

**Brussel, 9-11 juli**

**Achtergrondnota**  
(Originele versie: Engels)

**Ronde tafel 3: *De versterking van institutionele en beleidsmatige coherentie en het bevorderen van partnerschappen***

**Sessie 3.4: *Regionale Migratie Consultatie Proces en ontwikkeling: verdergaande samenwerking***

Partners voor de voorbereiding van de sessie:

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

De Regeringen van Nederland als voormalig Voorzitter, Ierland als huidige Voorzitter, en Zweden als opvolgend Voorzitter van het Intergouvernementele Overleg over Asiel-, Vluchtelingen- en Migratiebeleid

De Regering van Indonesië, als de meest recente gastheer van het Regional Consultative Process on the Management of Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origins in Asia (Regionale Overlegproces over het beheer van Overzeese tewerkstelling en contractwerk voor herkomstlanden in Azië) (Colombo Proces)

Het Zuid-Afrikaanse Migratieproject (SAMP), dat samen met IOM dienst doet als secretariaat van de Migratiedialoog voor Zuid-Afrika (MIDSA)

De Europese Commissie

Het United Nations Population Fund (UNFPA)

De United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Het Office of the High Commissioner for Human Rights

Coördinator voor de task force: Valérie Van Goethem

**Sessiepanel:**

**Voorzitter/moderator:** Kevin O'Sullivan, Directeur voor Immigratiebeleid, Ierse Nationale Immigratie Dienst, Departement Justitie, Gelijkheid en Wetsvorming, vertegenwoordigt Ierland in zijn rol als huidig voorzitter van het Intergouvernementele Overleg over Asiel-, Vluchtelingen- en Migratiebeleid (IGC)

**Spreker:** Michele Klein Solomon, Directeur, Departement Migratiebeleid, Onderzoek en Communicatie, Internationale Organisatie voor Migratie

**Discussant:** Dr. Endang Sulistyani, Directeur voor de bevordering van overzeese tewerkstelling, nationaal agentschap voor de plaatsing en bescherming van overzeese arbeiders, Regering van Indonesië, vertegenwoordigt Indonesië in zijn rol als meest recente Voorzitter van het Regionale Overlegproces voor het Beheer van Overzeese Tewerkstelling en Contractwerk voor Herkomstlanden in Azië (Het Colombo Proces)

**Rapporteur:** Vincent Williams, Programmamanager van het Zuid-afrikaanse Migratieproject (SAMP), dat samen met IOM dienst doet als medevoorzitter van de Migratiedialoog voor Zuid-Afrika (MIDSA)

Dit achtergrondartikel werd opgesteld door de Internationale Organisatie voor Migratie in samenwerking met de Taakgroep die door de Belgische Regering werd ingericht voor de voorbereiding van de eerste bijeenkomst van het Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling (WFMO). Het enige doel van dit document is de discussie van Ronde Tafelsessie 3.4 te informeren en te bevorderen tijdens deze eerste WFMO-bijeenkomst. Het is gebaseerd op open bronnen en streeft er niet naar exhaustief te zijn. De organisatoren kunnen niet aansprakelijk worden gesteld of geen garanties geven voor de geldigheid, nauwkeurigheid en volledigheid van de informatie in dit document. Dit document weerspiegelt niet noodzakelijk de meningen van de WFMO-organisatoren of de regeringen of organisaties die betrokken zijn bij de Ronde Tafelsessies. Omdat het WFMO een informeel proces is, impliceert het document ook geen verbintenis van een van de partijen die het gebruiken tijdens de WFMO-besprekingen. Elke reproductie, geheel of gedeeltelijk, van dit document moet de bron vermelden.

## **I. Uitvoerige samenvatting**

Regional Consultative Processes (RCP's - regionale overlegprocessen) over migratie zijn informele fora die door staten worden geleid. Er zijn meer dan een dozijn RCP's over de hele wereld, de meeste ervan werden de voorbije tien jaar ongeveer opgestart. Een lijst van lopende RCP's vindt u in de bijlage bij deze achtergrondnota in **Bijlage A**. RCP's hebben verschillende functies, zoals het promoten van het delen van informatie, ervaringen, en goede werkmethoden tussen landen, en het bevorderen van de samenwerking inzake migratiekwesities op regionaal niveau.

Er werd gesuggereerd dat RCP's zich niet bezighouden met kwesities in verband met migratie en ontwikkeling omdat de ambtenaren die deelnemen aan deze processen meestal ministeries vertegenwoordigen die instaan voor immigratie.<sup>i</sup> Dit beeld klopt niet helemaal, de potentiële rol van RCP's in de verhoging van de bijdrage van migratie aan ontwikkeling lijkt onvoldoende te worden benut.

