregionales y mundiales para el intercambio de conocimientos, la asistencia técnica y el intercambio de datos.

45. Reconocemos la importante contribución que la inversión directa, incluida la inversión extranjera directa, puede hacer al desarrollo sostenible, en particular cuando los proyectos se ajustan a las estrategias de desarrollo sostenible nacionales y regionales. Las políticas gubernamentales pueden fortalecer los efectos indirectos positivos de la inversión extranjera directa, como el saber hacer y la tecnología, incluso mediante el establecimiento de vínculos con los proveedores nacionales, así como el fomento de la integración de las empresas locales, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo, en las cadenas de valor regionales y mundiales. Alentaremos que la promoción de las inversiones y otros organismos pertinentes se centren en la preparación de proyectos. Daremos prioridad a los proyectos que tienen el mayor potencial para promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, las modalidades sostenibles de producción y con sumo, la transformación estructural y la industrialización sostenible, la diversificación de la producción y la agricultura. A nivel internacional, prestaremos asistencia a esos esfuerzos mediante el apoyo financiero y técnico y la creación de capacidad y una colaboración más estrecha entre los organismos de los países de origen y receptores. Examinaremos el uso de los seguros, las garantías de las inversiones, incluido el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y los nuevos instrumentos financieros para incentivar la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en conflicto o que salen de situaciones de conflicto.

46. Observamos con preocupación que, a pesar de las mejoras en los climas de inversión de muchos países menos adelantados, estos siguen siendo ignorados en gran medida por la inversión extranjera directa, que podría ayudar a diversificar sus economías. Resolvemos adoptar y aplicar regímenes de promoción de las inversiones para los países menos adelantados. También ofrecemos apoyo financiero y técnico para la preparación de proyectos y la negociación de contratos,

asesoramiento en materia de soluciones de controversias relacionadas con las inversiones, acceso a la información sobre facilidades de inversión y seguros y fianzas contra riesgos, por ejemplo mediante el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, conforme a lo solicitado por los países menos adelantados. Tomamos nota también de que los pequeños Estados insulares en desarrollo se enfrentan a dificultades para acceder a créditos internacionales como resultado de las características estructurales de sus economías. Los países menos adelantados seguirán mejorando sus entornos propicios. También reforzaremos las medidas para hacer frente a las deficiencias de financiación y los bajos niveles de inversión directa a que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, muchos países de ingresos medios y los países en conflicto o que salen de situaciones de conflicto. Alentamos el uso de mecanismos y asociaciones innovadores para suscitar una mayor participación financiera privada internacional en esas economías.

47. Reconocemos que los obstáculos a la inversión privada en el ámbito de la infraestructura existen respecto de la oferta y la demanda. La insuficiencia de las inversiones obedece en parte a la falta de planes de infraestructura y de proyectos adecuadamente preparados, junto con estructuras de incentivos del sector privado que no son necesariamente adecuadas para la inversión en muchos proyectos a largo plazo, y percepciones del riesgo de los inversores. Para abordar estas limitaciones, incorporaremos planes de inversión en infraestructura resiliente y de calidad como parte de nuestras estrategias nacionales de desarrollo sostenible, al tiempo que fortaleceremos nuestros entornos propicios nacionales. A nivel internacional, prestaremos apoyo técnico a los países para plasmar los planes en proyectos de oleoductos y gasoductos concretos, así como proyectos aplicables individuales, por ejemplo los estudios de viabilidad, la negociación de contratos complejos y la gestión de proyectos. En este sentido, tomamos nota del Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África de la Unión Africana. Observamos con preocupación la disminución de los préstamos para infraestructura ofrecidos por los bancos comerciales. Hacemos un llamamiento a los órganos encargados de establecer normas para que determinen los ajustes que podrían alentar las inversiones a largo plazo en el marco de una estrategia prudente de adopción de riesgos y un sólido control del riesgo. Alentamos a los inversores institucionales a largo plazo, como los fondos de pensiones y los fondos soberanos de inversión, que administran los grandes fondos de capital, a que asignen un mayor porcentaje a la infraestructura, en particular en los países en desarrollo. En este sentido, alentamos a los inversores a que adopten medidas para incentivar una mayor inversión a largo plazo, como los exámenes de las estructuras de compensación y los criterios de desempeño.

48. Reconocemos que la inversión pública y privada desempeña un papel fundamental en la financiación de la infraestructura, incluso a través de los bancos de desarrollo, las instituciones financieras de desarrollo y los instrumentos y mecanismos como las asociaciones entre los sectores público y privado, la financiación combinada, que reúne las finanzas públicas en condiciones favorables con financiación privada en condiciones ordinarias, y los conocimientos especializados de los sectores público y privado, los vehículos para fines especiales, la financiación de proyectos con dación en pago, los instrumentos de mitigación de riesgos y los fondos de financiación mancomunados. Los instrumentos de financiación combinada, entre ellos las alianzas público-privadas, contribuyen a reducir los riesgos específicos para las inversiones y a incentivar la financiación adicional del sector privado en sectores clave del desarrollo, dirigidos por las políticas y prioridades gubernamentales para el desarrollo sostenible a nivel regional, nacional y subnacional. Para aprovechar el potencial de los instrumentos de financiación combinada con el fin de lograr el desarrollo sostenible se debe prestar especial atención a la estructura y la utilización apropiadas de instrumentos de financiación combinada. Los pro-

yectos de financiación combinada, incluida la colaboración entre los sectores público y privado, deberían compartir riesgos y proporcionar recompensas adecuadas, incluir mecanismos claros de rendición de cuentas y cumplir las normas sociales y ambientales. Por ende, desarrollaremos la capacidad para concertar a sociaciones entre los sectores público y privado, incluso en lo que respecta a la planificación, la negociación de contratos, la gestión, la contabilidad y la presupuestación para el pasivo contingente. También nos comprometemos a celebrar un debate inclusivo, abierto y transparente a la hora de elaborar y adoptar las directrices y la documentación para la colaboración público-privada y a crear una base de conocimientos y compartir las lecciones aprendidas en los foros regionales y mundiales.

49. Promoveremos la inversión pública y privada en infraestructura energética y tecnologías de energía no contaminante, incluidas las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. Aumentaremos sustancialmente la proporción de fuentes renovables de energía y duplicaremos la tasa mundial de eficiencia y uso económico de la energía, con el fin de asegurar el acceso universal a servicios energéticos sostenibles de carácter asequible, fiable y moderno para todos para el año 2030. Incrementaremos la cooperación internacional para prestar apoyo adecuado y facilitar el acceso a la investigación y la tecnología de energía limpia, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología a fin de suministrar servicios de energía modernos y sostenibles para todos los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Acogemos favorablemente la iniciativa del Secretario General Energía Sostenible para Todos como marco útil, incluidos sus centros regionales, y la elaboración de programas de acción y prospectos de inversión en el plano nacional, cuando proceda. Pedimos que se adopten medidas sobre la base de sus recomendaciones, con un posible aumento total de más de 100.000 millones de dólares en inversiones anuales para el año 2020, mediante iniciativas basadas en el mercado, la creación de alianzas y la promoción de los bancos de desarrollo. Reconocemos las vulnerabilidades y necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados y acogemos con agrado Power Africa, Africa Power Vision de la NEPAD y la Red Mundial de Islas sobre Energías Renovables de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA).

### C. Cooperación internacional para el desarrollo

50. La financiación pública internacional desempeña una función importante como complemento de los esfuerzos de los países para movilizar recursos públicos a nivel nacional, especialmente en los países más pobres y dotados de recursos nacionales limitados. Nuestra ambiciosa agenda refuerza la presión sobre las capacidades y los presupuestos públicos, lo que requiere un apoyo internacional mayor y más eficaz, que incluye la financiación en condiciones favorables y en condiciones ordinarias. Acogemos favorablemente el aumento de todas las formas de la financiación pública internacional desde que se aprobó el Consenso de Monterrey y estamos decididos a redoblar nuestros esfuerzos en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015. Reconocemos que compartimos los objetivos y ambiciones comunes de reforzar la cooperación internacional para el desarrollo y aumentar al máximo sus efectos, eficacia, transparencia y resultados. En este sentido, acogemos favorablemente los progresos realizados en la elaboración de los principios que se aplican a nuestros respectivos esfuerzos para reforzar el efecto de nuestra cooperación. Seguiremos fortaleciendo nuestro diálogo para ampliar nuestra comprensión común y mejorar el intercambio de conocimientos.

51. Acogemos favorablemente el aumento en el volumen de la asistencia oficial para el desarrollo desde la aprobación del Consenso de Monterrey. No obstante, expresamos nuestra preocupación por el hecho de que muchos países no han cumplido plenamente los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo realizados y reiteramos que el cumplimiento de todos los compromisos relativos a la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo crucial. Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus respectivos compromisos respecto a la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y del 0,15% al 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados. Nos sentimos alentados por el ejemplo de algunos países que han alcanzado o superado su compromiso de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados. Instamos a todos los demás Estados a que redoblen los esfuerzos para aumentar su asistencia oficial para el desarrollo y a que adopten otras medidas concretas para alcanzar los objetivos de asistencia oficial para el desarrollo. Acogemos favorablemente la decisión de la Unión Europea, que reafirma su compromiso colectivo de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo dentro de los plazos establecidos en la agenda para el desarrollo después de 2015 y se compromete a cumplir colectivamente el objetivo de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados a corto plazo y a alcanzar el objetivo de destinar el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados dentro de los plazos establecidos en la agenda para el desarrollo después de 2015. Alentamos a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que estudien la posibilidad de establecer el objetivo de destinar al menos el 0,20% de su ingreso nacional al bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

52. Reconocemos la importancia de dedicar los recursos concedidos en condiciones más favorables a quienes tienen mayores necesidades y menos capacidad para movilizar otros recursos. A este respecto, observamos con gran preocupación la disminución de la proporción de asistencia oficial para el desarrollo dedicada a los países menos adelantados y nos comprometemos a revertir esta reducción. Nos sentimos alentados por quienes están destinando al menos el 50% de su asistencia oficial para el desarrollo a los países menos adelantados.

53. Destacamos la importancia de movilizar un mayor apoyo nacional para el cumplimiento de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo, incluso mediante la sensibilización pública, y de facilitar datos sobre la eficacia de la ayuda y demostrando resultados tangibles. Alentamos a los países asociados a que aprovechen los progresos realizados para asegurar que la asistencia oficial para el desarrollo se utilice efectivamente para ayudar a alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo. Alentamos la publicación de planes orientados hacia el futuro que aumenten la claridad, la previsibilidad y la transparencia de la futura cooperación para el desarrollo, de conformidad con los procesos nacionales de asignación presupuestaria. Instamos a los países a que realicen un seguimiento e informen sobre las asignaciones de recursos para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

54. Un uso importante de la financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, radica en catalizar la movilización de recursos adicionales de otras fuentes públicas y privadas. Puede apoyar la mejora de la recaudación de impuestos y ayudar a reforzar entornos propicios y establecer servicios públicos esenciales. También se puede utilizar para liberar fondos adicionales mediante la financiación combinada o mancomunada y la mitigación de



los riesgos, en particular para la infraestructura y otras inversiones que apoyan el desarrollo del sector privado.

55. Celebraremos deliberaciones abiertas, inclusivas y transparentes sobre la modernización de la medición de la asistencia oficial para el desarrollo y sobre la medida propuesta de «pleno apoyo oficial para el desarrollo sostenible» y afirmamos que ninguna medida de ese tipo diluirá los compromisos ya contraídos.

56. La cooperación Sur-Sur es un elemento importante de la cooperación internacional para el desarrollo como complemento, y no como sustituto, de la cooperación Norte-Sur. Reconocemos la importancia, las diferencias históricas y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y destacamos que ese tipo de cooperación se debe considerar como una expresión de solidaridad y cooperación entre los pueblos y países del sur, basada en sus experiencias y objetivos comunes. Debería seguir guiándose por los principios del respeto de la soberanía, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo.

57. Acogemos favorablemente el aumento de las contribuciones de la cooperación Sur-Sur a la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Alentamos a los países en desarrollo a que intensifiquen voluntariamente sus esfuerzos para fortalecer la cooperación Sur-Sur y a seguir mejorando la eficacia de sus actividades de desarrollo de conformidad con las disposiciones del documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur<sup>15</sup>. También nos comprometemos a fortalecer la cooperación triangular como medio para reunir experiencias y conocimientos especializados pertinentes en la cooperación para el desarrollo.

58. Acogemos favorablemente los esfuerzos constantes por mejorar la calidad, los efectos y la eficacia de la cooperación para el desarrollo y otras iniciativas internacionales en las finanzas públicas, incluida la adhesión a los principios convenidos de eficacia de la cooperación para el desarrollo. Ajustaremos las actividades a las prioridades nacionales, entre otras cosas, reduciendo la fragmentación y acelerando de la desvinculación de la ayuda, en particular para los países menos adelantados y los países más necesitados. Promoveremos la implicación y la orientación hacia los resultados a nivel nacional y fortaleceremos los sistemas nacionales, utilizaremos enfoques basados en programas, cuando proceda, reforzaremos las asociaciones en pro del desarrollo, reduciremos los costos de las transacciones y aumentaremos la transparencia y la rendición de cuentas mutua. Haremos que el desarrollo sea más eficaz y previsible proporcionando a los países en desarrollo información periódica y oportuna sobre el apoyo previsto a mediano plazo. Seguiremos adelante con esas iniciativas en el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social y, a este respecto, también tomaremos en cuenta los esfuerzos que se realizan en otros foros pertinentes, como la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, de manera complementaria. Consideraremos también no solicitar exenciones fiscales a los bienes entregados y los servicios prestados como ayuda de gobierno a gobierno, comenzando por la renuncia al reembolso de impuestos de valor agregado y gravámenes de importación.

59. Reconocemos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>16</sup> y su Conferencia de las Partes son el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. Acogemos favorablemente el Llamado de Lima

<sup>15</sup> Resolución 64/222, anexo.

<sup>16</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, núm. 30822.

para la Acción Climática<sup>17</sup> y nos sentimos alentados por el compromiso de la Conferencia de las Partes de llegar a un acuerdo ambicioso en París en 2015 que se aplique a todas las partes y refleje el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país.

60. Reafirmamos la importancia de que se cumplan íntegramente los compromisos existentes en virtud de los convenios internacionales, en particular sobre el cambio climático y los problemas mundiales conexos. Reconocemos que la financiación procedente de todas las fuentes, entre ellas públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, así como las fuentes alternativas de financiación, deberán reforzarse para las inversiones en muchos ámbitos, como el desarrollo bajo en emisiones de carbono y adaptado al cambio climático. Consideramos que, en el contexto de una labor significativa de mitigación y de transparencia en su aplicación, los países desarrollados se comprometieron a alcanzar el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020 de una gran variedad de fuentes para atender las necesidades de los países en desarrollo. Reconocemos la necesidad de metodologías transparentes para la presentación de informes sobre la financiación para el clima y acogemos favorablemente la labor en curso en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

61. Acogemos favorablemente el proceso inicial de movilización de recursos, de manera exitosa y oportuna, del Fondo Verde para el Clima, que se ha convertido en el principal fondo dedicado al clima y ha permitido iniciar sus actividades en apoyo a las partes que son países en desarrollo en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Acogemos favorablemente la decisión de la Junta del Fondo Verde para el Clima de intentar comenzar a adoptar decisiones sobre la aprobación de proyectos y programas a más tardar en su tercera reunión en 2015, así como su decisión en relación con el proceso de reposición de recursos para el fondo. También acogemos favorablemente la decisión de la Junta de alcanzar un equilibrio exacto entre la mitigación de los efectos del clima y la adaptación al cambio climático a lo largo del tiempo, y asignar un mínimo del 50% a la adaptación de los países especialmente vulnerables, entre ellos los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. Observamos la importancia de mantener el apoyo para hacer frente a las carencias que aún persisten en la capacidad para acceder y gestionar la financiación para el clima.

62. Reconocemos la importancia de tener en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Alentamos a que se tenga en cuenta la resiliencia al clima y a los desastres en la financiación para el desarrollo a fin de asegurar la sostenibilidad de los resultados de desarrollo. Reconocemos que, si se llevan a cabo medidas bien diseñadas, pueden producir beneficios múltiples en los planos local y mundial, en particular en el ámbito del cambio climático. Nos comprometemos a invertir en los esfuerzos encaminados a fortalecer la capacidad de los agentes nacionales y locales para gestionar los riesgos financieros y de desastres, como parte de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, y a garantizar que los países puedan aprovechar la asistencia internacional cuando sea necesario.

63. Reconocemos la importancia decisiva de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes en la erradicación de la pobreza y en el desarrollo sostenible. Acogemos favorablemente la aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica correspondiente al período 2011 –2020, de ámbito mundial, y sus Metas de Aichi para la Diversidad Biológica<sup>18</sup>

<sup>17</sup> FCCC/CP/2014/10/Add.1.

<sup>18</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, documento UNEP/CBD/COP/10/27, anexo, decisión X/2.

por las partes en la Convención sobre la Diversidad Biológica<sup>19</sup>, e invitamos a todas las partes a que asistan a la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en México en 2016. Alentamos la movilización de recursos financieros de todas las fuentes y en todos los niveles para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas, incluida la promoción de la ordenación sostenible de las tierras, la lucha contra la desertificación, la sequía, las tormentas de polvo y las inundaciones, la restauración del suelo y las tierras degradadas y la promoción de la ordenación sostenible de los bosques. Acogemos favorablemente el compromiso de los Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación<sup>20</sup> para apoyar y fortalecer su aplicación. Nos comprometemos a apoyar los esfuerzos de los países para promover las medidas de conservación y restauración, como la iniciativa Gran Muralla Verde de la Unión Africana, y a prestar apoyo a los países que lo necesiten para mejorar la aplicación de sus estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica.

64. Reconocemos que los océanos, los mares y las zonas costeras constituyen un componente integrado y esencial del ecosistema terrestre y son fundamentales para mantenerlo, y que el derecho internacional, reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>21</sup>, constituye el marco jurídico de la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos. Destacamos la importancia de la conservación y el uso sostenible de los océanos y mares y sus recursos para el desarrollo sostenible, en particular debido a su contribución a la erradicación de la pobreza, el desarrollo económico sostenido, la seguridad alimentaria, la creación de medios de vida sostenibles y trabajo decente, así como de la protección de la diversidad biológica y el medio marino y las medidas para hacer frente a los efectos del cambio climático. En consecuencia, nos comprometemos a proteger y restablecer la salud, productividad y resiliencia de los océanos y ecosistemas marinos y a mantener su diversidad biológica, promoviendo su conservación y el uso sostenible para las generaciones presentes y futuras, y a aplicar efectivamente un enfoque ecosistémico y un enfoque precautorio en la gestión de las actividades que tengan efectos en el medio marino, de conformidad con el derecho internacional, a fin de ofrecer resultados en las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

65. Reconocemos que el aumento de la temperatura mundial, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático afectan gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, entre ellos muchos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, al mismo tiempo que los fenómenos climáticos extremos ponen en peligro las vidas y los medios de subsistencia de millones de personas. Nos comprometemos a aumentar nuestro apoyo a los más vulnerables a fin de hacer frente a esos problemas graves y adaptarse a ellos.

66. La financiación para el desarrollo puede contribuir a reducir las vulnerabilidades sociales, ambientales y económicas y a permitir que los países prevengan o hagan frente a situaciones de crisis crónicas relacionadas con los conflictos o los desastres naturales. Reconocemos la necesidad de alcanzar la coherencia en la financiación humanitaria y para el desarrollo a fin de garantizar criterios oportunos, amplios, adecuados y eficaces en función de los costos para la gestión y mitigación de los desastres naturales y las emergencias complejas. Nos comprometemos a promover mecanismos innovadores de financiación para que los países puedan prevenir y gestionar mejor los riesgos y elaborar planes de mitigación. Invertiremos en la labor encaminada a fortalecer la capacidad de los agentes nacionales y locales para gestionar y financiar la reducción de los ries-

<sup>19</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1760, núm. 30619.

<sup>20</sup> *Ibid.*, vol. 1954, núm. 33480.

<sup>21</sup> *Ibid.*, vol. 1834, núm. 31363.

gos de desastres y garantizar que los países puedan aprovechar eficaz y eficientemente la asistencia internacional cuando sea necesario. Tomamos nota del establecimiento por el Secretario General del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria y de la Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará en Estambul (Turquía) los días 23 y 24 de mayo de 2016.

