

Tendiendo puentes

Fortalecimiento de capacidades en migración y la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) 2009 – 2019

Implemented by

Funded by the
European Union



Tendiendo puentes

Fortalecimiento
de capacidades
en migración y la
iniciativa Migration
EU eXpertise (MIEUX)
2009 – 2019

Editores

Sr. Oleg Chirita, Director de Iniciativas Mundiales, ICMPD

Sra. Laura Zorrilla Fernández, Especialista en Comunicaciones y Gestión de Conocimientos de MIEUX

Sr. Luigi Fabbri, Oficial de Proyecto (2016 -2019)

Autores

El equipo de MIEUX

Revisión

Sra. Ann Morley, Directora Administrativa

Publicado en Bruselas, Bélgica, en diciembre de 2020

Derechos de autor y autorización: ©2020 ICMPD. Todos los derechos reservados

Autorizado para la Unión Europea sujeto a condiciones.

Diseñado por: Marc Rehdane

Acknowledgements

El equipo de MIEUX quiere dar las gracias a los miembros del Grupo de Dirección del Proyecto, a todas las instituciones de los países socios, a los expertos y a los antiguos miembros del personal que han contribuido al éxito del programa durante más de una década.



Este informe ha sido elaborado en virtud de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX), financiada por la Unión Europea (UE) e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). Las opiniones expresadas en este informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no coinciden necesariamente con las de la UE o el ICMPD.

Prólogo del ICMPD



Ralph Genetzke
*Director, Misión del ICMPD
en Bruselas*

El ICMPD ha implementado con éxito la iniciativa MIEUX desde 2009. La iniciativa, que ahora se denomina MIEUX+, en tanto que programa pionero para el fortalecimiento de capacidades sobre migración global, ha evolucionado de forma notable desde su lanzamiento y se ha convertido en un destacado servicio de intercambio de conocimiento entre pares de la UE mundialmente reconocido. MIEUX ha proporcionado conocimientos técnicos a más de 120 países de todo el mundo. Desde su lanzamiento ha recibido 147 solicitudes y se ha movilizado a 340 expertos para el intercambio de conocimientos sobre temas que abarcan desde el desarrollo de políticas nacionales hasta protocolos operativos para los proveedores de servicios que trabajan en primera línea.

En su condición de organización regional con una perspectiva global, el ICMPD ha sido un actor destacado en materia de migración durante más de 25 años y se ha esforzado por entender la migración, conectar a todos los actores y niveles relevantes, y capacitar a personas, instituciones y organizaciones a través de un enfoque basado en tres pilares: las políticas públicas y estudios sobre la materia, los diálogos políticos sobre la migración y el fortalecimiento y desarrollo de capacidades.

Al igual que la propia migración, MIEUX es un proyecto complejo firmemente anclado en los principios de cooperación internacional de asociación y compromiso mutuo. Sin embargo, su sencilla fórmula de tres elementos (intercambio de conocimiento entre pares, respuesta rápida y a demanda) se ha mantenido estable, mientras que el paradigma de la gobernanza de la migración local, nacional, regional y mundial ha ido cambiando en los últimos 10 años. En la última década, han aparecido nuevos actores en el ámbito de la migración y el desarrollo (Migración y desarrollo), en paralelo con su necesidad de encontrar respuestas, ejemplos y prácticas con los que establecer estrategias, planes y servicios, e identificar soluciones.

Con este espíritu en mente, el equipo de MIEUX ha tenido la satisfacción de elaborar esta publicación. La condición de MIEUX de pionero global en materia de fortalecimiento de capacidades en migración le ha permitido actuar como un laboratorio de prácticas y crear soluciones *ad hoc* para los socios. La publicación trata de recopilar los logros, pero también de ofrecer la experiencia acumulada por MIEUX en el campo del fortalecimiento de capacidades en migración en beneficio de otros profesionales, académicos y partes interesadas —con independencia de que

se encuentren en la UE o en el extranjero—, en el plano local, nacional, regional o global. Confío en que este informe le resulte útil e interesante y esperamos poder trabajar en asociación con usted para hacer que la migración funcione mejor.



Ralph Genetzke

Director, Misión de Bruselas, ICMPD

Prólogo Unión Europea

Desde 2005 la migración se ha situado entre las prioridades exteriores de la UE. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad primero, la Agenda Europea sobre migración y el Marco de Asociación en 2015-2016, y ahora el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo marcan los avances clave del marco político para la colaboración de la UE con terceros países en esta materia. El compromiso se basa en la asociación y el diálogo, identificando áreas para la cooperación y las responsabilidades mutuas, así como el suministro de asistencia concreta para la implementación de estas herramientas.

Por otra parte, el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 confirmó que la migración formaba parte de la cooperación para el desarrollo de la UE y reconoció que la asociación debería ser el principio general para la implementación con éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A tal efecto, la UE y sus Estados miembros utilizarán modalidades diferentes y complementarias en el marco de la cooperación para el desarrollo, incluyendo asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades. Tal y como sugiere la Agenda 2030, confiamos en que la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas ayudará a facilitar una migración y movilidad ordenadas, seguras y responsables de las personas. La Comisión Europea trata de perseguir el mismo compromiso con el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

La iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX), implementada por el ICMPD desde 2009, fue creada por la Comisión Europea y, en particular, por su Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, para ayudar a responder a este reto. MIEUX se basa en la convicción de que el fortalecimiento de capacidades va más allá de los beneficios directos para las entidades beneficiarias. También es un catalizador de asociaciones, que contribuye al intercambio de conocimientos técnicos dentro de marcos diversificados y de múltiples partes interesadas. Del mismo modo, fomenta el entendimiento mutuo, dado que ofrece el potencial de transformar la cooperación entre actores y de crear entornos favorables para la integración y el diálogo en tanto que «activos» importantes de la gobernanza de la migración. La fórmula de MIEUX, en sus sucesivas operaciones, ha demostrado tener un gran éxito en su respuesta a solicitudes de países socios y organizaciones regionales. Esperamos que la nueva fase de MIEUX, que acaba de empezar, confirme este éxito y contribuya a las asociaciones de la UE.


Francesco Luciani

Jefe de Unidad, Dirección General para la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la Unión Europea (DEVCO) B3- Migración, Empleo

Acrónimos y abreviaturas

ACMHR	Comité Interministerial para la Coordinación y el Control de las Actividades de Migración y Desarrollo, Togo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AM	Asociación de Movilidad
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CIDO	Dirección de los Ciudadanos y la Diáspora
CIED	Base de datos internacional sobre desastres del Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres
CLAIM	Centros locales de apoyo a la integración de migrantes, Portugal
CMNP TP-TM	Comisión Multilateral Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes
CNAI	Centro Nacional de Apoyo al Inmigrante
CNM	Consejo Nacional de Migración, Costa Rica
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMESA	Mercado Común para el África Oriental y Meridional
SOR	Seguimiento orientado a los resultados
DAU	Decisión de Asociación Ultramar
DCI	Instrumento de Cooperación al Desarrollo (por sus siglas en inglés)
DDBS	Departamento de Desarrollo y Bienestar Social

DEF	Dirección de Emigración y Fronteras
DGI	Dirección General de Inmigración , Cabo Verde
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería, Costa Rica
DGSD	Dirección General de Seguridad Democrática
DLTP	División de Lucha contra la Trata de Personas, Tailandia
DOLE	Departamento de Trabajo y Empleo, Filipinas
DPU	Oficina Federal del Defensor del Pueblo
DUE	Delegación de la Unión Europea
EE. UU.	Estados Unidos de América
EGM	Enfoque Global de la Migración
EGMM	Enfoque Global de la Migración y la Movilidad
EM UE	Estado miembro de la Unión Europea
ENI	Estrategia nacional de Inmigración, Cabo Verde
EPACCB	Estrategia y Plan de Acción sobre Cambio Climático de Bangladesh
ESME	Equipo de Situaciones Migratorias Especiales, Costa Rica
FA	Ficha de Acción
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMMD	Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FSM	Fondo Social Migratorio
GAI	Oficina de Apoyo al Inmigrante, Cabo Verde
GC	Gestión de conocimientos
GDP	Grupo de Dirección del Proyecto
GIZ	Agencia de Desarrollo de Alemania (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
GTNDM	Grupo de Trabajo Nacional sobre Datos Migratorios, República Democrática Popular de Laos
IACAT	Consejo Interinstitucional contra la Trata, Filipinas
IAM	Instrumento de Asociación de Movilidad
ICMPD	Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias
IEV	Instrumento Europeo de Vecindad

INM	Instituto Nacional de Migración, México
IPO	Información del país de origen
ISON	Red operativa de INTERPOL especializada en tráfico de migrantes
LAC	América Latina y el Caribe
LGBTQ+	Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero y queer
MDA	Memorando de acuerdo
MDS	Ministerio de Desarrollo Social, Jordania
MDSSH	Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAD	Ministerio de Gestión y Atención de Desastres, Bangladesh
MGE	Mecanismo de Gestión de Expertos
MI	Ministerio del Interior
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica
MIEUX	Migration EU eXpertise
MNC	Mecanismo Nacional de Coordinación de la Migración, Kenia
MTMJ	Ministro de Trabajo, Migración y Juventud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Naciones Unidas
ONU DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSC	Organización de la sociedad civil
PAIE	Programa Acelerado para la Integración Económica

PAMII	Plan de Acción Municipal para la Inmigración y la Integración, Cabo Verde
PCA	Plataforma de Comunidades Africanas, Cabo Verde
PDD	Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres
PI	Protección internacional
PMM	Pacto Mundial para la Migración
PNAA	Programa Nacional de Acción para la Adaptación, Bangladesh
PNI	Plan Nacional de Integración, Costa Rica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POE	Procedimiento Operativo Estándar
POEA	Administración Filipina de Empleo en el Exterior
RDC	República Democrática del Congo
REA	Registro de Expertos y Acciones
REDTRAM	Red Iberoamericana de Fiscales contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
REM	Red Europea de Migración
RENEM	Red de Puntos Focales Municipales para Emigración, Cabo Verde
RESAMA	Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales
ROAME	Repertorio Operativo Africano para la Ocupación y el Empleo
SGC	Sistema de gestión de calidad
SIML	Sistemas de Información sobre el Mercado Laboral
TSH	Trata de seres humanos
TUE	Tratado de la Unión Europea
UAD	Unidad de Asuntos de la Diáspora
UE	Unión Europea
UGL	Unidades de gobierno locales
UMJ	Unión de Mujeres de Jordania
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VT	Víctima de trata

Glosario

Acción

Una intervención o proyecto de MIEUX en un país no perteneciente a la UE, que normalmente se compone de seis o siete actividades.

Actividad

Cada componente individual de una Acción. Dependiendo de la Acción, el número puede alcanzar hasta una secuencia de seis o siete, entre las que se incluyen sesiones de evaluación y redacción, visitas de investigación y de campo, sesiones informativas y temáticas, reuniones con autoridades pertinentes, presentaciones (principalmente de políticas), asistencia en remoto, visitas de estudio y talleres de trabajo sobre diversos temas.

Áreas temáticas

Las principales áreas temáticas de MIEUX: migración legal, migración y desarrollo, migración irregular, y protección internacional y asilo. A estas se unen las intervenciones horizontales, como, por ejemplo, todas las intervenciones que cubren más de una vertiente y que, por consiguiente, son transversales (como los derechos humanos o la dimensión de género).

Autoridad solicitante

La institución, organización o gobierno que presenta la solicitud para recibir asistencia de MIEUX. También suele ser la principal beneficiaria de la Acción.

Cooperación triangular

Según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD),¹ cooperación triangular se produce cuando los países, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y la filantropía privada, entre otros, trabajan juntos en grupos de tres o más, para crear conjuntamente soluciones flexibles, rentables e innovadoras para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGs). En el contexto de MIEUX, la cooperación triangular supone la implicación de expertos y profesionales de Estados miembros de la UE que participan en Acciones de MIEUX, del país socio que se beneficia de la asistencia de MIEUX y de otros países socios no pertenecientes a la UE que intercambian sus conocimientos y experiencias.

1 http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf. [Acceso: 12 de agosto de 2020].

Enfoque Global de la Migración y la Movilidad

Desde 2005 hasta 2015, el marco general de la política de migración y asilo de la UE. El marco define cómo lleva a cabo la UE sus diálogos y cooperación sobre políticas con países no pertenecientes a la UE, basándose en prioridades claramente definidas e incorporadas a la acción exterior general de la UE, incluyendo la cooperación horizontal.

Experto (Sur)

Un profesional cualificado contratado por MIEUX para desarrollar las actividades individuales de cada Acción. Son, en su mayoría, funcionarios de administraciones de países no pertenecientes a la UE.

Experto (UE)

Un profesional cualificado contratado por MIEUX para desarrollar las actividades individuales de cada Acción. Son, en su mayoría, funcionarios de administraciones de Estados miembros de la UE.

Ficha de Acción (FA)

Elaborada conjuntamente por el equipo de MIEUX, el Grupo de Dirección del Proyecto (GDP) y la autoridad asociada, la FA es el primer ejercicio participativo de toda intervención planificada de MIEUX. El documento describe la lógica de la intervención, el marco institucional del país socio en términos de migración, así como una exposición general del conjunto de actividades diseñadas para responder a la solicitud presentada por la autoridad solicitante.

Gestión del conocimiento (GC)

GC es «la gestión sistemática de procesos que permite la identificación, la creación, el almacenamiento, el intercambio y el uso de recursos de conocimientos vitales, individuales y colectivos, en beneficio de los actores implicados».² Uno de los seis procesos de MIEUX; la GC se concibe como un proceso transversal que respalda los principales objetivos y elementos operativos del programa.

Implementación

Uno de los seis procesos de MIEUX; la implementación es la ejecución de la secuencia de actividades programadas en la FA.

Intercambio de conocimiento entre pares

MIEUX emplea profesionales de gestión de la migración de administraciones públicas de Estados miembros de la UE y países del Sur altamente experimentados, para garantizar que estos y sus homólogos beneficiarios «hablen el mismo idioma» e intercambien soluciones prácticas con un verdadero espíritu de colaboración.

Intervenciones horizontales

Áreas transversales de la gobernanza de la migración, tales como la gestión de datos, los derechos humanos y el desarrollo de políticas, que complementan las cuatro áreas temáticas de MIEUX.

2 Como se reproduce en Girard, J. P., y Girard, J. L. (2009) «*Defining knowledge management: Toward an applied compendium*», Online Journal of Applied Knowledge Management (pág. 4). Disponible en línea en: http://www.iiakm.org/ojakm/articles/2015/volume3_1/OJAKM_Volume3_1pp1-20.pdf [Acceso: 12 de agosto de 2020].

Mecanismo de Gestión de Expertos (MGE)

Uno de los seis procesos de MIEUX; este es responsable del buen funcionamiento de todos los aspectos relacionados con la obtención, el mantenimiento y la evaluación de expertos que participan en Acciones de MIEUX.

País(es) socio(s)

Países elegibles para recibir asistencia en virtud del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DCI por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y la Decisión de Asociación Ultramar (DAU), con los que MIEUX coopera y que son beneficiarios de las Acciones y actividades de la iniciativa.

Preimplementación

Todos los procesos que tienen lugar antes de la aprobación de la solicitud y que, por consiguiente, preceden a la fase de implementación.

Registro de Expertos y Acciones (REA)

Base de datos de expertos y Acciones de MIEUX, solo accesible para su público interno.

Seguimiento y evaluación del rendimiento

La evaluación sistemática y objetiva de una intervención en curso o completada, de su diseño, implementación y resultados, de acuerdo con criterios e indicadores previamente definidos. Según la Comisión Europea (CE), los principales criterios son: relevancia, efectividad, impacto, coherencia y valor añadido de la UE.

Solicitud

Una petición de intervención de un gobierno o una organización elegible para obtener asistencia de MIEUX. Los países elegibles son aquellos incluidos en virtud del DCI, el FED, el IEV y la DAU. Autoridades locales, defensores del pueblo, parlamentarios y autoridades judiciales, así como organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden presentar solicitudes a MIEUX desde enero de 2016.

Seguimiento Orientado a Resultados (SOR)

Una evaluación externa que valora si MIEUX está logrando sus objetivos de conformidad con cuatro criterios del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD): relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad. MIEUX ha pasado por este ejercicio en dos ocasiones: en 2013 y a comienzos de 2018.

Índice

Prólogo del ICMPD	3
Prólogo de la Unión Europea	5
Acrónimos y abreviaturas	6
Glosario	11
Resumen ejecutivo	17
Objetivos	19
Sección I: MIEUX y sus características	23
¿Qué es MIEUX?	25
Características de MIEUX	29
MIEUX en cifras 2009-2019	33
Sección II: MIEUX en contexto	37
Evolución de MIEUX	39
Fases de MIEUX	49
Cronología de MIEUX 2009-2020	51
MIEUX y tendencias de la migración global en 2009-2019	53
Sección III: MIEUX en Acción	63
Explorar el concepto de prácticas en MIEUX	65
Principales áreas de trabajo e impacto de MIEUX en 2009-2019	79
Estudios de casos de MIEUX	95
Tailandia: Prevención y protección de víctimas de TSH y migrantes sin techo	97
Perú: Afrontar el tráfico ilegal de migrantes	101
Filipinas: Mejor comunicación con los migrantes	105
Sudeste Asiático: Desarrollo de la cooperación en migración	109
África Occidental: Intercambio de conocimientos sobre migración y medio ambiente	113

Bielorrusia: Preparando el camino para los derechos de los trabajadores migrantes	119
Costa Rica: Desarrollo del Segundo Plan Nacional de Integración	123
Cabo Verde: Planes de Acción Municipales para la Inmigración y la Integración	129
COMESA: Intercambio de datos en el plano regional	133
Kenia: Desarrollo de procedimientos operativos estándar para la gestión de datos migratorios	137
México: Fortalecimiento de capacidades basado en el currículo de formación de la OEAA	141
Jordania: Nuevos procedimientos de protección de las víctimas de trata	147
Mauricio: Política Nacional de Migración y Desarrollo	153
Malaiu: Formulando una nueva Política Nacional de Participación de la Diáspora	157
Madagascar: Política Nacional de Participación de la Diáspora	161
Brasil: Protección de menores migrantes	167

El camino a seguir **171**

Lista de figuras

¿Qué es MIEUX? Tres pilares	26
Temas principales	27
Procesos	28
Solicitudes aprobadas por región 2009-2019	33
Solicitudes aprobadas por área temática	33
Cuatro principales temas cubiertos por políticas o estrategias	34
Expertos gubernamentales de Estados miembros de la UE 2009-2019	35
Fases de MIEUX	49
Cronología de MIEUX 2009-2020	51

Lista de aspectos destacados

Intercambio entre pares	31
Tres vertientes de análisis	68
¿Qué crea una práctica? Diferentes enfoques	72
Consenso acerca de las prácticas y las especialidades de MIEUX	76
Ejemplos de marcos de políticas migratorias	81

Resumen ejecutivo

Esta publicación se planificó con motivo del 10º aniversario de la iniciativa conjunta UE-ICMPD denominada MIEUX y tiene por objeto ofrecer una panorámica de las abundantes herramientas, metodologías y enfoques que pueden inspirar a los gobiernos y los profesionales del ámbito de la migración y desarrollo en general, o ser utilizados por estos, con el fin de desarrollar una arquitectura internacional cooperativa y sostenible de la migración. Por consiguiente, hace especial hincapié en el papel de las prácticas para mejorar esta arquitectura, ilustrando una serie de prácticas seleccionadas relacionadas con la gobernanza (estudios de casos) que MIEUX ha respaldado en numerosos países, y que se podrían replicar y adaptar en otros contextos con vistas a reforzar las políticas e instituciones, así como las prácticas operativas que dan cuenta de las acertadas características del programa. Esto es, en sí mismo, un método de «mejores prácticas» para el fortalecimiento de capacidades en todo el mundo y que podría inspirar otras iniciativas de fortalecimiento de capacidades sobre migración.

Esta publicación se divide en tres secciones: la primera describe las principales características de la iniciativa; la segunda coloca a MIEUX en línea como las megatendencias de la migración entre 2009 y 2019; y, por último, la tercera describe la iniciativa MIEUX, a través de una revisión general de sus logros en cuatro ámbitos principales del desarrollo de políticas, cooperación interinstitucional y 16 estudios de casos.

La primera sección, «*MIEUX y sus características*», en las páginas 23 - 36, describe los principales componentes del programa y resulta útil para los lectores que no están familiarizados con este o con sus principales objetivos y modalidades de trabajo.

La segunda sección «*MIEUX en contexto*», en las páginas 37 - 62, permite a los lectores entender la evolución de MIEUX junto con los grandes acontecimientos de la gobernanza de la migración y las tendencias globales de la migración legal e irregular, la trata de seres humanos (TSH), la protección internacional (PI), y migración y desarrollo, principales áreas de interés para MIEUX durante la última década. Resulta particularmente útil para aquellos lectores que desean entender la importancia del programa en relación con otras macrotendencias de la migración mundial durante la última década.

La tercera sección, «*MIEUX en acción*», en las páginas 63 - 175, recoge un análisis de los resultados de MIEUX en las cuatro principales áreas de asistencia y una selección de 16 Acciones de MIEUX por países y temas. Estos últimos se ofrecen como estudios de casos para ofrecer más

detalles sobre el contexto, los antecedentes y el impacto derivado de la lógica de intervención de MIEUX, y resultan particularmente adecuados para profesionales que desean obtener información completa sobre cómo funciona en realidad una Acción de MIEUX. La publicación termina con un análisis sobre el futuro del fortalecimiento de capacidades por parte del Director de Iniciativas Mundiales, el señor Oleg Chirita.

Objetivos

Esta publicación tiene por objeto facilitar a los lectores un análisis completo de las características y el impacto de la iniciativa, incluyendo una revisión de las prácticas de MIEUX que se han desarrollado, puesto a prueba, ajustado y calibrado en función de las prioridades y de los intereses de todas las partes interesadas implicadas durante los últimos 10 años.

Por qué esta publicación

Una cooperación internacional efectiva en materia de migración es tanto recomendable como alcanzable. Desde que comenzó a operar en 2009, MIEUX ha creado un espacio abierto y muy necesario para la solicitud de actividades de fortalecimiento de capacidades y conocimientos técnicos de la UE, permitiendo el intercambio de conocimientos y prácticas entre homólogos que trabajan en instituciones dentro y fuera de Europa.

Este programa europeo, que ha operado en África, Asia, América Latina y el Caribe y la Vecindad Europea, y con una amplia variedad de actores, ha permitido a los Estados beneficiarse de los conocimientos técnicos europeos en todos los ámbitos de la migración,³ mejorando así la gobernanza de la migración a varios niveles. MIEUX ha contribuido a tender puentes entre la UE y los países socios, mejorando el conocimiento de la migración y las narrativas; ha reunido a varias partes interesadas para establecer objetivos de migración nacionales y regionales; ha contribuido a la creación de marcos de cooperación institucional; ha facilitado a sus socios prácticas, soluciones y políticas a medida; y, en general, ha puesto en marcha y ha desarrollado nuevas oportunidades de cooperación.

Durante los últimos 10 años, MIEUX ha presenciado de primera mano cómo el fortalecimiento de capacidades puede ser esencial para promover una gobernanza de la migración basada en derechos.

3 La primera fase de MIEUX (2009-2011) cubría la migración irregular. A partir de 2012, la iniciativa amplió su mandato: migración legal, migración irregular y TSH, migración y desarrollo, protección internacional y asilo. Temas transversales como las comunicaciones y los derechos humanos están agrupados bajo el término general de «intervenciones horizontales».

Fomentando el intercambio de experiencias entre expertos de administraciones europeas y de países del Sur, y promocionando la cooperación triangular, el programa ha desarrollado: (i) la base de conocimientos general sobre migración, contribuyendo a establecer prácticas y a aumentar los niveles de armonización de las prácticas que están arraigadas en la gobernanza basada en derechos, de conformidad con el Consejo Europeo sobre Desarrollo, (ii) los objetivos de la acción exterior de la UE establecidos en el artículo 21(2) del Tratado de la Unión Europea (TUE);⁴ y (iii) las metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

En un momento en el que el fortalecimiento de capacidades en materia de migración se está promoviendo a través de la Red sobre Migración de la ONU (mediante el Mecanismo de Fortalecimiento de Capacidades), creado en virtud del Pacto Mundial para la Migración (PMM) de 2018 con el fin de ofrecer a los Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) «*un conjunto de herramientas que les ayuden a gestionar mejor la migración y a trabajar por una migración segura, ordenada y regular*»,⁵ la comunidad internacional busca ejemplos de lo que constituye una práctica en gobernanza de la migración, pero también en fortalecimiento de capacidades, con independencia de que sea innovadora o esté probada, siempre que contribuya a los objetivos del PMM y a las metas establecidas por los ODS.

La adopción del PMM y la creación de la Red sobre Migración de la ONU coincidieron con el décimo aniversario de MIEUX. Con tal ocasión, MIEUX realizó un completo análisis de sus logros, metodologías y prácticas, a través de una serie de mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos en Asia, África y LAC, implicando a los puntos focales de las instituciones asociadas al programa en un ejercicio colectivo.