Dit artikel onderzoekt hoe RCP's de mogelijkheden en uitdagingen van de verbanden tussen migratie en ontwikkeling benadert of zou kunnen benaderen. Het bespreekt de factoren die het engagement van RCP's ten opzichte van kwesities inzake migratie en ontwikkeling bevorderen (of verhinderen). Het artikel stelt dat RCP's over het algemeen in drie categorieën kunnen worden ondergebracht, naargelang of, en hoe, ze migratie en ontwikkeling opnemen in hun agenda: i) de RCP's die migratie en ontwikkeling zien als een thematische prioriteit; ii) de RCP's die migratie en ontwikkeling *ad hoc* koppelen aan hun beleidsagenda; en iii) de RCP's die zich niet bezighouden met het probleem.

Het artikel bespreekt ook de rol van RCP's met betrekking tot regionale handelsregimes en integratieprocessen, en hoe synergieën tot stand kunnen worden gebracht onder RCP's en tussen RCP's en andere fora voor een samenwerking tussen verschillende staten. Tot slot formuleert deze nota voorstellen op twee gebieden: 1) hoe kan aandacht voor ontwikkeling worden geïntegreerd in RCP's om te helpen bij het opbouwen van vaardigheden, beleidsverband en/of betere bestuursdoelstellingen, en 2) de rol van RCP's ten opzichte van het Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling (GFMD).

Dit achtergrondartikel maakt gebruik van een aantal bronnen, waaronder de resultaten van een vragenlijst die werd verstuurd naar de secretariaten van en/of deelnemers aan een aantal RCP's (de resultaten ervan worden samengevat in **Bijlage B**) van dit achtergrondartikel;<sup>ii</sup> communicatie met RCP secretariaten en/of deelnemers buiten het enquêteproces; sommige elementaire documenten van RCP's (indien beschikbaar voor het publiek); de ervaring van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) als ondersteuner van de RCP's; en relevante literatuur over migratiebeheer en samenwerking tussen staten op dit vlak.

## **II. Behandelen RCP's problemen inzake migratie en ontwikkeling? Op welke manieren?**

De substantiële focussen van RCP's zijn vrij breed, flexibel en ontwikkelen zich met de tijd. Nieuwe kwesities worden vaak toegevoegd aan de agenda's, zodat hun reikwijdte verruimt. Er worden steeds meer migratie- en ontwikkelingskwesities op RCP agenda's gezet.

*Migratie en Ontwikkeling op RCP Agenda's*

Wat betreft het opnemen van migratie- en ontwikkelingskwesities op hun agenda's, kunnen RCP's worden ondergebracht in drie ruime categorieën:

1. *Migratie en ontwikkeling als thematische prioriteit*

Er zijn RCP's waar migratie en ontwikkeling worden gezien als een thematisch prioriteit in de oprichtingsdocumenten, en waar ze telkens weer terugkomen in de agenda en/of activiteiten van het proces. Zo zijn er ook RCP's die migratie en ontwikkeling niet uitdrukkelijk hebben vermeld in hun oprichtingsdocumenten, maar die deze kwesties toch geregeld aan bod laten komen in hun agenda en/of activiteiten. RCP's in Noord- en Zuid-Amerika, zoals de Zuid-Amerikaanse Conferentie over Migratie (SACM) en de RCM (Regionale Conferentie over Migratie of “Puebla Proces”), behoren tot de vorige categorie. De Regionale Ministeriële Conferentie over Migratie in het gebied ten westen van de Middellandse Zee (5+5 Mediterranean Dialogue) behoort ook tot deze categorie, omdat in de oprichtingsdocumenten wordt verwezen naar migratie en ontwikkeling, en het thema van de inzet voor migratie en ontwikkeling herhaaldelijk terugkwam in opeenvolgende bijeenkomsten in Tunis, Rabat, Algiers, Parijs en Algeciras. Afrikaanse RCP's die behoren tot de laatste categorie, zijn de Migratiedialoog voor Zuid-Afrika (MIDSA) en de Migratiedialoog voor West-Afrika (MIDWA) (zie Bijlage B).

Sommige RCP's hebben een specifiek migratiethema centraal staan in het migratie- en ontwikkelingsdebat. Het hoofddoel van het Regionale Overlegproces over het Beheer van Overzeese Tewerkstelling en Contractwerk voor Herkomstlanden in Azië (het Colombo Proces) is de bevordering van een beter beheer van arbeidsmigratie. Dit omvat de bescherming van, en het leveren van diensten aan migrantwerkers om de voordelen van georganiseerde arbeid te optimaliseren, maar ook het opbouwen van vaardigheden en het verzamelen van gegevens om in te spelen op de arbeidsmigratie-uitdagingen en de samenwerking tussen staten op het vlak van arbeidsmigratie. De belangrijkste problemen die worden aangekaart door het Colombo Proces hebben ontwikkelingsgevolgen voor herkomstlanden. Dit RCP ziet daarom de ontwikkeling van landen die arbeidskrachten uitsuren als een uitdrukkelijk doel (zie Bijlage B).