67. Reconocemos los obstáculos más importantes para la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. Reconocemos el déficit de financiación para la consolidación de la paz y el papel que desempeña el Fondo para la Consolidación de la Paz. Intensificaremos nuestros esfuerzos para ayudar a los países a acceder a la financiación para la consolidación de la paz y el desarrollo en el contexto de las situaciones posteriores a los conflictos. Reconocemos la necesidad de que la ayuda se brinde con eficiencia mediante la simplificación de los mecanismos, un mayor fortalecimiento y uso de los sistemas de los países, así como el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales y nacionales como prioridad en los Estados afectados por conflictos o que salen de situaciones de conflicto, al tiempo que hacemos hincapié en la importancia de la implicación y liderazgo nacionales tanto en la consolidación de la paz como en el desarrollo.

68. Acogemos favorablemente la labor en curso en las instituciones pertinentes que apoyan los esfuerzos de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo para fomentar su capacidad nacional a fin de responder a diversos tipos de perturbaciones, como las crisis financieras, los desastres naturales y las emergencias de salud pública, incluso por medio de fondos y otros instrumentos.

69. Acogemos favorablemente los progresos realizados desde la aprobación del Consenso de Monterrey para desarrollar y movilizar el apoyo a fuentes y mecanismos innovadores de financiación adicional, en particular en el seno del Grupo Directivo sobre Financiación Innovadora para el Desarrollo. Invitamos a más países a que se sumen voluntariamente a la aplicación de mecanismos, instrumentos y modalidades innovadores que no impongan una carga desproporcionada en los países en desarrollo. Alentamos a que se estudie la forma en que los mecanismos existentes, como el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, podrían aplicarse también para hacer frente a necesidades más generales en materia de desarrollo. Alentamos también a que se exploren nuevos mecanismos innovadores basados en modelos que combinen recursos públicos y privados, como los bonos verdes, los bonos de vacunas, los préstamos triangulares y mecanismos de incentivos y los mecanismos de fijación de precios al carbono.

70. Reconocemos el importante potencial de los bancos multilaterales de desarrollo y otros bancos internacionales de desarrollo a la hora de financiar el desarrollo sostenible y proporcionar conocimientos especializados. Los bancos multilaterales de desarrollo pueden proporcionar préstamos anticíclicos, en particular en condiciones favorables, según proceda, a fin de complementar los recursos nacionales para las perturbaciones financieras y económicas, los desastres naturales y las pandemias. Invitamos a los bancos multilaterales de desarrollo y otros bancos internacionales de desarrollo a que sigan proporcionando financiación para el desarrollo a largo plazo y estable en condiciones tanto favorables como ordinarias aprovechando las contribuciones y el capital y movilizando recursos de los mercados de capital. Hacemos hincapié en que los bancos de desarrollo deberían hacer un uso óptimo de sus recursos y balances, en forma compatible con la preservación de su integridad financiera, y deberían actualizar y desarrollar sus políticas en apoyo a la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible. Alentamos a las instituciones multilaterales de financiación para el desarrollo a que establezcan un proceso para examinar su propia función, escala y funcionamiento a fin de que puedan adaptarse y responder plenamente a la agenda de desarrollo sostenible.

71. Reconocemos que los países de ingresos medianos aún se enfrentan a dificultades considerables para alcanzar el desarrollo sostenible. A fin de asegurar que se mantengan los logros alcanzados hasta la fecha, los esfuerzos para hacer frente a los actuales problemas deben fortalecerse mediante el intercambio de experiencias, una mejor coordinación y un mejor apoyo selectivo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y otros interesados. Por lo tanto, solicitamos a esos interesados que velen por que las diferentes necesidades de desarrollo diversas y específicas de los países de ingresos medianos se tomen debidamente en cuenta y se aborden, de manera adaptada, en sus estrategias y políticas pertinentes, con el fin de promover un enfoque coherente y amplio para determinados países. Reconocemos también que la asistencia oficial para el desarrollo y otros tipos de financiación en condiciones favorables siguen siendo esenciales para varios de estos países y desempeñan una función en la obtención de resultados específicos, teniendo en cuenta las necesidades concretas de esos países.

72. Reconocemos también la necesidad de elaborar metodologías encaminadas a tener más en cuenta la complejidad y la diversidad de las realidades de los países de ingresos medianos. Observamos con preocupación que el acceso a la financiación en condiciones favorables se reduce a medida que crecen los ingresos de los países y que estos pueden no tener acceso a una financiación asequible suficiente procedente de otras fuentes para atender sus necesidades. Alentamos a los accionistas de los bancos multilaterales de desarrollo a que elaboren políticas progresivas que tengan carácter secuencial, progresivo y gradual. Alentamos también a los bancos multilaterales de desarrollo a que estudien la manera de garantizar que su asistencia tome en cuenta de manera más efectiva las oportunidades y los desafíos presentados por las distintas circunstancias de los países de ingresos medianos. Al respecto, reconocemos la excepción establecida por el Banco Mundial para los pequeños Estados insulares como notable respuesta a los problemas de financiación de los pequeños Estados insulares en desarrollo. Recalamos también en la importancia de los mecanismos de mitigación del riesgo mediante, entre otras cosas, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones.

73. Reconocemos que el proceso de exclusión de la lista de países menos adelantados debería ir acompañado de las medidas adecuadas, de modo que el proceso de desarrollo no corra peligro y que se mantengan los avances hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Observamos además que el nivel de concesionalidad de la financiación pública internacional debería tener en cuenta el nivel de desarrollo de cada beneficiario, incluidos el nivel de ingresos, la capacidad institucional y la vulnerabilidad, así como la naturaleza del proyecto que será financiado, incluida su viabilidad comercial.

74. Subrayamos el importante papel y la ventaja comparativa de un sistema de las Naciones Unidas dotado de recursos suficientes, pertinente, coherente, eficiente y eficaz en su apoyo para lograr los objetivos de desarrollo sostenible y el desarrollo sostenible, y apoyamos el proceso de determinación de la posición a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015. Trabajaremos para fortalecer la implicación y el liderazgo nacionales en las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en los países en que se ejecutan programas y la coherencia, pertinencia, eficacia y eficiencia de las Naciones Unidas, así como para mejorar la coordinación y los resultados, entre otras cosas mediante el logro de nuevos progresos respecto de la iniciativa voluntaria «Unidos en la acción», entre otras modalidades y criterios operacionales, y para mejorar la colaboración de las Naciones Unidas con los interesados y asociados pertinentes.

75. Los bancos de desarrollo pueden desempeñar una función particularmente importante en el alivio de las restricciones de la financiación para el desarrollo, incluida la inversión en infraestructura de calidad, en particular para los préstamos subnacionales. Acogemos favorablemente los esfuerzos desplegados por los bancos de desarrollo para desarrollar nuevos sistemas de salvaguardia en las consultas de participación abierta con los interesados sobre la base de las normas internacionales establecidas y alentamos a todos los bancos de desarrollo a que establezcan o mantengan los sistemas de salvaguardias sociales y ambientales, incluso en materia de derechos humanos, igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres, que sean transparentes, eficaces, eficientes y estén dotados de plazos. Alentamos a los bancos multilaterales de desarrollo a que sigan elaborando instrumentos para encauzar los recursos de los inversores a largo plazo hacia el desarrollo sostenible mediante, entre otras cosas, la infraestructura a largo plazo y los bonos verdes. Subrayamos que las inversiones regionales en los principales sectores prioritarios requieren la ampliación de nuevos mecanismos de financiación y exhortamos a las instituciones financieras de desarrollo multilaterales y regionales a que apoyen a las organizaciones y programas regionales y subregionales.

76. Reconocemos que las asociaciones auténticas, eficaces y duraderas de interesados múltiples pueden desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo sostenible. Alentaremos y promoveremos estas asociaciones para apoyar las prioridades y estrategias impulsadas por los países sobre la base de la experiencia adquirida y los conocimientos especializados disponibles. Reconocemos además que las asociaciones son un instrumento eficaz para movilizar los recursos humanos y financieros, la especialización, la tecnología y los conocimientos. Reconocemos el papel del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en la incorporación de las preocupaciones ambientales en las actividades de desarrollo mediante subvenciones y recursos otorgados en condiciones favorables en apoyo de proyectos ambientales en los países en desarrollo. Apoyamos la creación de capacidad en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para que accedan a los fondos disponibles, e intentamos ampliar las contribuciones públicas y privadas al FMAM.

77. Las asociaciones de interesados múltiples, como la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización (GAVI) y el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria también han logrado resultados en la esfera de la salud. Alentamos un mejor alineamiento entre esas iniciativas, a las que instamos a que mejoren su contribución al fortalecimiento de los sistemas de salud. Reconocemos el papel fundamental de la Organización Mundial de la Salud como autoridad rectora y coordinadora de la labor internacional en materia de salud. Mejoraremos la coordinación internacional y la creación de entornos propicios en todos los niveles para fortalecer los sistemas nacionales de salud y lograr la cobertura universal de salud. Nos comprometemos a fortalecer la capacidad de los países, en particular los países en desarrollo, para la alerta temprana, la reducción del riesgo y la gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial, así como para aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Las partes en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco<sup>22</sup> también fortalecerán la aplicación del Convenio Marco en todos los países, según proceda, y apoyarán mecanismos para crear conciencia y movilizar recursos. Acogemos favorablemente los enfoques innovadores para actuar como catalizador de nuevos recursos públicos y privados nacionales e internacionales para las mujeres y los niños, quienes han sido afectados de manera

<sup>22</sup> *Ibid.*, vol. 2302, núm. 41032.



desproporcionada por muchos problemas de salud, incluida la contribución prevista del Servicio Mundial de Financiamiento en Apoyo de la Iniciativa Todas las Mujeres, Todos los Niños.

78. Reconocemos la importancia de la prestación de una educación de calidad para todos los niños y niñas con el fin de lograr el desarrollo sostenible. Para ello será necesario llegar a los niños que viven en la extrema pobreza, los niños con discapacidad, los niños migrantes y refugiados y los que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, así como proporcionar entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos. Reforzaremos la cooperación y las inversiones internacionales para que todos los niños completen una educación preescolar, primaria y secundaria gratuita, equitativa, inclusiva y de calidad, en particular mediante la ampliación y el fortalecimiento de iniciativas como la Alianza Mundial para la Educación. Nos comprometemos a mejorar las instalaciones educativas que tienen en cuenta a los niños, a las personas con discapacidad y las cuestiones de género y a aumentar el porcentaje de maestros calificados en los países en desarrollo, incluso por medio de la cooperación internacional, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

#### **D. El comercio internacional como motor del desarrollo**

79. El comercio internacional es un motor del crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza que también contribuye a promover el desarrollo sostenible. Seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como una liberalización del comercio significativa. Un sistema comercial de ese tipo alienta la inversión a largo plazo en las capacidades productivas. Con políticas de apoyo apropiadas, una infraestructura y una fuerza de trabajo educada, el comercio también puede contribuir a promover el empleo productivo y el trabajo decente, el empoderamiento de las mujeres y la seguridad alimentaria, así como a reducir las desigualdades y favorecer el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

80. Reconocemos que las negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito de la OMC requieren mayores esfuerzos, aunque consideramos que la aprobación del paquete de Bali en 2013 ha sido un logro importante. Reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer el sistema multilateral. Hacemos un llamamiento a los miembros de la OMC para que apliquen plenamente y sin demora todas las decisiones del paquete de Bali, incluidas las decisiones tomadas en favor de los países menos adelantados, la decisión sobre la acumulación de existencias con fines de seguridad alimentaria y el programa de trabajo sobre las pequeñas economías, y para que ratifiquen sin demora el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Los miembros de la OMC que se declaren en condiciones de hacerlo deben notificar las preferencias comercialmente significativas para los servicios de los países menos adelantados y los proveedores de servicios de conformidad con las decisiones de Bali de 2011 y 2013 sobre la puesta en práctica de la exención para los servicios de los países menos adelantados y en respuesta a la petición colectiva de estos.

81. Reconocemos que la falta de acceso a la financiación del comercio puede limitar el potencial comercial de un país y dar lugar a la pérdida de oportunidades para utilizar el comercio como motor del desarrollo. Acogemos favorablemente la labor realizada por el Grupo de Expertos sobre Financiación del Comercio de la OMC y nos comprometemos a estudiar formas de utilizar incentivos orientados al mercado para ampliar la financiación del comercio compatible con la

OMC y la disponibilidad de créditos comerciales, garantías, seguros, factorajes, cartas de crédito e instrumentos financieros innovadores, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo. Exhortamos a los bancos de desarrollo a que faciliten y aumenten la financiación del comercio orientado al mercado y a que examinen el modo de hacer frente a las deficiencias de los mercados relacionadas con la financiación del comercio.

82. En tanto que, desde la aprobación del Consenso de Monterrey, las exportaciones de muchos países en desarrollo han aumentado considerablemente, la participación de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y África en el comercio mundial de bienes y servicios sigue siendo reducida, y el comercio mundial parece tener dificultades para recuperar las altas tasas de crecimiento registradas antes de la crisis financiera mundial. Nos esforzaremos por aumentar considerablemente el comercio mundial de manera acorde con los objetivos de desarrollo sostenible, incluidas las exportaciones de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, con miras a duplicar su participación en las exportaciones mundiales para 2020, como se indica en el Programa de Acción de Estambul. Integraremos el desarrollo sostenible en las políticas comerciales a todos los niveles. Habida cuenta de la vulnerabilidad singular y particular de los pequeños Estados insulares en desarrollo, apoyamos firmemente su participación en acuerdos comerciales y económicos. Apoyaremos también la integración más completa de las economías pequeñas y vulnerables en los mercados regionales y mundiales.

83. Como medio de promover el crecimiento en el comercio mundial, hacemos un llamamiento a los miembros de la OMC para que redoblen sus esfuerzos con el fin de concluir rápidamente las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo<sup>23</sup> y reiteramos que las cuestiones que preocupan en materia de desarrollo forman parte integral del Programa de Doha para el Desarrollo, que sitúa las necesidades y los intereses de los países en desarrollo, entre ellos los países menos adelantados, en el centro de atención del Programa de Trabajo de Doha<sup>23</sup>. En ese contexto, desempeñan un papel importante el acceso mejorado a los mercados, las normas equilibradas y los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible. Nos comprometemos a combatir el proteccionismo en todas sus formas. Con arreglo a uno de los elementos del mandato del Programa de Doha para el Desarrollo, exhortamos a los miembros de la OMC a que corrijan y eviten las restricciones y las distorsiones del comercio de los mercados agrícolas mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y de sanciones a todas las medidas de exportación con efecto equivalente. Hacemos un llamamiento a los miembros de la OMC para que se comprometan también a imponer sanciones más estrictas a las subvenciones en el sector pesquero, incluso prohibiendo determinadas modalidades de subvenciones que contribuyen a lograr una sobrecapacidad y una pesca excesiva de conformidad con el mandato del Programa de Doha para el Desarrollo y la Declaración Ministerial de Hong Kong. Instamos a los miembros de la OMC a que se comprometan a seguir haciendo esfuerzos para acelerar el ingreso a la OMC de todos los países en desarrollo que participan en negociaciones para ser miembros de ella y acogemos favorablemente el fortalecimiento, la racionalización y la puesta en práctica en 2012 de las directrices para el ingreso a la OMC de los países menos adelantados.

84. Los miembros de la OMC seguirán aplicando las disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la OMC. Acogemos favorablemente el establecimiento del mecanismo de vi-

<sup>23</sup> Véase A/C.2/56/7, anexo.

gilancia para analizar y examinar todos los aspectos de la aplicación de disposiciones de trato especial y diferenciado, como se acordó en Bali, con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operacionales, así como para facilitar la integración de los países en desarrollo y los países menos desarrollados que son miembros de la OMC en el sistema de comercio multilateral.

85. Hacemos un llamamiento a los países desarrollados que son miembros de la OMC y a los países en desarrollo que son miembros de la OMC y que se declaren en condiciones de hacerlo a que apliquen oportunamente las disposiciones sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes de manera duradera para todos los productos provenientes de todos los países menos adelantados, de acuerdo con las decisiones de la OMC. Les exhortamos a que también adopten medidas para facilitar el acceso a los mercados de los productos de los países menos adelantados, incluso elaborando normas simples y transparentes en materia de origen aplicables a las importaciones de los países menos adelantados, de conformidad con las directrices aprobadas por los miembros de la OMC en la Conferencia Ministerial de Bali en 2013.

86. Reafirmamos el derecho de los miembros de la OMC de aprovechar la flexibilidad prevista en el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC) y reafirmamos que el Acuerdo ADPIC no impide ni debe impedir que los miembros adopten medidas para proteger la salud pública. Con este fin, instamos a todos los miembros de la OMC que todavía no han aceptado la enmienda de dicho Acuerdo que permite que los países en desarrollo tengan un mejor acceso a medicamentos asequibles a que la aprueben antes de la fecha límite de finales de 2015. Acogemos favorablemente la decisión de junio de 2013 de prorrogar el período de transición para todos los países menos adelantados. Invitamos al Consejo General a que examine la forma en que la OMC puede contribuir al desarrollo sostenible.

87. Reconocemos el importante potencial de la integración y la interconectividad económicas a nivel regional para promover el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, y nos comprometemos a reforzar la cooperación regional y los acuerdos comerciales regionales. Fortaleceremos la coherencia y la congruencia entre los acuerdos bilaterales y regionales sobre comercio e inversiones, y velaremos por que sean compatibles con las normas de la OMC. La integración regional también puede ser un catalizador importante para reducir las barreras comerciales, aplicar las reformas de índole normativa y permitir que las empresas, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, se integren a las cadenas de valor regionales y mundiales. Subrayamos la contribución que pueden hacer a este respecto las medidas de facilitación del comercio. Instamos a la comunidad internacional, con inclusión de las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo multilaterales y regionales, a que intensifiquen su apoyo a proyectos y marcos de cooperación que fomenten la integración regional y subregional, prestando especial atención a África, y a que aumenten la participación y la integración de las empresas industriales y de otro tipo de pequeña escala, especialmente de los países en desarrollo en las cadenas de valor y los mercados mundiales. Alentamos a los bancos multilaterales de desarrollo, incluidos los bancos regionales, a que, en colaboración con otros interesados, corrijan las deficiencias de la infraestructura regional en materia de comercio, transporte y tránsito, incluida la conclusión de las conexiones que faltan entre los países en desarrollo sin litoral, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo dentro de las redes regionales.

88. Reconociendo que las inversiones y el comercio internacionales ofrecen oportunidades pero a la vez requieren medidas complementarias en el plano nacional, fortaleceremos los entornos nacionales propicios y aplicaremos políticas y reformas internas racionales para desarrollar el potencial que tiene el comercio para lograr el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible.

Reconocemos también la necesidad de que los países en desarrollo aporten valor añadido y de que las microempresas y las empresas pequeñas y medianas se integren en mayor medida en las cadenas de valor. Reiteramos e intensificaremos la importante función de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y las cuestiones interrelacionadas en las esferas de las finanzas, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible.

89. Respaldamos los esfuerzos y las iniciativas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, en su carácter de órgano jurídico central del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del derecho mercantil internacional, encaminadas a aumentar la coordinación y la cooperación en las actividades jurídicas de las organizaciones internacionales y regionales que actúan en la esfera del derecho mercantil internacional y a promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional en dicha esfera.

90. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio puede desempeñar un papel fundamental. Centraremos la ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso en el contexto del Marco Integrado Mejorado de Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio. Nos esforzaremos por asignar una proporción cada vez mayor de la ayuda para el comercio a los países menos adelantados, que se prestará de conformidad con los principios de eficacia de la cooperación para el desarrollo. También acogemos favorablemente que haya una mayor cooperación entre los países en desarrollo a tales efectos. Reconociendo el papel crucial de las mujeres como productoras y comerciantes, abordaremos sus problemas concretos a fin de facilitar que las mujeres puedan participar activamente y en pie de igualdad en el comercio nacional, regional e internacional. A fin de que los países en desarrollo sin litoral participen plenamente en las negociaciones multilaterales de comercio y se beneficien de ellas, apliquen eficazmente políticas y normativas encaminadas a facilitar el transporte y el comercio y diversifiquen sus bases de exportación, la asistencia técnica y el mejoramiento de la logística relacionada con el comercio y el tránsito son decisivos.