Este informe trata de servir de inspiración para enfoques cooperativos, cohesivos, efectivos y sostenibles para la gestión y la gobernanza de la migración a nivel bilateral, regional e internacional.

La futura gobernanza de la migración requerirá una constante inversión en fortalecimiento de capacidades en un amplio abanico de áreas técnicas y políticas, legislación y marcos institucionales generales para adaptarse a la naturaleza dinámica y compleja de la migración. Haciendo hincapié en la cartera de más de 100 intervenciones que acumula MIEUX y presentando los aspectos destacados a los lectores, este informe trata de ofrecer una panorámica del amplio abanico de herramientas, metodologías y enfoques que pueden inspirar a los gobiernos y los profesionales de migración y desarrollo, o ser utilizados por estos, para desarrollar una arquitectura internacional cooperativa y sostenible de la migración.

4 El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, «*Our World, Our Dignity, Our Future*» https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf [Acceso: 19 de agosto de 2020].

5 (OIM, 2018) «*Input to the UN Secretary General's Report on the Global compact for Safe, Orderly and Regular Migration*». Disponible en: https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/stocktaking_iom.pdf. [Acceso: 19 de agosto de 2020].

Hitos que han dado lugar a este informe

En 2018, MIEUX celebró su décimo aniversario en su condición de programa internacional para el intercambio de conocimientos entre pares. Como pionero centrado en ofrecer asistencia técnica en forma de capacitaciones, el programa ha evolucionado y se ha convertido en un completo mecanismo de intercambio de conocimientos y prácticas en un amplio conjunto de temáticas. Con tal ocasión, MIEUX trató de analizar su relevancia e impacto ante un entorno más complejo, con múltiples sectores y actores implicados, en el que la migración se ha convertido en una de las máximas prioridades de las agendas de los responsables políticos de todo el mundo. El informe es el resultado combinado de tres vertientes de análisis que tuvieron lugar entre finales de 2017 y 2019.

- La primera vertiente se realizó a nivel interno y pretendía ser una reflexión inicial y preparatoria del equipo del proyecto, cuyos miembros revisaron la cartera de proyectos (en adelante denominados Acciones) y sus resultados con los datos agregados de la pasada década, recopilando una lista de 10 características acumulativas para describir la excelencia en el contexto de una Acción de MIEUX.
- Para la segunda vertiente, durante 2018 se celebraron varias Mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos, organizadas con ocasión del 10º aniversario de MIEUX, que tuvieron lugar en cada una de las regiones en las que opera la iniciativa (África Central, Oriental y Meridional, África Occidental, Asia y LAC). Para los países de la Vecindad de la UE, se decidió que una consulta por Internet sería más adecuada que un evento presencial, dadas las limitaciones de tiempo e idioma.

El propósito de los eventos era doble. En primer lugar, reunir a los puntos focales de MIEUX de países socios (principalmente funcionarios públicos, Jefes de Unidad o Directores en Ministerios de Interior, de Asuntos Exteriores, de Cooperación Internacional y/o de organismos del ámbito de la migración) de cada una de las regiones, con el fin de reflexionar colectivamente sobre los logros a los que MIEUX ha contribuido en sus respectivos países y sobre el impacto más amplio que consideran que han tenido las Acciones. En segundo lugar, identificar y recopilar las mejores prácticas que MIEUX ha ayudado a desarrollar durante sus diez años de intervenciones.

Junto con una lista de 10 características descritas en la página 69, esto sentó la base para la selección de los 16 estudios de casos presentados en el tercer bloque de este informe, «*MIEUX en acción*», en las páginas 63 -170. Con estas dos vertientes, el equipo trató de proponer una metodología para abordar el concepto de buena/mejor práctica, que muy a menudo se cita, pero rara vez se explica o se entiende por completo en los círculos internacionales de desarrollo.

- La tercera y última vertiente del análisis procedió de un informe de evaluación externo,⁶ encargado por MIEUX en 2019, acerca del impacto del fortalecimiento de capacidades sobre la cooperación y la gobernanza de la migración. La evaluación valoró los resultados obtenidos de las actividades de MIEUX en relación con tres niveles de fortalecimiento de capacidades (individual, organizativo, entorno) citados por la OCDE,⁷ y trató de entender cómo los productos desarrollados en una Acción de MIEUX son transformados en resultados por las autoridades asociadas.

6 Blomeyer y Sanz (2020), «*Impact evaluation of capacity building in the field of migration - Joint EU-ICMPD Initiative "Migration EU eXpertise" (MIEUX)*».

7 OCDE (2011), «*Supporting Capacity Development in PFM - A Practitioner's Guide Volume I*». Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48782679.pdf>. [Acceso: 20 de agosto de 2020].

Sección I

MIEUX y sus características



¿Qué es MIEUX?

MIEUX es una iniciativa financiada por la UE (Dirección General para la Cooperación Internacional y el Desarrollo de la Comisión Europea) e implementada por el ICMPD desde 2009. MIEUX se creó para reunir a las instituciones relacionadas con la migración de países socios, organizaciones regionales y Estados miembros de la UE para abordar los retos y oportunidades de la migración en todas sus dimensiones a través de asistencia rápida y a la medida.

MIEUX, en su condición de mecanismo de provisión de asistencia técnica y de formación entre pares, contribuye a reforzar la gobernanza de la migración promoviendo una estrecha colaboración entre socios e integrando la responsabilización en cada actividad.

MIEUX respalda la implementación del Consenso Europeo sobre Desarrollo

MIEUX, en su condición de instrumento de cooperación de la UE, respalda la implementación práctica de instrumentos clave para la cooperación al desarrollo, como el Consenso Europeo sobre Desarrollo, al tiempo que aumenta la visibilidad y el intercambio de conocimientos sobre el marco regional para la gestión del desarrollo, normas y conocimientos técnicos de la UE, contribuyendo de este modo a una armonización de teoría y práctica en la gestión de la migración en todo el mundo.

¿Qué es MIEUX?

Tres pilares



MIgration

Al desplegar a los expertos adecuados con experiencias profesionales específicas en un elevado número de Acciones y actividades en numerosos países y regiones para que puedan compartir sus conocimientos y experiencia, MIEUX contribuye a establecer un entendimiento común de conceptos y narrativas en materia de migración en el plano nacional y regional, al tiempo que identifica retos y oportunidades regionales y subregionales comunes, y formula soluciones, mecanismos y prácticas comunes.



EUropean Union

MIEUX se creó como un mecanismo para promover la cooperación entre la UE y los países socios, de conformidad con el marco general de la dimensión exterior de la política de migración de la UE. MIEUX trata de abarcar cuatro pilares igualmente importantes a la hora de proporcionar asistencia técnica a los países socios en materia de migración.



eXpertise

MIEUX ofrece un mecanismo para que cientos de expertos y profesionales en el ámbito de la migración intercambien conocimientos con sus homólogos en todo el mundo. Ellos representan la columna vertebral de toda actividad de fortalecimiento de capacidades realizada por MIEUX. Los conocimientos técnicos se obtienen principalmente de administraciones públicas de Estados miembros de la UE y, cuando resulta necesario, de países ajenos a la UE, lo que sustenta el denominado enfoque de «cooperación triangular». Sin embargo, desde 2016 MIEUX ha realizado esfuerzos concertados para diversificar el conjunto de candidatos disponibles para responder a nuevas necesidades, buscando perfiles de migración más especializados en función del tema de cada Acción. Hasta la fecha MIEUX ha desplegado 340 expertos en migración.

Objetivos

Generales

Contribuir a mejorar la gobernanza de la migración en el plano nacional y regional, fortaleciendo las capacidades de las autoridades públicas para gestionar la migración y la movilidad en todas sus dimensiones mediante la provisión de asistencia técnica rápida, a corto plazo y de pequeña escala entre pares.

Específicos

1. Mejorar el conocimiento y las capacidades de las autoridades públicas de países socios para gestionar la migración y la movilidad;
2. Fortalecer las capacidades de las autoridades públicas para desarrollar, implementar y evaluar marcos relacionados con la migración y la movilidad, incluyendo en el plano político, legislativo e institucional, en los países socios; y
3. Fomentar y promover la cooperación y la coordinación dentro de los países socios y entre ellos, así como con la UE/los Estados miembros de la UE.

Temas principales



⁸ Temas que no se clasifican en ninguno de los pilares precedentes y aquellos que se refieren a áreas transversales de la gobernanza de la migración, tales como el desarrollo de políticas, los derechos humanos, la dimensión de género o el cambio climático.

Procesos



Características de MIEUX

Partiendo de tres características definitorias (asistencia a demanda, intercambio de conocimiento entre pares y de respuesta rápida), la iniciativa ha diseñado y generado una serie de prácticas que a lo largo de los años han sido adoptadas como normas. Estas características probadas son, en esencia, prácticas testadas sobre cómo mejorar la organización y fortalecer las capacidades, y pueden servir de inspiración a otros proyectos que persigan este mismo objetivo.

A pesar de que el número de actores implicados en la migración ha crecido durante la última década, la fórmula general de MIEUX se ha mantenido prácticamente sin cambios, aunque se ha adaptado y reforzado para satisfacer necesidades nuevas y crecientes. El hecho de haber conservado su enfoque de formación entre pares y otras características distintivas —como la flexibilidad, la asistencia a demanda y la respuesta rápida— ha garantizado su éxito. Al adaptarse rápidamente a los contextos locales para ajustar cada actividad a las necesidades de los socios, garantizar sinergias y complementariedades, y aplicar un enfoque de gobierno plenamente integrado, las Acciones de MIEUX están orientadas a los resultados y crean espacios de aprendizaje mutuo (los socios aprenden de las experiencias de la UE, de sus Estados miembros o de otros países socios), promoviendo de este modo el intercambio —y no solo la transferencia— de conocimientos técnicos, en beneficio asimismo de los Estados miembros de la UE participantes.⁹

Las principales ventajas por lo que respecta a las características definitorias de MIEUX se exponen a continuación. Partiendo de tres características definitorias (asistencia a demanda, formación entre pares y de respuesta rápida), la iniciativa ha diseñado una serie de prácticas que a lo largo de los años han sido adoptadas como normas para el fortalecimiento de capacidades de forma eficaz y que se pueden considerar tan esenciales como las tres originales.

⁹ Fuente: Chirita, O. y Perchinig, B. (2018) Ficha informativa «*Enhancing migration governance through capacity building*», ICMPD.

Características originales



Asistencia a demanda

Los países socios solicitan asistencia en función de sus prioridades y capacidades. Los países elegibles son aquellos incluidos en virtud del CDI, el FED, el IEV y la DAU.

- ✓ Respuesta rápida ante cambios de prioridades
- ✓ Capacidad de «tantear el terreno» para intervenciones de mayor duración y el establecimiento de prioridades para programas bilaterales/temáticos
- ✓ Corresponde al principio de responsabilización en el que deberían insistir todas las intervenciones de fortalecimiento de capacidades¹⁰



Respuesta rápida

Las Acciones están preparadas para el lanzamiento en el plazo de tres meses.

- ✓ Despliegue rápido de recursos
- ✓ La respuesta inmediata a una solicitud de intervención garantiza que la Acción responda a necesidades actuales



Intercambio de conocimiento entre pares

Expertos en migración, principalmente de Estados miembros de la UE y administraciones públicas del Sur, pero también de otros ámbitos, se seleccionan para que intercambien conocimientos técnicos y experiencias con sus homólogos en los países socios.

- ✓ Mayor conocimiento de las limitaciones que afrontan los funcionarios públicos
- ✓ Establecimiento de redes más sólidas entre instituciones
- ✓ Intercambio mutuo de conocimientos
- ✓ Refuerzo de la gobernanza
- ✓ Promoción de relaciones bilaterales

¹⁰ Comisión Europea (2010) «Herramientas para el desarrollo de la capacidad. Colección de Herramientas y Métodos. Documento de Referencia n.º6».



DESTACADO

Las autoridades asociadas a MIEUX han calificado el intercambio de conocimientos entre pares como una de las mejores características de la iniciativa.

Concretamente, han valorado los puntos siguientes:

1. El intercambio de conocimientos técnicos y experiencias en materia de Migración y desarrollo, que permite la adquisición de las mejores prácticas
2. El avance de un enfoque regional coordinado para la gestión de la migración y el desarrollo.
3. La creación de una red de expertos en gestión de la migración.
4. La posibilidad de adquirir percepciones sobre nuevos retos en materia de Migración y desarrollo.
5. El conocimiento adquirido por los expertos gracias a su experiencia.

Características adicionales



Cooperación triangular (UE/Sur-Sur) y cooperación Sur-Sur

Este elemento promueve el intercambio de conocimientos y la puesta en común de prácticas entre socios internacionales. A pesar de que una de las características esenciales de MIEUX sigue siendo que actúa como vehículo para compartir y propagar los conocimientos técnicos y las prácticas de la UE en materia de migración en países socios, la iniciativa incorpora cada vez más expertos de países del Sur en sus actividades de fortalecimiento de capacidades. Estos expertos pueden venir del sector público o de otro ámbito. En algunos casos, los puntos focales de países socios se convierten en expertos desplegados en otras intervenciones, lo que refuerza un círculo virtuoso de cooperación regional y replicación de las prácticas de MIEUX. Entre 2009 y 2019 se han desplegado 79 expertos de países ajenos a la UE en Acciones MIEUX.



Diseño de la Acción

El diseño de la Acción de MIEUX abarca varias fases y partes interesadas: la autoridad solicitante, el equipo MIEUX y el GDP, que conjuntamente elaboran un plan de acción con una secuencia lógica de actividades utilizando los conocimientos técnicos de expertos de los Estados miembros de la UE y/o del Sur. La profunda implicación de las autoridades asociadas en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las actividades es clave para la relevancia de las Acciones.

Por otra parte, la flexibilidad de MIEUX en el diseño de la Acción (por ejemplo, la posibilidad de introducir pequeñas modificaciones en las actividades planificadas con el fin de satisfacer necesidades nuevas y emergentes) es útil para garantizar que la relevancia se mantenga durante la implementación de la Acción, mediante la revisión del diseño o la readaptación de algunas actividades para satisfacer estas necesidades cambiantes.

Por otra parte, un mecanismo de retroalimentación constante fomenta unos resultados mejores y permite al equipo de MIEUX aprender de todas las partes interesadas implicadas. Este es el motivo por el que MIEUX controla y recaba las opiniones de todas y cada una de las actividades —y, por lo que respecta a las Acciones, de los expertos y las autoridades asociadas— y revisa estos datos con una periodicidad trimestral, semestral y anual. La retroalimentación cualitativa de una evaluación externa¹¹ confirma que los participantes han mejorado su entendimiento y adquirido nuevas competencias con respecto a los temas debatidos durante las actividades de MIEUX. De forma similar, las partes interesadas han observado un mejor entendimiento de las prácticas europeas por lo que respecta a la gestión de la migración. Las partes interesadas han señalado que las actividades de MIEUX han resultado particularmente útiles, por ejemplo, en lo que respecta al conocimiento de los derechos y las necesidades de los migrantes, y las autoridades asociadas han aludido con frecuencia a un cambio de mentalidad tras la participación.



Gestión de conocimiento

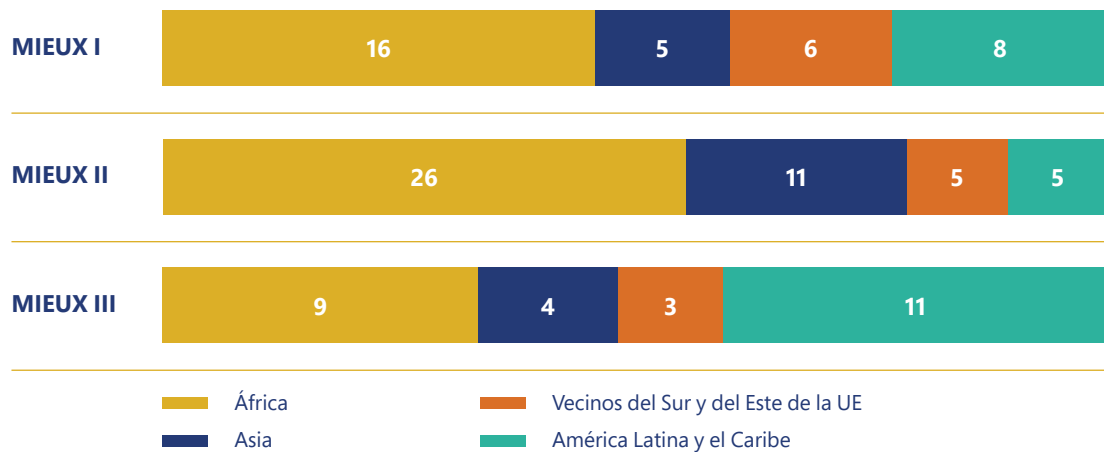
Siguiendo una de las recomendaciones del ejercicio de SOR de 2014, MIEUX decidió crear una estrategia de GC para su tercera fase, que arrancó en 2016. El objetivo general de este proceso era promover la principal tarea de MIEUX: facilitar el intercambio de conocimientos en materia de migración entre los Estados miembros de la UE y los países socios de forma efectiva, eficiente y sostenible, a través de la adquisición, el desarrollo, la retención, el intercambio y la aplicación de los conocimientos y las aptitudes necesarias.

Concretamente, el proceso de GC de MIEUX ha coordinado la producción de diversas publicaciones, incluyendo las Fichas informativas regionales y temáticas de MIEUX, así como el Informe Anual de MIEUX y las Mesas redondas para el intercambio de conocimientos regionales de 2018, que se organizaron con motivo del 10º aniversario de la iniciativa, en estrecha colaboración con cada uno de los de MIEUX.

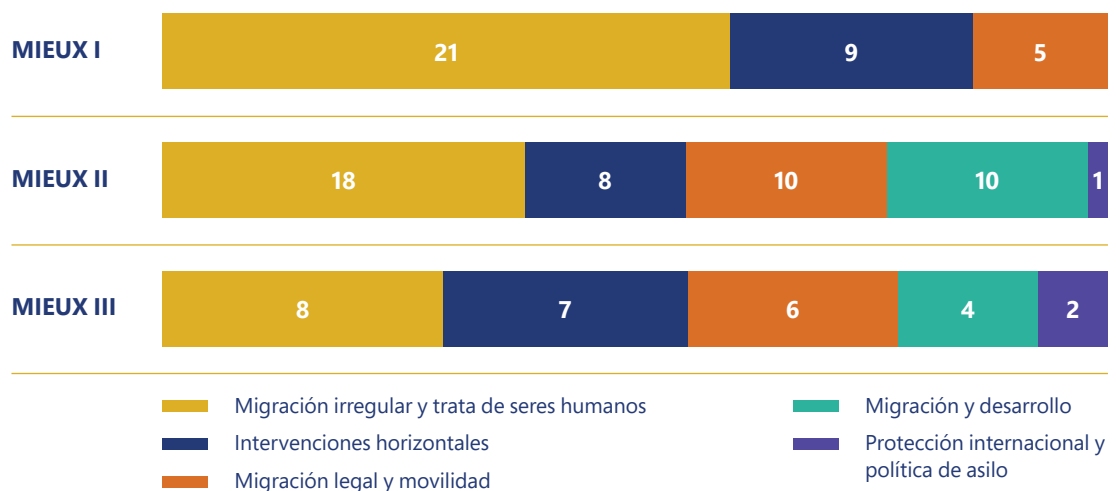
11 Blomeyer y Sanz, *op.cit.*

MIEUX en cifras 2009-2019

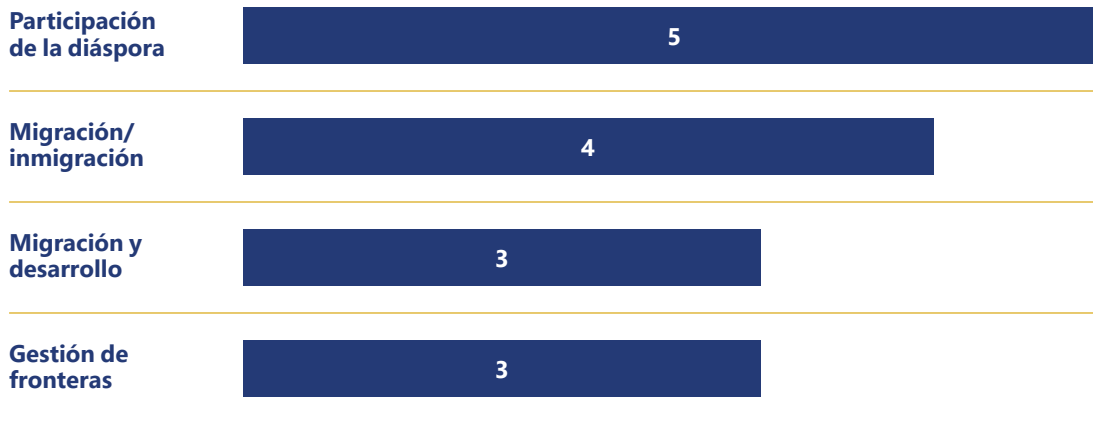
Acciones por región 2009-2019



Acciones por área temática



Cuatro principales temas cubiertos por políticas o estrategias



Experto/as



675

Expertos registrados

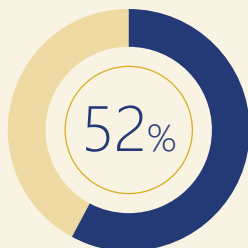


340

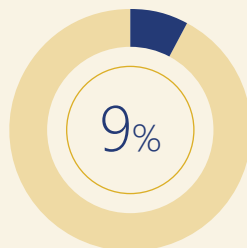
Expertos desplegados

207 ♂ ♀ 133

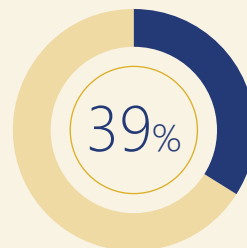
UE/fuera de la UE



176 expertos gubernamentales de Estados miembros de la UE que representan a **22** Estados miembros de la UE



32 expertos gubernamentales de países distintos de los Estados miembros de la UE



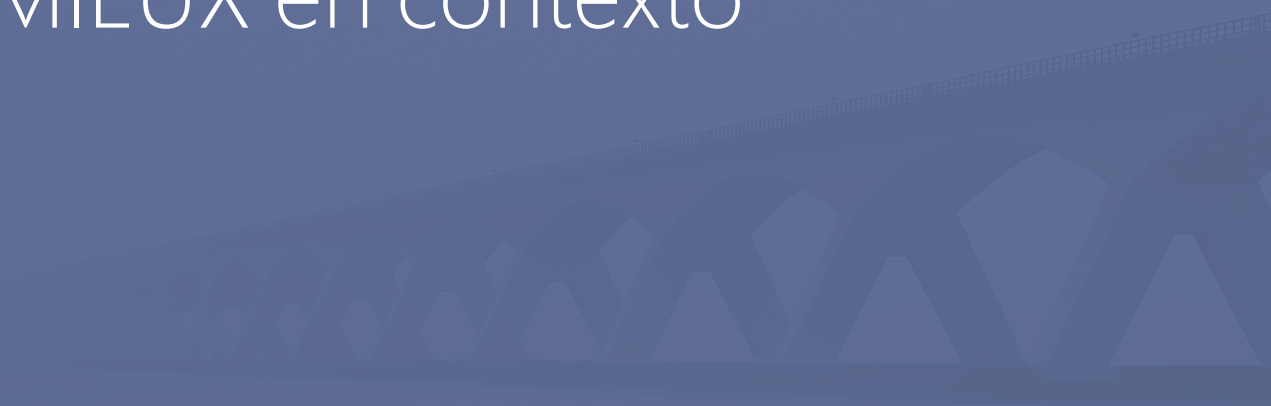
132 expertos de otras procedencias

Expertos gubernamentales de Estados miembros de la UE y el Reino Unido 2009-2019

Alemania	3
Austria	6
Bélgica	16
Bulgaria	5
Chipre	0
Croacia	0
Dinamarca	2
Eslovaquia	0
Eslovenia	7
España	19
Estonia	0
Finlandia	1
Francia	22
Grecia	1
Hungría	7
Irlanda	1
Italia	9
Letonia	0
Lituania	6
Luxemburgo	0
Malta	3
Países Bajos	18
Polonia	5
Portugal	21
Reino Unido	10
República Checa	1
Rumanía	9
Suecia	3

Sección II

MIEUX en contexto



La evolución de MIEUX

Entre 2009 y 2019, el cometido original de MIEUX se amplió más allá del ámbito de la formación técnica para convertirse en una referencia por lo que respecta a la colaboración entre la UE y los países socios. Con el paso de los años, la complejidad de la iniciativa ha aumentado en términos de metodologías, socios y sinergias.

MIEUX tiene su origen en el Enfoque Global de la Migración (EGM) de la UE de 2005, que representaba la política general de migración exterior de la UE y por la que se crearon herramientas para cooperar con los países socios. El enfoque hacía hincapié en el fortalecimiento de capacidades para «*gestionar mejor los flujos migratorios, incluso maximizando los beneficios para todos los socios*». En 2011, el EGM pasó a denominarse EGMM, para añadir la M de «movilidad.» Por consiguiente, el objetivo del nuevo enfoque era adquirir un carácter más estratégico y establecer vínculos más sólidos entre las políticas relevantes de la UE. El EGMM se creó en tanto que «*marco general de la política de migración exterior de la UE*» y se basa en cuatro pilares temáticos —migración legal y movilidad, prevención y reducción de la migración irregular, protección internacional, y maximización del impacto de la migración y la movilidad sobre el desarrollo—. Entre las herramientas de implementación del EGMM destaca el papel del fortalecimiento de capacidades, mencionándose explícitamente la iniciativa MIEUX como instrumento destacado.