2. *Migratie en Ontwikkeling als een Ad Hoc Prioriteit*

De tweede categorie omvat de RCP's waarbij migratie en ontwikkeling enkel *ad hoc* wordt toegevoegd aan de agenda, vaak in de context van dialoog over een specifiek migratiethema (vb. mensenhandel, beleidssamenhang, enz). Het Söderköping Proces (Grensoverschrijdend Samenwerkingsproces), het Intergouvernementele overleg over Asiel-, Vluchtelingen- en Migratiebeleid (IGC), en de Dialoog over Mediterrane Transitmigratie (MTM) behoren tot deze categorie.

Hoewel deze RCP's zich richten op kwesties die niet algemeen worden beschouwd als “migratie- en ontwikkelingskwesities”, tonen ze toch enigszins belangstelling voor de veelzijdige verbanden tussen hun migratiegebonden thematische prioriteiten en ontwikkeling. Migratie en ontwikkeling is bijvoorbeeld geen specifieke kwestie voor het Söderköping Proces, dat zich vooral bezighoudt met de verbetering van het grensbeheer in Oost-Europa. Niettemin werden geldstromen en hun ontwikkelingsgevolgen besproken op hun meest recente “Thematische Workshop over Arbeidsmigratie, Geldstromen en Integratie” op 31 mei – 1 juni 2007. Evenzo werd, toen de Nederlandse Voorzitter van de IGC verklaarde dat “beleidssamenhang” het werkthema zou zijn voor 2005-2006, een workshop georganiseerd die de relaties tussen migratie en ontwikkeling onderzocht. De discussieonderwerpen waren onder andere geldstromen, diaspora en circulaire arbeidsmigratie.

De kwesties die worden besproken door RCP's in deze tweede categorie zijn meestal technisch en houden verband met migratiebestuur. Vele ervan dragen niettemin een ontwikkelingsdimensie. Dit is vooral duidelijk in de maatregelen die werden genomen om de grondredenen voor onregelmatige migratie te bestrijden. De rol van ontwikkelingshulp bij het aanpakken van de “push” factoren van migratie is een veel voorkomend thema in RCP's die zich specifiek richten op onregelmatige migratie, zoals MTM.

### 3. Migratie zonder ontwikkeling

De laatste categorie bevat RCP's die streven naar de bevordering van een goed bestuur op het vlak van migratie, maar ze zien migratie en ontwikkeling niet als een prioriteitskwestie, zelfs niet *ad hoc*. Net zoals bij MTM bijvoorbeeld richten RCP's zoals de Ministeriële Conferentie voor Mensensmokkel, Mensenhandel en Verwante Transnationale Misdaden in Bali (Bali Proces) en het Intergouvernementele Asia-Pacific overleg over Vluchtelingen, Ontheemden en Migranten (APC) zich op veiligheidsgebonden kwesties zoals mensensmokkel, -handel, en bewegingen van vluchtelingen en IDP's in het geval van APC. In tegenstelling tot MTM onderzoeken deze overlegprocessen echter niet de relatie tussen ontwikkeling en hun prioriteitsthema's.

Ontwikkelingsgebonden thema's komen ook niet voor op de ruime agenda van het Proces van Boedapest. Het Proces van Boedapest richt zich oorspronkelijk op “controlegerichte” thema's zoals terugkeer, reïntegratie, grensbeheer en asiel, maar schonk onlangs meer aandacht aan problemen zoals toegang, arbeidsmigratie, integratie en reïntegratie. Het ontwikkelingsperspectief op deze kwesties wordt echter niet onderzocht in dit overlegproces.

#### *Concrete Output in verband met migratie en ontwikkeling*

Alle RCP's die antwoordden op de vragenlijst die werd verspreid met het oog op deze achtergrondnota promoten een dialoog in een of andere vorm over migratie- en ontwikkelingskwesties, maar de activiteiten van vele RCP's op dit vlak gaan zelden verder dan de uitwisseling van informatie en beleidspraktijken. De elementaire outputs van RCP's op dit vlak zijn verklaringen en andere niet-bindende aanbevelingen. RCP's zoals de RCM en de SACM, die ontwikkeling formeel hebben opgenomen in hun agenda, zijn bijzonder actief in het formuleren van aanbevelingen. De opvolging van verklaringen is echter vaak moeilijk te organiseren, en hangt af van middelen en politieke steun.

RCP's verschillen sterk van elkaar wat betreft hun politieke en organisatorische middelen. Sommige zijn in staat om politieke ondersteuning op hoog niveau te mobiliseren. De RCM en SACM bijvoorbeeld hebben een jaarlijkse forum, respectievelijk voor vice-ministers en ministers, die deze RCP's een politieke richting geven. Goed uitgeruste RCP's zoals de IGC en de RCM bezitten ook een organisatiestructuur die de opvolging van aanbevelingen die werden gedaan op politiek niveau, vergemakkelijkt. Meestal bevat deze structuur een technisch secretariaat, regelmatige technische workshops/bijeenkomsten over specifieke thema's en/of specifieke netwerken van focuspunten. Minder goed uitgeruste RCP's zoals de MDSA en de MIDWA beschikken niet over deze dubbele structuur. Deze RCP's bestaan eerder uit een reeks technische bijeenkomsten, bijgestaan door onderbezette technische secretariaten en zonder politieke input op hoog niveau. Er zijn ook RCP's zoals de APC die input op ministerieel niveau ontvangen, maar geen vaste administratieve ondersteuningsstructuur bezitten.