91. El objetivo de proteger y alentar las inversiones no debe afectar nuestra capacidad para lograr objetivos de política pública. Nos esforzaremos por redactar los acuerdos sobre comercio e inversiones con las salvaguardias apropiadas a fin de no limitar las políticas y reglamentaciones nacionales en el interés público. Aplicaremos dichos acuerdos de manera transparente. Nos comprometemos a apoyar la creación de capacidad, entre otras cosas, mediante canales bilaterales y multilaterales, en particular hacia los países menos adelantados, a fin de que estos puedan aprovechar las oportunidades derivadas de los acuerdos internacionales sobre comercio e inversiones. Solicitamos a la UNCTAD que prosiga con su programa de reuniones y consultas con los Estados Miembros sobre los acuerdos sobre inversiones.

92. Reconocemos también que el comercio ilícito de fauna y flora silvestres, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, la tala ilegal y la extracción ilícita de minerales son un reto para muchos países. Esas actividades pueden causar graves daños, como la pérdida de ingresos y la corrupción. Estamos resueltos a intensificar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, el tráfico de desechos peligrosos y el tráfico de minerales, incluso mediante el fortalecimiento de la normativa nacional y la cooperación internacional y el aumento de la capacidad de las comunidades locales para buscar oportunidades de subsistencia sostenibles. También mejoraremos la capacidad para supervisar, controlar y vigilar los buques de pesca a fin de prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de manera eficaz, incluso creando la capacidad institucional pertinente.

## E. La deuda y la sostenibilidad de la deuda

93. El préstamo es un instrumento importante para financiar las inversiones fundamentales para lograr el desarrollo sostenible, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible. Los préstamos soberanos también permiten que las finanzas públicas desempeñen una función anticíclica sobre los ciclos económicos. Sin embargo, las necesidades de endeudamiento deben gestionarse con prudencia. Desde la aprobación del Consenso de Monterrey, el fortalecimiento de la gestión macroeconómica y de los recursos públicos ha dado lugar a una disminución considerable de la vulnerabilidad de muchos países a las crisis de la deuda soberana, así como a la reducción considerable de su deuda mediante la aplicación de la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados (Iniciativa PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. Sin embargo, muchos países siguen siendo vulnerables a las crisis de la deuda y algunos se encuentran en medio de una crisis, incluidos algunos países menos adelantados, pequeños Estados insulares en desarrollo y algunos países desarrollados. Reconocemos que las dificultades que entraña la sostenibilidad de la deuda para muchos de los países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo requieren soluciones urgentes, y también la importancia de garantizar la sostenibilidad de la deuda para la transición gradual de los países que hayan sido excluidos de la lista de países menos adelantados.

94. Reconocemos la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio, la reestructuración y la gestión racional de la deuda, según proceda. Seguiremos apoyando a los demás países pobres muy endeudados que reúnen las condiciones y están trabajando para completar el proceso de la Iniciativa en Favor de los Países Pobres muy Endeudados. Podríamos estudiar, caso por caso, iniciativas en apoyo de los países que no entren en la categoría de países pobres muy endeudados pero cuenten con políticas económicas sólidas que les permitan hacer frente a la cuestión de la sostenibilidad de la deuda. Apoyaremos el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en los países que han recibido alivio de la deuda y han alcanzado niveles de deuda sostenibles.

95. La vigilancia y gestión prudente de las obligaciones es un elemento importante de las estrategias nacionales amplias de financiación y es fundamental para reducir las vulnerabilidades. Acogemos favorablemente los esfuerzos del FMI, el Banco Mundial y el sistema de las Naciones Unidas encaminados a seguir fortaleciendo los instrumentos analíticos para evaluar la sostenibilidad de la deuda y la gestión prudente de la deuda pública. A este respecto, el análisis de la sostenibilidad de la deuda realizado por el FMI y el Banco Mundial es un instrumento útil para llegar a determinar el nivel de endeudamiento apropiado. Invitamos al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a que sigan fortaleciendo sus instrumentos analíticos para la gestión de la deuda soberana en un proceso abierto e inclusivo con las Naciones Unidas y otros interesados. Alentamos a las instituciones internacionales a que sigan prestando asistencia a los países deudores con el fin de mejorar la capacidad de gestión de la deuda, gestionar los riesgos y analizar las desventajas y compensaciones entre las distintas fuentes de financiación, así como para ayudar a amortiguar las perturbaciones externas y asegurar el acceso constante y estable a la financiación pública.

96. Acogemos favorablemente la continuidad de la labor orientada a establecer normas metodológicas y promover la disponibilidad pública de datos sobre la deuda soberana pública y la deuda soberana garantizada públicamente y sobre el total de las obligaciones de deuda externa de las economías, y orientada también a publicar trimestralmente datos más amplios sobre la deuda. Invitamos a las instituciones pertinentes a que consideren la posibilidad de crear un re-

gistro central de datos con información sobre las reestructuraciones de deuda. Alentamos a todos los gobiernos a mejorar la transparencia en la gestión de la deuda.

97. Reiteramos que los deudores y los acreedores deben trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. Mantener niveles sostenibles de endeudamiento es responsabilidad de los países prestatarios; sin embargo, reconocemos que los prestamistas también tienen la responsabilidad de otorgar préstamos de una manera que no menoscabe la sostenibilidad de la deuda de un país. A este respecto, tomamos nota de los principios de la UNCTAD sobre el otorgamiento y la toma responsables de préstamos soberanos. Reconocemos los requisitos aplicables de la política de límites de la deuda del FMI o la política de préstamos del Banco Mundial en condiciones no favorables. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha introducido nuevas salvaguardias en su sistema estadístico con el fin de mejorar la sostenibilidad de la deuda de los países receptores. Recordamos la necesidad de fortalecer el intercambio de información y la transparencia para asegurar que las evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda se basen en datos exhaustivos, objetivos y fiables. Trabajaremos para lograr un consenso mundial sobre las directrices de responsabilidad del deudor y el acreedor al tomar y otorgar préstamos soberanos, sobre la base de las iniciativas existentes.

98. Afirmamos la importancia de que la reestructuración de la deuda sea oportuna, sistemática, eficaz, justa y negociada de buena fe. Creemos que la resolución de una crisis de deuda soberana debe tratar de restablecer la sostenibilidad de la deuda pública, al tiempo que se mantiene el acceso a los recursos de financiación en condiciones favorables. Reconocemos además que la reestructuración exitosa de la deuda mejora la capacidad de los países para lograr el desarrollo sostenible y los objetivos de desarrollo sostenible. Nos sigue preocupando la falta de cooperación de algunos acreedores que han demostrado su capacidad de obstruir la conclusión oportuna de las reestructuraciones de la deuda.

99. Reconocemos que desde la aprobación del Consenso de Monterrey se han logrado mejoras importantes en los procesos tendientes a reestructurar las obligaciones soberanas con espíritu de colaboración, en particular en el Club de París de los acreedores oficiales y en la aceptación en el mercado de nuevos modelos de cláusula de los contratos de bonos del gobierno. Aun así, reconocemos que existen bonos soberanos sin esas cláusulas de acción colectiva. Reconocemos que hay margen para mejorar los arreglos de coordinación entre los sectores público y privado y entre deudores y acreedores, reducir al mínimo los riesgos morales de acreedores y deudores y facilitar la distribución equitativa de la carga y una reestructuración sistemática, oportuna y eficiente que respete los principios de la responsabilidad compartida. Tomamos nota de la labor que están realizando el FMI y el sistema de las Naciones Unidas en esta esfera. Reconocemos la reciente iniciativa «Foro de París» emprendida por el Club de París con el objeto de fomentar el diálogo entre los deudores soberanos y sus acreedores sobre cuestiones relacionadas con la deuda. Alentamos los esfuerzos por encontrar una solución duradera a los problemas de la deuda de los países en desarrollo a fin de promover su crecimiento económico y desarrollo sostenible.

100. Nos preocupa la capacidad de una minoría de tenedores de bonos que no cooperan y que entorpecen la voluntad de la gran mayoría de tenedores de bonos que aceptan la reestructuración de las obligaciones de un país en crisis de deuda, habida cuenta de las consecuencias más amplias que ello podría tener en otros países. Observamos las medidas legislativas adoptadas por algunos países para prevenir esas actividades y alentamos a todos los gobiernos a que adopten medidas, según proceda. Además, tomamos nota de los debates celebrados en las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la deuda. Acogemos con satisfacción las reformas de las cláusulas *pari passu* y de acción colectiva propuestas por la International Capital Markets Association, y



respaldadas por el FMI, cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de los soberanos a los acreedores inflexibles. Alentamos a los países, en particular a los que emiten bonos con arreglo a leyes extranjeras, a que adopten nuevas medidas para incluir esas cláusulas en todas sus emisiones de bonos. También acogemos favorablemente la prestación de apoyo financiero para la asistencia jurídica a los países menos adelantados y nos comprometemos a aumentar el apoyo internacional a los servicios de asesoramiento jurídico. Estudiaremos la mejora de la vigilancia internacional de los litigios entablados por acreedores después de una reestructuración de deuda.

101. Observamos el aumento de la emisión de bonos soberanos en moneda nacional en el marco de la legislación nacional y la posibilidad de que los países fortalezcan voluntariamente la legislación nacional a fin de consagrar principios rectores para que las crisis de deuda soberana puedan resolverse de manera eficaz, oportuna, ordenada y justa.

102. Reconocemos que los graves desastres naturales y las perturbaciones económicas o sociales pueden socavar la sostenibilidad de la deuda de un país y observamos que los acreedores públicos han tomado medidas para aliviar las obligaciones de pago mediante la reprogramación de la deuda y la cancelación de la deuda después de un terremoto, un tsunami y en el contexto de la crisis de la ébola en África Occidental. Alentamos a considerar nuevas medidas de alivio de la deuda, cuando proceda, y otras medidas para los países afectados a este respecto, en la medida de lo posible, o ambas cosas. Alentamos también el estudio de nuevos instrumentos financieros para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo que experimentan dificultades de servicio de la deuda, y teniendo presentes las experiencias de canje de deuda por actividades de sanidad y por medidas de protección ambiental.

## **F. Tratamiento de las cuestiones sistémicas**

103. En el Consenso de Monterrey se hizo hincapié en la importancia de seguir mejorando la gobernanza económica mundial y reforzar la función rectora de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo. También se hizo hincapié en la importancia de la coherencia y la congruencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo. Desde que se aprobó el Consenso de Monterrey hemos tomado cada vez más conciencia de la necesidad de tener en cuenta los retos económicos, sociales y ambientales, entre ellos la pérdida de la diversidad biológica, los desastres naturales y el cambio climático, y de aumentar la coherencia de las políticas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Tomaremos medidas para mejorar y promover la gobernanza económica mundial y lograr una arquitectura internacional más fuerte, más coherente y más inclusiva y representativa para el desarrollo sostenible, respetando al mismo tiempo los mandatos de las respectivas organizaciones. Reconocemos la importancia de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible y pedimos a los países que evalúen los efectos de sus políticas en el desarrollo sostenible.

104. La crisis financiera y económica mundial de 2008 puso de relieve la necesidad de contar con una sólida normativa de los mercados financieros con el fin de fortalecer la estabilidad financiera y económica, así como el imperativo de una red mundial de seguridad financiera. Acogemos favorablemente las importantes medidas adoptadas desde la aprobación del Consenso de Monterrey, en particular después de la crisis de 2008, con objeto de crear resiliencia, reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones financieras internacionales y reducir los efectos indirectos de las crisis financieras mundiales, en particular en los países en desarrollo, en un programa de reforma cuya conclusión sigue teniendo suma prioridad. Los miembros del FMI robustecieron la

capacidad de préstamo del Fondo y los bancos de desarrollo multilaterales y nacionales desempeñaron una importante función anticíclica durante la crisis. Los principales centros financieros mundiales trabajaron de consuno para reducir los riesgos sistémicos y la volatilidad financiera mediante normativas financieras nacionales más firmes, entre ellas el marco de Basilea III y el programa de reforma financiera más amplio.

105. Las lagunas normativas y el desajuste de los incentivos siguen poniendo en peligro la estabilidad financiera, incluidos los riesgos de los efectos indirectos de las crisis financieras en los países en desarrollo, lo que sugiere la necesidad de proseguir las reformas del sistema financiero y monetario internacional. Seguiremos intensificando la coordinación y la coherencia normativa internacionales a fin de aumentar la estabilidad macroeconómica y financiera mundial. Trabajaremos para prevenir y reducir el riesgo y las consecuencias de las crisis financieras reconociendo que las decisiones de política nacional pueden tener efectos sistémicos y de gran alcance que van mucho más allá de las fronteras nacionales, en particular en los países en desarrollo. Nos comprometemos a aplicar políticas macroeconómicas racionales que contribuyan a la estabilidad mundial, el crecimiento equitativo y sostenible y el desarrollo sostenible, al tiempo que se fortalecen los sistemas financieros y las instituciones económicas. Cuando deban enfrentarse los riesgos de los flujos de capital volátiles y de gran cuantía, los necesarios ajustes de las políticas macroeconómicas pueden complementarse con medidas macroprudenciales y, cuando proceda, medidas de gestión de los flujos de capital.

106. Nos comprometemos nuevamente a ampliar y potenciar la voz y la participación de los países en desarrollo en los procesos internacionales de adopción de decisiones y establecimiento de normas en materia económica y en la gobernanza económica mundial. Reconocemos la importancia de superar los obstáculos que se oponen a los aumentos de recursos previstos y las reformas de la gobernanza en el FMI. La aplicación de las reformas de 2010 en el FMI sigue siendo la máxima prioridad e instamos enérgicamente a que se ratifiquen esas reformas sin demora. Reiteramos nuestro compromiso de continuar reformando la gobernanza en el FMI y el Banco Mundial para que se adapte a los cambios en la economía mundial. Invitamos al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y a otros órganos importantes de fijación de normas reguladoras internacionales a que sigan esforzándose por potenciar la voz de los países en desarrollo en los procesos de establecimiento de normas para velar por que se tengan en cuenta sus preocupaciones. En nuestra calidad de accionistas de las principales instituciones financieras internacionales, nos comprometemos a seleccionar sus jefes de manera abierta y transparente, con equilibrio de género y sobre la base de los méritos, así como a aumentar la diversidad de los funcionarios.

107. Al mismo tiempo, reconocemos la importancia del fortalecimiento de la red permanente de seguridad financiera internacional. Seguimos comprometidos a mantener el FMI como una institución sólida y basada en cuotas, con recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades sistémicas. Aguardamos con interés el examen quinquenal de los derechos especiales de giro que realizará este año el FMI. Alentamos el diálogo entre los acuerdos financieros regionales y el fortalecimiento de la cooperación entre el FMI y dichos acuerdos, al tiempo que se salvaguarda la independencia de las instituciones respectivas. Exhortamos a las instituciones financieras internacionales pertinentes a que sigan perfeccionando la capacidad de alerta temprana de los riesgos macroeconómicos y financieros. También instamos al FMI a que prosiga la labor encaminada a ofrecer respuestas financieras más amplias y flexibles a las necesidades de los países en desarrollo. Pedimos a las instituciones financieras internacionales que sigan prestando apoyo a los países en desarrollo en la elaboración de nuevos instrumentos para la gestión del riesgo financiero y la creación de capacidad. De conformidad con su mandato, exhortamos al FMI a que proporcione un nivel adecuado de apoyo financiero a los países en desarrollo que se esfuerzan por

alcanzar el desarrollo sostenible a fin de ayudarlos en la gestión de todas las presiones conexas que afecten a la balanza de pagos nacional. Destacamos la importancia de velar por que los acuerdos, reglamentaciones y normas internacionales sean compatibles entre sí y con los avances hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Alentamos a las instituciones de financiación del desarrollo a que armonicen sus prácticas operacionales con la agenda para el desarrollo después de 2015.

108. Nos preocupa la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos, en particular respecto de los alimentos y la agricultura, y sus consecuencias para la seguridad alimentaria mundial y el logro de mejores resultados en materia de nutrición. Adoptaremos medidas para asegurar el funcionamiento apropiado de los mercados de productos básicos alimentarios y de sus derivados y pedimos que los diversos órganos normativos pertinentes adopten medidas para facilitar el acceso oportuno, preciso y transparente a la información de mercado en un esfuerzo por garantizar que los mercados de productos básicos reflejen adecuadamente los cambios subyacentes en la oferta y la demanda y para ayudar a limitar la excesiva volatilidad de los precios de los productos básicos. En este sentido, también tomamos nota del Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas, que mantiene la FAO. También facilitaremos el acceso de los pescadores artesanales en pequeña escala a los recursos marinos y los mercados, con arreglo a las prácticas de ordenación sostenible, así como las iniciativas que añaden valor a los productos de las pequeñas explotaciones pesqueras.

109. Tomamos nota de la labor realizada por el Consejo de Estabilidad Financiera sobre la reforma del mercado financiero y nos comprometemos a mantener o fortalecer nuestros marcos de reglamentación macroprudencial y las reservas anticíclicas. Aceleraremos la conclusión del programa de reforma de la reglamentación de los mercados financieros, incluso la determinación y, de ser necesario, la reducción de los riesgos sistémicos relacionados con el sector bancario paralelo, los mercados de productos financieros derivados, el préstamo de valores y los acuerdos de recompra. También nos comprometemos a hacer frente al riesgo creado por las instituciones financieras «demasiado grandes para quebrar» y abordar los elementos transfronterizos para resolver eficazmente los problemas de las instituciones financieras de importancia sistémica.

110. Estamos resueltos a reducir la dependencia automática de las evaluaciones de las agencias de calificación crediticia, incluso en la reglamentación. Para mejorar la calidad de las calificaciones, promoveremos una mayor competencia, así como medidas para evitar los conflictos de interés en el otorgamiento de las calificaciones crediticias. Reconocemos la labor del Consejo de Estabilidad Financiera y de otras entidades en esta esfera. Apoyamos la imposición de requisitos de mayor transparencia para las normas de evaluación de las agencias de calificación crediticia. Continuaremos la labor en curso sobre estas cuestiones, incluso en las Naciones Unidas.

111. Reconocemos que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que debe abordarse de una manera coherente, integral y equilibrada. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la migración en condiciones de seguridad y en forma ordenada y sistemática, con pleno respeto de los derechos humanos. Nos proponemos aumentar la cooperación en relación con el acceso a las prestaciones ganadas y su transferibilidad, potenciar el reconocimiento de las calificaciones, la educación y las destrezas obtenidas en el extranjero, reducir los costos de contratación para los migrantes y combatir a los empleadores inescrupulosos, de conformidad con las circunstancias y la legislación nacionales. Nos proponemos también aplicar estrategias eficaces de comunicación social sobre la contribución de los migrantes al desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, en particular en los países de destino, a fin de combatir la xenofobia, facilitar la

integración social y proteger los derechos humanos de los migrantes en el contexto de los marcos nacionales. Reafirmamos la necesidad de promover y proteger efectivamente los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, especialmente los de las mujeres y los niños, independientemente de su situación migratoria.

112. Fortaleceremos las instituciones regionales, nacionales y subnacionales para prevenir todas las formas de violencia, combatir el terrorismo y la delincuencia y poner fin a la trata y la explotación de personas, en particular las mujeres y los niños, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Fortaleceremos efectivamente las instituciones nacionales para luchar contra el blanqueo de dinero, la corrupción y la financiación del terrorismo, que tienen graves consecuencias para el desarrollo económico y la cohesión social. Incrementaremos la cooperación internacional para el fomento de la capacidad en esas esferas a todos los niveles, en particular en los países en desarrollo. Nos comprometemos a asegurar la aplicación efectiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>24</sup>.

113. Tomando como base la visión del Consenso de Monterrey, estamos resueltos a fortalecer la coherencia y la congruencia de las políticas financieras, comerciales, de inversión y de desarrollo multilaterales y las instituciones y plataformas relacionadas con el medio ambiente, así como a aumentar la cooperación entre las principales instituciones internacionales, al tiempo que se respetan los mandatos y las estructuras de gobernanza. Nos comprometemos a aprovechar mejor los foros pertinentes de las Naciones Unidas para promover la coherencia universal y holística y los compromisos internacionales en favor del desarrollo sostenible.

## G. Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad

114. La creación, el desarrollo y la difusión de últimas innovaciones y tecnologías y conocimientos asociados, así como la transferencia de tecnología en condiciones mutuamente convenidas, son potentes motores del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. A pesar de ello, observamos con preocupación que, dentro de los países y entre ellos, persiste la «brecha digital» y que existen diferencias en cuanto a la capacidad innovadora, la conectividad y el acceso a la tecnología, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones. Promoveremos el desarrollo y la utilización de la infraestructura de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como la creación de capacidad, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, entre otras cosas, proporcionando un acceso universal rápido y asequible a Internet. Promoveremos el acceso de las mujeres, los jóvenes y los niños a la tecnología y la ciencia. Facilitaremos en mayor medida el acceso de las personas con discapacidad a una tecnología accesible.