La evolución de MIEUX está intrínsecamente relacionada con el desarrollo de políticas y estrategias de la UE en materia de migración, pero también refleja diversos acontecimientos y tendencias globales. Mientras que durante la primera fase (2009-2011) la misión de MIEUX consistía únicamente en abordar la migración irregular, la iniciativa ha evolucionado de forma significativa con el paso de los años, no solo por lo que respecta a los temas tratados, sino también a los socios implicados, la complejidad de las intervenciones y, lo que es más importante, demostrar que el fortalecimiento de capacidades no solo debe ser de naturaleza técnica.

Migración y desarrollo

Por otra parte, con el paso de los años la expansión temática de MIEUX ha sentado la base para los objetivos de la política de desarrollo de la UE y los objetivos de desarrollo de los países socios. En 2011, el Programa para el Cambio de la UE¹² reconoció la migración en tanto que cuestión transversal para el desarrollo. Por consiguiente, MIEUX pasó a estar en buenas condiciones para contribuir al «*desarrollo del nexo entre desarrollo y migración, asistiendo a los países socios en la elaboración y mejora de sus políticas migratorias, y reforzando sus capacidades para gestionar la migración y la movilidad a través de actividades seleccionadas*». **MIEUX entró en la era de Migración y desarrollo.** MIEUX continúa siendo relevante para el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo (2017) que establece el marco de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo y promueve una mayor implicación para facilitar la migración segura, ordenada y legal, entre otras cosas a través de la implementación de políticas de migración planificadas y bien gestionadas.

Estos acontecimientos políticos dieron lugar a la modificación del cometido de MIEUX. En su segunda fase (2012-2015), MIEUX obtuvo el mandato de promover el fortalecimiento de capacidades en todos los ámbitos de la migración, pasando así gradualmente de una perspectiva de gestión de la migración a un paradigma en gobernanza de la migración. Este salto brindó a los países socios la extraordinaria oportunidad de embarcarse en procesos nacionales conducentes al establecimiento de marcos de políticas de migración holísticas o sectoriales, estructuras de coordinación interagencia, coherencia política e institucional, o cooperación con actores no gubernamentales.

Gobernanza de la migración

En 2013, la elaboración de políticas de migración pasó a ser una de las principales características de MIEUX, que ha acompañado al programa a lo largo de los años, incluso durante su tercera fase, lanzada en 2016. **MIEUX entró en la era de la elaboración de políticas de migración,** presenciando una proliferación de solicitudes orientadas a la formulación de políticas, estrategias o planes de acción, con un creciente foco en el nexo entre migración y desarrollo.¹³ Estos procesos estuvieron acompañados de la creación de redes y estructuras de gobierno sostenibles plenamente integradas. **MIEUX entró en la era de la gobernanza de la migración,** elevando y transformando así el papel del fortalecimiento de capacidades que se convirtió en un catalizador para la elaboración de políticas, la recopilación de datos, los cambios y la coordinación institucionales, así como para asociaciones nacionales, regionales e internacionales.

12 Disponible en: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/agenda-change-com2011-637-final_en. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

13 Chirita, O. (2019) «*Why develop migration policy frameworks?*» Ficha informativa. Disponible en: https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_WHY_FINAL.pdf.

Los acontecimientos ocurridos en todo el mundo también han incidido en la evolución de MIEUX. La creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD) en 2007 en tanto que plataforma para el debate internacional en materia de migración y desarrollo, favoreció la participación de agencias gubernamentales en MIEUX con respecto a temas que refuerzan el vínculo entre la migración y el desarrollo. Tras los debates celebrados al margen de las cumbres del FMMD, en 2014, por ejemplo, MIEUX registró un aumento de las solicitudes de asistencia con respecto al tema de la participación de la diáspora. Habida cuenta de que este tema estaba incluido en la agenda del FMMD, aumentó la concienciación sobre el papel crucial de la diáspora para el desarrollo, y dio lugar a solicitudes de Acciones tanto por parte de los gobiernos como de la diáspora. MIEUX se convirtió entonces en un mecanismo de «respuesta rápida» que contribuye a la implementación de recomendaciones y prácticas formuladas y compartidas en todo el mundo. De este modo, **MIEUX entró en la era de las prácticas colaborativas**, en tanto que piedra angular de la gobernanza de la migración global, creando entornos favorables para que los países intercambien y repliquen prácticas institucionales y políticas, entre otras cosas mediante la participación de expertos de países del Sur, reforzando así la cooperación triangular.

«Regionalización»

Durante la pasada década, la migración y la movilidad han despertado cada vez más interés en el plano regional. MIEUX ha colaborado con grupos de Estados u organizaciones regionales de África Occidental y Oriental, del Sudeste Asiático y LAC para respaldar sus esfuerzos de mejora de los marcos regionales de migración. Los actores regionales consideran que el fortalecimiento de capacidades representa un mecanismo indispensable para crear valor añadido, al fomentar las asociaciones y establecer políticas y prácticas (el denominado enfoque de las 3 P por sus siglas en inglés). De esta forma, **MIEUX entró en la era de la «regionalización»**, contribuyendo a la implementación de marcos regionales de migración y movilidad, así como al desarrollo de nuevas herramientas, ideas y prácticas colaborativas innovadoras que dan lugar a asociaciones, redes y a una mejor dinámica entre Estados y, por consiguiente, a una gobernanza regional de la migración más sólida.

La evolución general de MIEUX en la pasada década se origina y se ve influida por importantes acontecimientos y cambios en el plano nacional, regional y global. Del mismo modo, MIEUX incidió y desencadenó acontecimientos en el plano nacional y regional, convirtiéndose en un catalizador de transformaciones y en un nexo entre diversos actores.

Entre 2009 y 2019, una mejor gobernanza de la migración se ha convertido en una prioridad mundial derivada del imperativo de afrontar la migración de forma más efectiva, y de reforzar la cooperación bilateral, regional e internacional a través de asociaciones entre múltiples partes in-

teresadas. La migración, en tanto que fenómeno transnacional, implica a un conjunto de actores de diversos niveles y con diferentes intereses. Por consiguiente, la promoción e identificación de ideas, prácticas, enfoques y soluciones comunes y beneficiosos para la gobernanza de la migración requieren una mayor coordinación y cooperación. Para que la gobernanza de la migración sea más efectiva, ha de basarse en el desarrollo y la consolidación de asociaciones sólidas y estratificadas de forma generalizada.

El desarrollo de MIEUX ilustra cómo el fortalecimiento de capacidades fomenta y alimenta las asociaciones a través de un enfoque de cooperación «tringular entre pares» (UE-Sur-Sur). En su condición de iniciativa pionera global para el fortalecimiento de capacidades, MIEUX ha experimentado una profunda evolución, convirtiéndose en un destacado programa de intercambio de conocimiento entre pares de la UE que goza de reconocimiento mundial.

MIEUX en África Central, Oriental y Meridional

Entre 2009 y 2019, varios países de la región participaron en el desarrollo y la implementación de políticas nacionales integrales en materia de gestión de la migración, que establecen marcos transparentes para el tratamiento de los diferentes flujos migratorios, en consonancia con planes de desarrollo nacionales. Por ejemplo, MIEUX ha trabajado con Malawi y Mauricio para desarrollar políticas nacionales integrales en materia de migración que puedan servir de guía para las acciones de los gobiernos.

Un requisito previo clave para estas políticas migratorias, tal y como se concluyó durante la Mesa redonda de MIEUX para el intercambio de conocimientos regionales de 2018 celebrada en Kenia, es un sólido estudio de las tendencias migratorias, así como la recopilación de datos migratorios firmes. Algunos países socios de MIEUX de la región, como Kenia, Ruanda y el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA), han logrado grandes progresos en la revisión de su política y marcos legales en esta materia.

Gobiernos de toda África están realizando esfuerzos para formalizar sus vínculos con sus respectivas comunidades de la diáspora y para intensificar su proyección en el fomento de la inversión en competencias, tecnología y comercio, con vistas también a cumplir los ODS relacionados. A este respecto, MIEUX ha ayudado a Burundi, Malawi, la República Democrática del Congo (RDC) y Madagascar a formular políticas de participación de la diáspora orientadas a reducir los obstáculos de inversión que afrontan los miembros de la diáspora, facilitar y acelerar los procedimientos administrativos, e intensificar la comunicación de los gobiernos con su diáspora.

MIEUX en África Occidental

Una de las principales tendencias en términos de gobernanza de la migración entre 2009 y 2019 en África Occidental ha sido la formulación de políticas de migración y el desarrollo de estrategias de gestión de la migración después de que la Comisión de la Comunidad Económica de los

Estados del África Occidental (CEDEAO) aprobase en 2008 el «Enfoque común de la CEDEAO sobre migración»,¹⁴ en el que se afirma la importancia de gestionar la migración, en todas sus dimensiones, mediante políticas migratorias coherentes. MIEUX ha trabajado en varias ocasiones con gobiernos de África Occidental, tales como Benín, Costa de Marfil, Togo y, más recientemente, Ghana, para favorecer la materialización de estos debates políticos a través de Acciones centradas en el desarrollo de políticas en dos importantes ámbitos.

El primero se centra en políticas migratorias a nivel nacional, así como en sub-temáticas vinculadas a la migración a través de estrategias de migración sectoriales, como la Estrategia contra la trata de seres humanos de Costa de Marfil o, más recientemente, la Estrategia de participación de la diáspora de Ghana. El segundo se refiere a la implicación de diferentes niveles de gobernanza de la migración, del regional al local, como fue el caso de Cabo Verde cuando formuló los Planes de Acción Municipales de 2019 para la Integración de los Migrantes con la ayuda de MIEUX.

De cara al futuro, los Estados de África Occidental seguirán avanzando en esta dirección en los próximos años, y continuarán reforzando sus marcos regionales de gobernanza de la migración a través de estrategias y políticas migratorias nuevas o actualizadas, tal y como se puso de manifiesto por el compromiso de la CEDEAO de desarrollar la «*Política de Migración Regional de la CEDEAO*» y, en el plano continental, a través de la ratificación e implementación gradual del «*Protocolo de la Unión Africana del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana relativo a la Libertad de Circulación de las Personas: el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento*».

Por lo que respecta al cambio climático, muchos Estados miembros de la CEDEAO ya han desarrollado planes y programas de acción que abordan específicamente la degradación medioambiental y el cambio climático, tales como los Planes de acción nacionales para combatir la desertificación y los Programas de acción nacionales para la adaptación al cambio climático. No obstante, será necesario intensificar los esfuerzos orientados a integrar cuestiones ambientales en la elaboración de políticas migratorias, así como en otros procesos de elaboración de políticas nacionales y regionales, incluyendo aquellos relacionados con la planificación económica, la agricultura, la planificación urbana y la trashumancia.

MIEUX en Asia

La búsqueda de mejores oportunidades económicas y salarios más elevados representa un factor de impulso fundamental de la migración en toda Asia y ha sido un tema fundamental en las solicitudes de asistencia a MIEUX en la última década. Los países de origen se centran en la colocación y protección de sus trabajadores migrantes en el extranjero mediante la firma de memorandos de acuerdo con otros países, incluyendo Estados miembros de la UE, pero también informando a los potenciales migrantes sobre los riesgos y oportunidades asociados a la migra-

14 Tal y como se menciona en la publicación «*Regional Challenges of West African Migration*» de la OCDE (2009). Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/regional-challenges-of-west-african-migration_9789264056015-en#page234. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

ción, en consonancia con el ODS 8.8¹⁵ y el objetivo 3 del PMM.¹⁶ Como ejemplo de esto, Tayikistán desarrolló una hoja de ruta para la gestión de la migración laboral exterior con el apoyo de MIEUX en 2018, que podría servir como base para la nueva estrategia del país sobre migración. Por otra parte, el gobierno de Kirguistán solicitó asistencia para formular una Estrategia de comunicación en materia de migración dirigida a potenciales migrantes laborales, estudiantes, refugiados y potenciales víctimas de la trata de seres humanos, que fue adoptada mediante decreto ministerial en 2014.

Una característica típica del panorama de la migración laboral en Asia son las agencias privadas de contratación y empleo reguladas por ley y encargadas de prestar servicios a migrantes que buscan empleo en el extranjero. Sin embargo, a fin de evitar prácticas abusivas, es muy importante concienciar sobre contratación justa y ética, tal y como se prevé en el objetivo 6 del PMM,¹⁷ los derechos y las obligaciones del sector privado según convenios internacionales como el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas de 1997 (núm. 181), y la responsabilidad de las autoridades del Estado por lo que respecta a la gestión de las actividades del sector privado. En consonancia con estas necesidades, MIEUX desarrolló varias Acciones en Myanmar/Birmania, Filipinas y Tayikistán.

La explotación laboral pueda dar lugar a la trata de seres humanos. Muchos países están intentando responder a estos retos mejorando sus marcos de lucha contra la trata de seres humanos, en consonancia con el ODS 16.2¹⁸ y el objetivo 10 del PMM.¹⁹ Por ejemplo, MIEUX trabajó con los gobiernos de Myanmar/Birmania y Tailandia para aumentar las capacidades de las instituciones gubernamentales competentes y desarrollar herramientas operativas, tales como folletos y manuales sobre migración laboral y trata de seres humanos, respectivamente. En Tayikistán y Timor Oriental, MIEUX contribuyó a reforzar las capacidades de los actores gubernamentales para iniciar de forma proactiva investigaciones sobre trata de seres humanos.

MIEUX en los países de la vecindad europea

Entre 2009 y 2019, MIEUX fue testigo de la firme determinación de las autoridades asociadas de mejorar sus marcos de gobernanza de la migración, promoviendo canales de migración legal y laboral. Por ejemplo, el Ministerio del Interior de Bielorrusia solicitó asistencia a MIEUX para estudiar la experiencia de los Estados miembros de la UE en la determinación de la relevancia de los convenios internacionales sobre trabajadores migrantes y la posibilidad de ratificarlos. MIEUX también ha organizado talleres de trabajo regionales para debatir la manera de aumentar las sinergias entre los países de la Asociación Oriental en materia de movilidad y seguridad.

15 «Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios».

16 «Proporcionar información precisa y oportuna en todas las fases de la migración.»

17 «Facilitar la contratación justa y ética, y salvaguardar unas condiciones que garanticen el trabajo digno».

18 «Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños».

19 «Prevenir, combatir y erradicar la trata de seres humanos en el contexto de la migración internacional».

Otro tema que despierta una gran preocupación en la región es la lucha contra la trata de seres humanos. En Jordania, por ejemplo, el ICMPD colaboró estrechamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a través de los proyectos de MIEUX y²⁰ del JEMPAS, para desarrollar procedimientos operativos estándar reconocidos internacionalmente para la identificación y consulta de víctimas de trata. En este marco, tras una solicitud del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Jordania, MIEUX trabajó con profesionales de dos centros de asistencia de Amán para establecer principios rectores y normas comunes para las operaciones y servicios del personal que trabaja con víctimas en todo el territorio jordano. Estos principios se basaban en prácticas existentes, así como en normas y técnicas de la UE, con el fin de prestar los servicios adecuados basados en un enfoque centrado en la víctima y facilitar su reintegración en la sociedad, en Jordania o en su país de origen.

MIEUX en América Latina y el Caribe

Entre 2009 y 2019, MIEUX proporcionó asistencia a autoridades nacionales y locales de 11 países LAC, así como a tres redes regionales a través de 25 Acciones, que tuvieron lugar en su mayoría a partir de 2015.

Los elevados e imprevisibles flujos migratorios de los últimos años están poniendo a prueba las capacidades de recepción y tratamiento de países LAC en materia de protección internacional y asilo, y exigiendo cada vez más a unos servicios y estructuras ya limitados a nivel de la comunidad de acogida. Los sistemas de tramitación de solicitudes de asilo de Brasil y Perú están desbordados como consecuencia del aumento de solicitudes de ciudadanos venezolanos. En este contexto, MIEUX consiguió ayudar a la Dirección General de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Perú a mejorar la investigación de la información del país de origen, a fin de garantizar la evaluación basada en evidencias de las solicitudes de protección internacional y asilo. Por otra parte, en Brasil, MIEUX ayudó a la oficina del Defensor Público Federal a mejorar su conocimiento de técnicas para entrevistar a menores migrantes y en particular a aquellos que cruzan la frontera no acompañados.

En este contexto de desplazamiento masivo, prestar asistencia y protección a grupos vulnerables se ha convertido en una máxima prioridad para muchos países LAC, y muchas de las mejores prácticas que se han desarrollado se podrían promover y diseminar también regionalmente en los próximos años. Por ejemplo, MIEUX ayudó al gobierno de Costa Rica a revisar un protocolo operativo para el Equipo de Situaciones Migratorias Especiales (ESME), responsable de prestar apoyo integral a esta población. La nueva herramienta proporciona atención integral basada en derechos en todas las fases de la asistencia: desde la identificación hasta la posible repatriación o preparación para vivir en Costa Rica.

20 Apoyo a la Asociación de Movilidad (AM) entre la UE y el Reino Hachemí de Jordania (JEMPAS), financiado por la UE e implementado por el ICMPD entre enero de 2016 y junio de 2019.

Más allá de las consideraciones a corto plazo, y en un contexto en el que es poco probable que las situaciones políticas y económicas que provocaron desplazamientos masivos se vayan a resolver en un futuro próximo, los países de acogida demuestran cada vez más interés por las **políticas de integración**, en consonancia con el ODS 10.2 y el objetivo 16 del PMM. Una vez más, Costa Rica es un claro ejemplo, puesto que desarrolló dos Planes Nacionales de Integración con la ayuda de MIEUX y ambos reflejan la interacción entre áreas políticas y niveles de gobernanza.

Por último, en vista de la complejidad de la dinámica migratoria, será clave mejorar el **diálogo en el plano regional** y ofrecer respuestas coordinadas. Como ejemplo reciente se podría citar la asistencia de MIEUX a la presidencia ecuatoriana del FMMD en 2019 con el fin de organizar una serie de talleres de trabajo para debatir prioridades temáticas a nivel regional.

Áreas de transformación

Habida cuenta de su abultada cartera en cuatro continentes y sus más de 100 Acciones, MIEUX ha ido más allá de los clásicos intercambios de conocimientos técnicos, produciendo prácticas innovadoras basadas en contextos nacionales, estableciendo coherencia política e institucional, creando apropiación local y soluciones propias, y promoviendo las ventajas de la migración para el desarrollo humano y sostenible.

En comparación con el contexto inicial en el que se diseñó la iniciativa, los miembros del equipo de MIEUX han identificado varias áreas de transformación e innovación en la década de 2009 a 2019.



Armonización de estándares de formación

- La disponibilidad de módulos de formación armonizados de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) permite que los expertos puedan estar mejor informados sobre temas de asilo en toda la UE y puedan formar a otros en materia de normas comunes europeas. Ya hay disponibles metodologías y materiales de formación comunes para expertos en el contexto de intervenciones centradas en el intercambio internacional de conocimientos, tal y como ilustra la Acción de MIEUX en México en 2016-2018.²¹

²¹ Un ejemplo es una Acción implementada en México entre 2016 y 2018. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/93-mexico-unaccompanied-minors>.



Nuevas ubicaciones

- A comienzos de su tercera fase, creció el número de solicitudes de Estados que trataban de incorporar un componente transfronterizo y regional, y de conectar países vecinos a través del intercambio de información, especialmente en las solicitudes centradas en migración irregular y TSH, y en protección internacional. Un ejemplo de esta nueva tendencia se ilustra por una solicitud del gobierno peruano que se describe en la página 101.
- Durante la tercera fase de MIEUX (2016-2019), aumentaron las solicitudes de países graduados en materia de cooperación al desarrollo de la UE (como Brasil, México y Perú), especialmente en LAC. La cartera de esta región creció exponencialmente hasta convertirse en la segunda más importante después de África.
- Desde 2016 se ha producido un constante aumento de la participación de actores del plano local en la gobernanza y gestión de la migración. Para ver algunos ejemplos, véanse los estudios de casos de Cabo Verde (página 129) y México (página 141).
- Las zonas fronterizas no solo se han convertido en un punto de entrada, sino también en la ubicación de la asistencia de primera línea para grupos vulnerables de migrantes, tal y como se pone de manifiesto en la Acción de MIEUX sobre protección de menores migrantes en Brasil, que se describe en la página 167.



Nuevos actores

- El componente de la cooperación Sur-Sur ha crecido de forma notable, tanto en términos de selección de expertos como de prácticas de países del Sur que pueden servir de inspiración para obtener procedimientos de éxito. Un ejemplo es la Acción sobre migración y medio ambiente en África Occidental de la página 113.
- Especialmente en África, se ha implicado a un mayor número de actores del ámbito del desarrollo en la gobernanza y gestión de la migración. Por consiguiente, la mejora de la coordinación, la complementariedad y la creación de sinergias se han convertido en partes esenciales del trabajo de MIEUX en todo el continente. Un ejemplo reseñable es el desarrollo de la Política Nacional de la Diáspora en Madagascar, que se describe en la página 161.
- En LAC y los países vecinos de la UE, la existencia de academias de formación sobre migración para funcionarios públicos ha allanado el camino para una mayor aceptación desde el nivel político y para la integración de sesiones de formación y prácticas de MIEUX en el entorno institucional más amplio y en el currículo educativo, tal y como se describe en la segunda Acción de MIEUX en México, en la página 141.

- Los actores subregionales y locales —como OSC locales, actores gubernamentales locales y proveedores de servicios de primera línea— se han convertido en importantes actores a los que los gobiernos nacionales no solo tratan de consultar, sino también de integrar en un diálogo común, a fin de obtener inspiración y encontrar soluciones comunes. Cabe destacar entre otros ejemplos la Acción de Costa Rica descrita en la página 123.



Innovaciones en asistencia para el fortalecimiento de capacidades

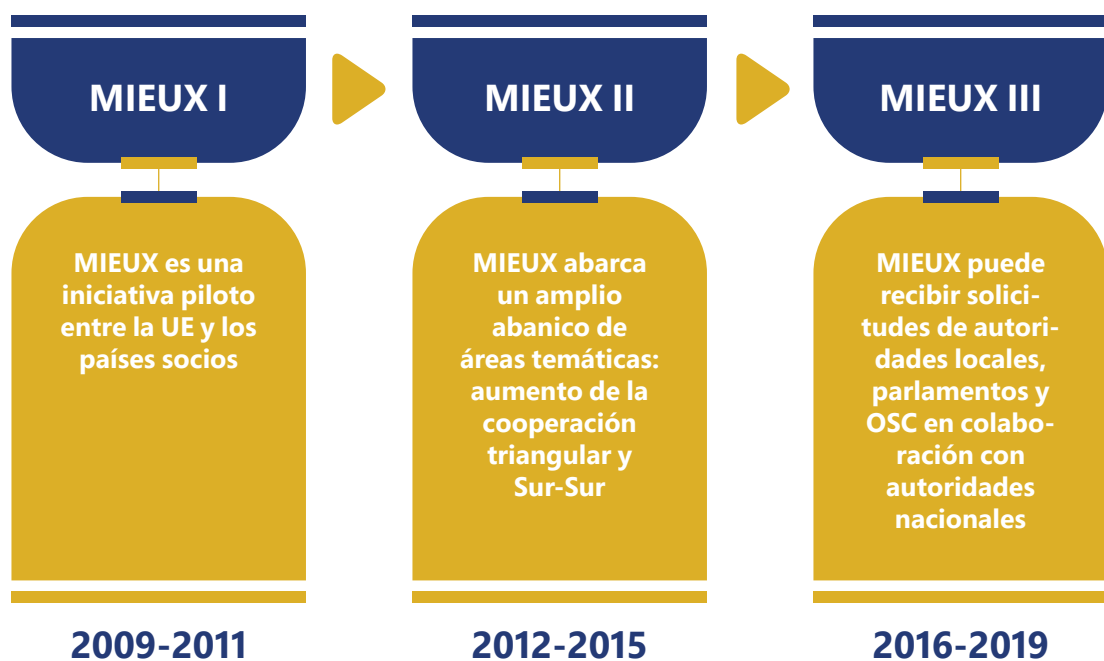
- Es importante señalar que, dado el alcance geográfico mundial del programa, calificar algo de «innovador» es altamente contextual y varía de un país a otro, y en función de la configuración institucional y de las expectativas culturales de los actores implicados.
- Las Acciones de MIEUX han evolucionado, en paralelo con el aumento de la complejidad de las solicitudes recibidas, y han pasado de consistir en una serie de talleres de trabajo sobre temas muy técnicos y *ad hoc* a combinar una secuencia lógica de actividades interconectadas en las que participan un mayor número de actores con responsabilidades en migración.
- Con respecto al suministro de formación, el equipo de MIEUX ha experimentado con método interactivos, incluyendo escenarios de la vida real, actividades grupales y simulación de situaciones prácticas. El uso de «formación en cascada», por la que se capacita a un número seleccionado de funcionarios, que posteriormente actúan como formadores de un nuevo lote de colegas, bajo la supervisión de los expertos desplegados por MIEUX, está en auge y las autoridades asociadas demuestran un mayor nivel de compromiso y responsabilización.