Het verbaast niet dat goed uitgeruste RCP's met een ontwikkelde organisatiestructuur meestal in staat zijn concretere outputs te produceren dan minder goed uitgeruste RCP's. Gezien de middelen en het relatief hoge politieke engagement voor migratie- en ontwikkelingskwesties in de regio, heeft de RCM in het verleden al concretere outputs opgeleverd dan vele andere RCP's. Vele van de voorgestelde activiteiten in het eerste Actieplan (POA) van de RCM inzake migratie en ontwikkeling, werden opgevolgd. Deze opvolging omvat een workshop over geldstromen en productieve projecten die plaatsvonden in Mexico in mei 2002 en een forum-workshop over de privé-sector en migratie die plaatsvond in El Salvador in februari 2006. Het PoA stelde ook de ontwikkeling voor Het Statistisch Informatiesysteem voor Migratie in Meso-Amerika (SIEMMES) te ontwikkelen, dat tot stand kwam in 2001. Het systeem bevat zowel gegevens over migratietrends als over geldstromen in de regio, die kunnen helpen bij het ontwerp van een migratie- en ontwikkelingsgebonden beleid op nationaal en regionaal niveau.

Andere RCP's leverden concrete migratie- en ontwikkelingsgebonden outputs, maar dan eerder op *ad hoc* basis. Technische secretariaten krijgen bijvoorbeeld soms de vraag van deelnemende Staten om een studie op te starten over aspecten inzake migratie en ontwikkeling. Bijvoorbeeld de Pretoria Missie met Regionale Functies voor IOM, die samen met het Zuid-Afrikaanse Migratieproject (SAMP) dienst doet als secretariaat voor de MIDSA, werd benaderd door enkele MIDSA lidstaten met de vraag om een migratie-audit te houden over armoedebestrijdingstrategieën in Zuid-Afrika.

### **III. Wat helpt om ontwikkelingskwesties op te nemen in de agenda's van de RCP's?**

Specifieke gebeurtenissen of ontwikkelingen geven vaak aanleiding tot de oprichting van RCP's, en bijgevolg bepalen deze gebeurtenissen of ontwikkelingen de RCP agenda's, toch zeker in het begin. Enkele voorbeelden hiervan zijn veranderingen in migratiestromen (zoals plotse grote instromen van onregelmatige migranten) en een veranderend migratiebeleid (zoals nieuwe beperkingen om een land binnen te komen en er te blijven), politieke gebeurtenissen en bezorgdheid om veiligheid (bijvoorbeeld gekoppeld aan gebeurtenissen zoals de terroristische aanslagen van 11 september 2001). De agenda's van RCP's schenken echter ook aandacht aan punten die losstaan van specifieke gebeurtenissen of ontwikkelingen.

#### *Financiering*

Financieringskwesties zijn een belangrijke factor die de agenda van RCP's beïnvloeden. Weinig RCP's zijn zo goed voorzien als bijvoorbeeld de IGC, die alleen bestaat uit een aantal industrielanden (leden van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). De meeste RCP's genieten geen voorspelbaar financieringsmechanisme en gaan op zoek naar donors voor financiële steun. Wanneer donorfinanciering wordt verleend, wordt ze meestal niet speciaal opzij gezet, maar is ze gebonden aan een specifieke activiteit, zoals een workshop of een onderzoeksstudie over een specifiek onderwerp. Dit type financieringsstructuur spoort RCP's die te weinig middelen hebben aan om kwesties aan te kaarten die ook in het belang zijn van donors. Het resultaat kan het opnemen van aandacht voor ontwikkeling in de RCP agenda ten goede of ten kwade komen, dit hangt af of donors er belang bij hebben dat RCP's het onderwerp van migratie en ontwikkeling voortzetten. RCP's met te weinig middelen zijn vaak ook niet in staat om activiteiten efficiënt op te volgen. Deze RCP's voorzien van bijkomende middelen zou één manier kunnen zijn om ervoor te zorgen dat het engagement van de RCP inzake migratie- en ontwikkelingskwesties verder gaat dan dialoog en ook concrete acties inhoudt.

#### *Ruime ministeriële vertegenwoordiging*

Een andere methode om meer “ontwikkelingsgerichte” agenda's aan te moedigen voor de RCP's is de verscheidenheid van de vertegenwoordigde Ministeries te verruimen. Omdat RCP's processen zijn die in handen zijn van staten, worden hun prioriteiten bepaald door hun regeringsdeelnemers. De Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en in sommige gevallen Buitenlandse Zaken waren aanwezig op de oprichtingsbijeenkomsten van de meeste RCP's en ze waren, conform de vragenlijst, het meest gevraagd op latere bijeenkomsten. Daarom bestaat de neiging dat de agenda's van RCP's worden bepaald door de prioriteiten van deze Ministeries, in plaats van door ontwikkelingsprincipes.