115. El desarrollo de la capacidad será esencial para cumplir los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015. Pedimos un mayor apoyo internacional y el establecimiento de asociaciones entre múltiples interesados con objeto de aplicar iniciativas especiales eficaces que creen capacidad en los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países de África y los países en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, a fin de apoyar los planes nacionales para lograr todos los objetivos de desarrollo sostenible. El desarrollo de la capacidad debe estar

<sup>24</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

impulsado por los países, debe tener en cuenta sus necesidades y condiciones específicas y debe reflejar sus prioridades y estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Reiteramos la importancia de fortalecer la capacidad institucional y el desarrollo de los recursos humanos. También es fundamental reforzar la labor que realizan los países en desarrollo a nivel nacional para fomentar su capacidad en esferas como las finanzas públicas, la administración pública, la presupuestación social y con perspectiva de género, la financiación de hipotecas, la reglamentación y la supervisión financieras, la productividad agrícola, la pesca, la gestión de la deuda, los servicios climáticos, que abarcan la planificación y la gestión para la adaptación al cambio y la mitigación de los efectos, y las actividades y los programas relacionados con el agua y el saneamiento.

116. Formularemos políticas que incentiven el desarrollo de nuevas tecnologías y de la investigación y que apoyen la innovación en los países en desarrollo. Reconocemos la importancia de crear un entorno propicio en todos los niveles, que incluya un marco normativo y de gobernanza propicio, a fin de fomentar la ciencia, la innovación, la difusión de tecnologías, en particular para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como la diversificación industrial y el valor añadido a los productos básicos. También reconocemos la importancia de proteger de forma adecuada, equilibrada y eficaz los derechos de propiedad intelectual tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en consonancia con las prioridades establecidas a nivel nacional y respetando cabalmente las normas de la OMC. Reconocemos los consorcios voluntarios de patentes y otros modelos empresariales que pueden mejorar el acceso a la tecnología y fomentar la innovación. Promoveremos la innovación social para apoyar el bienestar y los medios de vida sostenibles.

117. Alentaremos el intercambio de conocimientos, la cooperación y las asociaciones entre los interesados, en particular entre los gobiernos, las empresas, las instituciones académicas y la sociedad civil, en los sectores que contribuyen a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Promoveremos la iniciativa empresarial, por ejemplo apoyando las incubadoras de empresas. Afirmamos que los entornos reguladores, cuando son abiertos y no discriminatorios, pueden promover la colaboración y potenciar nuestros esfuerzos. También fomentaremos los vínculos entre las empresas multinacionales y el sector privado nacional para facilitar el desarrollo de tecnología y la transferencia, en condiciones mutuamente convenidas, de conocimientos y técnicas, entre ellos programas de intercambio de técnicas, en particular a los países en desarrollo, con apoyo de políticas adecuadas. Al mismo tiempo, reconocemos que los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales pueden apoyar el bienestar y los medios de vida sostenibles y reafirmamos que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.

118. También reconocemos el importante papel de las finanzas y las políticas públicas en la investigación y el desarrollo tecnológico. Estudiaremos la posibilidad de utilizar fondos públicos para que los proyectos críticos continúen siendo proyectos de dominio público, y procuraremos dar libre acceso a la investigación en proyectos financiados con fondos públicos, según proceda. Consideraremos la posibilidad de establecer fondos para la innovación cuando proceda, de manera abierta y competitiva, a fin de apoyar a las empresas innovadoras, en particular durante las fases de investigación, desarrollo y demostración. Re conocemos el valor de un «enfoque integral» en que se invierten fondos públicos y privados de capital de riesgo en diversos grupos de proyectos para diversificar los riesgos y aprovechar la tendencia alcista de las empresas que consiguen buenos resultados.

119. Resolvemos adoptar estrategias de ciencia, tecnología e innovación como elementos integrales de nuestras estrategias nacionales de desarrollo sostenible para ayudar a fortalecer el intercambio de conocimientos y la colaboración. Invertiremos más en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y mejoraremos la formación técnica y profesional y la educación terciaria, asegurando la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas y alentando su participación en estos estudios. Daremos más becas para que los estudiantes de los países en desarrollo puedan matricularse en centros de enseñanza superior. Intensificaremos la cooperación para reforzar los sistemas de educación terciaria y procuraremos dar un mayor acceso a la educación en línea en campos relacionados con el desarrollo sostenible.

120. Alentaremos el desarrollo, la divulgación y difusión y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales a los países en desarrollo en condiciones ventajosas, incluso en condiciones favorables y preferenciales, según arreglos mutuamente convenidos. Trataremos de intensificar la cooperación y la colaboración internacionales en el campo de la ciencia, la investigación, la tecnología y la innovación, incluso mediante asociaciones público –privadas y entre múltiples interesados, y sobre la base del interés común y el beneficio mutuo, centrándonos en las necesidades de los países en desarrollo y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Seguiremos ayudando a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica, tecnológica y de innovación para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles, entre otras cosas, aplicando el marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles. Incrementaremos la cooperación interna cional en estos ámbitos, así como la asistencia oficial para el desarrollo, en particular en favor de los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. También alentaremos otras formas de cooperación interna cional, incluida la cooperación Sur-Sur, con objeto de complementar esos esfuerzos.

121. Apoyaremos la investigación y el desarrollo de vacunas y medicamentos, así como las medidas preventivas y los tratamientos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles, en particular las que afectan de manera desproporcionada a los países en desarrollo. Apoyaremos iniciativas pertinentes, como la iniciativa GAVI: la Alianza para las Vacunas, que incentiva la innovación y amplía el acceso en los países en desarrollo. A fin de alcanzar la seguridad alimentaria, nos comprometemos a hacer nuevas inversiones, en particular fomentando la cooperación internacional, en los ámbitos de la observación de la Tierra, la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión y a desarrollar la tecnología fomentando la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, por ejemplo creando bancos de genes para plantas y ganado. Aumentaremos los conocimientos científicos, desarrollaremos la capacidad de investigación y transferiremos la tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina aprobados por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

122. Acogemos favorablemente las iniciativas que fomentan la ciencia, la tecnología y la creación de capacidad, entre ellas las de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, el Mecanismo Tecnológico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los servicios consultivos del Centro y Red de Tecnología del Clima, la creación de capacidad de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y las redes de centros nacionales de producción limpia de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Invitamos a los organismos especializados, los fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas con mandatos basados en la tecnología a que sigan promoviendo el desarrollo



y la difusión de la ciencia, la tecnología y la capacidad a través de sus respectivos programas de trabajo. Nos comprometemos a fortalecer la coherencia y las sinergias entre las iniciativas científicas y tecnológicas del sistema de las Naciones Unidas, con miras a eliminar la duplicación de esfuerzos y reconocer las numerosas iniciativas existentes que han dado buenos resultados en esta esfera.

123. Decidimos establecer un Mecanismo de Facilitación de la Tecnología, el cual se pondrá en marcha en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 con el fin de apoyar los objetivos de desarrollo sostenible.

- Decidimos que el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología se basará en un marco de colaboración de múltiples interesados entre los Estados Miembros, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, y estará integrado por un equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible, un foro de colaboración entre múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación para apoyar los objetivos de desarrollo sostenible y una plataforma en línea.
- El equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible promoverá la coordinación, la coherencia y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación, aumentando la sinergia y la eficiencia, en particular para mejorar las iniciativas de creación de capacidad. El equipo de tareas utilizará recursos existentes y trabajará con diez representantes de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica a fin de preparar las reuniones del foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible, así como para desarrollar y poner en funcionamiento la plataforma en línea, incluso preparando propuestas para las modalidades del foro y la plataforma en línea. Los diez representantes serán nombrados por el Secretario General por períodos de dos años. Podrán participar en el equipo de tareas todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social, y el equipo estará constituido en un principio por las entidades que en la actualidad integran el grupo de trabajo oficioso sobre la facilitación de la tecnología: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la ONUDI, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNCTAD, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la OMPI y el Banco Mundial.
- La plataforma en línea se utilizará para establecer un registro completo de las iniciativas, los mecanismos y los programas de ciencia, tecnología e innovación dentro y fuera de las Naciones Unidas, y como portal de información sobre esos instrumentos. La plataforma facilitará el acceso a la información, los conocimientos y la experiencia adquirida, así como a las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, sobre las iniciativas y políticas relativas a la ciencia, la tecnología y la innovación. También facilitará la difusión de publicaciones científicas pertinentes y de libre acceso de todo el mundo. La plataforma se desarrollará sobre la base de una evaluación técnica independiente que tendrá en cuenta las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas de otras iniciativas, dentro y fuera de las Naciones Unidas, a fin de conseguir que complemente las plataformas existentes de ciencia, tec-

nología e innovación, facilite su acceso y proporcione información adecuada sobre ellas, evitando duplicaciones y aumentando las sinergias.

- El foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible se reunirá una vez al año durante dos días con objeto de deliberar acerca de la cooperación en esferas temáticas para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, y congregará a todos los interesados pertinentes para que contribuyan activamente a las reuniones en su ámbito de especialización. El foro será un mecanismo que facilitará la interacción, la intermediación y el establecimiento de redes entre las partes interesadas pertinentes y las asociaciones de múltiples interesados, que podrán identificar y examinar las lagunas y las necesidades de tecnología, incluidas las existentes en la cooperación, la innovación y la creación de capacidad científicas, y también ayudar a facilitar el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías pertinentes para los objetivos de desarrollo sostenible. Las reuniones del foro serán convocadas por el Presidente del Consejo Económico y Social antes de las reuniones del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, bajo los auspicios del Consejo, o bien en conjunción con otros foros o conferencias, según proceda, teniendo en cuenta los temas que han de examinar y en colaboración con los organizadores de esos foros o conferencias. Las reuniones del foro serán copresididas por dos Estados Miembros y sus debates serán resumidos por los dos copresidentes, como aportación a las reuniones del foro político de alto nivel, en el contexto del seguimiento y examen del cumplimiento de los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015.
- Los resúmenes del foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los objetivos de desarrollo sostenible informarán las reuniones del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Los temas del próximo foro de múltiples interesados se examinarán durante el foro político de alto nivel, teniendo en cuenta las aportaciones de los expertos del equipo de tareas.

124. Esperamos con interés las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel Encargado del Establecimiento de un Banco de Tecnología para los Países Menos Adelantados, creado por el Secretario General, sobre la viabilidad y las funciones de organización y operacionales de un banco de tecnología y un mecanismo de creación de capacidad en apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación dedicados a los países menos adelantados. Tendremos en cuenta las recomendaciones del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre el alcance, las funciones, los vínculos institucionales y los aspectos organizativos del banco propuesto, con miras a que empiece a funcionar en 2017, y procuraremos promover las sinergias con el Mecanismo de Facilitación de la Tecnología.

### III. DATOS, VIGILANCIA Y SEGUIMIENTO

125. Los datos desglosados de gran calidad proporcionan información esencial para adoptar decisiones de forma inteligente y transparente, incluso en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015 y sus medios de ejecución, y pueden mejorar la formulación de políticas en todos los niveles. Será especialmente importante prestar especial atención a los datos cuantitativos y cualitativos, incluidos los datos abiertos, y a los sistemas estadísticos y las administraciones nacionales y subnacionales a fin de fortalecer la capacidad, la transparencia y la rendición de cuentas de los países en la alianza mundial. Los sistemas nacionales de estadística tienen un

papel central a la hora de generar, difundir y administrar los datos. Deben complementarse con datos y análisis de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado.

126. Intentaremos incrementar y utilizar datos de gran calidad, oportunos y fiables desglosados por sexo, edad, geografía, ingresos, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad y otras características pertinentes para las circunstancias nacionales. Con ese fin, intensificaremos el apoyo a la creación de capacidad en los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y facilitaremos la cooperación internacional, por ejemplo, proporcionando apoyo técnico y financiero, para reforzar aún más la capacidad de las autoridades y oficinas nacionales de estadística. Pedimos a las instituciones pertinentes que refuercen y normalicen los datos sobre la movilización de recursos nacionales e internacionales y sobre los gastos, así como los datos sobre otros medios de ejecución. En este sentido, acogeremos favorablemente las propuestas sobre formas de mejorar los indicadores estadísticos de todos los medios de ejecución. También pedimos a la Comisión de Estadística que, en colaboración con los servicios y foros estadísticos internacionales pertinentes, facilite la búsqueda de datos sobre la financiación internacional y las corrientes financieras pertinentes desde el punto de vista económico para consolidar las bases de datos existentes, y que evalúe e informe periódicamente sobre la idoneidad de las estadísticas internacionales relacionadas con la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible. La disponibilidad de datos oportunos y fidedignos para el desarrollo podría mejorarse apoyando sistemas de registro civil y estadísticas vitales, que generan información para los planes nacionales y las oportunidades de inversión.

127. Reconocemos que es esencial que haya una mayor transparencia y que puede facilitarse publicando información sobre las actividades de desarrollo de forma oportuna, amplia y con miras al futuro en un formato electrónico común y abierto, según proceda. El acceso a datos y estadísticas fidedignos ayuda a los gobiernos a tomar decisiones fundamentadas, permite que todos los interesados puedan hacer un seguimiento de los progresos y comprender las ventajas y desventajas y establece una rendición de cuentas mutua. Aprenderemos de las iniciativas de transparencia y de las normas de datos abiertos que ya existen y tomamos nota de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda. Reconocemos además la importancia de la implicación nacional en la agenda para el desarrollo después de 2015, y destacamos la importancia de preparar evaluaciones de las necesidades de los países en esferas prioritarias, a fin de aumentar la transparencia y la eficiencia vinculando las necesidades y el apoyo, en particular en los países en desarrollo.

128. Sin embargo, el acceso a los datos no es suficiente por sí solo para realizar plenamente el potencial que pueden ofrecer para vigilar, examinar y conseguir los objetivos de desarrollo sostenible. Deberíamos intentar garantizar un amplio acceso a las herramientas necesarias para convertir los datos en información útil y viable.

Apoyaremos los esfuerzos por lograr que las normas sean interoperables, lo cual permitirá comparar y utilizar los datos procedentes de distintas fuentes con mayor facilidad. Instamos a las instancias públicas y privadas pertinentes a que presenten propuestas para aumentar significativamente los conocimientos, el acceso y la utilización de los datos mundiales, en apoyo de la agenda para el desarrollo después de 2015.

129. Exhortamos además al sistema de las Naciones Unidas a que, en consulta con las instituciones financieras internacionales, formule medidas transparentes para medir los progresos hacia el desarrollo sostenible que vayan más allá de los ingresos *per capita*, basándose en las iniciativas existentes, según proceda. Esas medidas deberían reconocer la pobreza en todas sus formas y dimensiones, así como las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la produc-

ción nacional y los problemas estructurales en todos los planos. Procuraremos desarrollar y poner en práctica instrumentos para integrar plenamente el desarrollo sostenible y seguir de cerca los efectos de diferentes actividades económicas, incluido el turismo sostenible, en el desarrollo sostenible.

130. Los mecanismos de seguimiento y examen serán esenciales para llegar a lograr los objetivos de desarrollo sostenible y para los medios de cumplirlos. Nos comprometemos cabalmente, en los planos nacional, regional e internacional, a hacer un seguimiento adecuado y eficaz de los resultados de la financiación para el desarrollo y todos los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Para ello será necesario asegurar la participación de los ministerios pertinentes, las autoridades locales, los parlamentos nacionales, los bancos centrales y los reguladores financieros, así como los principales interesados institucionales, otros bancos internacionales de desarrollo y otras instituciones pertinentes, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. Alentamos a las comisiones regionales de las Naciones Unidas a que, en cooperación con los bancos y las organizaciones regionales, movilicen sus conocimientos especializados y los mecanismos existentes, que podrían centrarse en aspectos temáticos de la presente Agenda de Acción.

131. Valoramos el papel que desempeña el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo iniciado por las Naciones Unidas. Reconocemos los vínculos entre ese proceso y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 y destacamos la necesidad de examinar y hacer un seguimiento especial de los resultados de la financiación para el desarrollo y de todos los medios de ejecución de esa agenda, integrando esa labor en el proceso de examen y seguimiento de la agenda para el desarrollo después de 2015 que se decidirá en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. El proceso de seguimiento debería evaluar los progresos, determinar los obstáculos y problemas encontrados al aplicar los resultados de la financiación para el desarrollo y la manera de ofrecer medios de ejecución, promover el intercambio de las enseñanzas extraídas de las experiencias en los planos nacional y regional, examinar los nuevos temas de importancia para la aplicación de la agenda cuando sea necesario y proporcionar recomendaciones normativas para la adopción de medidas por la comunidad internacional. También mejoraremos la coordinación, promoveremos la eficiencia de los procesos de las Naciones Unidas y evitaremos la duplicación y la superposición de los debates.

132. Nos comprometemos a seguir reflexionando sobre este importante tema del programa mediante un proceso de seguimiento especial y reforzado que utilizará los arreglos institucionales existentes e incluirá un foro anual del Consejo Económico y Social sobre los resultados de la financiación para el desarrollo, cuya participación será universal e intergubernamental y que se pondrá en marcha durante el ciclo actual del Consejo. Las modalidades de participación en el foro serán las que se utilizan en las conferencias internacionales sobre la financiación para el desarrollo. El foro se reunirá un máximo de cinco días, uno de los cuales se dedicará a una reunión especial de alto nivel con las instituciones de Bretton Woods, la OMC y la UNCTAD, así como otras instituciones interesadas y demás interesados, en función de las prioridades y el alcance de la reunión; se dedicará un máximo de cuatro días a deliberar acerca del seguimiento y el examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Sus conclusiones y recomendaciones convenidas a nivel intergubernamental se incorporarán en el seguimiento y examen de la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. De conformidad con su mandato, también se tendrán en cuenta las deliberaciones del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. El Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Finan-

ciación para el Desarrollo y el foro político de alto nivel se celebrarán uno después de otro bajo los auspicios de la Asamblea cuando se reúna el foro, que se convoca cada cuatro años.

133. A fin de asegurar un mejor proceso de seguimiento en el plano mundial, alentamos al Secretario General a que cree un grupo de tareas interinstitucional integrado por los principales interesados institucionales y el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los fondos y programas y los organismos especializados cuyos mandatos están relacionados con el seguimiento, aprovechando la experiencia del Grupo de Tareas sobre el Desfase en el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El grupo de tareas interinstitucional informaría anualmente sobre los progresos logrados en la aplicación de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015 y asesoraría acerca del seguimiento intergubernamental de los progresos, los problemas de la ejecución y la recomendación de medidas correctivas, teniendo en cuenta las dimensiones nacionales y regionales.

134. Consideraremos la necesidad de celebrar una conferencia de seguimiento a más tardar en 2019.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

# Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration\*

## 1. INTRODUCTION

The Partnership Framework<sup>1</sup> is now established as the EU approach to address the challenge of irregular migration and its root causes as part of the broader cooperation with third countries<sup>2</sup>. The European Council has been tracking progress and at its last meeting in December 2016, called upon Member States to continue and step up engagement so as to progress on «stemming the flows and improving return rates»<sup>3</sup>.

This Third Progress Report presents the progress made since December. Engagement

---

\* COM (2017) 205 final, Brussels, 2.3.2017.

<sup>1</sup> Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2016) 385 final of 7.6.2016.

<sup>2</sup> Unless indicated otherwise, numbers of arrivals of migrants to Europe are based on data from the European Border and Coast Guard Agency; data on returns for 2015 are based on Eurostat statistics and for 2016 on the results so far from a dedicated data call to Member States which was done in January/February 2017.

<sup>3</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/ef>.

with the five priority countries identified in the June Communication has continued to develop. In line with the European Council Conclusions of December, this report will also look beyond the five priority countries.

In particular, the report reflects the current focus on the Central Mediterranean route<sup>4</sup> responding to the continued high number of crossings on this route, and the unacceptable level of deaths in the Mediterranean. A dedicated section of the Report sets out the first steps taken to implement the actions agreed in the Malta Declaration adopted by the Heads of State or Government at the informal Summit in Malta on 3 February, notably measures to save lives, step up the fight against smugglers and traffickers, protect migrants and improve migration and border management, in close cooperation with North

---

<sup>4</sup> JOIN (2017) 4 final. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: «Migration on the Central Mediterranean route – Managing flows, saving lives».