El tímido ascenso de las herramientas en línea

- A medida que el uso de internet y el acceso a la red móvil se expanden por todo el mundo, el uso de herramientas en línea para las consultas y los mecanismos de retroalimentación se ha convertido en una constante en las intervenciones de MIEUX. En particular, las consultas de la diáspora incorporan ahora encuestas en línea para complementar las reuniones físicas, se utilizan métodos de conferencia en línea para llegar a socios en ubicaciones de campo remotas y cada vez son más los grupos de Whatsapp® utilizados como medio para comunicarse. Sin embargo, todavía no se ha explotado todo el potencial de las herramientas informáticas, dado que las limitaciones presupuestarias y los avances tecnológicos impiden a los gobiernos reemplazar las herramientas desactualizadas con la frecuencia necesaria.

Fases de MIEUX



Cronología de MIEUX 2009-2020



MIEUX y tendencias de la migración global en 2009-2019

En la década 2009-2019 se han producido importantes cambios en la dinámica de la migración. El reconocimiento de la migración como temática importante dentro de los marcos de cooperación internacional ha provocado que los Estados estén dispuestos a invertir sus recursos en conocer y responder a este proceso complejo y estratificado. La presencia de MIEUX ha acompañado a algunos de los principales avances y tendencias en todo el mundo.

El número de migrantes en el mundo es más elevado que nunca antes: si en 2010 se estimaba que los migrantes internacionales superaban ligeramente los 220 millones, las estimaciones más recientes apuntan a 272 millones. Esto representa un aumento de casi 52 millones entre 2010 y 2017.²² Por lo que respecta a la distribución geográfica, Asia y Europa acogen a la mayor parte de los migrantes internacionales, seguidos de América del Norte y África.

Es en los países en desarrollo donde los cambios son más llamativos. Entre 2010 y 2017, se produjo un incremento de los migrantes internacionales de 22 millones, es decir un 25% más en comparación con los datos de existencias previos, y una cifra más elevada que la que registran países más desarrollados. África ha experimentado el mayor crecimiento (+44%), seguida de Asia (+20%) y LAC (+15%). Con estas cifras, el Sur global está asumiendo un papel cada vez más dominante en el tránsito y destino de importantes flujos migratorios.

²² Los datos de esta sección pertenecen al conjunto de datos de existencias sobre migrantes internacionales del Departamento de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES). Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

Esta cambiante situación, que implica un giro hacia una realidad en la que un país puede ser de origen, tránsito y destino al mismo tiempo, también conlleva nuevos retos y responsabilidades urgentes en términos de gestión y gobernanza de la migración, a lo que muchos países socios han respondido fortaleciendo sus capacidades, sea a nivel del gobierno, de las instituciones o de las competencias profesionales del personal. En este contexto, la asistencia técnica a demanda y a la medida prestada por MIEUX es más relevante que nunca.



Gobernanza internacional de la migración

En la década de 2009-2019 se produjeron importantes acontecimientos en materia de gobernanza global de la migración. Creado solo dos años antes (en 2007), bajo el impulso del primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo celebrado en Nueva York en 2006,²³ el FMMD no solo ha trabajado para poner de relieve el vínculo existente entre migración y desarrollo, sino que también ha permitido generalmente que las cuestiones migratorias sean objeto de debate en un marco multilateral y que se promueva entre todas las partes interesadas el intercambio de buenas prácticas sobre múltiples aspectos de la migración.

A comienzos de 2019, con ocasión de la presidencia ecuatoriana del FMMD, MIEUX recibió una solicitud del gobierno de Ecuador para que asistiese a la presidencia en la organización, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de una serie de talleres de trabajo regionales relacionados con las prioridades temáticas de la presidencia. Los resultados de estos talleres de trabajo se presentaron en los documentos de referencia de la XII Cumbre del FMMD en Ecuador. Por otra parte, MIEUX también respaldó la publicación de un libro testimonial²⁴ en el que se hace un seguimiento de la evolución y el impacto del foro en las palabras de las 12 presidencias que participaron en su elaboración.

Por otra parte, la **Agenda 2030** presentada en 2015 también ha puesto de manifiesto la importancia de trabajar en materia de migración para conseguir objetivos de desarrollo a largo plazo.²⁵ En particular, el objetivo 10.7 («Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas») ha incluido la migración como parte de la agenda. Otros ob-

23 A. Betts y L. Kainz, «*The history of global migration governance*», Centro de Estudios sobre Refugiados, Serie de Documentos de Trabajo núm. 122, julio de 2017, pág. 5.

24 Bingham, J. (2019) «*Engine. Exchange and Action: The Global Forum on Migration And Development And The 2019 Pivot To Practice*». Disponible en: <https://www.gfmd.org/gfmd-2019-publication-engine-exchange-and-action-global-forum-migration-and-development-and-2019>. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

25 Para obtener un análisis del vínculo existente entre el conjunto de objetivos anterior, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la migración, véase: Erica Usher, «*The Millenium Development Goals and Migration*», Serie de Estudios de la OIM sobre Migración núm. 20, Ginebra, 2005. Disponible en línea en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs20.pdf>. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020]. Para obtener un análisis exhaustivo del vínculo existente entre los ODS y la migración, véase: Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), «*Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*», Londres, septiembre de 2018. Disponible en línea en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12422.pdf>. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

jetivos se han centrado en muchas áreas específicas relacionadas, por ejemplo, con la trata,²⁶ las remesas,²⁷ los derechos de los trabajadores migrantes²⁸ y los datos de migración,²⁹ y han sido reconocidos como cuestiones transversales que pueden contribuir a un gran número de objetivos y a sus correspondientes metas. MIEUX ha contribuido a la integración de la migración en planes nacionales de desarrollo en varios casos de asistencia a países que solicitaron Acciones en el ámbito del desarrollo de políticas. En la página 81 se recoge una tabla de información resumida y en la página 129 un estudio de caso sobre Mauricio.

La gobernanza de la migración en el plano regional también ha experimentado un crecimiento exponencial en la última década, en la que una serie de diálogos sobre migración regional entre la UE y países socios, incluyendo los Procesos de Rabat y Jartum,³⁰ adquirieron un papel más prominente en la agenda de los responsables políticos. Varias intervenciones de MIEUX han respaldado directamente a organizaciones regionales de todo el mundo, desde África y Asia hasta LAC, y también han contribuido al logro de importantes objetivos prioritarios regionales. Entre los ejemplos de estas intervenciones se encuentran la asistencia para el desarrollo de estrategias y políticas migratorias en diversos países de África Occidental, en consonancia con el «Enfoque Común de la CEDEAO sobre migración», por el que se invita a los Estados de la CEDEAO a establecer «un sistema para el seguimiento de la migración y las políticas migratorias» y a armonizar las políticas de Migración y desarrollo.³¹ Destacan asimismo las numerosas intervenciones realizadas para abordar la TSH y la migración laboral en el Sudeste Asiático, de conformidad con las Declaraciones de la ASEAN contra la trata de seres humanos (2004) y sobre la protección de los trabajadores migrantes (2007).

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, y especialmente el PMM de 2018, han solicitado una mayor cooperación internacional en materia de migración, especialmente a través de un mecanismo de desarrollo de capacidad «que ayude a todos los Estados a cumplir los compromisos que se recogen en este Pacto Mundial».³² MIEUX está en buena disposición para compartir lecciones aprendidas y conocimientos técnicos con los actores más relevantes responsables de las funciones operativas del nuevo mecanismo.

26 Por ejemplo, objetivo 5.2: «Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación»; objetivo 8.7: «Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas»; objetivo 16.2: «Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños».

27 Objetivo 10.C: «Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%».

28 Objetivo 8.8: «Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios».

29 Objetivo 17.18: «Para 2020, mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales».

30 Obtenga más información sobre la participación del ICMPD en diversos diálogos sobre migración en el sitio web del Centro: <https://www.icmpd.org/our-work/migration-dialogues/>. [Acceso: jueves, 20 de agosto de 2020].

31 *Ibid.*, pág. 8.

32 Objetivo 23.d.



Migración irregular

La migración irregular se considera hoy en día como uno de los obstáculos más importantes para el ejercicio efectivo de la autoridad de los Estados en las fronteras nacionales y para el bienestar y la dignidad de los migrantes. Sin embargo, debido a su propia naturaleza, resulta extremadamente difícil que los Estados u otras organizaciones especializadas cuantifiquen el alcance del fenómeno.

En el presente, la lucha contra la migración irregular sigue representando un reto fundamental en todo el mundo y, en muchos casos, se encuentra en el centro del debate público. Sin embargo, para muchos países de todo el mundo, la gestión de las fronteras sigue representando un reto técnico relacionado con un esfuerzo general de ejercicio efectivo de la autoridad del Estado sobre el territorio soberano. Por otra parte, en muchos casos la presión sobre las fronteras y el aumento de los flujos migratorios irregulares han estado estrechamente asociados a crisis humanitarias en otros países, por lo que requieren una respuesta más amplia basada en una gobernanza general reforzada de la migración en todas sus dimensiones, desde la protección internacional hasta la gestión de las fronteras.

La iniciativa MIEUX, plenamente comprometida con un enfoque de múltiples partes interesadas, y a fin de afrontar el reto de abordar los movimientos migratorios irregulares de forma holística, respetando al mismo tiempo un enfoque basado en los derechos humanos, ha colaborado con organizaciones regionales, autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras y la inmigración y OSC. Desde 2009, 41 de las 109 Acciones completadas se han centrado en esta área temática y han prestado asistencia en los siguientes ámbitos.

- Formación sobre gestión de fronteras y legislación sobre seguridad de los documentos.
- Diálogo y cooperación en el plano nacional y transnacional en materia de migración irregular y tráfico ilegal.
- Desarrollo de estrategias nacionales sobre gestión de las fronteras.
- Desarrollo de currículos de formación sobre migración irregular, tráfico ilegal y gestión de la libre circulación de las personas.
- Desarrollo de capacidad o asistencia en la elaboración de POE en materia de retorno, readmisión y reintegración.
- Desarrollo y gestión de estrategias de comunicación o iniciativas de sensibilización acerca de los riesgos asociados a la migración irregular.



Trata de seres humanos

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), por lo que respecta a la TSH, el número de víctimas detectado en los últimos años y registrado en la última década ha aumentado, desde algo más de 18.000 a más de 25.000 personas. Según la ONUDD, «*Estos aumentos pueden ser el resultado de una mayor capacidad nacional para detectar, registrar y*

reportar datos, o el resultado de un aumento de la ocurrencia de la trata». Con independencia de la causa de este aumento, la trata sigue siendo motivo de gran preocupación en todo el mundo, en particular para las mujeres y niñas, que representaron el 49% y 23% de las víctimas, respectivamente, en 2016.³³

Los datos recientes han puesto de manifiesto que la trata de personas para fines de explotación laboral está más extendida de lo que anteriormente se pensaba, también entre las mujeres. También se han reportado otros fines en todo el mundo, tales como la extracción de órganos, la criminalidad y la mendicidad forzadas o la pornografía. En particular, los migrantes y las personas desplazadas se encuentran entre los más vulnerables a la trata, y las diferentes formas de explotación y trata son a menudo delitos transfronterizos, que en ocasiones conectan países lejanos ubicados en diferentes regiones del globo. Preocupa principalmente la situación de los migrantes que son víctimas de redes de explotación mientras se encuentran en ruta, tal y como se analiza en el estudio de investigación del ICMPD «*Trafficking along Migration Routes to Europe*» en 2018.³⁴

En la última década muchos países se han comprometido a mejorar su capacidad para combatir la trata, entre otras cosas para responder a obligaciones internacionales derivadas de la ratificación del Protocolo de Palermo que cuenta en estos momentos con 174 países signatarios.

Desde 2009, 27 de las 109 Acciones de MIEUX completadas (es decir, el 25%) han tenido un componente de TSH. Utilizando el conocido como Enfoque de las 4 P por sus siglas en inglés (Prevención, Protección, Enjuiciamiento y Asociación) como referencia, MIEUX ha trabajado en diversos temas, con diferentes herramientas y metodologías:

- Fomentando el desarrollo y la validación de estrategias nacionales específicas y legislación sobre trata de seres humanos.
- Facilitando el desarrollo de capacidad con respecto a cuestiones de lucha contra la trata de seres humanos en general y su relación con la migración irregular y el tráfico ilegal, la investigación y el enjuiciamiento de casos de trata de seres humanos, el seguimiento y la evaluación, y la protección de las víctimas.
- Ayudando a la elaboración y validación de procedimientos operativos estandarizados, por ejemplo, para centros de asistencia para víctimas o mecanismos de consulta.
- Creando e implementando campañas de sensibilización sobre trata de seres humanos y reclutamiento ilegal.
- Ayudando al desarrollo de materiales informativos, por ejemplo sobre trata de menores, afrontando la trata desde una perspectiva de género, y al suministro de asistencia psicológica para víctimas.

➔ Lea los estudios de casos de las páginas 95 - 170.

33 Informe Mundial sobre la Trata de Personas de 2018 de la ONUDD (publicación de las Naciones Unidas, núm. venta E.19.IV.2).

34 Visite la página web del ICMPD si desea obtener más información sobre el estudio financiado por la UE «*Trafficking along Migration Routes (TRAM): Identification and Integration of Victims of Trafficking among Vulnerable Groups and Unaccompanied Children*» <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/programmes/anti-trafficking-programme/ongoing-projects/>.



Migración laboral

En sus estimaciones más recientes,³⁵ la OIT hace referencia a 164 millones de trabajadores migrantes en todo el mundo en 2017, lo que representa un incremento del 9,3%, o 1,4 millones más en un periodo de cuatro años.³⁶ En términos de distribución geográfica la situación se ha mantenido sustancialmente sin cambios, ya que los flujos de migración laboral continúan dirigiéndose principalmente a países de renta alta donde las oportunidades de empleo son mayores. En 2017 entre las principales regiones de destino de los trabajadores migrantes se encontraban Europa (+0,20% en comparación con 2013), América del Norte (-1,70%) y Estados Árabes (+2,30%), donde la proporción de trabajadores migrantes en comparación con la cifra total de trabajadores es la más abultada (40%, con 20,6% para América del Norte y 17,8% para Europa Septentrional, Meridional y Occidental).

Con independencia de la actual búsqueda mundial de «talento» y de la creciente atención que se presta a los sistemas basados en puntos, los trabajadores migrantes a menudo se ven atrapados en empleos poco cualificados y formas vulnerables de empleo, con remuneraciones arbitrarias y normativas laxas,³⁷ y a menudo son objeto de graves violaciones de derechos humanos. Un informe publicado en 2017 por la OIT sobre migración laboral en el Sudeste Asiático reveló que más de la mitad de todos los trabajadores migrantes encuestados habían sufrido abusos de sus derechos laborales.³⁸ En LAC, la OIT puso de manifiesto algunos problemas comunes que afrontan los trabajadores migrantes: bajos salarios, entornos laborales peligrosos, impago de salarios, cobertura desigual de la protección social y, en muchos casos, condiciones de trabajo abusivas y de explotación.³⁹ Al mismo tiempo, en un reciente Documento de posición sobre migración laboral, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) reveló una ausencia total de claridad por lo que respecta a la gobernanza de la migración en todo el mundo, que dificulta «*que las empresas recluten las competencias necesarias y que los migrantes desarrollen sus carreras profesionales y ayuden a sus familias*».⁴⁰

Desde el comienzo de la segunda fase de MIEUX en 2011, 12 Acciones se han centrado en la migración laboral en África, Asia, los países vecinos de la UE y LAC, trabajando con ministerios de trabajo y empleo, agencias nacionales de empleo, autoridades de datos, encargados de asuntos laborales y agencias de contratación privadas. El abanico de temas cubiertos en las actividades

35 Organización Internacional del Trabajo, «*ILO Global Estimates on International Migrant Workers*», Ginebra, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

36 La última estimación disponible de ONU DAES situaba el número de trabajadores migrantes en todo el mundo en 150 millones en el año 2013.

37 Richard Mallett, «*Decent work, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*», Instituto de Desarrollo de Ultramar, septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.odi.org/publications/11193-decent-work-migration-and-2030-agenda-sustainable-development>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

38 Benjamin Harkins; Daniel Lindgren; Tarinee Suravoranon (2017), «*Risks and rewards: Outcomes of labour migration in South-East Asia*». Disponible en: https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_613815/lang--en/index.htm. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

39 «*Labour migration in Latin America and the Caribbean. Diagnosis, Strategy and ILO's work in the Region. (Informes técnicos de la OIT, 2016/2)*». Disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_548185/lang--en/index.htm. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

40 OIE, «*IOE Position Paper on labour migration*», Ginebra, diciembre de 2018, págs. 1-2. Disponible en: <https://gfmdbusinessmechanism.org/wp-content/uploads/2019/11/20181205IOE-Position-Paper-on-labour-migration-FINAL.pdf>

de desarrollo de capacidad abarcó desde normas internacionales e instrumentos legales para la gestión de datos sobre migración laboral, hasta derechos humanos y protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, y campañas de sensibilización.

Por otra parte, MIEUX ha ayudado a las autoridades asociadas solicitantes a desarrollar un amplio conjunto de materiales:

- Directrices y manuales sobre gestión de la migración laboral.
- Hojas de ruta para la gestión de la migración laboral.
- Planes de acción sobre prevención de la explotación laboral/trata para los fines de la protección de los trabajadores migrantes.
- Campañas y estrategias de sensibilización sobre canales de migración legal y riesgos de la migración irregular, así como contratación ética.
- Valoraciones de impacto/estudios de viabilidad sobre convenios de migración laboral e instrumentos de derechos humanos.
- Asistencia en el diálogo regional y la cooperación en materia de diversas cuestiones de la migración laboral, incluyendo la implementación y operacionalización de Sistemas de Información sobre el Mercado Laboral (SIML).

→ Descubra cómo MIEUX respaldó una hoja de ruta para una mejor protección de los trabajadores migrantes en Bielorrusia y el extranjero, en la página 129.



Protección internacional y asilo

El número de refugiados ha aumentado de forma radical en la última década. En 2018 la cifra mundial aumentó más del doble respecto de las estimaciones de 2009 (casi 26 millones en 2019 frente a algo más de 10 millones en 2009).⁴¹ Algunos de los refugiados registrados en 2018 procedían de países que llevaban en crisis más de una década (como Afganistán, Irak y Somalia). Además, en la década de 2009-2019 también comenzaron nuevas y dramáticas crisis en Myanmar, Siria y Venezuela.

La crisis siria causó estragos en la población local: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que, desde el comienzo de la guerra, 5,6 millones de personas han huido de Siria,⁴² buscando la seguridad en otro país. Muchos de ellos han buscado refugio en países vecinos, como Jordania y Líbano. Sin embargo, otros muchos también han intentado obtener protección en países más remotos. En 2014 el número de refugiados en Europa comenzó a aumentar radicalmente (más de tres millones, cuando la cifra no alcanzaba los dos millones hasta 2013) y muchos de ellos llegaron a las fronteras europeas a través de las rutas del Mediterráneo oriental y los Balcanes.

41 Página web de ACNUR «*Figures at a Glance*» (actualizada el 19 de junio de 2019). Disponible en: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

42 Página web de ACNUR sobre la emergencia de Siria (2019). Disponible en: <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

A la conclusión de la década, se desencadenó una nueva crisis humanitaria en Venezuela. Para finales de 2019, casi cinco millones de venezolanos habían abandonado sus hogares en lo que ACNUR denomina «*el mayor éxodo de la historia reciente de la región y una de las mayores crisis de desplazamiento del mundo*».43 Países vecinos como Brasil y Colombia, pero también Ecuador o Perú, son el destino de la mayoría de los desplazados.44

Enfrentados a crisis humanitarias que han sometido a sus sistemas a una gran presión, algunos países han tenido que reforzar sus mecanismos institucionales de protección, centrándose en la protección de las categorías de migrantes vulnerables. Este es el caso de México, que se ha enfrentado a un aumento de las cifras de desplazados procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, o retornados de los Estados Unidos de América (EE. UU.); o Perú, uno de los países más afectados por el aumento de desplazados como consecuencia de la crisis de Venezuela.

En respuesta a estos acontecimientos, MIEUX recibió solicitudes de Brasil y Perú en 2018, quienes trataban de reforzar sus capacidades para hacer frente a los enormes flujos de ciudadanos procedentes de Venezuela, prestando especial atención a grupos vulnerables, como los menores migrantes.

→ Consulte los estudios de casos de las páginas 167 y 101.

En general, desde 2011 MIEUX ha implementado siete Acciones en materia de protección internacional y asilo, trabajando en importantes temas como:

- Respaldo la revisión y actualización de la legislación de asilo y de los protocolos interinstitucionales relacionados con la asistencia en situaciones de migración especiales.
- Fomentar el fortalecimiento de capacidades con respecto a:
 - Mapeo de flujos de refugiados y solicitantes de asilo
 - Gestión de flujos migratorios heterogéneos
 - Acceso al procedimiento de asilo
 - Fundamentos para el asilo o la protección subsidiaria
 - Técnicas de entrevista y procedimientos para solicitantes, prestando especial atención a los menores y otras personas vulnerables
 - Gestión de las vulnerabilidades
 - Valoración de pruebas
 - Re(integración) de migrantes
 - Gestión de fronteras y protección internacional
 - Certificación de competencias profesionales
 - Sesiones de intercambio de información sobre el Sistema Europeo Común de Asilo

43 ACNUR, «*Global Trends Forced Displacement in 2018*», 20 de junio de 2019, pág. 24. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

44 Ibid. No todos estos desplazados se convierten necesariamente en solicitantes de asilo. Tal y como explica ACNUR: «*Se estima que los países de América Latina concedieron un millón de permisos de residencia y otras formas de estancia legal a los venezolanos para finales de 2018, lo que les permite acceder a algunos servicios básicos. Sin embargo, en la mayoría de los países un número considerable de venezolanos podrían estar en una situación irregular, con lo que quedan expuestos a ser víctimas de la explotación y el abuso.* Ibid., pág. 24.



Migración y desarrollo

Temas como la participación de la diáspora, la fuga de cerebros, la integración de la migración en el desarrollo y la coherencia de las políticas han sido objeto de debate en el marco del tema general de migración y desarrollo.⁴⁵ La migración está interrelacionada con objetivos estratégicos más amplios y se ha reconocido que contribuye al desarrollo en un contexto de principios de buena gobernanza y si está respaldada por el respeto y la promoción de enfoques basados en derechos.

Concretamente, cuando el cometido de MIEUX se amplió en su segunda fase para incluir los cuatro pilares del EGMM y entró en «**la era de Migración y desarrollo**», el programa respaldó 15 Acciones que vinculaban la migración y el desarrollo en el contexto de la formulación de políticas, centrándose en marcos de políticas migratorias en general o en estrategias sectoriales. La sección «Principales áreas de trabajo de MIEUX 2009-2019», en las páginas 79 - 94, ofrece información más detallada.

Por lo que respecta a la participación de la diáspora, el interés por la contribución de las diásporas al desarrollo de sus países de origen no es nada nuevo y lleva en el foco de académicos y responsables políticos mucho antes de 2009. Desde 2011 MIEUX ha ayudado a varios países, especialmente de África, a interactuar con sus diásporas y a aprovechar su potencial de desarrollo, por ejemplo, en:

- El desarrollo y la validación de políticas nacionales sobre Migración y desarrollo y de estrategias de participación de la diáspora, en Burundi, Costa de Marfil, RDC, Ghana, Madagascar, Malawi, Mauricio y Togo.
- El intercambio de información y el fortalecimiento de capacidades por lo que respecta, entre otras cosas, a metodologías y cuestiones sobre migración y desarrollo en general, mapeos de la diáspora, remesas, estrategias de divulgación y asuntos consulares.
- El apoyo en la organización de consultas con las comunidades de la diáspora en el extranjero.

⁴⁵ Para obtener un resumen de las teorías y debates en materia de migración y desarrollo, véase De Haas, H. (2010) «*Migration and Development: A Theoretical Perspective*», *International Migration Review* Vol. 44 Núm. 1, páginas 227-264. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

Sección III

MIEUX en Acción



Explorar el concepto de prácticas en MIEUX

En el complejo y cambiante ámbito de la migración, los profesionales anhelan aprender de las experiencias prácticas de los demás a través de un modelo de intercambio de información entre pares. Sin embargo, la búsqueda de «buenas» prácticas implica diversos retos metodológicos, especialmente en contextos multiculturales.

Bajo la premisa del «intercambio de conocimientos», se espera que la puesta en común de experiencias y prácticas en la cooperación internacional promueva la cooperación interinstitucional y refuerce las relaciones bilaterales e internacionales, al tiempo que proporciona un marco familiar para que las instituciones se reconozcan en la gestión diaria de un nuevo proyecto. Fomentado por importantes actores en materia de desarrollo como la ONU,⁴⁶ el Banco Mundial, la OCDE⁴⁷ y la UE, así como por iniciativas como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo,⁴⁸ el intercambio de conocimientos se considera una herramienta de peso.