Een grondigere analyse van de evolutie van RCP agenda's toont echter ook aan dat, hoewel de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie en Buitenlandse Zaken de meest trouwe deelnemers waren, dit een zekere openheid tegenover migratie- en ontwikkelingskwesties niet uitsluit. De meeste RCP's hebben hun deelnemersrooster *ad hoc* aangepast om ook Ministeries op te nemen die verantwoordelijk zijn voor gezondheid, economie, planning, sociale zaken en/of ontwikkeling, waar dit relevant was voor het thema dat werd gekozen voor een specifieke bijeenkomst of een specifieke werkgroep.

#### *Deelneming van ontwikkelingslanden*

Een andere factor die de integratie van ontwikkeling in de agenda van RCP's bevordert is de mate waarin regeringen van ontwikkelingslanden zijn vertegenwoordigd op RCP bijeenkomsten. Het is geen toeval dat ontwikkeling vaker een vast punt vormt op de agenda van die RCP's zoals het Colombo Proces, de 5+5 Dialoog, de MDSA, de MIDWA, de RCM en de SACM, waar regeringen van ontwikkelingslanden sterk vertegenwoordigd zijn. Ontwikkeling voor deze regeringen is een nationale kwestie die vaak ministeriële grenzen overschrijdt.

#### *Bezorgdheid om beleidssamenhang*

Ook al zijn alle of de meeste RCP lidstaten ontwikkelde landen (zoals de IGC lidstaten), toch kan ontwikkeling er een punt op de agenda van de RCP zijn. In het geval van de IGC werden migratie- en ontwikkelingskwesties onderzocht in de context van een ruimer debat over beleidssamenhang. Het geval van de IGC toont aan dat wanneer regeringen zich meer bewust worden van de noodzaak om de coördinatie te verbeteren van beleidsgebieden die migratie beïnvloeden of door migratie worden beïnvloed, dan wordt het belang van migratie- en ontwikkelingskwesties duidelijker en worden deze kwesties vaker overwogen door de RCP. Een grotere intragouvernementele samenhang kan leiden tot een meer “ontwikkelingsgerichte” benadering van migratie op nationaal niveau, wat op zijn beurt tot uiting kan komen in de agenda van de RCP's.

Een gebrek aan coördinatie onder ministeries op nationaal niveau maakt het voor RCP's zeker niet gemakkelijker om opvolging te verzekeren. Omdat kwesties die worden besproken op RCP's vaak verschillende terreinen aangaan, kunnen er problemen rijzen over wie verantwoordelijk is voor de opvolging ervan. RCP's hebben verschillende manieren uitgewerkt om dit bijzondere probleem aan te pakken. Sommige RCP's hebben een lijst opgesteld met focuspunten in verschillende Ministeries voor specifieke activiteiten. In andere gevallen kunnen deelnemende staten geregelde bijeenkomsten organiseren tussen de verschillende Ministeries en departementen die verantwoordelijk zijn voor een specifieke RCP, om een efficiënte coördinatie te verzekeren. RCP's pleiten zoals de IGC actief voor een grotere coördinatie door een mailinglijst op te stellen waarin alle regeringstakken zijn opgenomen. Daarom kunnen RCP's een grotere coördinatie bevorderen tussen departementen en Ministeries en kunnen ze bijdragen tot beleidssamenhang op nationaal niveau.

#### **IV. RCP's koppelen aan elkaar en aan andere mechanismen voor samenwerking tussen staten: beter bestuur van migratie en ontwikkeling?**

Migratie is een inherent wereldwijd fenomeen, omdat migratieroutes steeds door verschillende regio's lopen. Regionale mechanismen voor samenwerking tussen staten zouden dus baat kunnen hebben bij interregionale verstrengeling.

##### *Bevruchtende wisselwerking onder RCP's*

RCP deelnemers zijn zich bewust van interregionale migratiepatronen en velen erkennen de noodzaak aan een grotere bevruchtende wisselwerking tussen RCP's. In 2005 lieten de deelnemers aan een workshop die gezamenlijk werd geleid door IOM en de Global Commission on International Migration (GCIM), waarop regeringsvertegenwoordigers en secretariaten van negen grote RCP's wereldwijd aanwezig waren, weten dat ze belangstelling hadden voor een verdere bevruchtende wisselwerking, met een algemene consensus ten gunste van informele, *ad hoc* interacties tegenover formele of geregeld geplande interacties. In het besef dat de uitwisseling van informatie en goede werkmethodes een van de nuttigste voordelen van bevruchtende uitwisseling is, gebruikt IOM een deel van zijn website als gecentraliseerde informatiebron over de belangrijkste RCP's.

De erkenning van de voordelen van interactie tussen RCP's kwam in sommige gevallen reeds tot uiting in acties en uitwisselingen tussen verschillende RCP's. Zo vroegen de RCM, het Boedapest Proces en de APC advies aan de IGC over de inrichting van een secretariaat en over methodes om gegevens te verzamelen. De IGC was ook aanwezig op bijeenkomsten van de APC, terwijl de APC dan weer geregeld wordt uitgenodigd op bijeenkomsten van het Bali Proces. De 5+5 Dialoog, de RCM, het Bali Proces en het Colombo Proces waren alle betrokken bij belangrijke migratiekwesities op MDSA bijeenkomsten.