African countries, and in particular with Libya.

Given the close link between the Partnership Framework and the work to take forward the Valletta Declaration and Joint Valletta Action Plan<sup>5</sup>, the Report takes into account the results of the senior officials meeting in February<sup>6</sup>.

The Partnership Framework is part of the comprehensive response to the migration challenge set out in the European Agenda on Migration, where every strand of action is intertwined. In this perspective, this Report is linked to the renewed Action Plan on a more effective return policy and the Recommendation on the implementation of the Return Directive adopted in parallel by the Commission<sup>7</sup>. Substantial progress on returns also depends on making legal and administrative processes inside the EU simpler and more effective, and also on ensuring full cooperation with third countries of origin, fully respecting humanitarian imperatives and a high protection of human rights.

With the Partnership Framework approach in place and with concrete objectives and actions identified and under way, the task now is to increase tangible results in all areas of cooperation. Progress in reducing flows and increasing returns needs to be stepped up in view of the upcoming summer season. Work needs to intensify to build a common understanding between the EU and partner countries of the issues at stake and how to address them, to carry this forward into concrete results, and to strengthen further the good cooperation between the EU and the Member States. The

<sup>5</sup> The 5 pillars of the Joint Valletta Action Plan are: Development benefits of migration and addressing root causes of irregular migration and forced displacement; Legal migration and mobility; Protection and asylum; Prevention of and fight against irregular migration, migrant smuggling and trafficking in human beings; and Return, readmission and reintegration.

<sup>6</sup> Follow up of the Valletta Summit on migration of November 2015.

<sup>7</sup> COM(2017) 200 and C(2017) 1600 of 02.03.2017 respectively.

Commission, in close cooperation with the European External Action Service, will take stock of the approach and its results in reducing irregular migration flows, addressing its root causes and improving return rates when it reports in June, one year on from the launch of the Partnership Framework.

## 2. PROGRESS/RESULTS WITH THE PRIORITY COUNTRIES

### Niger

Cooperation with Niger as a key transit country continues to be effective. The visit of President Issoufou of Niger to Brussels in December 2016 gave an opportunity to underline the importance of EU-Niger relations and the mutual interest in fighting smuggling and ensuring better migration management in the Sahel region. The Danish Minister for Development Cooperation visited the country in January, in parallel with an EU technical mission. A further technical mission in February gathered data on alternative routes and identified options for possible new projects. An EU and Member State senior official mission to Niger is planned for the end of March.

There has been a clear decline in departures of migrants from Agadez towards Europe (from the peak of 70 000 departures in May to 6 524 in January 2017)<sup>8</sup>. The number of migrants being directed towards the International Organisation for Migration for repatriation has increased, together with voluntary returns. In 2016, the number of migrants supported in centres operated by the International Organisation for Migration doubled over the previous year, with over 15 000 assisted<sup>9</sup>. Out of these, 4 788 migrants from

<sup>8</sup> Source: International Organisation for Migration, <http://www.globaldtm.info/dtm-niger-flow-monitoring-report-january-2017/>.

<sup>9</sup> International Organisation for Migration Niger overview, January 2017. Those helped were 70% male and 30% female.

third countries and 301 Nigeriens were assisted with voluntary return to their communities of origin during the first eleven months of 2016 (more than three times the figure for 2015). The transit centres have also offered training to both migrants and the local population to develop sources of income in areas like brick-making and the production of jewellery. By the end of 2016, over 600 people had benefitted from this training.

The Nigerien law enforcement authorities have continued their efforts to address irregular transit and smuggling of migrants, with more vehicles seized and drivers arrested. EU funds are supporting enforcement of the anti-migrant smuggling legislation. More efforts are certainly needed to effectively dismantle smuggling networks, which often work across borders.

Work will focus on strengthening the EU support for the implementation of the Nigerien emergency Action Plan against smuggling of migrants in the Agadez region, adopted in November. Key to this is the reinforcement of EU and Member State presence in the field. Action against smuggling networks will also be reinforced by support to a joint investigation team.

An EU Migration Liaison Officer was deployed to the EU Delegation in Niamey on 1 February. Further EU staff, including a European Border and Coast Guard Agency liaison Officer, will also be deployed to the Delegation. Through the Africa-Frontex Intelligence Community, national authorities of the partner countries along the migratory route are supported to develop risk analysis and assessment of flows. A meeting of the Africa-Frontex Intelligence Community is taking place in Niger at the start of March, and a Risk Analysis Cell will be launched later in 2017.

In addition to the emergency Action Plan, a medium term Action Plan, under preparation by the Nigerien authorities, will aim to address gaps in the current approach. Both will be taken forward under a new national

strategy on migration which is currently being finalised by the Nigerien authorities.

EU action also supports Niger's overall development efforts and the root causes of migration and forced displacement. In addition to a budget support programme, Niger is now benefitting from nine projects supported under the EU Trust Fund for Africa<sup>10</sup>. At the end of January 2017, three new projects were launched on the ground in Agadez. In addition, further projects were approved in December, which are expected to include assistance to 30 000 migrants, return of 12 000 persons and the sensitisation<sup>11</sup> of 40 000 migrants. The projects also target providing a plot of land, accommodation and access to drinkable water to 28 000 people, while 42 000 people will have access to accommodation and drinkable water, and 2 000 construction jobs will be created. The Commission has also signed a contract with the High Authority for Consolidation for Peace that will provide short term employment opportunities for youth, thus contributing to provide alternative sources of income for 65 000 people. Other projects being developed include assessing the feasibility of a project of a hybrid power plant in Agadez, which would be an important factor for boosting both employment and energy security.

A project under the EU Trust Fund for Africa has already been approved in the Diffa region, which faces particular pressures following the Boko Haram insurgency. Security issues are however hampering the efficiency of aid delivery.

While a decrease of flows through Agadez has been observed over the recent months and the Nigerien authorities have stepped up control of the known main transit routes, potential alternative routes will need to be monitored, both within Niger and through neighbouring

<sup>10</sup> Commission Decision C(2015) 7293 final; The EU emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (the EU Trust Fund for Africa).

<sup>11</sup> Sensitisation means awareness-raising activities.

countries (such as Mali, Chad or Algeria). These alternative routes are likely to be more dangerous for migrants, given the geography, the poor infrastructure, and the presence of armed groups. In January 2017, the EU conducted two field missions to assess these routes and to help identify rapid impact projects to create economic alternatives in local communities reliant on the income from smuggling. Effective monitoring and analysis of alternative routes requires working jointly with the International Organisation for Migration and European and Member State liaison officers. In addition, synergies need to be developed with the projects in areas like police cooperation and existing regional cooperation, as well as strengthening cooperation in other other policy areas such as climate change (soil rehabilitation, irrigation, reforestation) and education mobility.

Addressing developments on the route requires stronger regional engagement, in particular with the G5 Sahel<sup>12</sup>. The EU already provides support, mainly through its Common Security and Defence Policy missions and the EU Trust Fund for Africa. The EU will continue increasing its support to the G5 Sahel. Furthermore, new activities could be considered, to enhance the capacity of Libya's southern neighbours in areas such as border control and intelligence.

#### *Next steps:*

- Swift signing of contracts on all actions now agreed under the EU Trust Fund to ensure concrete implementation and provide alternative income opportunities to substitute the smuggling economy.
- Intensified action to fight smuggling and trafficking, including support to a joint investigation team.
- Intensified monitoring of possible alternative routes and preparation of

support to appropriate action in response, modelled on the approach taken in the Agadez region.

- Provide feedback to a medium term Action Plan developed by Niger, expected by the end of March, focusing on gaps to be addressed.
- Establishment of a working arrangement between the European Border and Coast Guard Agency and Nigerien authorities and deployment of a liaison officer to the EU Delegation.
- Full operationalisation of the EU antenna in Agadez, including for training.
- Follow-up on the meeting of the Africa-Frontex Intelligence Community and prepare to launch the Risk Analysis Cell.

## Nigeria

Nigeria is Africa's most populated country and Nigerians constitute the largest single group of irregular migrants to the EU, with 37 811 detected crossings in 2016<sup>13</sup>. The economic and security situation is a major push factor for migration movements, both within the region and towards the EU.

In line with the objective of broadening the policy areas of cooperation with Nigeria, Commission Vice-President Ansip visited the country on 2-3 February, where he met with Vice-President (and then acting President) Osinbajo to discuss areas of cooperation relevant also for migration management. The visit explored possibilities to launch pilot projects and cooperation in areas including e-Government, cyber security, fighting corruption, promotion

<sup>13</sup> Disclaimer: the European Border and Coast Guard Agency provides monthly data on the number of people detected at the external borders of the European Union. Irregular border crossings may be attempted by the same person several times in different locations at the external border. This means that the same person may therefore be represented more than once in statistics on crossings.

<sup>12</sup> The G5 Sahel countries are Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Niger.

of investment and trade, as well as migration management. Furthermore, high-level contacts have recently taken place with the Netherlands and Spain, whilst Nigeria and Italy are discussing technical assistance, to possibly include developments on biometric databases.

Nigeria remains the most significant country of origin for non-EU victims of trafficking in the EU. Nigerian traffickers are the most reported traffickers in the EU from non-EU countries<sup>14</sup>. To help tackle this, Nigeria actively participates also in the Africa-Frontex Intelligence Community, and the recently launched Cooperation Platform on Migrant Smuggling, involving EU Agencies and Member States, will help to improve cooperation and coordination on the fight against smuggling and trafficking.

The framework of the EU-Nigeria cooperation on migration is structured under the Common Agenda on Migration and Mobility, signed in 2015. In terms of return and readmission, Nigeria cooperates with a number of Member States but cooperation is uneven. In 2015 28% of return decisions resulted in effective return. Based on data available so far, the return rate seems to have improved in 2016. The level of cooperation on readmission varies across the EU.

In 2016, Nigeria was the main destination of European Border and Coast Guard Agency joint return operations and the cooperation is relatively positive –Nigeria responded positively to around 60% of the requests for travel documents. However, Nigerian identification missions to three European countries in November 2016 have not yet yielded the expected results: three months later, emergency travel documents for the identified migrants are still to be issued by the Ministry of Foreign Affairs.

Progress in the negotiations of the EU-Nigeria readmission agreement is of the utmost

importance: the first round took place in October 2016, but a second round of talks has been postponed several times by Nigeria. The EU's aim is to conclude the readmission agreement in time for the planned EU-Nigeria ministerial meeting. A European Migration Liaison Officer has been deployed since 1 February.

The EU Trust Fund for Africa is an important instrument for projects in Nigeria with a strong migration focus, particularly on the South of the country. It complements the sizeable national contribution towards addressing root causes of irregular migration and forced displacement under the national envelope funded by the European Development Fund. Projects adopted under the EU Trust Fund for Africa in December 2016 with the International Organisation for Migration will lead to the reintegration of more than 3 800 returning migrants from EU and transit countries. In addition, more than 5 million pupils will benefit from books and literacy lessons, and more than 75 000 children will gain access to mental health services. Other areas to explore include Foreign Direct Investment (including through the proposed External Investment Plan –see section 4) and the digital economy, areas of interest to Nigeria that would have a direct impact on the root causes of migration.

The Commission also continues to cover basic humanitarian needs of the victims of the crisis in Nigeria. In seven years of conflict in North-eastern Nigeria, over 20 000 people have been killed and 1.77 million internally displaced. This includes mainly assistance in terms of food and nutrition, protection, water, sanitation and hygiene, shelter, non-food items, and health.

#### *Next steps:*

- Conclude the negotiations on the Readmission Agreement by June 2017.
- Continue active cooperation on anti-smuggling and trafficking through the Africa– Frontex Intelligence Com-

<sup>14</sup> Europol, Situation report (February 2016): Trafficking in Human Beings in the European Union.

munity and the recently launched Co-operation Platform on Migrant Smuggling.

- Identify EU Trust Fund for Africa projects with a strong migration focus.

## Senegal

Senegal is a key political partner for the EU in the region and beyond. As well as being one of the central actors in the Rabat Process and the follow-up of the Valletta summit, cooperation also extends to areas like the International Criminal Court and the fight against radicalisation and terrorism. Senegal's priorities are legal migration, the fight against migrant smuggling and addressing the root causes of irregular migration.

Engagement with Senegal on migration management has to take into account the political context: Senegalese diaspora will for the first time be able to directly elect members of the National Assembly in the legislative elections scheduled for July 2017. This will give a particular political importance to the interests of long-term Senegalese residents abroad. More broadly, it also reflects the economic, cultural and social significance of migration in Senegal: a support fund for investments financed by the Senegalese diaspora<sup>15</sup> is a tangible demonstration of how the diaspora can help to create employment opportunities in Senegal and thus contribute to provide domestic perspectives for young people.

Taking into account these sensitivities, dialogue with Senegal at political level has continued, including a meeting between High Representative/Vice-President Mogherini and President Sall in Dakar in December 2016, and a visit of President Sall to France.

Nevertheless, most Member States concerned by returns to Senegal continue to face difficulties when seeking cooperation on the identification and documentation of irregular migrants presumed to be Senegalese nationals, and a number of planned identification missions did not materialise. Even where migrants have been identified for return, it has proven challenging to obtain the travel documents required from the Senegalese authorities. In 2016, only 563 Senegalese irregularly staying in Europe returned to Senegal. This figure contrasts with the more than 10 000 Senegalese nationals that arrived irregularly through the Central Mediterranean route in 2016.

Some progress has been made in bilateral work, focused on returning irregular migrants who recently arrived via the Central Mediterranean route. If these initial steps of cooperation deliver tangible results in the coming weeks, they will be further consolidated by way of exchanges of officials and trainings to be organised on a bilateral basis within the EU framework, including by supporting reintegration projects. Missions to other Member States are still expected to take place in 2017. On this basis, strands of cooperation, including on legal migration and mobility, will be further explored, starting with Erasmus+ opportunities.

A European Migration Liaison Officer was deployed to the EU Delegation in Dakar on 1 February 2017. Senegal has also identified Focal Points for Identification in relevant ministries. Negotiations between the European Border and Coast Guard Agency and the Senegal authorities on improved working arrangements for closer cooperation have also been launched.

In support of efforts to address the root causes of irregular migration, Senegal can benefit from nine projects supported under the EU Trust Fund for Africa, four of which were adopted in December 2016<sup>16</sup>. These new pro-

<sup>15</sup> The Fonds d'Appui à l'Investissement des Sénégalais de l'Extérieur financed 170 projects in 2016, for a total of EUR 1.3 million.

<sup>16</sup> The four projects approved in December amount to EUR 89 million, the total amount for the nine projects from which Senegal can benefit is EUR 161.8 million.



jects will support reintegration, job creation, and a biometric national registry system. The results from these new projects would include reintegration of 3 000 persons, and sensitisation of 200 communities and 30 000 migrants. It is expected that more than 6 500 new jobs will be created. Senegal also benefits from the regional project supporting the internal security services of six Sahel countries. This could be stepped up on the basis of the ongoing cooperation through dedicated engagement for example in the fields of fisheries, climate change, renewable energy, agriculture and education mobility.

#### *Next steps:*

- Follow up missions undertaken, ensuring the effective return of identified irregular migrants.
- Improve day to day cooperation for both identification and issuance of travel documents;
- Finalise and sign by mid-2017 working arrangements between Senegal and the European Border and Coast Guard Agency.
- On the basis of results achieved step up cooperation in other areas including border management.

## **Mali**

Mali remains a significant country of both origin and transit for migrants. 10 268 Malian nationals arrived irregularly to Italy through the Central Mediterranean route in 2016<sup>17</sup>. Dialogue and cooperation with Mali on return suffered a setback following inaccurate media reports in December 2016 about the signature

of a formal agreement on return with the EU which never took place, and Mali did not sign Operating Procedures on readmission.

The number of return decisions issued to Malian nationals in 2016 (3 302) remained at approximately the same level as in 2015 (3 505)<sup>18</sup>. But only a small proportion of these have been effectively returned (6.5 % in 2016). Difficulties persist as to the confirmation of nationality and the issuance of consular travel documents by Malian consulates to persons identified as Malian nationals. This dimension will need to be further addressed in the contacts with Malian authorities to find common ground and workable solutions. The role of the diaspora in Europe could be reinforced to assist areas like voluntary returns and reintegration of Malian irregular migrants in their local communities.

On the positive side, engagement on the fight against smuggling of migrants continues, as does high level dialogue. Mali also continues to play a constructive role in the follow-up to the 2015 Valletta Summit, as chair of the Rabat Process and a recent meeting between High Representative/Vice-President Mogherini and Minister for Malians Abroad Sylla identified common priorities for further cooperation on migration management.

The fight against migrant smuggling and human trafficking, and the reinforcement of Mali's border management, are priority areas for action in the short term. On border management, cooperation with the Malian authorities is already ongoing. In the past months, work has focused on cooperation with Malian actors and international partners to support a National Border Strategy and a related Action Plan. This should soon be adopted. In addition, capacity building of the police forces in charge of border management in Mali will continue in the months to come, in coordination with other regional initiatives on border management

<sup>17</sup> In 2017, almost 500 Malians already arrived irregularly to Italy by 20 February. (source: European Border and Coast Guard).

<sup>18</sup> This is based on partial data, notably excluding Germany which could alter the trend.



and organised crime. A Common Security and Defence Policy (CSDP) mission is already operating in Mali and its migration dimension will be stepped up in the coming months.

Mali is one of the main recipients of funds through the EU Trust Fund for Africa, with nine projects approved so far<sup>19</sup>. The projects adopted in December 2016 are now in the contracting phase. They include projects to improve the biometric population registry, for the reintegration for returnees and for youth employment. Expected results would include the direct creation of 10 000 jobs and indirect creation of 35 000 jobs. 16 000 migrants will be assisted, 4 000 returned, and 1 900 reintegrated. In addition, 17 000 migrants will be sensitised. The other six projects approved earlier in 2016 are in the process of being implemented, including a support program for border management and for reinstallation of Malian security forces in sensitive regions. This comes on top of support under the European Development Fund and potential for further cooperation in areas such as agriculture, climate adaptation and education mobility.

The situation in terms of protection is also a concern, with over 35 000 internally displaced persons inside Mali and almost 136 000 Malian refugees in its neighbouring countries<sup>20</sup>. Despite the worsening security environment in central and northern Mali, the Commission continues to work with humanitarian actors to deliver support to Malian communities in these areas, as well as in neighbouring countries hosting refugees.

#### *Next steps:*

- Deployment of a mission at technical level to explore options for cooperation

<sup>19</sup> The three projects adopted in December amount to EUR 61 million, out of a total of nine projects worth EUR 151.6 million.

<sup>20</sup> More than 42 000 in Mauritania, 60 000 in Niger, and 32 000 in Burkina Faso. Source: United Nations High Commission for Refugees.

and strengthening of capacities for border management and the fight against smuggling.

- Step up work with Mali on the transit dimension, focusing on voluntary return of transiting migrants.
- Strengthen cooperation on effective return of irregular migrants including of Malians attempting to cross the southern Libyan border irregularly.
- Maintain close dialogue with Mali as Chair of the Rabat Process.

## Ethiopia

Arrivals of Ethiopian nationals on the Central Mediterranean route reached 3 657 in 2016, while some 30 000<sup>21</sup> Ethiopians are regularly residing in Europe and up to 5 000 new residence permits delivered every year. Ethiopia is also a key country of transit for migrants and refugees from the Horn of Africa, including for Eritrean refugees and asylum seekers –though numbers here are declining, with over 21 000 Eritreans reaching European shores through the Central Mediterranean route in 2016.

While the importance of Ethiopia for regional stability is widely recognised, the internal political situation in Ethiopia remains difficult. The ongoing State of Emergency has led to a decrease in violence, and the Government has started engaging with opposition parties. However, it remains to be seen whether this will be sufficient to address the pressures which led to the outburst of violence last October. The EU will continue to engage with all relevant stakeholders to prevent renewed violence, support the necessary political reforms and to facilitate an inclusive dialogue.

Since June 2016 EU relations with Ethiopia have been framed by the EU-Ethiopia

<sup>21</sup> Source: Eurostat, Figures for 2015.

Strategic Engagement, which includes a sectoral dialogue on migration. Ethiopia has taken an active and constructive role in regional migration management in the follow-up to the 2015 Valletta Summit, notably as Chair of the Khartoum process since December 2016.