El crecimiento del sector del desarrollo y la participación de un abanico cada vez más amplio de actores en este campo ha generado un enorme conjunto de experiencias en desarrollo. Esta abundancia de experiencias sitúa en un primer plano el intercambio de conocimientos en contextos específicos. Por intercambio de conocimientos se entiende la puesta en común entre pares de información y experiencias que su proveedor considera buenas prácticas, y que pueden ser adaptados y asimilados por los receptores para reforzar su propia capacidad. En tanto que herramienta de transmisión multidireccional de experiencias, el intercambio de conocimientos complementa a la asistencia financiera y técnica.

46 «Sharing Best Practices of International Development through Global South-South Development Expo». Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org/2018/04/10/sharing-best-practices-of-international-development-through-global-south-south-development-expo/>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

47 (2009) «Scaling up Knowledge sharing for Development: A Working Paper for the G-20 Development Working Group, Pillar 9», pág. 5. Disponible en: <https://www.oecd.org/summits/cannes/Scaling-Up-Knowledge-sharing-for-Development.pdf>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

48 <https://knowledge.effectivecooperation.org/>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

La hipótesis principal es que las buenas prácticas pueden inspirar a las autoridades públicas para que repliquen ejemplos prósperos de lo que otras administraciones han hecho con anterioridad. Tal y como menciona un Documento de trabajo del G20⁴⁹, los profesionales anhelan aprender de las experiencias prácticas de los demás a través de un modelo de intercambio de información entre pares. Por consiguiente, se apuesta por enfoques de aprender «practicando» y de los demás, en detrimento de otros más teóricos.

El modelo de cooperación de MIEUX se basa en gran medida en el intercambio de prácticas y experiencias de la UE, así como en la actuación en calidad de intermediario de conocimientos entre la UE y los países socios, al tiempo que promueve la cooperación triangular y Sur-Sur.

Evitar duplicaciones y «reinventar la rueda» se consideran las principales ventajas. Sin embargo, son varios los académicos que ponen en duda la validez del intercambio de las mejores prácticas, aduciendo motivos de ausencia de reproducibilidad y seguimiento.⁵⁰ Esto plantea un reto cuando se combina con la mencionada dificultad para valorar el impacto del fortalecimiento de capacidades más allá del plano individual.

La importancia de las prácticas para los profesionales de la migración y para los gobiernos

La gobernanza de la migración global genera y predica prácticas probadas, establecidas y replicadas por otras partes implicadas. Para conseguir una gobernanza mejor y más flexible se requiere la constante creación y aplicación de prácticas que un amplio abanico de partes interesadas sugieren, adoptan, intercambian, adaptan y prueban permanentemente. Las prácticas, en tanto que enfoque para el desarrollo de procesos específicos o para la adopción de resultados, representan una solución para una cuestión emergente, urgente o consolidada, o bien una modalidad para emprender acciones muy necesarias orientadas a los resultados.

En el ámbito de la migración, la evolución del papel de las prácticas está correlacionada con el avance y desarrollo de la gobernanza de la migración global, y tiene una fuerte conexión y explicación institucional. En 2006, el señor Kofi Annan, antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, en el primer Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, propuso la idea de crear un foro consultivo global en materia de Migración y desarrollo. En aquellos tiempos, gobiernos y agencias internacionales de todo el mundo probaban algunas prácticas de manera fragmentada, pero era nece-

49 Ibid.

50 Véase OCDE (2008): «*Synthesis Study on Best Practices and Innovative Approaches to Capacity Development in Low-Income African Countries*», páginas 23–29. Jennings (2007). «*Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?*» Booth (2017).

sario entenderlas y adaptarlas de forma más generalizada, y explorar marcos más cooperativos.⁵¹ Partiendo de esta idea se creó el FMMD con el objetivo, entre otras muchas cosas, de «intercambiar buenas prácticas y experiencias, que se puedan reproducir o adaptar en otras circunstancias, a fin de maximizar las ventajas para el desarrollo de la migración y los flujos migratorios».

El PMM, adoptado en 2018, refuerza asimismo la gobernanza de la migración global, al proponer un conjunto de objetivos en paralelo con «una serie de acciones que se consideran instrumentos políticos relevantes y mejores prácticas». El cumplimiento de los 23 objetivos del PMM se basa en estas acciones y prácticas para «lograr una migración segura, ordenada y regular a lo largo de todo el ciclo migratorio».

En ausencia de una definición o una interpretación universal de «*práctica en el ámbito de la migración, resulta útil analizar la importancia de prácticas en migración a través de un enfoque institucional basado en la bibliografía existente sobre la movilidad de las políticas*».⁵² La teoría de la movilidad de las políticas públicas se basa en conceptos de «difusión» elaborados por las ciencias políticas, las relaciones internacionales y la sociología política. La investigación sobre la difusión de políticas realiza un seguimiento del proceso de convergencia política, que empieza con la elaboración de políticas por parte de diversos actores que también diseñan y promueven «modelos» de políticas y «mejores prácticas». También analiza las modalidades de «difusión» a través de las que se desplazan y transfieren entre países los modelos de políticas, así como la proliferación de políticas estándar y cómo se «racionalizan» en términos de estrategia e identidad institucional. Por consiguiente, algunas prácticas emergentes (o prometedoras) se convierten progresivamente en normas (buenas o mejores prácticas) que las instituciones intercambian, adoptan y aplican también a través de plataformas regionales o internacionales para el diálogo y la cooperación.

Tal y como se expresó en una publicación reciente lanzada con la colaboración de MIEUX bajo la presidencia ecuatoriana de 2019 del FMMD,⁵³ que traza convenientemente la evolución de la gobernanza de la migración global, la comunidad internacional de profesionales y gobiernos busca soluciones orientadas a la acción para apremiantes retos en el campo de la migración. La complejidad de establecer mecanismos operativos de cooperación horizontal y vertical, y enfoques para el conjunto de la sociedad, está impulsando a los actores institucionales responsables en materia de migración a encontrar inspiración en lo que otros han hecho con anterioridad. La búsqueda de prácticas, que dio lugar a la esencial Plataforma para Asociaciones del FMMD,⁵⁴ encuentra un nuevo propósito en la implementación de los objetivos del PMM y de los objetivos y metas de los ODS. Como descubrió MIEUX durante la última década y en las Mesas redondas para el intercambio de conocimientos de 2018, los gobiernos de todo el mundo buscan inspiración en las prácticas de sus homólogos.

51 <https://gfm.org/process/background>. [Acceso: sábado, 22 de agosto de 2020].

52 Alan Gamlen, «Human Geopolitics – States, Emigrants and the Rise of Diaspora Institutions», Oxford University Press, 2019.

53 Bingham, J. *et al* (2019) *Op cit.* Disponible en: <https://gfm.org/docs/ecuador-2019>. [Acceso: 24 de agosto de 2020].

54 Disponible para consulta en <https://www.gfm.org/pfp>. [Acceso: 24 de agosto de 2020].

«Todas las buenas prácticas y ejemplos inspiradores representan grandes lecciones que nos ayudan a descubrir la mejor solución para nuestro contexto, pero no necesariamente un modelo a seguir a ciegas...»

Carmem Barros Furtado

*Directora de la Dirección General de Inmigración
Ministerio de Familia e Inclusión Social*



MIEUX como centro de información

MIEUX se basa en el supuesto de que la puesta en común de prácticas representa un mecanismo efectivo para promover la cooperación internacional en materia de migración entre la UE y los países socios. Tras 10 años de implementación, el equipo de MIEUX quería conocer mejor su impacto a más largo plazo en los tres niveles de fortalecimiento de capacidades. Este ejercicio se realizó en tres vertientes de análisis entre 2017 y 2019.



DESTACADO

- En primer lugar, los miembros del equipo de MIEUX seleccionaron internamente 10 características definitorias que representarían buenas prácticas logradas en el contexto de una Acción de MIEUX. Estas se describen en la tabla siguiente.
- En segundo lugar, en el transcurso de 2018, y en colaboración con los participantes que asistieron a una serie de cuatro Mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos, muchos de los cuales eran puntos focales de países que habían solicitado asistencia a MIEUX en una o varias ocasiones, MIEUX exploró cuestiones de impacto, relevancia y resultados para averiguar lo que se podría considerar buenas prácticas. Las conclusiones apuntaron a una ausencia de definición sobre lo que constituye buenas prácticas, aunque se observó un amplio consenso con respecto a los beneficios del intercambio de conocimientos y al amplio impacto que puede tener en el plano individual, organizativo y ambiental. Estos se resumen en las páginas 71 - 75.
- En tercer lugar, y con el objeto de complementar estas conclusiones, el equipo también encargó a una agencia de evaluación externa el análisis del impacto del fortalecimiento de capacidades, revisando las herramientas de MIEUX para el seguimiento y la evaluación, y realizando una serie de visitas a cinco países socios en 2019 con el fin de averiguar los resultados de sus Acciones. Las principales conclusiones se exponen en las páginas 77 - 78.

PRIMERA VERTIENTE DE ANÁLISIS: REFLEXIÓN INTERNA

El equipo de MIEUX revisó su cartera de más de 100 Acciones implementadas en la década anterior con el fin de seleccionar conjuntamente una serie de «factores de éxito» o características comunes que dieron lugar a productos, resultados y efectos positivos. De esta exploración inicial surgió la lista de 10 características detalladas en la tabla.

10 características de la buena práctica en las Acciones de MIEUX

Apropiación	La lógica que sustenta todas Acciones de MIEUX es que la autoridad asociada que solicita la asistencia se apropie del proceso, de los productos y resultados de cada intervención.
Innovación	Cada Acción debe ofrecer margen para la innovación, a fin de estimular nuevas formas de pensar y operar.
Replicación	Cada Acción debe ofrecer inspiración en forma de prácticas que la autoridad asociada pueda replicar, al tiempo que las adapta al contexto local.
Orientación a los resultados	Cada Acción debe tratar de producir resultados tangibles más allá del marco temporal asignado a la intervención. Esto está relacionado con la cuestión más amplia de la sostenibilidad.
Ratificación	Cada Acción debe ser ratificada por los responsables de la institución que solicita asistencia a MIEUX.
Integración	Cada Acción debe estar integrada en un marco más amplio de fortalecimiento de capacidades o, dependiendo del caso, integrada en planes nacionales de desarrollo.
Conocimientos técnicos	Cada Acción debe ofrecer acceso a la autoridad asociada a los mejores y más relevantes conocimientos técnicos obtenidos (principalmente) de administraciones públicas de Estados miembros de la UE.
Complementariedad y sinergia	Cada Acción debe tener en cuenta a los demás actores en materia de migración y desarrollo que operan en el país asociado, y tratar de complementar su trabajo y en sinergia con estos.
Proporcionar valor añadido de la UE	Cada Acción debe estar armonizada con los intereses estratégicos y objetivos generales de la cooperación para el desarrollo de la UE y la dimensión exterior de la migración.
Catalizador	Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias.

SEGUNDA VERTIENTE DE ANÁLISIS: PARTES INTERESADAS

Durante 2018, además de la reflexión interna realizada por el equipo de MIEUX, y conjuntamente con los participantes que asistieron a una serie de cuatro Mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos, principalmente puntos focales de países que habían solicitado asistencia a MIEUX en una o varias ocasiones, MIEUX exploró que significaban los conceptos de práctica y buena práctica para las autoridades asociadas.

Durante 2018 se celebraron cuatro Mesas redondas entre socios en Bangkok, Ciudad de México, Nairobi y Cotonú. El propósito de los eventos era doble. En primer lugar, reunir a los puntos focales de países socios de cada una de las regiones para reflexionar colectivamente sobre los logros a los que MIEUX había contribuido durante su primera década de existencia. En segundo lugar, analizar las buenas prácticas que MIEUX ha ayudado a establecer durante sus diez años de intervenciones. En estos eventos, MIEUX propuso a los participantes un debate sobre las definiciones actuales de las prácticas y su función en el desarrollo de conocimientos sobre la gestión de la migración y la gobernanza.

Esto fue innovador debido a tres elementos clave.

1. Era la primera vez que autoridades asociadas de MIEUX de la misma región interactuaban fuera del ámbito de una Acción concreta, lo que permitió a MIEUX obtener una visión general de sus logros en la región.
2. Era la primera vez que MIEUX reflexionaba junto con sus socios acerca de los éxitos del conjunto del programa, y no bilateralmente sobre el éxito de una Acción individual.
3. El evento permitió a MIEUX realizar un ejercicio de seguimiento con respecto a muchas de sus Acciones completadas y en curso, obteniendo información para controlar y evaluar, en cierta medida, las repercusiones de sus intervenciones y posteriormente comprobar su capacidad de crear mecanismos/estructuras/comités/documentos legales y otros resultados sostenibles.

Los eventos se celebraron en periodos de dos días para cada mesa redonda (dos días y medio en el caso de LAC) y constaron de una combinación de sesiones plenarias y grupales. La metodología se adaptó para cada evento, pero en general se mantuvo un denominador común que combinaba:

- Un cuestionario online para recabar la opinión de cada punto focal acerca del impacto de MIEUX en el transcurso de los años.
- Un debate introductorio acerca de la importancia de la GC para MIEUX.
- Un análisis de las tendencias regionales.
- Presentaciones país a país por parte de los puntos focales de MIEUX basándose en una plantilla común para describir cada Acción a todos los homólogos gubernamentales.
- Un taller de trabajo de validación para debatir en detalle las prácticas de MIEUX.
- Un ejercicio para valorar las futuras prioridades de los países socios de MIEUX en el plano institucional, nacional y regional.

Por otra parte, y en la medida de lo posible, MIEUX trató de reforzar el elemento de «intercambio de conocimiento entre pares» del programa, instando a los puntos focales de países socios solicitantes a exponer presentaciones de sus propias iniciativas de fortalecimiento de capacidades (concretamente, la República Dominicana, Ghana, Mali y México).

Fechas	Zona geográfica	Áreas temáticas	Participantes
5-6 de marzo de 2018 Bangkok	Asia Central y Sudeste Asiático	Migración laboral, TSH	Puntos focales de MIEUX de países socios y expertos seleccionados de Asia Central y del Sudeste Asiático
23-24 de julio de 2018 Ciudad de México	LAC	Protección de grupos vulnerables y (re) integración	Puntos focales de países socios y expertos seleccionados de LAC
5-6 de septiembre de 2018 Nairobi	África Oriental, Central y Meridional	Gestión de datos migratorios, integración regional	Puntos focales de MIEUX de países socios y expertos seleccionados de África Oriental, Central y Meridional
2-3 de octubre de 2018 Cotonú	África Occidental	Desarrollo de la política migratoria, fortalecimiento de capacidades	Puntos focales de países de MIEUX de África Occidental
Mediados de noviembre de 2018	Países de la vecindad UE Consulta online	Sin foco temático	Puntos focales de países de la vecindad UE

Conclusión 1: La definición de práctica se sigue resistiendo

Como parte de los preparativos para las Mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos de 2018, el equipo de MIEUX solicitó a las 28 autoridades asociadas que confirmaron su participación que elaborasen una presentación para informar a sus homólogos acerca de la Acción o Acciones de MIEUX en su país. En este contexto, se preguntó a los socios «¿Qué buenas prácticas cree que generó/genera la Acción de MIEUX?» En el posterior análisis, MIEUX trató de agregar y clasificar los resultados, elaborando la siguiente tabla, que confirma que cuando se les pide que informen sobre buenas prácticas, las personas pueden asociar este concepto con una cuestión de impacto más amplia. Por otra parte, dado el amplio alcance temático y geográfico de MIEUX, las prácticas son altamente contextuales para el entorno en el que se aplican.

Respuestas a «¿Qué buenas prácticas cree que generó/genera [su] Acción de MIEUX?»

Resultado	Resultados a más largo plazo, potenciales o materializados, derivados de una Acción de MIEUX.	39
Metodología	Relacionada con la calidad del contenido compartido y del diseño del programa de MIEUX, incluyendo la transferencia de conocimientos entre pares.	17
Enfoque	Relacionado con las cualidades, los atributos o las capacidades personales del equipo que respaldó la implementación de la Acción.	10
Actividades	La secuencia de actividades que formaron parte de la Acción en el país socio.	6
Producto	El efecto que produjo la Acción de MIEUX.	5



¿Qué crea una práctica? Diferentes enfoques

DESTACADO

Durante la Mesa redonda regional para el intercambio de conocimientos de Ciudad de México, la delegada de Perú explicó que una buena práctica es el resultado de «afrentar un problema» de forma holística, en primer lugar identificando la cuestión y posteriormente comprobando lo que puede hacer el gobierno para abordarla. En opinión de la delegada, la práctica resultante debería ser adaptable y reproducible, y abordar un problema, dado que una buena práctica responde a una necesidad. En muchos casos, no es el resultado de un análisis previo, sino de una «situación nueva» para la que se ha de formular una respuesta. A continuación, la práctica se integra con el conjunto de medidas de la institución, y contribuye a la creación de un entorno que permite el desarrollo de capacidad endógena y la implementación de cambios de políticas complejos. Por su parte, la delegada de la República Dominicana señaló la «innovación» en tanto que elemento clave para establecer lo que constituye una buena práctica. Si queremos que sea reproducible, y por consiguiente sostenible, la nueva práctica ha de ser «testada», sus resultados han de ser evaluados y es necesario realizar un ejercicio comparativo, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Conclusión 2: Consenso en torno a los beneficios de las prácticas de puesta en común

Prácticas reveladoras

Mauricio

Durante la Mesa redonda regional para el intercambio de conocimientos de Nairobi, el delegado de Mauricio calificó la Acción de MIEUX⁵⁵ que respaldó el desarrollo de una política nacional de Migración y Desarrollo de «reveladora», porque ayudó a identificar una serie de oportunidades de desarrollo relacionadas con la migración. La transferencia de conocimientos había «empoderado» a la Administración del país, creando una mayor armonía entre los ministerios del gobierno y fomentando un mejor conocimiento de cuestiones migratorias y de su impacto sobre el desarrollo socioeconómico; el Mecanismo Nacional para el Control de la Migración establecido durante la Acción continúa celebrando reuniones mensuales.

Prácticas para crear un entorno y una cooperación favorables

República Democrática Popular de Laos

Durante la Mesa redonda regional para el intercambio de conocimientos de Bangkok, el delegado de la República Democrática Popular de Laos⁵⁶ declaró que una de las buenas prácticas que MIEUX había impulsado tras su intervención⁵⁷ consistía en reunir a todas las agencias con responsabilidades directas e indirectas para hablar sobre estadísticas de migración. Como resultado, se creó el Grupo de Trabajo Nacional sobre Datos Migratorios (GTNDM), que continúa activo. Por consiguiente, desde este punto de vista, el acto de crear grupos de trabajo interministeriales/interagencias fue en sí mismo una buena práctica.

Cabo Verde

La representante de Cabo Verde describió que la primera Acción de MIEUX en el país⁵⁸ se había centrado en ayudar a una Comisión Interministerial a elaborar un proyecto de Estrategia Nacional de Inmigración y su Plan de Acción, y en materia de desarrollo de capacidad. La representante mencionó que la Acción había brindado la oportunidad de desarrollar un proceso colectivo

55 Acción de MIEUX 2012-02 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/167-mauritius-accelerated-partnership-for-economic-integration-apei-labour-migration>.

56 Departamento de Empleo y Desarrollo de Competencias, Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

57 Acción de MIEUX 2013-10 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/140-laos-labour-migration-data-management>.

58 MIEUX ha implementado varias Acciones en Cabo Verde desde 2009 La primera Acción se centró en ayudar a una Comisión Interministerial a elaborar el proyecto de una Estrategia Nacional de Inmigración y su Plan de Acción. Más información disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/155-cabo-verde-policy-development>.

y compartido para el debate y la definición de prioridades para la gestión de la inmigración en Cabo Verde. Los retos asociados, tales como reconciliar las opiniones de las autoridades nacionales con las de los expertos de la UE, dirigir los dos procesos (capacidad y desarrollo de políticas) de forma simultánea, y coordinar a las principales partes interesadas, dieron lugar a un enfoque participativo más sólido, a una alimentación mutua del desarrollo de políticas y el fortalecimiento de capacidades, con este último entendido como un «*proceso de aprendizaje*», y a unos mecanismos de cooperación y coordinación mejorados.

→ Obtenga más información sobre el desarrollo de políticas públicas con Cabo Verde en la página 129.

Prácticas para la armonización de normas de protección internacional

En su intervención⁵⁹ para apoyar al Gobierno de México con un volumen más alto de entrevistas de protección internacional, MIEUX impartió capacitaciones a los funcionarios de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y del Instituto Nacional de Migración basadas en el currículo de formación de la OEAA, incluyendo el papel de los funcionarios de primer contacto en el acceso al procedimiento de asilo; la entrevista a grupos vulnerables prestando especial atención a los menores; y la valoración de pruebas en demandas de asilo.

→ Obtenga más información acerca de esta Acción en México en la página 141.

Prácticas para reproducir, adaptar y adoptar

A pesar de que es importante señalar que las posibilidades de replicar una práctica dependen de diversos factores internos y externos, incluyendo las limitaciones dentro de cada contexto, la estructura institucional y los presupuestos, MIEUX ha desarrollado ejemplos efectivos de replicación que se derivan del intercambio inicial de prácticas entre la UE y los países socios o entre los propios países socios.

Tailandia, Irlanda y Bélgica

Tailandia solicitó una Acción de MIEUX para aumentar la capacidad del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana en materia de protección de las VT y de prevención de la mendicidad relacionada con la migración. Tras una visita de estudio a Bélgica e Irlanda, se crearon nuevas redes entre las autoridades tailandesas y de la UE. Estas redes dieron lugar al establecimiento de puntos focales para la repatriación y el retorno voluntario de víctimas tailandesas desde la Unión Europea a Tailandia. Por otra parte, las autoridades tailandesas informaron de que la exposición

59 Acción de MIEUX 2016-01 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/93-mexico-unaccompanied-minors>.

NB. Todas las referencias a organismos de coordinación en países socios son exactas en el momento de la redacción del presente documento (2019).

al actual protocolo operativo en la UE para víctimas de trata había promovido una revisión del protocolo para la protección de las víctimas en Tailandia, con el fin de que las autoridades también puedan ayudar a éstas fuera del programa de Centros de Protección para Víctimas. El cambio de legislación está pendiente, aunque está previsto que se apruebe en un futuro próximo.

→ Obtenga más información acerca de la Acción en Tailandia en la página 97.

México y Costa Rica

En 2018, MIEUX ayudó a la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica a revisar el Protocolo de Situaciones Migratorias Especiales de conformidad con las normas de derechos humanos y naciones, regionales e internacionales vigentes, reforzando asimismo los mecanismos para su implementación. Tras informarse acerca del Protocolo durante la Mesa redonda regional para el intercambio de conocimientos de MIEUX en LAC, el Instituto Nacional de Migración del Ministerio del Interior mexicano solicitó ayuda a MIEUX para diseñar, desarrollar e implementar un instrumento similar. El futuro protocolo de asistencia para migrantes en crisis permitirá el suministro de respuestas iniciales a necesidades básicas, un alojamiento seguro, asistencia sanitaria integral, asesoramiento jurídico y medidas de protección física en función de la edad, el género y el lugar de origen.

→ Obtenga más información acerca las Acciones de MIEUX en México en la página 141.



Conclusión 3: Consenso acerca de las prácticas y las especialidades de MIEUX

Resumen de las prácticas de MIEUX

- Diseño de la Acción (ágil y flexible, actividades no inamovibles, integración de la responsabilidad, decisiones del proceso participativas)
- Beneficiarios como expertos, cooperación Sur-Sur
- Intercambio bidireccional de conocimientos (beneficios para expertos)
- Grupos de coordinación interministeriales/interdisciplinarios
- Amplitud metodológica (ampliación de las prácticas de la UE, teoría académica en la práctica)
- Desarrollo de políticas migratorias (migración vinculada al desarrollo, ciclo de las políticas, enfoque interministerial/interagencias/intersocial)

Beneficios constatados

- Promoción de la cooperación bilateral: creación de nuevas redes, consolidación de las existentes
- Intercambio de experiencias/conocimientos: expansión de horizontes, normalización de prácticas, efecto revelador
- Cambio de actitud (individual, institucional)
- Promoción del intercambio Sur-Sur

DESTACADO

TERCERA VERTIENTE DE ANÁLISIS: CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

La evaluación confirmó que los temas y objetivos de las Acciones de MIEUX fueron totalmente acordes a las necesidades y prioridades principales de los beneficiarios locales.⁶⁰

Este enfoque permitió que la ayuda suministrada por MIEUX estuviese plenamente adaptada a las necesidades presentadas en cada solicitud, y que las FA preparadas tras las solicitudes tuviesen en cuenta los tres niveles (individual, institucional y entornos favorables).