Deze *ad hoc* uitwisselingen zouden frequenter kunnen worden en mogelijks leiden tot een reeks gezamenlijke bijeenkomsten over bijzondere kwesties waar ze allemaal mee bezig zijn. Het Bali Proces en het Boedapest Proces bijvoorbeeld, organiseerden gezamenlijke workshops in 2004 en 2005, respectievelijk over de terugkeer van migranten naar hun thuisland en de strijd tegen mensenhandel.

##### *Verbanden tussen RCP's en Regionale Handelsregimes en Regionale Integratieprocessen*

RCP's zijn niet de enige fora voor besprekingen over migratie op regionaal niveau. Migratie komt steeds vaker voor op de agenda's van regionale organisaties en regionale handels- en/of integratieregimes zoals de Europese Unie (EU), De Zuid-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap (SADC), de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse staten (ECOWAS), de Gemeenschappelijke Markt van het Zuiden (MERCOSUR) en Azië-Pacific Economische Samenwerking (APEC). Deze regionale groeperingen namen specifieke initiatieven met betrekking tot migratie. Het SADC regionaal kader streeft ernaar beleidsrichtlijnen uit te werken om professionals inzake gezondheid aan te trekken en te behouden in de openbare sector om de migratie van het intellect in de gezondheidssector in de regio om te keren. ECOWAS introduceerde het ECOWAS Paspoort en APEC voerde een APEC-visum in voor bepaalde categorieën mensen, zodat ze gemakkelijk kunnen bewegen binnen de lidstaten van deze groeperingen. MERCOSUR en ASEAN (Vereniging van Zuid-Oost-Aziatische Naties) hebben mechanismen in het leven geroepen om de erkenning van kwalificaties en graden te vergemakkelijken. Omdat deze meer formele regionale organen migratie zien als een

discussiepunt, rijst de vraag welke rol de RCP's kunnen en moeten spelen tegenover deze andere organen.

Er bestaan minstens twee afzonderlijke perspectieven die elkaar aanvullen. Het ene heeft betrekking op de toenemende betrokkenheid van deze formele regionale organen bij migratie als een kans voor RCP's om meer politieke gestalte te bekomen. Deelnemers aan RCP's die weinig overleg op ministerieel niveau kennen, zoals de MIDSA, ondersteunen in het bijzonder deze visie. Ze zijn van mening dat het koppelen van RCP's aan het formele proces hun politieke standing in de regio vooruit zal helpen en iets zal doen aan de bezorgdheid van donors omdat RCP's vaak geen concrete opvolgprocedures bezitten.

Het andere perspectief ziet RCP's als een nuttig mechanisme voor opvolgmechanismen of overeenkomsten die worden bereikt door meer formele regionale organen. Bijvoorbeeld vele regionale vrijhandelsregimes bevatten overeenkomsten over het vrije verkeer van arbeid, die niet volledig werden geïmplementeerd. RCP's zouden de migratiegebonden expertise kunnen leveren die nodig is om de implementatie van overeenkomsten inzake vrij verkeer te vergemakkelijken (het gebrek hieraan is vaak een van de vele factoren die de implementatie in de weg staan) door het opbouwen van vaardigheden en een gepaste opleiding op technisch vlak. De MIDWA vormt een voorbeeld van hoe RCP's gekoppeld kunnen worden aan regionale integratieregimes. Met de steun van de IOM gebruikt ECOWAS de MIDWA als een middel om informatie te delen en vaardigheden op te bouwen bij zijn lidstaten over alle aspecten van migratie, terwijl wordt gepleit voor een modernisering van het protocol inzake vrij verkeer en een gemeenschappelijke benadering van migratiebeheer in de regio.

RCP's kunnen ook dienen als kruiwagen voor de implementatie van regionale overeenkomsten over migratie, zonder noodzakelijk formeel verbonden te zijn aan het regionale integratieproces. Bijvoorbeeld het Proces van Boedapest bood een forum waar ambtenaren van de EU-Lidstaten en toetredende landen in Oost-Europa vertrouwen konden opbouwen en technische kennis konden uitwisselen die toetredende landen nodig hadden om hun beleid te wijzigen volgens de EU-normen, wat leidde tot een efficiëntere implementatie van EU-migratiegebonden reglementering.