High level engagement has continued, through a meeting between Commissioner for International Cooperation and Development Mimica with Prime Minister Desalegn in January, a meeting between High Representative/Vice-President Mogherini and the Ethiopian Minister for Foreign Affairs Gabeyehu in the margins of the February 2017 Munich Security Conference, and a visit of Minister Gabeyehu to Brussels, also in February. High Representative/Vice-President Mogherini is scheduled to travel to Ethiopia in March.

Ethiopia already benefits from a regional programme to better manage migration, adopted in December 2015 supported under the EU Trust Fund for Africa. It will also benefit from further regional programmes under the Trust Fund adopted in December 2016. These include a Regional Operational Centre for the Khartoum Process, and a Facility to support returns and to help stranded migrants and their sustainable reintegration into communities. Ethiopia remains one of the largest refugee-hosting countries in Africa, with over 790 000 refugees from the region<sup>22</sup>, and has continued to benefit from EU support to these refugees and their host communities through humanitarian funding and the Regional Development and Protection Programme. Further programmes in the pipeline will contribute to tackling the root causes of irregular and forced migration, with a focus on job creation. Notably, support will be provided to Ethiopia's

commitment to improve livelihood opportunities for refugees in the country, including by reserving 30 % of 100 000 jobs in two planned industrial parks to refugees. The European Development Fund has also contributed to Ethiopia's efforts to improve migration management, notably through supporting a new decentralised migration management system.

While in 2016 the contacts at technical and political level have intensified and a promising dialogue on return and readmission has started under the 2015 Common Agenda on Migration and Mobility, concrete progress remains very slow. In 2016, only 122 Ethiopians irregularly staying in EU countries were returned to Ethiopia. In February 2016, a small number of well-documented return cases were submitted to the Ethiopian authorities as a pilot to test cooperation on migration. Yet to date travel documents have not yet been delivered and returns are stalled. Dealing with these cases has brought to light the negative consequences of having different reintegration packages among EU Member States for returns to the same country. Dates for a proposed workshop on readmission have yet to be confirmed. A European Migration Liaison Officer will be deployed in Ethiopia in March 2017.

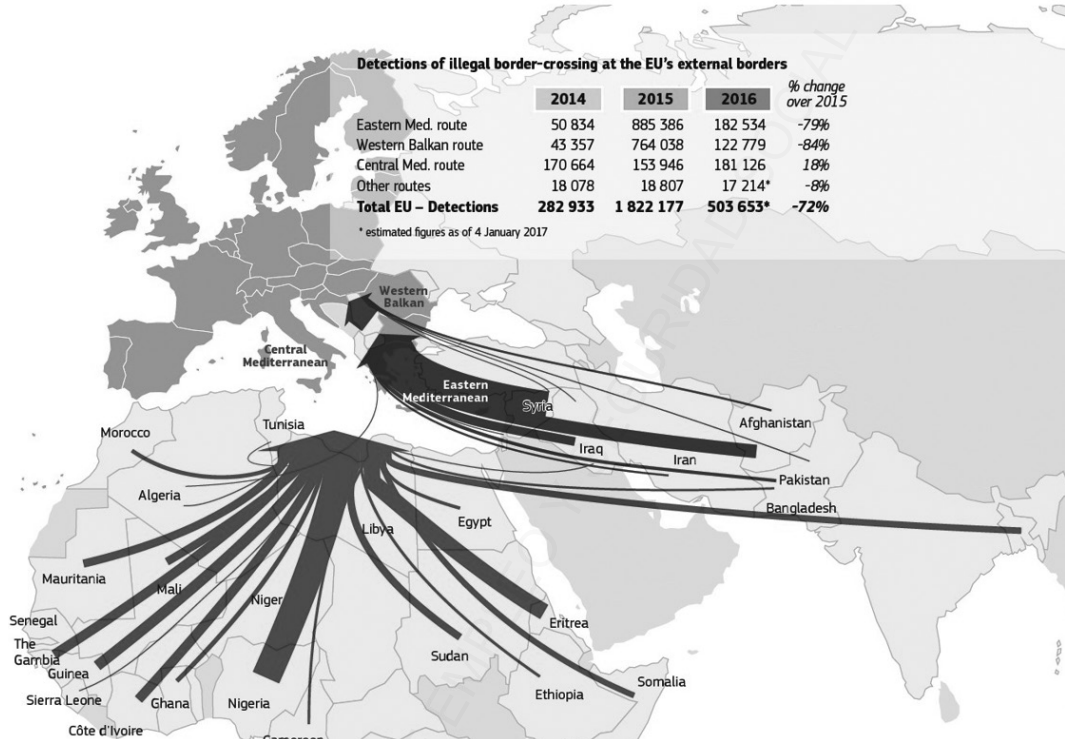
#### *Next steps:*

- Finalise actions on the pilot return cases and use them as the blueprint for faster returns to be performed in the future.
- Continue to support Ethiopia as a country of transit and of destination of migrants and refugees, including through the actions financed under the EU Trust Fund for Africa.
- Launch the Strategic Engagement sectoral dialogue on migration (target date of April 2017).
- Maintain close dialogue with Ethiopia as Chair of the Khartoum Process.

<sup>22</sup> Source: United Nations High Commission for Refugees, December 2016.

## 3. DELIVERABLES AND NEXT STEPS WITH OTHER COUNTRIES

## Central Mediterranean route

**FIGURE: MAIN COUNTRIES OF ORIGIN FOR IRREGULAR MIGRATION FROM AFRICA AND ASIA IN 2016<sup>23</sup>**

Source: European Border and Coast Guard Agency.

The Central Mediterranean route has become the dominant route for migrants and refugees to reach Europe. Almost 90 % of the 180 000 detected on the route in 2016 departed from Libya, with smugglers able to exploit the unstable political and economic situation. Finding a lasting solution to Libya's governance and security challenges continues to be a key priority for the European Union, its Member States and international partners. The Joint Communication on «Migration on the Central

Mediterranean Route – Managing Flows, Saving Lives»<sup>24</sup> adopted in January proposes a set of concrete operational actions to help address the situation. The success of these actions requires close cooperation with the relevant partners in North Africa and concerted efforts by EU institutions, Member States, as well as cooperation with key partners like the United Nations High Commission for Refugees and the International Organisation for Migration. The proposed actions include: reducing the number of crossings and saving lives at sea, stepping up the fight against smugglers and traffickers, protecting migrants, increasing re-

<sup>23</sup> The designations employed and the presentation of material on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

<sup>24</sup> JOIN (2017) 4 final of 25.1.2017.

settlement and promoting assisted voluntary returns, managing migrant flows through the southern Libyan border and increased cooperation with Egypt, Tunisia and Algeria, including through regional initiatives like the Seahorse Mediterranean network<sup>25</sup>. Some of the proposed actions can only be successfully implemented once the security situation improves.

At the Malta Summit, Heads of State or Government adopted the Malta Declaration<sup>26</sup>, which sets out a number of concrete actions to be taken along the route, along the proposals made by the Communication. This is being actively taken forward through an Implementation Plan by the Maltese presidency, in close coordination with the Commission, the High Representative, and the Member States.

## Libya

Support to the management of migration flows in the North African countries located on the Central Mediterranean route is a clear priority. EUR 200 million will be mobilised for projects in 2017, with a priority focus on migration-related projects concerning Libya. Already in 2016, projects have focused on Libya, with the objective of providing protection to most vulnerable migrants and creating socio-economic opportunities at local level. A mission at the start of March will follow up on the Joint Communication and the Implementation Plan of the Malta Declaration. This follows the visit of Prime Minister Serraj to the EU in February.

Discussions are under way to focus support on protection at disembarkation points, as well as on humanitarian support to those

migrants who are in reception/detention centres, while increasing support for alternatives to detention. The contribution to socio-economic stabilisation in Libya will continue to be addressed, in particular through work at the municipality level. This will add to work to enhance rescue at sea, including training of the Libyan Coast Guard. Operation Sophia and the Seahorse Mediterranean network have both already trained members of the Libyan Coast Guard. Operation Sophia has completed a first package of activities resulting in the training of 93 personnel and has started a second package of specialist training in Malta. Efforts are now being stepped up. A mapping exercise of all ongoing training activities has been undertaken to agree on the establishment of a comprehensive training plan for the Libyan Coast Guard. Specific coordination mechanisms are in place. Immediate action by the Commission includes the expansion of the Seahorse training of the Libyan Coast Guard, with 15 new training courses being planned for the period February-July 2017. This is also complemented by support to migration management under the Regional Development and Protection Programme.

Coordination has also been stepped up with several UN organisations, including the United Nations High Commissioner for Refugees, the International Organisation for Migration, the World Health Organisation, the World Food Programme, the United Nations Development Programme, and the United Nations International Children's Fund, to discuss ideas on possible cooperation.

As part of the project supported under the EU Trust Fund for Africa, the International Organisation for Migration has been assigned to implement the voluntary return and reintegration of an initial target of 5 000 migrants in Libya. It remains important to swiftly implement this and seek to further expand it, including through providing sustainable reintegration support to an increased number of migrants, in complementarity with actions by Member States. Reintegration support will be provided to returnees across the whole of the

<sup>25</sup> A regional network for the exchange of information and cooperation on irregular migration and cross-border crime between points of contact in North African countries and Member States in the Mediterranean region.

<sup>26</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

area covered by the Trust Fund. A joint initiative has already been signed between the Commission and International Organisation for Migration in December 2016 for migrant protection and reintegration in Africa along the Central Mediterranean migration routes (EUR 100 million). The EU will continue facilitating the work of the International Organisation for Migration, including by fostering cooperation with African partners to accelerate the assisted voluntary returns of migrants stranded in Libya. An increasing number of migrants in Libya are being assisted in this way. 1 113 migrants, mostly from sub-Saharan countries, volunteered to return home in 2015, 2 777 in 2016 and in 2017 so far, return assistance was offered to 744 stranded migrants, with Nigeria and Senegal the most important countries of origin<sup>27</sup>. The most vulnerable returnees were given additional reintegration assistance, which helps in cases like establishing small businesses, pursuing educational opportunities, or seeking treatment for health issues.

Strong coordination on the ground will be sought with Member States, in particular with Italy, which has announced its intention to set up an Africa fund of EUR 200 million, part of which will help implement the Italy-Libya Memorandum of Understanding<sup>28</sup>.

## Egypt

In the past months there has been a significant decline in the number of migrants headed for Europe embark in Egypt to cross the Mediterranean<sup>29</sup>, Egypt remains a key strategic partner on migration. It is a key geographical crossroads and the Egyptian authorities

have been working to prevent irregular access to Libya and to ensure the swift return of its own nationals arriving to the EU through the Central Mediterranean route. Continued and increased engagement with Egypt is key. On the basis of the future Partnership Priorities, concrete and intensified cooperation on migration management will be sought, in particular to support the implementation of national strategies to address the root causes of irregular migration. The engagement will be followed up when the Egyptian Foreign Minister addresses the Foreign Affairs Council in March. Concrete follow-up of a visit at Senior Officials level in January is also under way.

The Terms of Reference for a formal EU-Egypt migration dialogue are currently being defined and a first meeting should take place in March/April 2017. Discussions are also under way on projects under the EU Trust Fund for Africa. Intensified cooperation could include supporting cooperation with the authorities to implement national strategies, addressing the root causes of irregular migration through supporting local economic development and through providing access to jobs for migrants and host communities, and increasing protection for the most vulnerable.

Other workstrands include an inter-agency visit to the European Border and Coast Guard Agency in Warsaw in March, the nomination of an Egyptian contact point for Operation Sophia, and examining possibilities for information exchange under the Seahorse Mediterranean project. Increasing the capacity of the authorities of the North African countries to tackle irregular migration and trafficking by strengthening their border surveillance systems is key. In this light, Egypt's involvement in the Seahorse Mediterranean project will be of paramount importance.

Finally, Egypt has expressed general interest in migration management capacity building, notably to help implement a new anti-smuggling law adopted in October 2016.

<sup>27</sup> Source: International Organisation for Migration.

<sup>28</sup> Signed on 2 February 2017 between Prime Minister Gentiloni and the Chairman on the Libyan Presidential Council al-Serraj.

<sup>29</sup> From mid-2016, there has been a dramatic decline in the number of irregular migrants registered as arriving in the EU from Egypt. Only three persons have been recorded since the start of 2017.



## West Africa

In February 2017, the Commission extended the geographical scope of the EU Trust Fund for Africa to cover Côte d'Ivoire, Ghana and Guinea<sup>30</sup>. Technical missions to these countries are now being planned to identify their needs in light of possible support.

Commissioner Mimica has visited the Gambia in February to meet newly elected President Barrow as a sign of support for the peaceful and democratic change. Discussions in the field of migration will be followed up soon.

## Asia

Asia is one of the major areas of origin of migration to the EU. Security challenges, political instability and poverty all make this likely to continue. Within the framework of the Budapest Process, the Silk Routes Partnership for Migration offers a structured dialogue with the EU, and an action adopted in December 2016<sup>31</sup> aimed at maximising the development potential of migration and mobility within the region and provides a regional response.

*Afghanistan* is a very important country of origin. In 2016, 50 000 Afghans arrived irregularly in Europe, and whilst this represented a major fall from 2015, the share of Afghans remains high. Afghans are now the second-largest group of applicants for international protection in the EU (over 175 000 in 2016), though the proportion of Afghans recognised as needing international protection has fallen<sup>32</sup>. Assisted voluntary returns increased signifi-

cantly, to almost 6 000 in 2016. Returns from Member States and third countries need to increase to reduce the high number of Afghans still stranded in countries on the Western Balkan route. The Commission is working with the countries concerned, and with the Afghan authorities, to make progress in this area.

Cooperation with Afghanistan on return has continued under the Joint Way Forward signed in October 2016, as well as bilateral agreements with Member States. Since December 2016, four return flights have been organised with a total of 75 returnees. The Commission is closely monitoring the implementation of the Joint Way Forward and a second meeting of the Working Group for its implementation will take place at the end of March.

The cooperation in the area of irregular migration has been accompanied by help to the long-term reintegration of returning migrants. Afghanistan will be the largest single beneficiary of a regional programme to help reintegration. The EU will support the sustainable reintegration of those Afghan nationals who have returned from Pakistan and Iran to Afghanistan, facilitating access to livelihood support services and social cohesion in host communities, reflecting a regional approach to support the protection and sustainable reintegration of Afghan nationals displaced in their region.

Migration is in the forefront of the EU's overall relationship with *Pakistan* and the effective implementation of the EU-Pakistan Readmission agreement is addressed at the regular Joint Readmission Committees. The latest meeting on 28 February took stock of the difficulties experienced by Member States in readmission and agreed to set up an electronic platform aimed at reducing problems in processing readmission applications, which will start working after approval by the Pakistani authorities. A European Migration Liaison Officer will be posted in the EU Delegation in Islamabad in March.

<sup>30</sup> Commission Decision C(2017)772 of 08.02.2017 modifying Commission Decision C(2015)7293 of 20.10.2015 on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for Stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa.

<sup>31</sup> Funded under the Development Cooperation Instrument.

<sup>32</sup> The recognition rate of Afghan applicants has decreased continually between September 2015 (68 %) and December 2016 (33%).



Closer operational cooperation is also under way with the Government of Pakistan on countering migrant smuggling. This will include a visit to EU Agencies, with the aim to enhance exchange of information and intelligence, better support operational investigations and better understand regional risks and threats. In 2016 additional funds were promptly mobilised to respond to the sudden increase in returns from Pakistan and new measures are under preparation to ensure sustainable reintegration, access to livelihood support services and social cohesion in host communities in the region.

A call for proposals for projects along the silk route aimed at enhancing law enforcement capability and capacity in Afghanistan and Pakistan closed in February. The successful project bid will enhance the ability to investigate, prosecute and dismantle organised crime and migrant smuggling networks.

On *Bangladesh*, the EU political engagement and the agreed follow-up to the migration dialogue of April 2016 has not yet brought progress on returns. The Bangladeshi authorities have not proved ready to discuss Standard Operating Procedures. Discussions on a new approach and the need to anchor cooperation on migration as part of broader cooperation involving other policy areas such as security, education, development assistance and trade are under way, also with Member States. Recent diplomatic consultations will be followed up with a joint mission of EU and Member States planned for March, specifically to discuss return and reintegration. An awareness raising campaign on the dangers of irregular migration was launched at the beginning of 2017, while reintegration projects are being developed.

The engagement of *Iran* in a comprehensive migration dialogue as a key element of the overall EU-Iran relations, agreed in the April 2016 Joint Statement between High Representative/Vice-President Mogherini and Iranian Foreign Minister Zarif, has been put in motion with an EU technical mission in

February, preparing the ground for the a comprehensive migration dialogue at the political level. The EU and Iran have started mapping out areas of common interest in relation to migration management with a view to holding annual exchanges on these issues. Key areas include the legal and institutional framework, the knowledge base, legal channels of migration, border management, prevention of irregular migration, protection, and the regional dimension. In addition, the EU will also continue to support Iran's long-standing efforts to integrate Afghan refugees. Iran continues to host a displaced population of around 3 million migrants. EU assistance to humanitarian partners complements the Iranian government's own efforts to assist vulnerable refugees and to ensure their access to basic services.

#### 4. KEY TOOLS AND INSTRUMENTS

##### Return policy

The step change needed in the effectiveness of return inside the EU needs to be matched with work with third country partners. So far, based on the data provided by the EU Member States, there has been no or only limited improvement in return rates for the five priority countries.

The renewed Action Plan on return proposes a number of concrete actions to ensure that those not entitled to international protection are identified and ready to be returned swiftly, that procedures are effective, thus closing loopholes in the system<sup>33</sup>. It contains concrete measures to substantially improve return rates also in the short term. Some of these measures can be taken at Member State level (for example increasing awareness about the possibility of assisted voluntary return and reintegration), others require close cooperation at EU level (for example aligning the level of assistance offered to facil-

<sup>33</sup> COM(2017) 200 of 02.03.2017.

itate returnees' integration; better operational cooperation among Member States, including through electronic tools; increased funding). The European Border and Coast Guard Agency is expected to play an increasingly important role in this.

Engaging with third countries through the Partnership Framework, using all available policies and tools<sup>34</sup>, will foster better cooperation with a view to identifying, re-documenting and readmitting their nationals. Overall, tailor-made approaches should be used to identify all the interests, incentives and leverages at stake with a partner country in order to achieve targets and commitments and to offer specific support measures by the EU and interested Member States to the partner country concerned, so as to ensure a better management of migration, and in that context to further improve cooperation on return and readmission. The EU and Member States will need to employ their collective leverage in a coordinated and effective manner to achieve this result.

### Refocusing other policy tools

Other policy tools have been harnessed in support of the Partnership Framework. To take advantage of the preferential trade arrangements agreed for Lebanon, the first companies to benefit from simplified rules of origin requirements for Jordanian exports to the EU –which provide job opportunities to Syrian refugees alongside Jordanians– were selected in January 2017.

For students and researchers, by the end of 2016, the Erasmus+ and Marie Skłodowska Curie programmes had been scaled up to offer 8 000 mobility actions for students and 560 for researchers. This has also been complemented by Member States' scholarships. The opportunities for mobility will be part of the dialogues under the Partnership Framework.

Research and innovation can also provide concrete opportunities and actions to support the Partnership Framework, such as PRIMA, the Partnership on Research and Innovation in the Mediterranean Area, that addresses root causes of migration by developing innovative solutions for sustainable agriculture and water management.

A step further will be to bring legal migration fully into the Partnership Framework increasing the impact of legal migration instruments and helping to reduce the resort to irregular channels. Action will be taken in this area, particularly the establishment of possible «EU– wide offers» on legal migration vis-à-vis key third countries, as well as in the area of visa. This will be carried out through close and constructive cooperation between the Member States and the Commission.

### Operational tools

#### *Increased use of EU Agencies*

The expertise of EU Agencies, notably the European Border and Coast Guard Agency and Europol, is being used to provide more targeted support for risk analysis and for investigating the criminal networks behind migrant smuggling. This is leading to concrete results in the work with new partners such as Nigeria and Pakistan, replicating successful initiatives under way in Africa, Western Balkans, Turkey and the Eastern Neighbourhood countries.

To step up their role on the external dimension Eurojust has recently invited Niger and Senegal to appoint judicial contact points within their Ministries of Justice or Prosecution Offices and will follow up with the other priority countries.