- Entre los factores que facilitan la relevancia, se citaron la profunda implicación de las autoridades asociadas en el diseño de la Acción y de cada producto, así como la flexibilidad de introducir modificaciones menores en las actividades planificadas para satisfacer nuevas necesidades emergentes.
 - ✓ En el plano individual, los participantes calificaron las actividades de MIEUX como muy relevantes para sus necesidades, en particular por lo que respecta al aumento de sus competencias y conocimientos.
 - ✓ Para facilitar un entorno favorable fue clave el interés y la transparencia de las instituciones implicadas en los diferentes procesos desarrollados con ayuda de MIEUX.
 - ✓ Las sinergias se facilitaron implicando a participantes de diferentes instituciones, o de diferentes niveles de una misma institución, incluyendo, por ejemplo, tanto ejecutivos como personal más operativo, lo que dio lugar a una mayor cooperación interinstitucional en el campo de la gestión de la migración.
 - ✓ Las Acciones de MIEUX también permitieron a menudo una mayor cooperación/colaboración entre las instituciones implicadas y OSC activas en el ámbito de la migración.
 - ✓ La combinación de expertos locales e internacionales (cooperación Sur-Sur y triangular) — con expertos locales que acumulan un profundo conocimiento del contexto nacional y expertos internacionales que disponen de amplios conocimientos técnicos en la materia— resultó muy efectiva.

CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

- Sigue resultando difícil definir lo que constituye una buena o mejor práctica en materia de migración: para algunos significará una metodología que se puede extrapolar y posteriormente adaptar al contexto local, y para otros significará el resultado próspero de un intercambio o la materialización esperada de lo que se habían planteado conseguir inicialmente. Para que una práctica se considere «buena» o «mejor», debería ser validada y reconocida como «norma» por entidades competentes (sea la organización que la establece y la prueba u otros componentes relevantes del marco de gobernanza existente).

60 Blomeyer y Sanz (2019) *Op.cit.*

- A la luz de la filosofía de MIEUX, que consiste en crear y fomentar asociaciones y establecer una cooperación en diversos niveles, cabe señalar que el Programa respalda y contribuye a las **prácticas «colaborativas»** entre las partes interesadas implicadas en sus intervenciones y beneficiarias de las mismas. En efecto, a través de sus prácticas, MIEUX pone en marcha, desarrolla y sostiene la colaboración y asociación entre la UE/sus Estados miembros y los países socios, entre países socios, regiones y otros actores. MIEUX crea el espacio adecuado para reflejar, comunicar e identificar opciones y soluciones políticas de forma colaborativa, ayudando a sus socios a transformar sus prioridades y soluciones en prácticas que sustentan sus políticas y marcos regionales o nacionales en materia de gobernanza de la migración. Existe un amplio consenso con respecto a que la puesta en común de prácticas y conocimientos actúa como una referencia para medir las actuaciones de los gobiernos actuales, y ofrece inspiración para abordar retos nuevos o existentes, a través de la adaptación de las prácticas a la legislación, los contextos y las capacidades locales.
- En los programas de desarrollo centrados en el intercambio de conocimientos, las prácticas pueden servir para múltiples propósitos, por ejemplo, como puntos de acceso y referencias con las que las instituciones, los ministerios, o los gobiernos pueden medir sus rendimientos, formular nuevas soluciones y replicar ejemplos de éxito. Sin embargo, su potencial de adaptación, replicación y ampliación dependen de la capacidad del país beneficiario para llevar a cabo un proceso significativo de cambio organizativo y para integrar las prácticas recién adquiridas en sus flujos de trabajo. Las limitaciones relacionadas con los presupuestos y la volatilidad del sector público siguen representando un obstáculo.

Principales áreas de trabajo e impacto de MIEUX en 2009-2019

El impacto de MIEUX durante la última década resulta visible en cuatro áreas y niveles: desde la creación de entornos favorables a través del desarrollo de políticas y la cooperación interinstitucional, hasta el aumento de las capacidades institucionales a través de herramientas operativas y competencias individuales mediante la formación y el intercambio de conocimientos, la iniciativa de asistencia a demanda ha producido un amplio abanico de resultados que responden a las necesidades expresadas por países socios.

Desarrollo de políticas públicas

Durante las últimas décadas, cada vez más países de todo el mundo han adoptado estrategias y políticas migratorias holísticas o temáticas. El creciente número de políticas relacionadas con la migración se puede explicar por diversos factores, incluyendo decisiones políticas, agendas institucionales, ambiciones de líderes políticos, compromisos internacionales o requisitos de países donantes. Un factor clave en este panorama es sin duda la creciente atención que la comunidad internacional presta a la gobernanza de la migración, y el importante papel que se atribuye a las políticas para dirigir la migración bajo el paraguas del desarrollo sostenible. Tras una década de solicitudes y trabajo en este ámbito, MIEUX ha identificado 10 motivos principales por los que los gobiernos de países socios optan por estos instrumentos.⁶¹

⁶¹ Reproducido de: Chirita, O. (2019) «*Why develop migration policy frameworks?*» Disponible en: https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_WHY_FINAL.pdf. La Ficha informativa forma parte de una serie en la que se analiza el porqué, el cómo, el quién y el qué del desarrollo de políticas migratorias. La segunda Ficha informativa, «*How to develop migration policy frameworks*» se puede encontrar aquí: https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet_HOW-EN-final.pdf.

1. Para gestionar el volumen, la composición, el origen, la dirección y la estructura de los flujos migratorios.
2. Para desarrollar un documento político consolidado en el que se aclare la visión, el objetivo y la línea de acción deseada de un gobierno.
3. Para contextualizar los factores implicados que afectan a la migración y se ven afectados por esta.
4. Para determinar quién y qué se verán influidos por estas políticas.
5. Para establecer principios que establezcan la forma en la que se gobierna la migración (tales como asociación, protección de derechos humanos, no discriminación, participación, transparencia y responsabilidad, coordinación y cooperación, y coherencia política).
6. Para aclarar quién es quién y consolidar el panorama institucional de la gobernanza nacional de la migración (general o sectorial).
7. Para reforzar los esfuerzos y las capacidades para recopilar y analizar los datos migratorios.
8. Para tratar de reconciliar intereses, así como de gestionar expectativas y preferencias.
9. Para promover y favorecer la coherencia institucional y política.
10. Para participar y perseguir la integración a través de un enfoque para el conjunto de la sociedad.

Desde su creación, MIEUX ha favorecido el desarrollo de documentos de políticas en 15 países socios, desde Cabo Verde y Sierra Leona en África, hasta Kirguistán en Asia Central y Costa Rica en América Central. Algunos de estos instrumentos se han centrado en la migración desde un punto de vista general (que MIEUX ha denominado «marcos de política migratoria»), mientras que otros que han tratado sobre el subcampo específico de la migración (políticas/estrategias sectoriales) como Migración y desarrollo, trata de seres humanos o integración.

País	Título de la política
Burundi	Estrategia de Gestión de Fronteras Estrategia de Participación de la Diáspora
Cabo Verde	Estrategia Nacional de Inmigración Planes Municipales de Inmigración e Integración
Costa Rica	Plan Nacional de Integración II 2018 -2022
Costa de Marfil	Migración y Desarrollo Estrategia contra la TSH
RDC	Política de Participación de la Diáspora
Ghana	Política de Participación de la Diáspora
Kirguistán	Estrategia de Migración
Madagascar	Política Nacional de Participación de la Diáspora Malgache
Malaiu	Política de Migración Participación de la Diáspora
Mauricio	Migración y Desarrollo
Níger	Estrategia de Lucha contra la Migración Irregular

Panamá	Gestión de Fronteras
Senegal	Estrategia de Gestión de Fronteras
Sierra Leona	Política de Migración
Togo	Estrategia de Migración y Desarrollo

Marcos de política migratoria

Dependiendo del nivel de desarrollo de los instrumentos e instituciones ya existentes en un determinado país, el desarrollo puede ayudar a crear o mejorar un marco para la gestión nacional de temas relacionados con la migración. Lo mismo resulta aplicable a las políticas y estrategias de migración sectorial y, por consiguiente, se puede considerar válido para los ámbitos que se mencionan a continuación. Sin embargo, asumen un significado aún mayor para los marcos de política migratoria, que idealmente deberían coordinar todos los enfoques subtemáticos y en virtud de los cuales, por consiguiente, las políticas y estrategias sectoriales deberían encontrar su lugar. En todos los casos, los marcos de política migratoria pueden respaldar y fomentar eficazmente el diseño, el funcionamiento y la organización de un marco nacional mejorado de gobernanza de la migración.



DESTACADO

Entre los ejemplos concretos de cómo MIEUX ha atendido peticiones de esta naturaleza se incluye **Kirguistán**,⁶² donde el Ministro de Trabajo, Migración y Juventud (MTMJ) solicitó asistencia a MIEUX en 2014 para desarrollar una política nacional en la que se definiese la arquitectura de la gobernanza nacional de la migración. La política se completó en septiembre de 2016.

En octubre de 2017, el Gobierno de **Sierra Leona**⁶³ presentó la primera Política Nacional de Migración, formulada con el apoyo de MIEUX. La política, que está estructurada en torno a tres pilares, aborda 10 áreas de intervención en temas que son relevantes para el contexto nacional, tales como la migración y la urbanización, el control de la migración, Migración y desarrollo, protección de migrantes y datos migratorios. A pesar de que la integración de la dimensión de género en las políticas públicas se considera una práctica estándar en muchos países, en Sierra Leona se consideró innovador el hecho de relacionar la migración con la dimensión de género, y de formular una sección de la política sobre este tema. El gobierno aplicó un enfoque de gobierno plenamente integrado (participó un amplio grupo de actores nacionales) y un enfoque para el conjunto de la sociedad (el Ministerio de Interior y MIEUX organizaron una serie de eventos en el plano local y regional para obtener los comentarios y las opiniones de múltiples partes interesadas presentes de estos niveles).

62 Acción de MIEUX 2014-07 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/143-kyrgyzstan-migration-policy-development>.

63 Acción de MIEUX 2012-01 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/170-sierra-leone-border-management-document-security-migration-policy-development>.

Políticas y estrategias sectoriales

Durante la última década, MIEUX ha ayudado a los países socios a formular políticas y estrategias centradas en áreas concretas de la migración, tales como la migración irregular, la TSH, Migración y desarrollo o integración de migrantes.

Migración irregular y TSH

La segunda Acción de MIEUX en **Níger**⁶⁴ ilustra el tipo de trabajo que los países socios pueden realizar para abordar estratégicamente la migración irregular. Tras haberse convertido en un importante cruce de caminos de las rutas de tráfico ilegal entre África y Europa, en 2015 el Gobierno de **Níger** pidió ayuda a MIEUX para desarrollar una estrategia para combatir la migración irregular. Articulada en torno a una serie de actividades orientadas a reforzar las capacidades del personal del Ministerio de Interior para combatir la migración irregular, y en otras centradas en el desarrollo de la estrategia, la política fue coordinada por un Comité Interministerial nacional y concluida en diciembre de 2016.

La primera Acción de MIEUX en **Costa de Marfil**⁶⁵ muestra cómo el desarrollo de políticas puede reforzar la respuesta institucional a la TSH. Lanzada tras una solicitud del Ministerio de Desarrollo y Planificación, la estrategia se validó a través de un enfoque de dos pasos:

- a. A través de un taller de trabajo de validación organizado en febrero de 2015 que se encargó de revisar el proyecto final con los diferentes grupos de trabajo, cuyo trabajo también estuvo respaldado durante toda la Acción por la ONUDD.
- b. A través de una Conferencia Nacional que emitió la aprobación oficial de la Estrategia Nacional y el Plan de Acción por parte del Gobierno marfileño en noviembre de 2015.

Migración y desarrollo y asuntos de la diáspora

La formulación de instrumentos políticos especializados puede reforzar los esfuerzos nacionales de aprovechar la relación entre Migración y desarrollo y las contribuciones de los migrantes para el desarrollo de los países y las comunidades de origen. Este fue el caso de **Mauricio**⁶⁶ cuando solicitó asistencia a MIEUX para formular la «*Política y el Plan de Acción Nacional de Migración y Desarrollo*», concluidos en 2017. Siguiendo los principios del enfoque de gobierno plenamente integrado, la Acción implicó a todas las principales partes interesadas en la formulación e incluyó un plan de acción en el que se establecían metas y objetivos concretos. Por otra parte, la política final incorporó una serie de aspectos de diferentes políticas sectoriales (empleo y educación, entre otros) y se armonizó con la estrategia Mauritius Vision 2030 y con el programa de desarrollo nacional quinquenal del Gobierno.⁶⁷

64 Acción de MIEUX 2015-07 Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/95-niger-irregular-migration>.

65 Acción de MIEUX 2012-03. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/112-cote-d-ivoire-trafficking-in-human-beings>. [Acceso: 17 de febrero de 2020].

66 Acción de MIEUX 2012-02. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/167-mauritius-accelerated-partnership-for-economic-integration-apei-labour-migration>. [Acceso: lunes, 17 de febrero de 2020].

67 Visite <https://www.mieux-initiative.eu/en/news-events/news/57-mauritius-mieux-presents-new-migration-and-development-strategy> para obtener más información sobre esta Acción.

Más recientemente, la cuarta Acción de MIEUX en **Ghana**⁶⁸ ayudó al equipo de Asuntos de la Diáspora de la Oficina del Presidente a concluir la primera «*Política Nacional de Participación de la Diáspora*». Basándose en el trabajo realizado en 2014, el Gobierno de Ghana obtuvo a para organizar una ronda final de consultas presenciales y por Internet en Alemania y el Reino Unido con miembros de la diáspora ghanesa antes de completar y lanzar la política. La política, presentada en la conferencia sobre Retorno de la Diáspora de Ghana (3-6 de julio de 2019), se validó en febrero de 2020.

Integración y cohesión social

La segunda Acción de MIEUX en **Costa Rica**⁶⁹ representa un interesante ejemplo de elaboración de políticas con un enfoque de gobierno plenamente integrado y basada en evidencias para la formulación de planes de integración. Tras una solicitud de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) en 2016, la Acción contribuyó al desarrollo del «*Segundo Plan Nacional de Integración*» (2018-2022)”, en consonancia con la «*Política Nacional Integral de Migración*». La Fundación GESO, una organización no gubernamental (ONG) local, fue la encargada de elaborar el «*Análisis del contexto de la migración en Costa Rica*», el primero de su especie en el país. Las conclusiones permitieron crear un perfil exacto del contexto migratorio actual y, por consiguiente, formular metas y objetivos políticos exactos y relevantes para el Plan de Acción, lanzado en diciembre de 2017.

→ Obtenga más información sobre esta Acción en la página 123.

La cuarta Acción de MIEUX en **Cabo Verde**⁷⁰ muestra el papel estratégico que las autoridades locales desempeñan en materia de integración de los migrantes y cómo les puede ayudar el desarrollo de estrategias específicas. Tras una solicitud de la Dirección General de Inmigración (DGI) dependiente del Ministerio de Educación, Familia e Inclusión Social, la Acción se centró en el desarrollo de un «*Plan de Acción Municipal para la Inmigración y la Integración*» (PAMII), y de un Manual de Procedimiento dirigido al personal de *Gabinetes de Apoio ao Imigrante* (GAI), que se divulgaron por diferentes municipios de Cabo Verde. El PAMII traduce las prioridades de la «*Estrategia Nacional de Inmigración*» (ENI) en actividades en el plano local, al tiempo que refuerza las capacidades de las autoridades locales de Cabo Verde para gestionar mejor la inmigración y la integración social de los inmigrantes. El grupo responsable de la redacción desarrolló un modelo de PAMII estándar que posteriormente se adaptó al perfil demográfico y a otras necesidades de cada municipio. Los dos documentos se concluyeron en febrero de 2019.

→ Obtenga más información sobre esta Acción en la página 129.

68 Acción de MIEUX 2019-01. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/199-ghana-iv-finalisation-of-diaspora-engagement-policy>. [Acceso: 17 de febrero de 2020].

69 Acción de MIEUX 2016-07. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/172-costa-rica-ii-integration-issues>. [Acceso: 17 de febrero de 2020].

70 Acción de MIEUX 2016-15. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/183-cabo-verde-legal-migration-and-mobility-integration-issues-migration-at-local-level>. [Acceso: 18 de febrero de 2020].

Fomentando la cooperación y la coordinación

Debido a la complejidad y a la naturaleza transversal de la migración, la gobernanza de la migración requiere necesariamente la elaboración de procesos. En virtud de 10 años de implementación, MIEUX ha identificado y adoptado gradualmente cuatro dimensiones esenciales de cooperación y coordinación en diferentes niveles y entre diferentes actores en sus Acciones. Estos ejemplos ilustran el nivel de coordinación necesario para integrar la complejidad en la gobernanza y la gestión de la migración en el siglo XXI.

Primera dimensión: cooperación transfronteriza

Los flujos migratorios a menudo abarcan rutas por regiones o países vecinos, lo que significa que sólo se puede conseguir una gestión óptima de las fronteras cuando se aplica un enfoque integrado en el que están implicadas las autoridades de ambos (o más) bandos y una dinámica de cooperación transnacional, incluyendo un enfoque para el conjunto de las rutas migratorias,⁷¹ como el fomentado por el ICMPD en una publicación reciente.

La tercera Acción de MIEUX en **Perú**⁷² incorporó una dimensión transfronteriza en varias de sus actividades. El objetivo de la Acción era fomentar el aumento de las capacidades políticas, institucionales y de formación de las autoridades peruanas en materias de TSH y tráfico de migrantes. Teniendo en cuenta la naturaleza transnacional de la trata y el tráfico en Perú, algunos países de la región (Brasil, Chile, Ecuador y México) participaron en varias actividades orientadas a fomentar un entendimiento común y una cooperación efectiva a la hora de abordar estos fenómenos. Por otra parte, a petición de las autoridades peruanas, uno de los expertos de MIEUX fue invitado a compartir la experiencia de un Estado miembro de la UE en materia de protección internacional en la reunión del Grupo de Lima⁷³ celebrada el 15 de junio de 2018.

→ Obtenga más información sobre esta Acción en la página 101.

Segunda dimensión: cooperación transversal

La migración, al tratarse de una cuestión transversal, es competencia de diferentes instituciones en el plano nacional. Por ejemplo, los Ministerios de Justicia podrían ser responsables de las cuestiones de entrada y residencia, mientras que los Ministerios de Asuntos Sociales se podrían

71 ICMPD (2019). «*Breaking Gridlocks and Moving Forward: Recommendations for the next five years of EU migration policy*». Disponible en: <https://www.icmpd.org/about-us/vienna-migration-conference/vienna-migration-conference-2019/icmpd-recommendations-for-eu-migration-policy/>. [Acceso: 23 de febrero de 2020].

72 Acción de MIEUX 2016-18. Disponible en <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/185-peru-iii>. [Acceso: 23 de febrero de 2020].

73 El Grupo de Lima es un organismo multilateral creado tras la Declaración de Lima, el 8 de agosto de 2017 en la capital homónima de Perú, donde se reunieron representantes de 12 países para buscar una salida pacífica a la crisis de Venezuela

encargar de la integración, aun cuando puedan representar dos caras del mismo proceso migratorio. La imagen resulta todavía más compleja si tenemos en cuenta que hay áreas específicas de la migración, como la migración ambiental, que podrían estar incluidas en unidades y departamentos técnicos de Ministerios de Agricultura y, por consiguiente, implicar a un número todavía mayor de instituciones. A lo largo de esta década se ha reconocido de forma generalizada que la gobernanza de la migración no puede ser efectiva sin la implicación de todas las diferentes instituciones cuyas responsabilidades abarcan las diferentes vertientes y, por consiguiente, sin la aplicación de un enfoque de gobierno plenamente integrado.

La segunda Acción implementada en **Togo**⁷⁴ (2012-2017) se puede considerar un ejemplo excelente de coordinación interinstitucional. La Acción, que tenía por objeto ayudar a la elaboración de la Estrategia Nacional de Migración y Desarrollo, y debatir la implementación del Plan de Acción, consiguió otro resultado importante: la creación del Comité Interministerial para la Coordinación y el Control de las Actividades de Migración y Desarrollo (ACMHR), que se convirtió en un mecanismo de coordinación permanente, cuya misión era garantizar sinergias y coherencia entre las intervenciones de diferentes socios implicados en cuestiones de Migración y desarrollo. Entre los miembros del Comité se incluyen instituciones del ámbito de Migración y desarrollo, como los Ministerios de Planificación, Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Finanzas, Trabajo y Administración Local, así como representantes de otras agencias y donantes internacionales relevantes. El ACMHR coordinó la participación togolesa en una posterior Acción de MIEUX sobre migración, medio ambiente y cambio climático⁷⁵ que implicó a varios países de África Occidental.

Tercera dimensión: cooperación institucional en múltiples niveles

Por una parte, se reconoce cada vez más que la migración no puede ser gestionada por países individuales y la cooperación supranacional ha adquirido un papel más destacado a partir de la década de 2000. La creciente importancia de las organizaciones regionales en la gobernanza de la migración parece apuntar en esta dirección. Por otra parte, los subniveles de gobierno también han asumido un papel más visible, con nuevas responsabilidades y captando una mayor atención de investigadores y responsables políticos, especialmente en el plano de la integración local⁷⁶ y es posible que en el futuro el papel de las autoridades locales en el contexto de la gobernanza de la migración sea incluso más importante.⁷⁷

74 Acción de MIEUX 2012-16. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/194-west-africa-consultations-on-migration-and-the-environment>. [Acceso: 24 de febrero de 2020].

75 Acción de MIEUX 2014-10. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/194-west-africa-consultations-on-migration-and-the-environment>. [Acceso: lunes, 24 de febrero de 2020].

76 Véase, por ejemplo: Peter Scholten y Rinus Penninx, «*The Multilevel Governance of Migration and Integration*», en: B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx (eds.), «*Integration Processes and Policies in Europe*», IMISCOE Research Series, capítulo 6, pág. 91-108.

77 C. Riallant, J. Irvine, L. Fabbri, «*Local authorities: The missing link for harnessing the potential of migration for development*», en: Migration Policy Practice, Vol. II, Núm. 6, diciembre 2012-enero 2013, pág.11-15. Disponible en: <https://publications.iom.int/fr/books/migration-policy-practice-volume-ii-number-6-december-2012-january-2013> (Acceso: 10 de diciembre de 2019).

Por ejemplo, la cuarta Acción de MIEUX en **Cabo Verde**⁷⁸ (2017-2019) se centró específicamente en aumentar las capacidades en el plano local (en este caso concreto, en el plano municipal) en el ámbito de la gestión de la migración. Por lo que respecta al resultado, la Acción ayudó a la elaboración de un Plan de Acción Municipal para la Inmigración y la Integración, y de un Manual de Procedimiento diseñado para el personal de la oficina de atención al inmigrante. Metodológicamente, el proceso contó con la estrecha colaboración de representantes de la autoridad municipal caboverdiana.

→ Obtenga más información sobre esta Acción en la página 129.

Del mismo modo, aunque en relación con un contexto y objetivo diferentes, la segunda Acción de MIEUX en **México**⁷⁹ (2017-2018) aplicó un enfoque estratificado. La Acción buscaba apoyar a aumentar las capacidades de las autoridades mexicanas en el ámbito de la identificación de los refugiados y la integración de los migrantes, así como promover una mejor cooperación entre las partes interesadas relevantes. La intervención no solo estaba orientada a las autoridades centrales, sino también a sedes locales de la agencia mexicana responsable de tramitar solicitudes de asilo, así como a autoridades responsables de la integración de los migrantes en varios Estados mexicanos.

→ Obtenga más información sobre esta Acción en la página 141.

Cuarta dimensión: múltiples partes interesadas

Además de los actores gubernamentales, una amplia variedad de partes interesadas ya participan *de facto* en los procesos de gobernanza de la migración a diferentes niveles y de diferentes maneras, desde las OSC hasta el sector privado y el mundo académico. Por ejemplo, las OSC orientadas a los servicios ayudan a grupos vulnerables en cooperación con los gobiernos; otras OSC también han asumido un importante papel en la defensa de los derechos humanos y de los migrantes, en algunos casos en forma de asociaciones de migrantes y de la diáspora. El sector privado también representa un socio clave en muchos aspectos de la gestión de la migración, desde la integración hasta la migración laboral. Del mismo modo, el mundo académico desempeña actualmente una importante función en el desarrollo de datos, información y estudios en materia de migración.

La tercera Acción de MIEUX en **Ecuador**⁸⁰ se puede considerar un buen ejemplo por lo que respecta a las cuatro cualidades diferentes de la gobernanza cooperativa y coordinada: transnacional, transversal, multinivel y de múltiples partes interesadas. La Acción ayudó a la presidencia ecuatoriana del FMMD a organizar cuatro Mesas redondas regionales en LAC sobre cuatro diferentes temas de migración fundamentales: “Facilitar la inclusión social y económica” (San José,

78 Acción de MIEUX 2016-15. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/183-cabo-verde-legal-migration-and-mobility-integration-issues-migration-at-local-level>. [Acceso: 24 de febrero de 2020].

79 Acción de MIEUX 2016-01: Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/173-mexico-international-protection-and-asylum-policy-integration-issues>. [Acceso: 24 de febrero de 2020].

80 Acción de MIEUX 2019-04. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/202-ecuador-iii-support-to-the-ecuador-gfmd-2019-chairmanship>. [Acceso: 24 de febrero de 2020].