Nieuwe vormen van interregionale samenwerking inzake migratie en ontwikkeling zouden een nieuwe rol kunnen creëren voor RCP's als partners die technische en programmatische implementatie vergemakkelijken. Recente voorbeelden van dit soort samenwerking zijn de Euro-Afrikaanse Conferentie voor Migratie en Ontwikkeling in Rabat (juli 2006) en de EU-Afrikaanse Ministeriële Conferentie voor Migratie en Ontwikkeling in Tripoli (november 2006). Hoewel verklaringen/actieplannen die werden goedgekeurd door de vertegenwoordigers van de deelnemende landen een sterk politiek engagement vertegenwoordigen van de deelnemers, vereisen deze bijeenkomsten nog altijd mechanismen om deze engagementen te kunnen opvolgen. RCP's (bijvoorbeeld in het geval van de Europese/Afrikaanse samenwerking, meer specifiek RCP's in Afrika, Europa en de landen rond de Middellandse Zee), zouden bijvoorbeeld een rol kunnen spelen als een soort middel om politieke engagementen om te zetten in actie.

#### **V. Voorstellen: Manieren om aandacht voor ontwikkeling te integreren in RCP's als hulp bij het opbouwen van vaardigheden, beleidssamenhang en/of betere bestuursdoelstellingen; en de rol van RCP's ten opzichte van het GFMD**

RCP's zijn overlegprocessen die in handen zijn van staten. Dus meer aandacht in de agenda's van RCP's voor ontwikkeling kan enkel worden bewerkstelligd door de deelnemende staten.

*Manieren om aandacht voor ontwikkeling op te nemen in de agenda van RCP's:*

1. Ervoor pleiten dat informatie over activiteiten en verwezenlijkingen van RCP's meer gedeeld worden

Staten zouden de dialoog en informatie-uitwisseling tussen RCP's die het meest begaan zijn met migratie en ontwikkeling systematischer kunnen bevorderen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door:

- regelde tweejaarlijkse bijeenkomsten;
- een gemeenschappelijke database over goede werkmethodes en een website;
- en/of een RCP nieuwsbrief.
- ...

Men kan zich afvragen of het de voorkeur zou verdienen dat deze bevruchtende uitwisseling onder RCP's informeel blijft en op een ad hoc basis wordt georganiseerd, of dat het beter zou zijn formeel overleg en regelde geplande interacties op te zetten.

Meer concreet bewijs van het verband tussen migratie en ontwikkeling kan helpen die Staten te overtuigen die nog niet overtuigd zijn door de bestaande bewijsbasis om meer prioriteit te verlenen aan ontwikkelingsgebonden kwesties op de agenda's van RCP's. Per gender opgesplitste gegevens zijn belangrijk om de impact van migratie op ontwikkeling beter te kunnen meten en analyseren en om beleidsbepalingen te ontwerpen die beantwoorden aan de verwachtingen en behoeften van de diaspora en aan de genderspecifieke behoeften van begunstigen in de gemeenschappen en herkomstlanden.

2. Een meer systematische evaluatie van RCP's promoten

Om vast te stellen dat RCP's inderdaad het geschikte medium zijn om het migratie- en ontwikkelingsdebat vooruit te duwen op regionaal niveau, zou een meer systematische evaluatie en beoordeling van de verwezenlijkingen en impact van RCP's' nodig kunnen zijn. Maar wie moet worden belast met de organisatie van dergelijke beoordelingen? Er zijn enkele studies geweest over enquêtes over RCP's, en deze nota steunt gedeeltelijke op een voorlopige enquête bij vooral RCP secretariaten. Dergelijke enquêtes zouden moeten worden verruimd naar regeringen en regelmatig moeten plaatsvinden, en veel dieper moeten gaan om een beter begrip te promoten van de bijdrage van RCP's het beheer van migratie voor ontwikkeling.

3. Een grotere beleidssamenhang promoten op nationaal niveau – Ontwikkelingsactoren aanmoedigen om deel te nemen aan RCP bijeenkomsten

RCP's zouden kunnen worden aangemoedigd door Staten om een grotere intragouvernementele beleidssamenhang te promoten en een grotere samenhang tussen departementen en ministeries die betrokken zijn bij migratie en ontwikkeling op nationaal niveau. Zoals hierboven vermeld kan een grotere intragouvernementele samenhang een meer “ontwikkelingsgerichte” benadering van migratie op nationaal niveau impliceren, wat dan weer tot uiting kan komen in de agenda van de RCP's. Het nastreven van beleidssamenhang binnen een regering kan leiden tot een groter bewustzijn van het verband tussen migratie en ontwikkeling op nationaal en daarna op regionaal niveau. Het initiatief om beleidssamenhang te promoten moet komen van nationale regeringen, maar de RCP's kunnen deze inspanningen steunen door ook regeringsdepartementen en organisaties van zich ontwikkelende en ontwikkelende landen erbij te betrekken (en indien gepast, niet-gouvernementele actoren) die verantwoordelijk zijn voor ontwikkeling en door het delen van intragouvernementele informatie te vergemakkelijken dankzij gepaste

verspreidingsstrategieën (bv; departementoverschrijdende e-mail lijsten zoals die wordt opgesteld door de IGC).

#### 4. Systematische donorondersteuning

Voor de RCP's die te weinig financiering hebben om in hun eigen behoeften te voorzien, zou donorondersteuning voor migratie- en ontwikkelingsactiviteiten en/of systematische ondersteuning voor kernactiviteiten de vooruitzichten duurzaam kunnen verhogen om migratie en ontwikkeling op te nemen in RCP agenda's en activiteiten, vooral in regio's die een groot migratie- en ontwikkelingsbelang vertegenwoordigen voor de donorgemeenschap (vb. MIDSA en MIDWA in Afrika).