#### *European Migration Liaison Officers*

By mid-March, eleven European Migration Liaison Officers will have been deployed

<sup>34</sup> No conditionality can be attached to needs-based humanitarian aid in line with the humanitarian principles.

to priority third countries of origin and transit<sup>35</sup>. This is an excellent example of cooperation between the EU and the Member States, and will provide a focal point for the full range of potential migration-related issues.

### *EU Financing instruments*

The EU is using a range of financing instruments to support the implementation of the Partnership Framework. The most prominent remains the EU Trust Fund for Africa. The Trust Fund operates in a total of 26 countries, with the recent extension to Ghana, Guinea and Cote d'Ivoire<sup>36</sup>. It has opened the door to a new depth in cooperation by creating further incentives for cooperation in key areas of interest.

Resources currently allocated to the EU Trust Fund for Africa amount to more than EUR 2.5 billion, including EUR 2.4 billion from the European Development Fund and several EU budget financing instruments, and EUR 152 million pledged so far by EU Member States and other donors (Switzerland and Norway). Nevertheless, operational delivery under the EU Trust Fund should be accelerated, and Member States and partners should ensure that procedural issues do not stand in the way of operational results.

Most recently, a total of 42 new programmes worth EUR 587 million were agreed in December 2016<sup>37</sup>. This brought the total number to 106 adopted projects worth over EUR 1.5 billion. Programmes contracted so far amount to EUR 627 million. Programmes should increasingly focus on migration-specific projects and be linked to results. In the Joint Communication on the Central Mediter-

anean<sup>38</sup>, the Commission committed to make available EUR 200 million for Trust Fund actions in North Africa in 2017, with a priority focus on migration-related projects concerning Libya. The Communication also invited Member States to match this EU contribution, to allow to expand the scale of the interventions and maximise impact on the ground.

Other funding instruments also continue to contribute to migration. In December 2016, several projects for a total amount of EUR 15 million were launched under the Development Cooperation Instrument, with the aim of contributing to the implementation of the Rabat process. The majority of the projects will be implemented by civil society organisations in areas such as migrant children protection, trafficking in human beings, diaspora, remittances and migrants' rights.

The implementation of the Partnership Framework also benefits from tools such as Macro-Financial Assistance<sup>39</sup>. In addition, the Commission proposed in September 2016 the External Investment Plan including the European Fund for Sustainable Development. This will boost investments and job creation in partner countries. The December European Council underlined the need for swift adoption of the relevant legislation. It is of particular importance to adopt this in the first half of 2017. Given the potential contribution to the EU and Member States' work on migration, it is of capital importance that the co-legislators adopt the legislation as soon as possible so that the Plan can become operational soon.

International Financial Institutions, including the European Investment Bank, European

<sup>35</sup> Ethiopia, Jordan, Lebanon, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sudan, Tunisia, Turkey; Liaison Officers to Mali and Egypt to be deployed in next months.

<sup>36</sup> Commission decision C(2017) 772.

<sup>37</sup> 28 programmes under the Sahel/Lake Chad window (EUR 381 million); 11 programmes under the Horn of Africa window (EUR 169.5 million) and 3 programmes under the North of Africa window (EUR 37 million).

<sup>38</sup> JOIN(2017) 4 final of 25.1.2017.

<sup>39</sup> Macro-Financial Assistance is available to European Neighbourhood Policy countries that are experiencing a balance-of-payments crisis and helps covering acute external financing needs of the beneficiary country, hence strengthening its foreign exchange reserves. It also contributes –through targeted conditionality– to macroeconomic stabilisation by supporting the structural reform agenda of the beneficiary country. Programmes have assisted Tunisia and Jordan.

Bank for Reconstruction and Development, the World Bank Group, the Council of Europe Development Bank and the International Monetary Fund have all been preparing initiatives in support of refugees<sup>40</sup>. The Commission has played an important coordinating role to ensure complementarity between these initiatives.

## 5. CONCLUSIONS

Sustained work under the Partnership Framework has continued over the past months as set out by the European Council in December. The geographical scope of the initiatives has broadened, packages are better tailored to our partners while more policies and tools are being harnessed to this work. However much remains to achieve, notably in further reducing hazardous journeys to Europe and in increasing returns.

In the coming months all players should step up efforts to take forward the work under the Partnership Framework, as well as the new initiatives in the context of the Malta Declaration. Synergies will be in particular developed in the Sahel belt and the southern

side of the Libyan border, as well as to facilitate the swift Assisted Voluntary Return of migrants stranded in Libya.

The Valletta Senior Official Meeting of 8-9 February also confirmed the link between the Partnership Framework and the Valletta Action plan. It is clear however that while cooperation has increased in a true spirit of partnership, there is a need to accelerate operational delivery. In addition, negotiations on the European Fund for Sustainable Development should be concluded by adoption in the first half of 2017, to allow the Fund to become operational as soon as possible.

The June report on the Partnership Framework will be an opportunity to take stock, one year on from its launch. This report already demonstrates the multi-faceted and inter-linked nature of the efforts being made at all levels in order to address migration in a sustainable manner and in a spirit of partnership. It is essential that all strands of activity continue to run in parallel, with clear priorities set, and with the contribution of all to the shared objective of better management of migration.

<sup>40</sup> In areas such as reception infrastructure, support to SMEs and micro-enterprises, addressing root causes.



# Valletta Summit, 11-12 November 2015. Action Plan

## INTRODUCTION

**The following Action Plan is built around five priority domains.** Its actions are part of one package and will be implemented in full coherence with countries' sovereignty, national legislations and taking into account national specificities. **Sixteen priority initiatives** will be launched before the end of 2016.

**The existing mechanisms of the Rabat Process, the Khartoum Process and of the Joint EU-Africa Strategy will be used to monitor implementation.** In doing so, lessons learned from many actions which have been launched successfully with partners like Cabo Verde, Morocco and Niger will be duly taken into account. The next Khartoum and Rabat process Senior Officials Meetings to be organised by end 2015 will agree on the best way for each of the processes to follow up and monitor the progress made in the implementation of this Action Plan. The state of play of the implementation of the Action Plan will also be regularly on the agenda of the meetings organised in the framework of the Africa-EU Strategy as well as our bilateral political dialogues and a dedicated Senior Officials Meeting to be held no later than January 2017.

**To support the implementation of the Action Plan, the EU, its Member States and associated countries will use their relevant financial instruments** available for cooperation with African partners in line with their legal and financing frameworks. Substantial EU funds are available to implement actions in the areas prioritised by this Action Plan. The EU, its Member States and

associated countries will step up efforts to mainstream migration into their development cooperation. In parallel, the newly established **EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa** will provide additional funding and will contribute to a flexible, speedy and efficient delivery of support to foster stability and to contribute to better migration management. More specifically, the Trust Fund will help address the root causes of destabilisation, forced displacement and irregular migration, by promoting economic and equal opportunities, strengthening resilience of vulnerable people, security and development. Moreover, the European Investment Bank, in cooperation with African partners, the Commission and other financial institutions, can provide financing to support the re-establishment of the conditions for self-sustaining economic growth and the development of human capital.

### 1. DEVELOPMENT BENEFITS OF MIGRATION AND ADDRESSING ROOT CAUSES OF IRREGULAR MIGRATION AND FORCED DISPLACEMENT

#### 1.1. Investing in development and poverty eradication

- **Mainstream migration in development cooperation**
  - *Support African countries, regional and pan-African institutions, in particular the African Union, in develop-*



*ing or further strengthening national and regional migration strategies while taking note of individual countries specificities.*

- *Develop options for migration mainstreaming processes that are based on principles of ownership, involvement and participation of key actors.*
- *Integrate migration in development and poverty eradication strategies and programmes, in particular in the areas such as labour market/employment, private sector development, education, health, social protection and security, while ensuring full policy coherence.*
- *Encourage triangular cooperation between Sub-Saharan countries, Southern Mediterranean countries and European ones on migration-related topics to foster development in regions of origin and transit.*
- *Conduct a joint EU-Africa analysis of the root causes of irregular migration and forced displacement to improve the evidence-base of public policies.*
- *Pursue strategic reflection to further promote regional economic integration between European, Southern Mediterranean and Sub-Saharan countries.*
- **Boost socio-economic development**, particularly by creating job opportunities, especially for young women and men.
  - *Enhance employment opportunities and revenue-generating activities in regions of origin and transit of migrants, including through public and private investment in favour of agriculture and rural economy development (e.g. the «terres fermes» policy devoted to value chain development, support to agri-business and family farming).*
  - *Step up assistance to youth to acquire labour market-relevant skills through education, vocational training, access to digital technologies, while ensuring equal opportunities for young women and men (e.g. AU/NEPAD new skills initiative).*
- *Create new economic opportunities for young women and men through initiatives focused on, among others, targeted measures to create jobs and employment opportunities and stimulate entrepreneurship), and programmes with civil society to foster youth participation in the public sphere.*
- *Develop networks between European and African vocational training institutions, with a view to ensuring that vocational training matches labour market needs.*
- *Step up support to micro, small and medium sized enterprises (SME) in the formal and informal sector including through access to finance and micro-loans, training and incubation with particular focus on women, youth and rural populations.*
- *Support and boost the local information and communications technology sector, including ICT start-up communities, and work with them (for example through practical trainings, workshops, mentoring).*
- *Support economic cross-border activities in border cities and markets.*
- **Support resilience**, in particular to the benefit of the most vulnerable, in particular women and children, and communities hosting protracted refugee populations, including through rural development, food and nutrition security, health, education and social protection.
  - *Enhance the resilience agenda aiming at reducing food insecurity and under-nutrition and increase the delivery*

of basic services notably through the AGIR (Sahel) and Share 2.0 (Horn of Africa) initiatives.

- Address environmental and climate change issues in the most affected regions, including through adaptation to climate change and development of sustainable and renewable energies, notably via consensual electrification projects Provide satellite data and information (Copernicus programme) to support rural development, the improvement of food security and the management of natural resources in a sustainable way. The existing access to Copernicus data and information products by African countries will be further facilitated.
- **Enhance sustainable livelihoods and self-reliance** opportunities for displaced persons, as well as to host communities.
  - Promote economic opportunities for displaced persons, that would also benefit the host communities and reduce dependency on humanitarian assistance.
  - Enhance the provision of basic services for displaced persons and host communities such as increased access to education, water, health services, and vocational training in cooperation with regional and local authorities.
- By 2030, reduce to less than 3 percent the transaction costs of migrant remittances and eliminate remittance corridors with costs higher than 5 percent. In addition, identify corridors for remittances transfers where the partners commit to substantially reduce the costs by 2020, from Europe to Africa and within Africa, in compliance with existing national legislation.
- Explore, identify and promote innovative financial instruments to channel remittances for development purposes and to increase the volume of transfers through the formal remittance channels.
- Promote **diaspora** engagement in countries of origin.
  - Develop country specific actions aiming at enhancing the development impact of migrant diasporas, both in the EU and associated countries and in Africa, to their country of origin. In this context, develop diaspora investment models aimed at leveraging migrants' savings for local business development and as a means of boosting local economic development.
  - Further enhance the countries' outreach to and the knowledge of their diaspora.

## 1.2. Development benefits of migration

- Promote cheaper, safer, legally-compliant and faster transfers of **remittances** and facilitate productive domestic investments.
  - Implement country specific programmes, maximising the impact of remittances notably in rural areas.
  - Support financial education and inclusion of migrants and their families.

## 1.3. Addressing instability and crises

- **Take action with regard to conflicts**, human rights violations and abuses that, generate internal displacement, irregular migration and refugee flows. Special focus should be given to the situation in individual countries in Africa, and notably in the regions of Sahel, Lake Chad and the Horn of Africa.
  - Reinforce support to diplomatic initiatives, including mediation efforts, for

*some of the most urgent crisis situations in Africa.*

- *Consolidate and support the implementation of crisis settlement processes in terms of peace agreements and reconciliation by the international community.*
- **Prevent new conflicts.**
  - *Reinforce the support to the different subregional initiatives and mechanisms for conflict prevention and management, as well as to development and implementation of the African Peace and Security Architecture and the African Governance Architecture.*
  - *Consider cooperation regarding early warning and analysis of potential future conflicts of any nature, which might lead to displacement of the population.*
  - *Launch measures to prevent and counter radicalisation and violent extremism, in particular among the youth, notably in the Sahel, Lake Chad, North Africa and Horn of Africa regions, taking into account inter alia ElAzhar's leading role in this regard, the Moroccan experience regarding the education of imams and the outcome of the International Conference on Violent Extremism and Deradicalisation held in Algeria on 22 and 23 July 2015.*
  - *Support national, regional, and local administrations and civil society organisations in their efforts to foster community cohesion and address human rights violations that contribute to instability in accordance with national law.*
- **Support State building, rule of law and good governance.**
  - *Strengthen capacities of public administration in security and rule of law as well as improve border management.*
  - *Support cross-border cooperation and specific actions with both security and development dimensions in remote border areas.*
  - *Promote police and judicial cooperation between origin, transit and destination countries.*
  - *Protect and promote respect for Human Rights for all, including migrants and refugees, in countries of origin, transit and destination. Work together to ensure the African Year of Human Rights in 2016 is a success.*
- **Reinforce State capacity to ensure security and fight terrorist threats,** including through continuation of existing efforts to the benefit of local populations.
  - *Develop activities of EUCAP Sahel Niger in the Agadez region, while increasing coordination with EUCAP Sahel Mali.*
  - *Strengthen capacity to fight terrorism and organised crime, in a human rights compliant manner, including through training and professionalisation of the internal security forces as well as judicial authorities including through regional cooperation.*
  - *Encourage exchange of information at regional level (e.g. support to G5 Sahel Security Platform) as well as with destination countries.*

*We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:*

- *Launch projects to enhance employment opportunities and revenue-generating activities in regions of origin and transit of migrants in East, North and West Africa to enhance the professional skills and employability of young people, including the AU/NEPAD skills initiative, access to digital technologies, support to micro, small- and medium-sized enterprises in the formal and informal sectors and increased access to finance.*
- *Launch projects linking relief, rehabilitation and development in peripheral and most vulnerable areas characterised by instability, forced displacement and irregular migration, providing a targeted response to tackle the main determinants of vulnerability (poverty, marginalisation, exclusion, destitution) and targeting populations at risk (especially youth).*
- *Operationalise the African Institute on Remittances to serve as a focal point for all stakeholders in African remittances, a centre of excellence on African remittances as regards research, advocacy and private sector engagement; and a hub through which technical assistance and capacity building regarding remittances would be provided to African Union Member States' organisations (central banks, ministries, banks, and non-bank financial institutions).*
- *Facilitate responsible private investment in African agriculture, agri-business and agro- industries and boost intra-African trade and exports of agricultural products through agricultural finance initiatives and by working with like-minded organisations, with immediate effect, with a view to contributing to rural economic transformation, taking due note of the African Union's Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods.*

## 2. LEGAL MIGRATION AND MOBILITY

- **Promoting regular channels for migration** and mobility from and between European and African countries.
  - Reinforce cooperation and create networks between relevant agencies and institutions in the field of job/employment creation and development with a view to facilitating placements and job opportunities.
  - Strengthen cooperation on pre-departure measures (e.g. foreign language and vocational training) as well as rights awareness.
    - Step up efforts to promote legal migration and mobility within bilateral cooperation frameworks such as Mobility Partnerships and Common Agendas on Migration and Mobility.
    - Identify, as a pilot, one or more professions where participating States commit to make progress on facilitating recognition of skills and qualifications (including for migrants who decide to return to their country of origin – circular migration schemes).
    - Treat the portability of social rights of lawfully residing migrants, in conformity with international conventions, bi-

*lateral conventions, and national laws applicable in this area.*

- *Support continental, regional and sub-regional frameworks for mobility and migration, such as the Joint Labour Migration Programme adopted at the African Union Summit in January 2015 and other initiatives developed by ECOWAS and IGAD.*
- **Promoting mobility of students, researchers and entrepreneurs** between Africa and Europe.
  - *Improve the legal framework for conditions of entry and residence in the EU applicable to third country nationals for the purpose of research, studies, pupil exchange, training, voluntary service and au pairing.*
  - *Use the Erasmus+ annual call and relevant national programmes of EU Member States and associated countries to support mobility of students and university staff between Europe and Africa partner countries.*
  - *Use the Marie Skłodowska-Curie actions calls to foster both the mobility of researchers between Europe and Africa as well as to encourage joint research projects.*
  - *Support the implementation of harmonised qualifications in higher education through the Africa-EU Harmonisation Tuning, Quality and Accreditation initiatives.*
  - *Work towards mutual recognition of academic qualifications and professional certificates through the conclusion of bilateral agreements or by other means.*
  - *Promote migration schemes in small and medium enterprises (SMEs) including training programmes for African entrepreneurs in European countries, including through circular migration.*
- *Strengthen partnership and ‘brain circulation’, building on the model of the European and Developing Countries Clinical Trials Partnership grants and the Partnership for Research and Innovation in the Mediterranean Area initiative.*
- **Support the elaboration and implementation of comprehensive national and regional strategies on migration and mobility.**
  - *Encourage the development and implementation of national and regional strategies or policies for integrating migrants into host societies and for counter-acting xenophobia and discrimination. In this context, promote fair recruitment practices and strengthen the capacities of local authorities and civil society to advocate for and protect rights of migrants.*
  - *Enhance civil status registration (communication, practical frameworks, modernisation, exchange of information, network, training sessions) and support the creation of coherent and robust Civil Registry systems, as well as the issuance of secure identity cards and passports, in line with relevant regional initiatives.*
- **Engage, in a spirit of partnership, in the creation of positive synergies between negotiations on visa facilitation and discussions in other areas such as readmission, as an element of the comprehensive logic of the Action Plan.**
  - *Conclude on-going negotiations of agreements on visa facilitation and readmission and, where appropriate, open new such negotiations.*
  - *Within existing legal frameworks, facilitate the process of issuing visas as well as procedures related to legal migration:
 
    - *Simplify entry proceedings (including by maximising the possibility**



of issuing multiple-entry short-term visas, and the abolition of administrative fees for certain categories of persons).

- Facilitate the short stay visa issuing processes for certain types of visitors,

such as students, researchers, business people and artists and holders of diplomatic passports.

- Facilitate the procedures related to applications for legal migration, including family reunification.

**We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:**

- **Double the number of scholarships for students and academic staff through the EU supported Erasmus+ programme in 2016 compared to 2014.**
- **While respecting the national selection and admission procedures, launch pilot projects that pool offers for legal migration (e.g. for work, study, research, and vocational training) by some EU Member States or associated countries to selected African countries as an element of the comprehensive logic of the Action Plan.**
- **Organise, in the framework of the Rabat and Khartoum processes and the Migration and Mobility Dialogue, workshops on visa facilitation.**

### 3. PROTECTION AND ASYLUM

#### 3.1. Protection

- Reinforce the **protection of refugees and other displaced persons**, uphold the human rights of all migrants, refugees and asylum-seekers, support the integration of long term refugees and displaced persons in host communities and strengthen **capacities of countries of first asylum, transit and destination**.
  - Further work to prevent the loss of life at sea by continued search and rescue efforts by all sides, including, where appropriate through joint action at sea and on land when agreed with the countries concerned Enhance the protection capacities of countries which are hosting large numbers of refugees and internally displaced persons, including security in refugee camps, support local development for host communities and forcibly displaced persons, and enable better management of forced displacement.
  - Support countries in their efforts to adhere to and comply with the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol.
  - Facilitate access to justice, legal assistance, witness-protection, health and socio- psychological support for refugees, migrants and asylum-seekers victims of serious crimes.
  - Further engage with actors from civil society organisations on how to ensure a more accessible, equitable and effective international protection.
- Jointly explore the concept of enhanced capacities in priority regions along the main migratory routes, with a view to developing possible pilot projects, in cooperation with UNHCR.
- Support EU, African and global resettlement efforts for refugees and increase the legal avenues available to persons in need of protection, both bilaterally and through multilateral structures (in particular UNHCR and IOM).