Costa Rica, 24-25 de julio de 2019); “Aprovechar la migración para el desarrollo rural” (Kingston, Jamaica, 14-15 de agosto de 2019); “Proporcionar vías regulares desde la crisis hasta la seguridad” (Quito, Ecuador, 19-20 de septiembre de 2019); y “Apoyo a las ciudades de llegada a través de la coherencia de políticas y asociaciones de múltiples partes interesadas” (Lima, Perú, 16-17 de octubre de 2019). Estos cuatro eventos formaron parte de las actividades preparatorias para el FMMD. Durante los cuatro eventos participaron de forma activa múltiples partes interesadas, incluyendo representantes gubernamentales de América Latina y otras regiones: organizaciones regionales (UE, Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), agencias de la ONU (PNUD, OIM, ACNUR, OIT, FPNU, UNICEF); agencias de desarrollo nacional y cooperación internacional; OSC locales, nacionales e internacionales; autoridades locales; universidades, centros de investigación y grupos de reflexión; y el sector privado.

MIEUX también contribuyó a conformar la memoria institucional del FMMD ayudando al desarrollo de una publicación⁸¹ que recoge testimonios y reflexiones de todas las presidencias previas del FMMD. Se distribuyó durante la XII Cumbre del FMMD de Quito, Ecuador, celebrada en enero de 2020.

Producción de conocimientos

En los últimos años, la relación entre las políticas, las prácticas y los conocimientos en materia de migración ha sido objeto de un amplio debate. La necesidad de fundamentar las políticas en datos y análisis sobre migración objetivos y científicos ha sido denominada por los profesionales un «enfoque de la migración con base empírica». El análisis sistemático debe ser la base para la recopilación de cualquier tipo de prueba.

Basar las decisiones políticas sobre migración en hechos sólidos resulta más necesario que nunca, habida cuenta de los discursos divisivos sobre migrantes y migración, y del auge de la xenofobia. Al mismo tiempo, actualmente está generalmente aceptado que las pruebas se deben considerar un componente esencial de una gobernanza de la migración justa y efectiva. No es casualidad que el primer objetivo del PMM trate sobre «*recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica*», en el que se expresa el sólido compromiso «*de reforzar la base empírica sobre la migración internacional disponible a nivel mundial haciendo mejoras e inversiones en la recopilación, análisis y difusión de datos exactos, fiables y comparables*».⁸²

Los países necesitan una base de conocimientos sólida para crear políticas con base empírica. Los conocimientos se derivan de diversas fuentes de datos: la investigación tiene el papel de mediar información para respaldar una relación de apoyo mutuo entre la realidad sobre el terreno para los migrantes y el contexto en el que se produce la migración, por una parte, y la forma en que los responsables políticos pueden gobernarla, por otra.

81 Bingham, J. *et al* (2019) *Op cit.*

82 Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular *cit.*, Objetivo 1.

Dada la complejidad y la naturaleza cambiante de los fenómenos migratorios, así como de los panoramas institucionales nacionales, internacionales y locales, a las autoridades nacionales les resulta difícil acceder a lo que sucede sobre el terreno. En este sentido, la mayoría de las Acciones implementadas por MIEUX comenzaron con **misiones de investigación** cuyos objetivos eran contribuir a identificar los principales retos y brechas de la legislación, los entornos institucionales, las políticas y prácticas en el campo cubierto por la Acción.

Los resultados recopilados en informes de investigación (que acompañaron a casi todas las Acciones) han contribuido a una implementación más eficiente y focalizada, así como a un mejor conocimiento de las cuestiones relevantes y de las posibles soluciones.

La segunda Acción de MIEUX en **Brasil**,⁸³ por ejemplo, logró sacar mucho partido de su misión e informe de investigación. El objetivo de esta Acción, implementada entre 2019 y 2020 a petición de la Oficina Federal del Defensor del Pueblo de Brasil, consistía en apoyar al Gobierno del país a través del intercambio de conocimientos entre pares con respecto a las evaluaciones de entrevistas para menores migrantes. MIEUX realizó una misión de investigación para valorar la situación en los Estados de Amazonas y Roraima en el verano de 2019. El informe de investigación elaborado por los expertos de MIEUX sobre la base de la misión permitió una asistencia más focalizada de MIEUX y, en general, un mejor conocimiento de los retos relacionados con los menores migrantes en los dos Estados visitados.

→ Obtenga más información acerca la Acción de MIEUX en Brasil en la página 167.

Los datos se pueden definir como un conjunto de «*información, especialmente hechos o cifras, recopilada para ser examinada, considerada y utilizada para ayudar en la toma de decisiones*».⁸⁴ Los datos requieren un dominio de técnicas específicas y la existencia de mecanismos organizativos capaces de respaldar esta recopilación y análisis. En la migración, los datos son esenciales para producir decisiones informadas y emprender acciones efectivas en el plano institucional, especialmente teniendo en cuenta la complejidad y la naturaleza cambiante de los fenómenos migratorios. Sin embargo, la recopilación y difusión de datos migratorios fiables y actualizados sigue representando un desafío mundial. MIEUX ha ayudado a varios países socios a mejorar las capacidades de las autoridades asociadas relevantes para recopilar y analizar datos, establecer herramientas de recopilación de datos y crear mecanismos de coordinación institucional al efecto.

La segunda Acción de MIEUX en **COMESA**⁸⁵ se puede considerar un buen ejemplo en materia de cooperación internacional sobre datos migratorios. En efecto, uno de los objetivos de la Acción consistía en ayudar a COMESA a actualizar sus sistemas de información y recopilación de datos, invirtiendo en el fortalecimiento de capacidades de los Puntos Focales Nacionales para la Migración. La Acción permitió, entre otras cosas, el desarrollo y la difusión de un Cuestionario de Metadatos

83 Acción de MIEUX 2018-02. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/208-brazil-ii-techniques-for-interviewing-children-in-migration>.

84 Diccionario Cambridge en línea, Datos, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/data>. [Acceso: lunes, 24 de agosto de 2020].

85 Acción de MIEUX 2012-06. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/126-comesa-data-management-migration-legislation-irregular-migration-trafficking-in-human-beings>.

sobre Migración (disponible en las tres lenguas de trabajo de COMESA). Se recopilaron las respuestas recibidas y se identificaron los datos disponibles, al tiempo que se realizaron recomendaciones para la mejora de la recopilación de datos y el intercambio de datos dentro de los Estados miembros de COMESA, con el objetivo general de favorecer un mejor desarrollo de políticas y de elaborar el Acuerdo sobre Mecanismos para el Intercambio de Datos entre los Estados de COMESA.

→ Obtenga más información acerca la Acción de MIEUX en COMESA en la página 133.

La OCDE ha definido la investigación como «*el trabajo creativo y sistemático realizado con el objetivo de aumentar el volumen de conocimiento (incluyendo el conocimiento de la humanidad, la cultura y la sociedad) y concebir nuevas aplicaciones a partir del conocimiento disponible*». ⁸⁶ Por consiguiente, la investigación implica un proceso analítico complejo que utiliza datos e información. Por lo que respecta a las políticas públicas y las cuestiones migratorias, la investigación puede contribuir a «*aportar ideas, análisis y hechos bien fundamentados*». ⁸⁷ Más concretamente, la investigación de la migración puede favorecer un conocimiento más científico de los fenómenos migratorios, más allá de los prejuicios y las ideas preconcebidas y, por consiguiente, puede fomentar una gobernanza de la migración mejor y más efectiva. En este sentido MIEUX ha promovido la relación entre la investigación, la política y las prácticas para desarrollar la base empírica de la gobernanza de la migración. Esto se ha articulado de muchas formas diferentes, por ejemplo, a través de la implicación de grupos de investigación en la creación de encuestas y en el análisis de datos, así como en estudios de investigación que han permitido el desarrollo de documentos de políticas migratorias.

Un importante ejemplo de esto es la segunda Acción de MIEUX en **Ecuador**. La Acción, lanzada a petición de un amplio conjunto de actores de toda la región (Universidad Simón Bolívar en Ecuador; el Gobierno de la Provincia de Salta en Argentina, el Municipio de El Puente de Bolivia, la Red Chilena de Municipios ante el Cambio Climático y la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales —RESAMA—), tenía por objeto fomentar la cooperación regional e internacional entre gobiernos centrales, gobiernos locales y el mundo académico en cuestiones relacionadas con la migración, el cambio climático y el medio ambiente en LAC. Varios académicos explicaron a los responsables de administraciones locales los hechos y las cifras, así como la dinámica fundamental de los movimientos migratorios ambientales de la región, a fin de favorecer un conocimiento más sólido y científico de estos fenómenos y, por consiguiente, una elaboración de políticas más efectiva en estas áreas. Por otra parte, elaboraron un informe para resumir y recopilar las diversas prácticas presentadas en el seminario regional y para describir sus resultados, conclusiones y debates, y que comprende recomendaciones orientadas a las políticas, así como medidas operativas a través de un enfoque riguroso de base empírica.

86 OCDE, «*Frascati Manual. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*», París 2015, pág. 45. Disponible en línea en: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015_9789264239012-en. [Acceso: lunes, 24 de agosto de 2020].

87 Rinus Pennaux, «*Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War Immigration and Integration Policies in the Netherlands*», en: Paul de Guchteneire (Director de Publicación), «*The Links between Academic Research and Public Policies in the Field of Migration and Ethnic Relations: Selected National Case-Studies*», International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 7, Núm. 1, 2005, pág. 35.

Además de desarrollar los conocimientos, también es fundamental difundirlos entre grupos de especialistas, profesionales o el público en general, a través de campañas de información y productos de comunicación. A tal efecto, MIEUX ha desarrollado materiales informativos, por ejemplo, sobre los peligros de la migración irregular para jóvenes migrantes en Níger o sobre cómo los trabajadores de centros de asistencia a víctimas de trata de Tailandia pueden proteger mejor a los/las menores. Al mismo tiempo, MIEUX también ha trabajado ayudando a instituciones de países socios a desarrollar estrategias y campañas de comunicación y sensibilización, a fin de fomentar una mejor información pública sobre cuestiones migratorias en Filipinas.

- Obtenga más información acerca la Acción de MIEUX en Tailandia en la página 97.
- Obtenga más información acerca la Acción de MIEUX en Filipinas en la página 105.

Desarrollo de capacidad y formación

El desarrollo de las competencias, las capacidades y los conocimientos de las personas forma parte integral del desarrollo de capacidad. Tal y como subraya el PNUD, las capacidades a nivel individual se pueden definir como «*las habilidades, experiencia y conocimientos que permiten el desempeño de cada persona. Algunos de estos se adquieren formalmente, a través de la educación y la formación, mientras que otros se obtienen por vías informales, haciendo y observando*». ⁸⁸ Las intervenciones de MIEUX se basan en la idea de que los conocimientos y las competencias de las personas son la piedra angular de las organizaciones. Desde el punto de vista técnico, esto se expresa de diferentes formas, tales como sesiones de formación, talleres de trabajo, seminarios para el intercambio de conocimientos y visitas de estudio.

Desde 2009, MIEUX ha implementado diversas actividades orientadas a reforzar las capacidades, y las competencias técnicas y sociales de los profesionales de la migración en países socios, principalmente en instituciones públicas dedicadas a cuestiones de migración, pero también en OSC y el sector privado. La siguiente tabla resume los temas cubiertos a través de estas intervenciones. Estos han abarcado desde el fomento del desarrollo de competencias generales, como el liderazgo, la gestión y la comunicación, cuestiones generales o transversales como la gestión de la migración, desarrollo de políticas migratorias y datos migratorios, hasta áreas específicas relacionadas con la migración legal, la migración irregular y la TSH, Migración y desarrollo, y protección internacional y asilo.

88 PNUD, *Capacity Development: A UNDP Primer*, Nueva York 2009, pág. 11. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>. [Acceso: lunes, 24 de agosto de 2020].

Área temática	Temas
Migración irregular y TSH	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de acción contra la TSH • Asistencia a víctimas de TSH vulnerables • Campañas de sensibilización contra la contratación ilegal y la TSH • Gestión de fronteras marítimas • Política públicas de gestión de fronteras • Procedimientos fronterizos • Cooperación en cuestiones criminales relacionadas con la TSH • Detección, investigación y persecución de crímenes relacionados con la migración, incluyendo el tráfico ilegal de migrantes y la TSH • Fraude documental y seguridad de los documentos • Lucha contra la TSH: normas internacionales y buenas prácticas nacionales • Primera línea de asistencia para retornados • Enfoque basado en la dimensión de género para afrontar la TSH • Buenas prácticas sobre gestión de fronteras y de la migración • Implicaciones para los derechos humanos de la gestión de fronteras y de la migración • Identificación y tratamiento de traumas psicosociales de las víctimas de TSH • Gestión integrada de fronteras • Cuestiones de migración irregular • Gestión de instalaciones de detención para migrantes irregulares • Seguimiento y evaluación de las acciones de lucha contra la TSH • Seguimiento y evaluación de los planes de acción nacionales y regionales contra la TSH • Elaboración de perfiles de los pasajeros, gestión de la migración tras la entrada y derechos humanos • Consulta de las víctimas de THB • Reintegración de los retornados • Retorno y readmisión • Tráfico ilegal de migrantes • TSH • Sensibilización sobre la TSH • Tráfico de menores

Migración legal	<ul style="list-style-type: none">• Metodología del Repertorio Operativo Africano para la Ocupación y el Empleo (ROAME)• Ciclos de campañas de sensibilización en el contexto de la migración laboral• Gobernanza de la migración laboral exterior• Convenios internacionales sobre migración laboral• Explotación laboral• Migración laboral• Estrategias de comunicación e información sobre migración laboral• Políticas de migración laboral• Negociación de acuerdos multilaterales o bilaterales sobre migración laboral• Protección de los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias
Protección internacional y asilo	<ul style="list-style-type: none">• Acceso a procedimientos de asilo• Asistencia y protección de menores migrantes• Valoración de los intereses del menor• Información del país de origen (IPO)• Valoración de pruebas en demandas de asilo• Exclusión de la protección internacional• Inclusión para funcionarios del ámbito del asilo, prestando especial atención a las personas vulnerables• Técnicas de entrevista para solicitantes de protección internacional (menores)• Protección y asistencia a menores migrantes no acompañados
Migración y Desarrollo	<ul style="list-style-type: none">• Comunicación con la diáspora• Contribución de las comunidades de inmigrantes a sus países de destino• Capital de la diáspora• Participación de la diáspora• Cuestiones de la diáspora• Mapeo de la diáspora• Fomento de vínculos sostenibles con la diáspora• Migración y desarrollo para personal consular y diplomático• Cuestiones de Migración y desarrollo• Estrategias de divulgación• Remesas para el desarrollo• Asociaciones estratégicas y el papel de la diáspora en situaciones de poscrisis

Intervenciones horizontales	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de coherencia de las políticas • Comunicación y competencias de comunicación • Cooperación en cuestiones de inmigración • Marcos y procedimientos sobre la entrada y residencia de extranjeros • Funcionamiento de un observatorio de la migración y gestión de datos migratorios • EGMM • Creación y reforma de instituciones • Liderazgo y gestión • Armonización jurídica • Desarrollo de estrategias para la integración de migrantes • Integración de migrantes, también en el plano local • Migración e indigencia • Recopilación y análisis de datos migratorios • Recopilación e intercambio de información sobre datos migratorios • Armonización e intercambio de información sobre datos migratorios • Gobernanza de la migración e implementación de políticas migratorias • Indicadores de migración • Gestión de la migración • Política de migración y desarrollo de políticas migratorias • Migración, cambio climático y degradación ambiental, también a nivel local • Métodos y sistemas modernos para la gestión de la migración • Censos de población y encuestas de población • Identificación de proyectos, desarrollo, y seguimiento y evaluación de proyectos • Gestión de calidad del fortalecimiento de capacidades • Desarrollo del currículo de formación
-----------------------------	---

La siguiente tabla recoge una serie de ejemplos de herramientas y documentos operativos producidos durante las tres fases de MIEUX. Cabe señalar la amplia aplicabilidad de estos documentos a diferentes temas y para distintos fines, en función de las necesidades expresadas por las autoridades asociadas en sus solicitudes.

Procedimientos operativos estándar (POE)	Gestión de datos, Kenia
	Principios rectores para centros de asistencia que trabajan con VT, Jordania
	Retorno, readmisión y reintegración, Togo
Manuales de formación y guías	Manual de procedimiento sobre migración laboral en Mali
	Manual de formación sobre investigación y preparación de casos de delitos de TSH en Timor Oriental.
	Manual de curso básico sobre lucha contra la trata de personas en Ghana, y un Manual sobre metodologías de formación: consejos y recomendaciones para el Servicio de Inmigración de Ghana.
	Manual de seguimiento y evaluación de los planes de acción nacionales y regionales de Perú contra la TSH
	Directrices para el seguimiento y la evaluación de la implementación del memorando de acuerdo (MDA) con las UGL, Filipinas
	Currículo de formación sobre gestión de fronteras azules, Nigeria
	Manual de formación sobre migración y desarrollo, Paraguay
	Manual de procedimiento para la integración en el plano municipal, Cabo Verde
	Currículo de formación para el fortalecimiento de las capacidades de actores provinciales que trabajan en las áreas de prevención, persecución, protección y reintegración de víctimas de TSH, Perú
	Manual sobre gestión de la migración laboral internacional en Myanmar
	Proyecto de manual de formación sobre delitos relacionados con la migración, Ruanda
Directrices y protocolos operativos	Directrices sobre enfoques y prácticas interinstitucionales para mejorar y armonizar la gestión de datos migratorios en Jordania
	Plan de comunicación de la crisis moldava en materia de migración irregular
	Directrices intersectoriales contra el tráfico ilícito de migrantes, Perú
	Protocolo para la cooperación interinstitucional orientada a reforzar la investigación, la atención y la protección de las víctimas de trata de personas entre los Ministerios Públicos Iberoamericanos AIAMP-REMPM
	Procolo actualizado de asistencia en situaciones de migración especiales (ESME), Costa Rica

ESTUDIOS DE CASOS DE MIEUX

En esta sección el lector podrá encontrar una selección de Acciones de entre las más de 100 completadas por MIEUX en los últimos 10 años. Estos estudios de casos se han seleccionado en parte por su interés y relevancia en términos de tema y enfoque, por su contribución a una mejor gobernanza de la migración y su equilibrio geográfico. Estos ejemplos concretos se derivan de la reflexión interna realizada por el equipo de MIEUX en el periodo previo a las Mesas redondas regionales para el intercambio de conocimientos de 2018, en las que se elaboró la lista de 10 características de la buena práctica de las Acciones de MIEUX. Cada Acción está clasificada en función de su área temática correspondiente: Migración irregular y trata de seres humanos, migración legal y movilidad, migración y desarrollo, asilo y protección internacional, e intervenciones horizontales.

Áreas temáticas



Migración y desarrollo



Migración legal y movilidad



Migración irregular y trata de seres humanos



Protección internacional y política de asilo



Intervenciones horizontales

10 características de la buena práctica en las Acciones de MIEUX

- 1 El país socio debe apropiarse de la Acción
- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben estar refrendadas por el nivel alto dentro de las Administraciones Públicas
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 7 Las Acciones se deben basar en los máximos niveles de experiencia
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE TSH Y MIGRANTES SIN TECHO

Tailandia 2013-2017 y 2017-2018⁸⁹

La División de Lucha contra la Trata de Personas (DLTP) y el Departamento de Desarrollo y Bienestar Social adaptó prácticas de la UE al contexto local para mejorar los servicios prestados a VT, incluyendo una revisión de la legislación vigente y la puesta en marcha de un proyecto piloto basado en lecciones aprendidas de Estados miembros de la UE.⁹⁰

Contexto

Tailandia es un país de destino para la trata de hombres, mujeres y niños. Las víctimas extranjeras proceden principalmente del resto del Sudeste Asiático y son víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral. Las víctimas tailandesas son objeto de trata con fines de explotación sexual y laboral dentro de Tailandia y en el extranjero.⁹¹

A pesar de esto, Tailandia ha dado pasos importantes para combatir la TSH y la ausencia de hogar. Por lo que respecta a la situación de las personas sin hogar, Tailandia incluye la indigencia en esta categoría, lo que explica el elevado número de casos, en comparación con otros países, especialmente de la UE. Según datos del gobierno, para enero de 2016 se había proporcionado asistencia a 4.049 personas en los 11 hogares para indigentes del país gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana (MDSSH). Por ejemplo, en 2018 se identificó a 631 VT, de las que 401 (o el 64%) obtuvieron asistencia en centros públicos al



- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

⁸⁹ Este estudio de caso es el resumen de dos Acciones consecutivas en Tailandia.

⁹⁰ Más información disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/146-thailand-trafficking-in-human-beings>.

⁹¹ Departamento de Estado de EE. UU., *Informe sobre trata de personas (TIP)*, 2019.

cargo del MDSSH. Las autoridades tailandesas repatriaron a 201 víctimas extranjeras explotadas en Tailandia y facilitaron el retorno de 103 víctimas tailandesas explotadas en el extranjero.⁹² Por otra parte, recientemente se han introducido diversas medidas para abordar el problema de las personas sin hogar, incluyendo la aprobación de la Ley de protección de indigentes B.E 2557 en 2014 y el Reglamento de políticas sobre indigencia en 2016.

Con el fin de mejorar los servicios prestados a víctimas mediante la formación de su personal en áreas específicas, el MDSSH presentó dos solicitudes a MIEUX para formar al personal de la División de Lucha contra la Trata de Personas (DLTP) y del Departamento de Desarrollo y Bienestar Social (DDBS).

Impacto

Las VT y personas indigentes se beneficiarán de una revisión de la legislación y de un nuevo enfoque en materia de vivienda. En primer lugar, tras conocer las directivas legales, los procedimientos, las formas de investigación y los indicadores utilizados para afrontar la TSH en Bélgica durante una visita de estudio a Bruselas, la DLTP revisó sus procedimientos y procesos para la identificación e investigación de potenciales víctimas. En segundo lugar, tras una visita de estudio a Irlanda, el DDBS desarrolló un proyecto piloto basado en el enfoque de primera vivienda irlandés orientado a personas sin hogar, que fomenta el alojamiento propio, en lugar del alojamiento de las víctimas en centros de asistencia. Este proyecto piloto de tres años todavía se encuentra en fase de implementación, pero parece que ya ha producido efectos muy positivos: se han construido 270 pequeñas viviendas en total en terrenos para autoconstrucción distribuidos por más de 24 provincias tailandesas. Se afirma que las personas participantes en este proyecto de vivienda han conseguido recuperar su autoestima y obtener sus propios ingresos.

Por lo que respecta a la prevención, durante una visita de estudio a los Países Bajos en abril de 2018 en el contexto de la segunda Acción de MIEUX con las autoridades tailandesas, los delegados pudieron reunirse con *Centrum 16 22*, una ONG local de La Haya que trabaja en la prevención de la trata entre los jóvenes, especialmente a través de talleres de trabajo orientados a reforzar la autoestima y la seguridad de los adolescentes. Algunas de estas ideas fueron replicadas y adaptadas en un centro de asistencia del norte de Tailandia. Se informó a 3.800 menores de 22 escuelas sobre la TSH a través de actividades orientadas a su empoderamiento y a enseñarles sobre su valor, sus alternativas y oportunidades. Otro proyecto en materia de prevención, tras la participación del centro de asistencia Chiang Rai en las actividades de MIEUX, fue un proyecto de información sobre alternativas de trabajo en el extranjero sin recurrir a agencias ilegales. El proyecto se centró en la población de la tribu de la colina.

En el plano institucional, las dos Acciones de MIEUX reforzaron las capacidades del personal del MDSSH que trabaja en los ámbitos de la trata y las personas sin hogar. Durante la primera

92 Departamento de Estado de EE. UU., *Informe sobre trata de personas (TIP)*, 2019.

Acción, los funcionarios del MDSSH recibieron formación sobre protección de víctimas de TSH y sobre gestión de víctimas de la indigencia debido a la migración. Durante la segunda Acción, se organizaron tres talleres de trabajo dirigidos a trabajadores de nueve centros que ofrecen asistencia a VT sobre temas específicos, en concreto la protección y asistencia de menores; el enfoque de protección basado en la dimensión de género, y la asistencia psicosocial.

La DLTP elaboró tres folletos para reflejar las lecciones de la Acción y formar a su personal. «*Uso seguro de tecnologías modernas para combatir la trata de menores*», «*Género y TSH*» e «*Identificación y atención a las víctimas de traumas psíquicos, psicológicos y/o sociales severos*» relacionados con la TSH. El primer folleto presenta información clave que los funcionarios públicos del centro de asistencia pueden facilitar a los menores y a sus familias cuando se dispongan a abandonar los centros, a fin de que tomen las precauciones necesarias para evitar volver a ser víctimas de la trata. El segundo folleto ofrece información clave sobre la trata dirigida a personas del colectivo LGBTQ+ y sobre la forma en que se puede ayudar a estas víctimas. El tercer folleto facilita información sobre la prestación de asistencia psicosocial a víctimas de TSH, especialmente en casos de trauma psicológico severo.

Por último, se reforzó la cooperación bilateral entre Bélgica y Tailandia, ya que los delegados tailandeses y las ONG belgas acordaron iniciar un programa de intercambio bilateral entre las estas últimas y el personal de la DLTP para la formación práctica dentro de centros especializados dedicados a víctimas de la TSH. Asimismo, el DDBS debatió la posibilidad de establecer un marco de cooperación con ONG irlandesas para la prevención de la indigencia y la protección de las personas sin hogar.