#### 5. Nieuwe RCP's oprichten in zich ontwikkelende regio's waar ze ontbreken

Het kan waardevol zijn om nieuwe RCP's te creëren waar nog geen RCP's bestaan, zoals Oost-Afrika en het gebied van de Grote Meren. Hier zijn er mogelijkheden om nieuwe processen te creëren die vooral de nadruk leggen op migratie en ontwikkeling. Er kan een rol weggelegd zijn voor de donorgemeenschap om de ondersteuning van dergelijke inspanningen te stimuleren.

#### 6. Verbanden bevorderen tussen RCP's en andere regionale fora

Het leggen van meer formele verbanden tussen RCP's en regionale handels- en integratieregimes kan ook helpen de politieke steun van RCP's in de regio en daarbuiten te verhogen. Er bestaat een grote noodzaak om te onderzoeken hoe RCP's hun inspanningen kunnen verhogen om het verkeer van werk te vergemakkelijken en de bepalingen voor vrij verkeer te versterken in regionale integratie.

Staten kunnen overwegen om verder verbanden te ontwikkelen tussen RCP's en interregionale dialoog op politiek niveau, zoals de EU/AU dialogen in Tripoli en Rabat, onder meer om een mechanisme te bieden om engagementen op politiek niveau te kunnen opvolgen op een eerder technisch niveau.

#### *RCP's ten opzichte van het GFMD:*

RCP's zouden de activiteiten van het GFMD kunnen aanvullen door een test- en verspreidingsgrond te bieden voor nieuwe ideeën die het GFMD voortbrengt in relevante gebieden. GFMD-resultaten zouden kunnen worden teruggebracht naar de RCP's zodat ze hier aandacht aan kunnen besteden en ze eventueel kunnen opnemen in hun werkplannen/agenda's.

Een duurzame informatiestroom in twee richtingen tussen RCP's en het GFMD zou kunnen worden aangemoedigd, bijvoorbeeld

- door geregelde onderzoeken te doen vanuit RCP's vanuit migratie- en ontwikkelingsperspectief. Die zou de RCP's de kans geven enkele van hun goede werkmethodes ter zake te benadrukken en hun verwezenlijkingen beschikbaar te stellen van het GFMD, terwijl de kwesties/punten die worden benadrukt door het GFMD zouden kunnen worden opgenomen in het volgende onderzoek.
- door een netwerk te creëren van GFMD focuspunten in verschillende RCP's om deze uitwisseling te ondersteunen.

Deze maatregelen zouden mettertijd kunnen dienen om de rol van RCP's te vergroten als bouwstenen voor een grotere wereldwijde samenwerking in kwesties inzake migratie en ontwikkeling.

(Juni 2007)

---

<sup>i</sup> Zie het Verslag van de Wereldwijde Commissie voor Internationale Migratie, *Migration in an interconnected world: New directions for action* (Migratie in een onderling verbonden wereld: nieuwe richtingen voor actie) (2005), blz.70.

<sup>ii</sup> De RCP's die de vragenlijst ontvingen waren de Intergouvernementele Consultaties over Asiel-, Migratie- en Vluchtelingenbeleid (IGC); de Migratiedialoog voor Zuid-Afrika (MIDSA); de Ministeriële Overlegprocessen over Overzeese tewerkstelling en contractwerk voor herkomstlanden in Azië (Colombo Proces); de Ministeriële Conferentie in Bali over Mensensmokkel, Mensenhandel en Verwante Transnationale Misdaden (Bali Proces); het Söderköping Proces (Grensoverschrijdend samenwerkingsproces); de Regionale Conferentie voor Migratie (RCM of "Puebla Proces"); de Migratiedialoog voor West-Afrika (MIDWA); de 5+5 dialoog over Migratie in het gebied ten westen van de Middellandse Zee (5+5 Dialogue); Het Budapest Proces; Mediterranean Transit Migration Dialogue (MTM); Zuid-Amerikaanse Conferentie over Migratie (SACM) en het Intergouvernementele Azië-Pacific Overleg inzake Vluchtelingen, Ontheemden en Migranten (APC). Er werden ingevulde vragenlijsten ontvangen van de eerste vijf van deze RCP's, het Boedapest Proces, MTM, SACM en APC; er werd responsief materiaal ontvangen (maar geen vragenlijsten) van RCM en MIDWA; en er kwam geen antwoord van de 5+5 Dialoog. Er bestaan ook andere regionale groepen voor migratie, van verschillende types; het was echter niet haalbaar om elke regionale groep te bespreken die volgens de verschillende definities zou kunnen worden beschouwd als een RCP. Bijgevolg werd besloten de vragenlijst te versturen naar een selectie van RCP's die een regionaal evenwicht en een brede waaier discussieonderwerpen, prioriteiten en organisatiestructuren bevatten.