- *Implement the EU Member States' commitment of 20 July 2015 to resettle 22,000 persons in clear need of international protection to the EU.*
- *Ensure provision of life-saving emergency assistance, in affected countries, that focuses on basic services (education, health and nutrition), food assistance, shelter, water and sanitation and protection. Assistance targets the most vulnerable, regardless of their status.*

### 3.2. Humanitarian response

- Enhance efforts of countries to provide **humanitarian assistance** in countries most affected by forced displacement.
- *Strengthen the link between humanitarian assistance and longer term development measures to improve livelihoods, self-reliance opportunities and to facilitate durable solutions.*

*We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:*

- *Regional Development and Protection Programmes in the Horn of Africa and North Africa should be up and running by mid-2016. Their aim is to address the protection and developmental needs of people suffering long-term displacement and their host communities. The programmes will focus on durable solutions, enhancing protection capacities of hosting countries, and creating development and livelihood opportunities for displaced populations and host communities, including in areas such as income-generation, jobs, and education.*
- *Carry out trainings and improve the quality of the asylum process, in close cooperation with UNHCR and with the support of EASO, in countries of origin, transit and destination.*
- *Develop targeted projects to improve resilience, safety and self-reliance of refugees in camps and host communities in countries most affected by forced displacement in close coordination with host countries, international organisations.*

### 4. PREVENTION OF AND FIGHT AGAINST IRREGULAR MIGRATION, MIGRANT SMUGGLING AND TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

- Support in drafting and implementing appropriate **legislative and institutional frameworks**, in line with the UN Convention against Transnational Organised Crime, UN Protocols on Smuggling of Migrant by Land, Sea and Air and on Trafficking in Persons, especially Women and Children, and the 2014 Protocol to the ILO Forced Labour Convention.
- *Support to the rule of law and law enforcement, judiciary and border management authorities in order to tackle smuggling of migrants and trafficking in human beings, including on tracing and seizing assets and criminal proceeds, as well as on crime investigation and prosecution. Support could include capacity building and provision of relevant equipment. Human rights dimension will be fully reflected in capacity-building and training projects.*

- *Train law enforcement and judicial authorities e.g. on proactive and reactive investigation methods and judicial treatment of victims/witnesses and assisting in setting up specialised anti-trafficking and smuggling police units.*
- *Step up capacity building to counter the production and use of forged and fraudulent documents, including by engaging Frontex and Europol.*
- *Ensure effective implementation by relevant national authorities of existing legislation and measures against employers who exploit irregular migrants.*
- *Step up efforts for effective investigation and prosecution of migrant smugglers and traffickers in human beings and more effective protection of victims that complies with fundamental rights and takes the gender of victims into account.*
- *Contribute to prevent and address irregular migration and to fight related organised crime, such as migrant smuggling and trafficking in human beings, including through agreed actions and missions.*
- *Provide protection, support and/or assistance to stranded/vulnerable migrants, refugees and victims of trafficking. Special attention should be given to vulnerable groups, notably women and children.*
  - *Support establishing standard operating procedures for the referral of victims of trafficking at national and cross-border levels, and the provision of systematic and predictable consular assistance to stranded migrants, including in regard to the issuance of travel documentation and the facilitation of transit and re-entry into the country of origin.*
  - *Support relevant authorities and civil society organisations to provide protection and rehabilitation services, including in the framework of post-return reintegration, notably medical and socio-psychological counselling, training, requalification and assistance.*
- *Support regional initiatives on children at risk, in order to ensure comprehensive and sustainable child protection to prevent and to respond to violence, abuse, neglect and exploitation of children.*
- *Improve intelligence gathering.*
  - *Encourage all States to gather intelligence on smuggling of migrants and trafficking in human beings, with the support of Interpol and other appropriate agencies.*
  - *Support Interpol intelligence gathering exercises in relation to migrant smuggling and trafficking in human beings.*
- *Improve information and intelligence sharing.*
  - *Enhance cooperation in particular with Interpol National Central Bureaux (NCBs) and regional bureaux in African countries in order to foster policing improved intelligence sharing, between African states.*
  - *Support information exchange between Interpol and Europol.*
- *Foster operational police and judicial cooperation.*
  - *Enhance operational police cooperation and exchange of information between countries of origin, transit and destination of migration, including, where appropriate, through Joint Investigation Teams with the agreement of countries concerned. This cooperation should involve, where appropriate, Interpol and EU agencies, in particular Europol.*
  - *Facilitate timely exchanges between States regarding mutual legal assis-*

*tance in cases of smuggling of migrants and trafficking in persons.*

- Develop further and maintain, where appropriate, **communication networks between EU and African countries** to support maritime surveillance and to save lives at sea in compliance with fundamental rights and data protection standards.
  - Fight corruption and develop **alternative income generation opportunities** in countries where migrant smuggling and services for migrants are important economic factors.
  - Provide easy and continuous access to adequate and **credible information on legal migration opportunities and dangers** of engaging in irregular migration, as well as giving a realistic view of living conditions in European countries.
    - *Support mechanisms in countries along the main migratory routes upon request starting with a «multi-purpose centre» in Agadez (Niger), which aims at ensuring provision of direct assistance and information to migrants, registration of migrants, as well as providing opportunities for safe and voluntary return and reintegration in cooperation with countries of origin. These mechanisms should also include support to local communities and should be complementary to initiatives aiming at rein-*
- forcement of local and national capacities to manage migration.*
- Provide capacity building and financing for investments in improved **border management systems at regional and national level.**
    - *Support national capabilities to control land, sea and air borders as well as maritime surveillance capabilities for the purpose of prevention of irregular migration, cross-border crime, terrorism as well as enhanced search and rescue.*
    - *Promote development and implementation of national and regional strategies and action plans on integrated border management.*
    - *Strengthen the capacities in border management on respect for human rights of migrants.*
    - *Promote or further enhance platforms that provide for the exchange of strategic knowledge and joint analysis engaging authorities from non-EU Partner Countries, EU Member States and associated countries (e.g. Liaison Officers) and EU Agencies (e.g. Frontex African Intelligence Community – AFIC).*
    - *By the end of 2016, develop training mechanisms for border guards and police, including regional training centres and common curricula.*

*We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:*

- *Establish or upgrade national and regional anti-smuggling and anti-trafficking legislation, policies and action plans in countries and regions of origin and transit of migration. Identify single national contact points for anti-smuggling and trafficking activities to enhance cooperation, including with counterparts in EU Member States and associated countries and in Europol.*
- *Implement projects focused on strengthening institutional capacities to fight against the smuggling of migrants and trafficking in human beings networks, both in origin and transit countries located along the West Sahel routes, and raise awareness on this problem among the populations concerned.*
- *Set up a joint investigation team in Niger against migrant smuggling and trafficking in human beings networks, as a pilot project to be potentially replicated in other countries or regions at their request.*
- *Organise information campaigns in countries of origin, transit and destination, to raise awareness of the general public and potential migrants and victims on the dangers of trafficking in human beings and smuggling of migrants, their recruitment processes, including through public broadcasting services programmes aimed at informing the general public and potential migrants about the migratory situation in Europe.*

## 5. RETURN, READMISSION AND REINTEGRATION

Strengthen **cooperation in order to facilitate the return and sustainable reintegration of irregular migrants**, both from EU Member States and associated countries and from African countries of transit and destination, bearing in mind the obligation of each state under international law including **Article 13 of the Cotonou Agreement** for its signatory parties to readmit its own nationals in full respect of human dignity and of the principle of non-refoulement. In accordance with the 9th paragraph of the Valletta Summit on Migration final declaration (*We are determined to strengthen the fight against irregular migration in line with existing agreements and obligations under international law, as well as mutually agreed arrangements on return and readmission. We agree to give preference to voluntary return and reaffirm that all returns must be carried out in full respect of human rights and human*

*dignity. We will improve cooperation on return and sustainable reintegration which can only enhance migration and mobility policy and make it more effective and comprehensive*), we agree to:

- *Develop practical cooperation arrangements and bilateral dialogues on implementation of returns with regard, in particular, to identification and issuance of travel documents.*
- *In the first half of 2016, organise a seminar on best practices in the field of return and readmission procedures, including on identification procedures as practiced by European countries, the issuing of identification documents, and documentation processing.*
- Pay special attention to **unaccompanied minors** taking into account the principle of the best interest of the child. Child protection systems in countries of origin and transit should be supported so as to offer a safe en-

vironment for vulnerable children including unaccompanied minors upon their return.

- **Explore return pilot projects between the EU, associated countries, and African countries.**

- *Provide comprehensive and developmental packages for safe return and reintegration, whereby a partner country commits to cooperate closely with the EU on return and readmission, notably on identification and travel documentation, and receives support for the individual reintegration of its own nationals, visa facilitation and a tailor-made package of support, including on other policy areas.*
- *Further promote programmes on assisted voluntary return and reintegration.*
- *Strengthen the capacity of authorities and civil society organisations in their*

*field of competence of countries of origin and transit to manage voluntary returns and support reintegration of all returnees, including through support to the development of policy frameworks and community-based reintegration measures, in cooperation with the International Organization for Migration.*

- *Cooperate with countries of origin on addressing the absence of identification documents –and the absence of civil registry which is often the cause of it– as one of the main difficulties in the application of return and readmission policies.*
  - *Strengthen the capacity of authorities of countries of origin to respond in a timely manner to readmission applications, including through support to modernise civil registry systems and fingerprints digitalisation.*

**We commit to implement the following initiatives by end 2016 at the latest:**

- ***Strengthen the logistical and operational capacity of authorities of countries of origin to respond in a timely manner to readmission applications, including through missions by immigration officials from African countries to European countries in order to verify and identify nationalities of irregular migrants who are not in need of international protection with a view to being returned. Such identification missions will take place in the first quarter of 2016 with at least 10 African countries on a voluntary basis.***
- ***Launch projects in countries of origin to support the reintegration of returnees into their communities aiming at capacity building for authorities and civil society organisations involved in the return and reintegration processes in their field of competence, in particular by integrating the returning migrants in the local community, labour market and social system***

# Valletta Summit, 11-12 November 2015. Final Declaration

**We, the participants to the Valletta Summit on Migration** recall the Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development of 2006, the Africa-EU Declaration on Migration and Mobility of 2014, the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, the Declarations of the Ministerial Conferences of the Rabat Process and of the Khartoum Process on 27 November and 28 November 2014 respectively.

**We are deeply concerned by the sharp increase in flows of refugees, asylum seekers and irregular migrants** which entails suffering, abuse and exploitation, particularly for children and women, and unacceptable loss of life in the desert or at sea. Such an increase places the most affected countries under severe pressure, with serious humanitarian consequences and security challenges. **We agree that the first priority in this context is to save lives** and do everything necessary to rescue and protect the migrants whose lives are at risk.

**We agree to respond decisively and together manage migration flows in all their aspects**, guided by the principles of solidarity, partnership and shared responsibility. We will pursue this common cause in full respect for human rights and the sovereignty of participating states, taking into account national legislations and specificities.

**We reiterate our firm commitment to respect international obligations**

**and human rights.** Respect for the dignity of refugees and migrants and protection of their human rights, regardless of their status, will remain our priority at all times. We recall our common commitment to fight all forms of discrimination, racism and xenophobia.

We recognise the **high degree of interdependence** between Africa and Europe as we face **common challenges** that have an impact on migration: promoting democracy, human rights, eradicating poverty, supporting socio-economic development, including rural development, mitigating and adapting to the effects of climate change. We will pay particular attention to stability and security, which is currently threatened by terrorism, the arms trade and armed conflicts. We commit ourselves to address these challenges in a concerted manner, notably through early warning, conflict prevention and conflict resolution.

**We fully recognise the benefits of well-managed migration and mobility between and within our continents.** We underline that a comprehensive approach is necessary for boosting sustainable economic, social and environmental development and to ensure that human beings can fulfil their potential to live in dignity and equality. We have a common responsibility to address the opportunities and challenges of migration and mobility which must be shared in a fair manner between countries of origin, transit and



destination. We commit to take into further consideration migration and mobility in our development strategies, programming and implementation.

Migration within Africa and Europe, from Africa to Europe and from Europe to Africa is a multi-faceted phenomenon. We commit to **address the root causes of irregular migration and forced displacement** resulting from state fragility and insecurity, as well as from demographic, economic and environmental trends. Our common response will focus on reducing poverty, promoting peace, good governance, rule of law and respect for human rights, supporting inclusive economic growth through investment opportunities and the creation of decent jobs, improving the delivery of basic services such as education, health and security. Rekindling hope, notably for the **African youth**, must be our paramount objective.

We acknowledge that further efforts should be made to **advance legal migration and mobility possibilities**, including at bilateral level, by fostering well-managed mobility between and within the continents as well as encouraging policies that promote regular channels for migration, including labour migration and the mobility of entrepreneurs, students and researchers, including at regional level.

We are determined to **strengthen the fight against irregular migration** in line with existing agreements and obligations under international law, as well as mutually agreed arrangements on return and readmission. We agree to give preference to voluntary return and reaffirm that all returns must be carried out in full respect of human rights and human dignity. We will improve cooperation on return and sustainable reintegration which can only enhance migration and mobility policy and make it more effective and comprehensive.

We undertake to scale up our joint efforts in **preventing and fighting migrant smug-**

**gling, eradicating trafficking in human beings** and combatting those who exploit vulnerable people, both in Europe and in Africa. Trafficking in human beings, including for the purpose of sexual exploitation and forced labour is a serious crime and an unacceptable infringement of fundamental human rights. We will strengthen the fight against organised criminal networks, including their links to terrorism, through effective border management, enhanced cooperation and the implementation of the relevant legal and institutional frameworks.

We agree to **strengthen international protection and step up assistance**, including its humanitarian dimension. Protection must be granted to all those entitled to it in accordance with international and regional instruments. Access to regular mechanisms for protection, such as resettlement, should be reinforced.

We acknowledge the maturity of our dialogue on migratory issues and express our **strong political commitment to pursue our joint actions through existing bilateral and regional mechanisms**, namely the Rabat and Khartoum processes and the Migration and Mobility Dialogue, while promoting their operational aspects.

We commit to **undertake concrete actions** to respond to challenges of migration and mobility at the appropriate level and with a gender perspective. In this context, we agree to launch a number of priority initiatives before the end of 2016, as a first response to some of the challenges we are currently facing. Our joint actions shall be seen as a whole and hence implemented in parallel, allowing for the necessary degree of differentiation through region and country specific approaches.

We commit to **allocate appropriate resources** to the implementation of such concrete actions using all existing instruments, along with the newly set up EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root

causes of irregular migration and displaced persons in Africa.

To this end, we agree today to implement through the existing dialogues **the joint Ac-**

**tion Plan annexed to this declaration.**

A meeting at Senior Officials level will take place no later than January 2017 to take stock of the overall progress in the implementation of this Action Plan.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL



# Normas y procedimiento para la presentación de colaboraciones a la Revista del MEYSS

La Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) tiene carácter bimestral y pretende dar a conocer trabajos originales e inéditos en las materias propias de las funciones asignadas al Departamento. Además, publica números extraordinarios cuando surge un tema de actualidad que se considera importante y urgente su difusión.

La responsabilidad de las opiniones emitidas corresponde exclusivamente a sus autores.

Los autores ceden al MEYSS el derecho de explotación de las obras publicadas, que conlleva los derechos de edición, reproducción, distribución, traducción y comunicación pública de sus trabajos, por cualquier medio o soporte.

- **Título.** Deberá ser claro y conciso en castellano y en inglés. En caso necesario podrá ir acompañado de un subtítulo.
- **Nombre y apellidos de los autores.** Estos deberán figurar junto a la actividad, entidad o empresa donde el autor desarrolle su actividad laboral.
- **Texto.** La extensión aconsejable máxima es de 40 páginas tamaño DINA4, en formato Word, con un tamaño de letra de 12. En esta extensión deberán estar incluidos los gráficos, cuadros y demás elementos gráficos que se incluyan.
- **Bibliografía.** Se aportará las citas bibliográficas correspondientes, que se colocarán al final del texto.
- **Resumen.** Al texto del artículo o colaboración se acompañará un resumen, en castellano y en inglés, de al menos mil palabras, que describa en detalle la metodología, resultados y conclusiones del mismo; así como una relación de palabras clave en ambos idiomas.
- **Evaluación.** Los artículos serán evaluados por dos expertos externos al Departamento, mediante procedimiento abierto. Una vez realizada dicha evaluación se comunicará su resultado al autor del artículo enviado.
- **Normas éticas de publicación.** La Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social declara su compromiso por el respeto e integridad de los trabajos publicado y tiene como referencia el Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics). El plagio está estrictamente prohibido y los textos en los que se detecte plagio serán rechazados. Los autores deben asegurarse de que los trabajos presentados son completamente originales. Cuando los autores utilicen el trabajo y/o palabras de otros, deben ser debidamente citados.
- **Forma de envío y contacto.** El artículo o colaboración se enviará por correo electrónico a la siguiente dirección: [proeditorial@meyss.es](mailto:proeditorial@meyss.es)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social  
Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones  
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid  
Tf: 913632305 Fax: 913632349 Internet: <http://www.meyss.es>

# Guidelines for submitting collaborations to the MEYSS magazine

The magazine of the Ministry of Employment and Social Security (MEYSS) is published every two months and aims to present original and unpublished works in the areas of the functions assigned to the Department. In addition, it publishes special editions for emerging issues that are considered important and urgent so as to be widely known.

The opinions expressed in this magazine are the sole responsibility of the authors.

The authors grant MEYSS the operating right of the published works, which entails the rights of editing, reproduction, distribution, translation and public communication of their works, by any means or format.

- **Title.** It must be clear and concise in Spanish and English. If necessary, it may be accompanied by a subtitle.
- **Name and surname of the authors.** These must appear next to the activity, entity or company where the author develops his/her labour activity.
- **Text.** The maximum recommended length is 40 pages size DIN A4, in Word format, with a font size of 12. This length includes graphics, tables and other graphic elements.
- **Bibliography.** The corresponding references will be provided and will be placed at the end of the article.
- **Abstract.** The text of the article or collaboration will include a summary, in Spanish and English of, at least, a thousand words, describing in detail the methodology, results and conclusions thereof, as well as a list of keywords in both languages.
- **Assessment.** The articles will be evaluated by two external experts to the Department, through an open procedure. Once this evaluation is done, the result will be communicated to the author of the submitted article.
- **Ethical standards of publication.** The magazine of the Ministry of Employment and Social Security is committed to the respect and integrity of the published works and has as reference the Code of Conduct and Good Practices for editors of scientific journals that are defined by the Committee of Publication Ethics (COPE: Committee on Publication Ethics). Plagiarism is strictly prohibited and texts in which plagiarism is detected will be rejected. Authors must make sure that the submitted papers are completely original. When authors use the work and /or words of other authors, they should be duly quoted.
- **How to send the articles and contact.** The article or collaboration will be sent to the following email address: [proproeditorial@meyss.es](mailto:proproeditorial@meyss.es)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

Phone number: 913632305

Fax number: 913632349

Internet: <http://www.meyss.es>

# Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

10 números  
configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC <input type="checkbox"/>	10 Números (Todas las series)	165
RTD <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	35
RTS <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Seguridad Social)	35
RTL <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	35
RTE <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Economía y Sociología)	35
RMI <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	35
N. ... <input type="checkbox"/>	1 Número suelto o extraordinario	20
Importe Total		

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

### DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre..... Apellidos.....

Domicilio..... C.P. y Población.....

Provincia..... Teléfono..... Fax.....

RTC  RTD  RTS  RTL  RTE  RMI  N.º...

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total

..... €

### FORMA DE PAGO:

Giro postal

Transferencia a Banco BBVA

c/c: ES75-0182-4828-6702-0001-3172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:





MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Ministerio de Empleo y Seguridad Social  
Subdirección General de Información  
Administrativa y Publicaciones

Librería  
Agustín de Bethencourt, 11  
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17  
Fax: 91 363 23 49  
Correo electrónico: [sgpublic@meyss.es](mailto:sgpublic@meyss.es)  
Librería Virtual  
<https://explotacion.mtin.gob.es/libreriavirtual>





## SUMARIO

EDITORIAL: *Emiliano García Coso* • I. ESTUDIOS: La agenda de migración y desarrollo en el marco internacional de las Naciones Unidas: hacia un Pacto Mundial para las Migraciones, *Marta Carballo de la Riva* • The external dimension of EU migration policy and the functioning of the conditionality mechanism in partner countries, *Tineke Strik* • La migración y el desarrollo en la agenda entre América Latina y la Unión Europea: Una visión desde Latinoamérica, *María Lúgía Mantilla Jaimes* • Migración y desarrollo: el rol de la diáspora a la luz de la Agenda 2063 de la Unión Africana, *Alfredo dos Santos Soares* • Following the same course despite the crises: Portugal's contribution to the EU's external dimension on migration, *Patricia Lisa* • II. DOCUMENTOS: Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de abril de 2017. Modalidades para las negociaciones intergubernamentales del pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular • Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba) • Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Third Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration • Valletta Summit, 11-12 November 2015. Action Plan • Valletta Summit, 11-12 November 2015. Final Declaration.