Retos

Tras entender que las diferencias en el marco de las políticas y en el contexto general haría que la replicación de las prácticas de la UE resultase inviable, los expertos desplegados para la segunda Acción trabajaron con el personal para revisar qué herramientas, procedimientos y requisitos legislativos utilizarían en su trabajo diario. Los participantes seleccionaron los temas de los folletos que reflejaban sus propias necesidades, y aspectos que son aplicables a sus funciones y responsabilidades en los centros de asistencia. Posteriormente las prácticas de la UE/los Estados miembros de la UE se adaptaron al contexto de Tailandia. Tal y como mencionaron las autoridades tailandesas durante la evaluación de la Acción, este ejercicio de adaptación se convirtió en uno de los logros más útiles de la Acción de MIEUX.

Prácticas

1. **Selección de expertos:** El equipo compuesto por expertos gubernamentales y no gubernamentales fue importante para exponer las mejores prácticas del sector de la sociedad civil y fomentar que el Gobierno tailandés las imite. La decisión de trabajar

principalmente con expertos no gubernamentales se explica por el hecho de que, en la UE, las ONG se encuentran más próximas a las realidades diarias de las personas sin hogar y de la protección de las VT.

2. **Cooperación en múltiples niveles:** La plena implicación del MDSSH y de sus centros de asistencia durante las diferentes fases de las Acciones o actividades garantizó la responsabilidad y la sostenibilidad del conocimiento adquirido, así como su aplicación en escenarios realistas, lo que contribuyó al desarrollo general de las capacidades institucionales. Se propuso que el personal de los centros de asistencia en materia de TSH dependientes del ministerio podrían participar en la formación organizada en torno a una agenda desarrollada a demanda.
3. **Contenido de la formación a demanda:** Los expertos de MIEUX, en cooperación con la DLTP, desarrollaron una formación a demanda con el fin de abordar las brechas y necesidades del ministerio, en particular por lo que respecta a la dificultad de los participantes para aplicar los conceptos a las actividades de respuesta a la TSH. El taller de trabajo sobre sistemas de consulta constituyó un buen ejemplo de este enfoque. El objetivo era no duplicar formación existente, sino aplicar los conceptos aprendidos a escenarios de TSH. En la fase de planificación del taller de trabajo, la DLTP propuso temas para la agenda basados en las necesidades de formación de los participantes; durante el propio taller, se instó a los participantes —que procedían de diferentes regiones de Tailandia y de distintos niveles de prelación— a intercambiar buenas prácticas, comparar sus respectivas realidades y llegar a conocerse los unos a los otros. Los expertos adoptaron una técnica centrada en los alumnos, lo que a su vez contribuyó a un intercambio entre pares dentro del personal del ministerio, así como con los expertos de MIEUX.

Lecciones aprendidas

En situaciones en las que hay múltiples instituciones implicadas en una única solicitud, o en las que son varias las instituciones que tendrán que implementar los resultados de una Acción, es recomendable designar puntos focales dentro de cada institución. En este caso se asignaron cuatro puntos focales a esta Acción: dos de la División de Lucha contra la Trata de Personas y dos del DDBB, una del nivel operativo y otra del nivel técnico. Este sistema de puntos focales dobles permitió un flujo continuo de información entre los dos niveles, lo que contribuyó a la implementación eficaz de las actividades.

La participación en la gestión de la DLTP y el DDBB fue clave para el éxito de la Acción. De hecho, proporcionaron orientaciones y asistencia a esta Acción mediante la asistencia a actividades como visitas de estudio, en las que conocieron experiencias, metodologías y herramientas de la UE/los Estados miembros de la UE. Su participación fue esencial en el proceso de sostenibilidad, dado que la replicación por adaptación de prácticas y enfoques de la UE/los Estados miembros de la UE se define desde arriba. Como ya se ha mencionado, las principales partes interesadas respaldaron plenamente la implementación de algunas actividades.

AFRONTAR EL TRÁFICO ILEGAL DE MIGRANTES

Perú (2017-2018)

Perú es un país de origen, tránsito y destino para migrantes víctimas del tráfico ilegal. Con el objetivo de reforzar la coordinación interinstitucional y transfronteriza, MIEUX respaldó el desarrollo de directrices intersectoriales y un manual de formación para combatir el tráfico ilegal de migrantes.

Contexto

Los mecanismos de libre circulación vigentes para la mayoría de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁹³ han reducido la necesidad del tráfico ilegal de migrantes sudamericanos. En los últimos años, el tráfico ilegal de migrantes con Perú como país de tránsito o destino procedía de África, Asia y el Caribe.⁹⁴

La Dirección General de Seguridad Democrática (DGSD) del Ministerio del Interior es responsable de las actividades de planificación, implementación y seguimiento en consonancia con las políticas nacionales contra la TSH y el tráfico ilegal de migrantes, y coordina la Comisión Multilateral Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes (CMNP TP-TM).

Desde 2015, Perú ha consolidado una política pública sistemática e integral en materia de TSH, incluyendo la adopción de instrumentos normativos, el desarrollo de capacidades institucionales, y la actualización de procedimientos operativos en los ámbitos de la TSH y protección de las víctimas.

Hasta ahora la CMNP TP-TM se había centrado exclusivamente en la TSH. Aprovechando el

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX

⁹³ Existen mecanismos de libre circulación vigentes en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁹⁴ Manuales de formación sobre tráfico ilegal de migrantes.

apoyo prestado en el marco de dos Acciones previas centradas en la protección y asistencia de las VT, y en la evaluación del Plan de Acción Nacional contra la TSH, la DGSD quería ampliar el alcance de sus esfuerzos para reforzar la dimensión normativa en el ámbito del tráfico ilegal de migrantes con este nuevo proyecto, así como aumentar las capacidades de los funcionarios públicos que operan en el plano regional y local, mejorando al mismo tiempo la coordinación general.

Diseño de la Acción

La Acción se presentó con la organización de una **Conferencia Internacional contra el Tráfico Ilegal de Migrantes** seguida de una **primera sesión de reflexión y formulación** para el desarrollo de Directrices Intersectoriales contra el Tráfico Ilegal de Migrantes. A la conclusión de este primer evento, se decidió, junto con la DGSD peruana, revisar y ajustar la lógica de la intervención.

El objetivo inicial consistía en desarrollar un proyecto de la estructura de las Directrices Intersectoriales contra el Tráfico Ilegal de Migrantes. Sin embargo, la actividad resultó ser tan eficaz que se formuló un documento consolidado e incluso se ratificó en instancias superiores.

Por otra parte, se decidió concentrar la Acción exclusivamente en el tráfico ilegal de migrantes y organizar sesiones de formación en Tacna (en la frontera con Chile) y Tumbes (en la frontera con Ecuador), las dos provincias particularmente afectadas por este fenómeno.

El contenido del Manual de formación sobre Tráfico Ilegal de Migrantes, así como los consiguientes talleres de trabajo en la frontera, se basaron en una **valoración exhaustiva de las necesidades de formación en el plano central y local**. Además de entrevistas cualitativas, una encuesta por Internet ayudó a identificar las necesidades de formación de las distintas instituciones y a diseñar un manual selectivo basado en el contexto de Perú.

MIEUX proporcionó conocimientos técnicos a través de equipos mixtos compuestos por expertos procedentes de la región y de la UE. Expertos de Argentina y España, representando al sector público y el privado, participaron en la implementación de la Acción.

Prácticas

- **Diseño flexible de la Acción:** El suministro de asistencia en virtud de MIEUX requiere un enfoque flexible que soporte la adaptación a circunstancias imprevistas, y que permita revisar y ajustar rápidamente el diseño de una Acción en función de nuevas necesidades expresadas por las autoridades asociadas.

- **Incorporación de la dimensión transfronteriza:** Países vecinos como Chile y Ecuador u otros países de América Latina participaron en actividades específicas, compartieron experiencias sobre buenas prácticas y debatieron sobre retos actuales y futuros, pero también se podrían definir conjuntamente estrategias efectivas para afrontar mejor los retos asociados al tráfico ilegal de migrantes.
- **Adaptación a petición del beneficiario del material formativo:** MIEUX hace mucho hincapié en **adaptar el desarrollo de capacidad al contexto nacional y local**. Basándose en entrevistas con funcionarios públicos, OSC y organizaciones internacionales que trabajan en las fronteras, se incluyeron en la formación ejercicios y ejemplos basados en escenarios, reflejando de este modo las diferentes rutas de tráfico ilegal, el *modus operandi* y los planes de viaje que realizan los migrantes. Esto ayudó a los participantes a aprender a través de situaciones reconocibles y facilitó la resolución de problemas.

Impacto

- La sólida voluntad política de seguir progresando en materia de tráfico ilegal de migrantes en Perú se reflejó en la rápida **adopción de las Directrices Intersectoriales para la Prevención y Persecución del Delito, y la Atención y Protección de las Personas en Situación de Tráfico Ilícito de Migrantes y Víctimas de Delitos en el Contexto de la Migración**.⁹⁵ Tras su aprobación, el Ministerio de Interior desarrolló POE para casos de tráfico ilegal de migrantes.
- La encuesta por Internet para 21 servicios provinciales, grupos de trabajo y comisiones de la CMNP TP-TM estaba dirigida a funcionarios públicos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, la Policía Nacional, la Fiscalía de la Nación y la judicatura. La encuesta recopiló datos que ayudaron a determinar el contenido del manual de formación y la formación real, pero también proporcionó **información sobre necesidades de formación adicionales, por ejemplo en el ámbito de la trata de seres humanos**.
- El **Manual de Formación sobre Tráfico Ilegal de Migrantes fue aprobado por la DGSD** y distribuido entre los más de 100 participantes de las dos actividades de formación de Tacna y Tumbes.
- En 2017, MIEUX reforzó los esfuerzos de coordinación regional ofreciendo asistencia a la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (REDTRAM). Esta Acción en Perú **reforzó la cooperación transnacional y el intercambio de prácticas, experiencias y conocimientos técnicos en el ámbito del tráfico ilegal de migrantes**, implicando a los países vecinos de Perú en las actividades de desarrollo de capacidad, en concreto Brasil, Chile y Ecuador.

95 Las directrices fueron aprobadas por el Decreto Supremo N.º 008-2018-IN.

- En la mayoría de las provincias peruanas, la DGSD ha creado servicios, grupos de trabajo y comisiones multidisciplinarios e interinstitucionales, que han colaborado estrechamente desde la primera actividad. Las directrices y sesiones de formación adaptadas ayudaron a **aclarar las respectivas funciones y procedimientos, y favorecieron el desarrollo de gráficos de flujo basados en ejemplos prácticos.**
- A fin de garantizar la **complementariedad con organizaciones internacionales relevantes**, las sesiones de formación en la frontera con Chile y Ecuador se organizaron en coordinación con la ONUDD, en particular con sus oficinas de México (coordinó la campaña #ADeadlyBusiness para prevenir y combatir el tráfico ilegal de migrantes) y de Colombia (coordinó la implementación de la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en América Latina). Por otra parte, la Red operativa de INTERPOL especializada en tráfico de migrantes (ISON) contra especialistas en tráfico ilegal de personas participó en la formación e intercambió información específica y relacionada con casos sobre amenazas, tendencias, rutas y *modus operandi*.

Lecciones aprendidas

- La lucha contra el tráfico ilegal de migrantes requiere respuestas coordinadas, incluyendo una **cooperación transfronteriza exhaustiva.**
- **La colaboración interinstitucional es clave** para el éxito de cualquier estrategia nacional o local orientada a prevenir y abordar el tráfico ilegal de migrantes. Unos mecanismos de cooperación prósperos se basan en una clara definición de las respectivas funciones de las diversas partes interesadas implicadas.

MEJORAR LA COMUNICACIÓN CON LOS MIGRANTES

Filipinas (2010-2012)

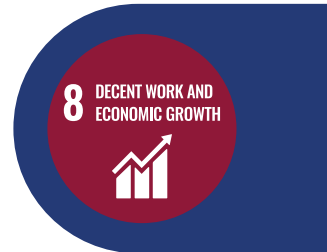
Las autoridades filipinas conocieron los principios y técnicas del marketing social, y recibieron asistencia en su afán de comunicar a potenciales migrantes, jóvenes y mujeres los riesgos de la contratación ilegal y la TSH con técnicas innovadoras.⁹⁶

Contexto

En el momento de la primera solicitud de Filipinas a MIEUX, en 2009, el país era el tercero del mundo en la lista de principales países de origen de migrantes internacionales, con nueve millones de filipinos —casi el 10% de la población— viviendo y trabajando en el extranjero. La implementación del marco jurídico existente para abordar la trata de seres humanos era deficiente. Por otra parte, debido al aumento del número de víctimas cada año, el gobierno vio la necesidad de estrategias y esfuerzos de colaboración más agresivos y sostenidos en la lucha contra la contratación ilegal para potenciales migrantes laborales. Se pusieron en marcha diversas iniciativas para informar al público, pero carecían de un conjunto de indicadores sólidos para medir su rendimiento e implementación. Esta combinación de factores impulsó al Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) a presentar una solicitud a MIEUX.

Diseño de la Acción

Junto con el DOLE, MIEUX diseñó una Acción relacionada con el concepto del marketing so-



- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 7 Las Acciones se deben basar en los máximos niveles de experiencia
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

⁹⁶ Más información disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/145-philippines-trafficking-in-human-beings-i>.

cial, que trata de promover ideas que fomenten conductas positivas o disuadan las negativas. En el caso de las agencias del sector público, el marketing social se suele utilizar para fomentar que las personas cumplan las normas y los reglamentos, y adopten un comportamiento seguro en general.

1. En primer lugar, una misión de investigación permitió a los expertos familiarizarse con los retos y problemas que afronta la POEA y otras autoridades en materia de lucha y prevención de la trata de personas y la contratación ilegal.
2. En el transcurso de la Acción, también se invitó a los expertos a asistir a cursos de formación específicos ofrecidos por la POEA a posibles migrantes y otras personas, comprendiendo así la necesidad de dirigirse a diferentes grupos cuando se trata de mensajes para campañas de sensibilización pública.
3. Como consecuencia, los expertos diseñaron un programa de formación sobre la campaña de la POEA contra la TSH y la contratación ilegal, y organizaron una serie de talleres de trabajo temáticos en los que participaron personal de la POEA, diversos miembros del Consejo Interinstitucional contra la Trata, así como representantes de unidades de gobierno locales (UGL) también implicadas en actividades de prevención.
4. Los expertos, junto con el grupo de trabajo compuesto por las mencionadas entidades, diseñaron el manual de recursos titulado «*Campaña contra la contratación ilegal y el tráfico ilícito de personas utilizando técnicas de marketing social*».
5. Por último, la Acción contribuyó al fortalecimiento de capacidades de los fiscales colaboradores de la POEA y los encargados de asuntos laborales de Filipinas asentados en Estados miembros de la UE.

Prácticas

- **Introducción de un diseño impulsado por el beneficiario:** A pesar de las medidas seleccionadas aplicadas anteriormente por la POEA, los resultados de los esfuerzos percibidos no eran alentadores. Los receptores esperados no entendieron los mensajes. El manual explicaba cómo diseñar, implementar, controlar y evaluar una campaña de sensibilización pública, con las necesidades de los beneficiarios como punto de partida.
- **Evaluación de las prácticas existentes en el plano institucional:** Los expertos evaluaron los cursos de formación que ofrecían las UGL y la POEA, y descubrieron que el enfoque del tema de la contratación ilegal y la TSH era demasiado conceptual. Anteriormente no se habían realizado valoraciones de los cursos de formación con la participación de los grupos destinatarios.

- **Puesta a prueba de los materiales de la campaña de sensibilización:** Tras el desarrollo del manual, la POEA seleccionó una serie de técnicas y herramientas de marketing de alta visibilidad para probar la nueva campaña y técnicas de comunicación de mensajes, incluyendo carteles con diferentes mensajes, dirigidos a diversas categorías de beneficiarios, así como camisetas y pulseras con mensajes sencillos sobre la contratación ilegal. Se pidió a los empleados de la POEA que utilizaran estas prendas para transmitir un mensaje sólido a sus beneficiarios (emigrantes, personas que buscan empleo en el extranjero).
- **Cooperación intergubernamental:** Un amplio abanico de entidades gubernamentales participaron en el desarrollo del manual, entre los que se encuentran el Consejo Interinstitucional contra la Trata (IACAT) y diversas UGL con las que la POEA ha firmado memorandos de acuerdo en materia de cooperación.
- **Formación para encargados de asuntos laborales:** Era la primera vez que este grupo diana tan importante, responsable de la protección de los ciudadanos filipinos en el extranjero, recibía formación sobre las políticas y la legislación de la UE/los Estados miembros de la UE.

Impacto

- Se evaluaron por primera vez varias herramientas de campañas informativas de la Administración Filipina de Empleo en el Exterior (POEA), como la formación de formadores, seminarios de orientación previos al despliegue y previos al empleo, y se formularon recomendaciones. La POEA introdujo varios cambios en los seminarios y las sesiones de formación dirigiéndose a sus beneficiarios e hizo un mayor hincapié en el contenido práctico.
- El personal de la POEA consiguió aplicar y poner a prueba las nuevas técnicas aprendidas de expertos de la UE, diseñando una campaña de marketing social, estructurando el mensaje, identificando y consultando a los grupos diana, y evaluando su posible impacto.
- Gracias a las herramientas y los instrumentos diseñados durante la Acción, la POEA aumentó sus capacidades para implementar posteriores programas, como «*POEA-on-Wheels*» (donde los servicios de la POEA se llevan al nivel de la comunidad, por lo que resultan más accesibles para el público); el «*Seminario de Orientación Previo al Empleo*» obligatorio para todos los que trabajan por primera vez en el extranjero, a través de un servicio por internet; o el Sistema Nacional de Control de Casos de Contratación Ilegal (una base de datos que utiliza la POEA y los cuerpos nacionales de seguridad para ratificar, controlar y actualizar el progreso de los casos de contratación ilegal en toda la nación, y generar informes utilizados en la elaboración de políticas y el desarrollo de programas).
- En particular dos grupos diana, los fiscales que colaboran con la POEA (designados por primera vez antes del comienzo de la Acción) y los encargados de asuntos laborales de Filipi-

nas ubicados en Estados miembros de la UE se familiarizaron con diversos procedimientos y medidas en determinadas áreas de la gestión de la migración y las políticas contra la trata de personas gracias a la formación de MIEUX.

- MIEUX aplicó el manual en Myanmar, una Acción que se benefició en gran medida de la participación de expertos de la POEA que compartieron con sus homólogos de Myanmar sus experiencias y prácticas en la organización de campañas, basadas en el manual.
- La POEA envió una solicitud de seguimiento que fomentó la implementación del manual en el plano de las UGL y ofreció información adicional a sus fiscales colaboradores.

Lecciones aprendidas

- **La participación de altos cargos de la POEA fue clave para el éxito de la Acción:** la Acción recibió un significativo apoyo y respaldo político de los líderes y altos cargos de la POEA. Varios altos cargos asistieron a las actividades desarrolladas en virtud de esta Acción y ofrecieron su ayuda y orientaciones estratégicas. Por consiguiente, se pidió periódicamente a los expertos que incorporasen los elementos de la gestión basada en resultados y la planificación estratégica en el diseño y las herramientas de formación desarrolladas y puestas a disposición de la POEA. Los líderes de la POEA respaldaron plenamente la fase piloto de la campaña contra la contratación ilegal, lo que representó un importante paso hacia la implementación del manual.
- **La buena disposición para incorporar comunicaciones y técnicas de evaluación** del sector privado puede beneficiar a las instituciones públicas.
- **La cooperación vertical es esencial para intensificar los esfuerzos de prevención y lucha contra la contratación ilegal.** Para que cualquier actividad de sensibilización llegue a buen término y para llegar a un mayor número de ciudadanos que necesitan los servicios, se requieren esfuerzos concertados de un gran número de entidades nacionales y de la sociedad civil, en particular la POEA, el IACAT y las UGL. Asimismo, es necesario reforzar de forma significativa las capacidades de las UGL, teniendo en cuenta su presencia, su potencial (por desarrollar), sus obligaciones/funciones institucionales y su constante interacción con los ciudadanos.

DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN EN MIGRACIÓN

Sudeste Asiático (2012-2013)

Las primeras solicitudes multinacionales de MIEUX crearon una serie de mesas redondas para el intercambio de conocimientos, prácticas y experiencias entre los Estados miembros de la UE y varios gobiernos del Sudeste Asiático en materia de migración y movilidad, fomentando sus marcos de cooperación intergubernamental e interregional, y sus esfuerzos colaborativos en materia de Migración y desarrollo. 97

Contexto

En 2012, los Gobiernos de Indonesia, Filipinas y Vietnam presentaron una solicitud conjunta tras identificar una serie de limitaciones en la región del Sudeste Asiático, como insuficientes debates sobre la relación existente entre Migración y desarrollo; la necesidad de un diálogo más fluido entre los países de origen y de destino para hacer frente los problemas migratorios comunes, promoviendo así el entendimiento mutuo y fomentando la coherencia política; o una mejor implementación y ejecución de compromisos regionales adoptados por los Gobiernos para facilitar el desplazamiento de las personas, la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y el aumento de la cooperación.

Esta fue la primera Acción de MIEUX de alcance regional en el Sudeste Asiático, generada por tres Gobiernos que desean intensificar la cooperación regional sobre movilidad y migración, y reforzar los esfuerzos de integración de Migración y desarrollo en marcos regionales de cooperación y políticas nacionales de desarrollo. Siempre se había primado la

- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

97 Más información disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/149-southeast-asia-migration-and-development-human-rights-legal-migration>.

lucha contra la migración irregular y la TSH sobre este importante tema. Las mesas redondas actuaron como plataformas para el intercambio de conocimientos, prácticas y experiencias entre los Estados miembros de la UE y los tres Gobiernos del Sudeste Asiático sobre aspectos concretos relacionados con la migración y la movilidad, y sobre sus marcos de cooperación intergubernamentales e interregionales, y sus esfuerzos colaborativos en materia de Migración y desarrollo.

Diseño de la Acción

La Acción consistió en tres conferencias regionales y contó con la participación de expertos de Hungría, Indonesia, Italia, Países Bajos, Filipinas, Polonia, Rumanía, Singapur y Tailandia, en representación del sector público, la sociedad civil y el mundo académico. Los temas cubiertos fueron los siguientes:

- *«Migración y desarrollo: haciendo balance de la situación de países del Sudeste Asiático»*, en Manila (diciembre de 2012).
- *«Cooperación regional en migración internacional, movilidad y mejores prácticas sobre migración y desarrollo en el Sudeste Asiático»*, en Yakarta (agosto de 2013).
- *«Desarrollo de la cooperación regional e intensificación de los esfuerzos de prevención de la migración irregular y protección de los derechos de los migrantes»*, en Hanoi (octubre de 2013).

Prácticas

- **El enfoque innovador:** La determinación de tres Gobiernos de ir más allá de los debates regionales predominantes sobre trabajo y migración irregular para hablar sobre Migración y desarrollo a nivel regional. Hasta ese momento, el diálogo se había limitado en gran medida al ámbito de las prioridades compartidas de la agenda de la ASEAN. A pesar de sus opiniones divergentes, los 10 Estados miembros de la ASEAN asistieron a las conferencias regionales para debatir sobre diversos temas pertinentes para la gobernanza de la migración y la política de desarrollo. En particular, los tres eventos regionales orientados a ampliar la agenda de Migración y desarrollo para abordar de forma exhaustiva todo el abanico de repercusiones positivas y negativas que la migración puede tener sobre el desarrollo económico y social sostenible en los países de origen, tránsito y destino.
- **El vínculo con la agenda de desarrollo internacional:** La Acción se concibió como una contribución al progreso del diálogo y al fomento del debate político, entre otras cosas sobre la agenda posterior a 2015, así como al desarrollo de una serie de ideas e iniciativas en el plano regional. Los informes y resultados de las conferencias dieron lugar posterior-

mente a varios foros regionales o globales (por ejemplo, el FMMD, el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, el Panel de Políticas sobre Cooperación Europa-Asia), donde el Gobierno de Filipinas pudo compartir una dimensión regional sobre los temas tratados.

- **Crear espacios de aprendizaje entre la UE y el Sudeste Asiático:** La Acción actuó como plataforma para facilitar el intercambio de conocimientos, prácticas y experiencias entre la UE/los Estados miembros de la UE y los Gobiernos del Sudeste Asiático sobre diversos aspectos relacionados con la migración, la movilidad y el desarrollo, y sobre sus marcos de cooperación intergubernamentales e interregionales, y sus esfuerzos colaborativos en materia de Migración y desarrollo. Por consiguiente, el intercambio de prácticas entre dos regiones del mundo, a nivel operativo y por primera vez, resultó ser inspirador y efectivo.

Impacto

- Las conferencias permitieron a los participantes entender mejor las realidades de Migración y desarrollo en cada país participante, además de formarse una idea general y realizar comparaciones de los procesos regionales y los de la UE. Se hizo especial hincapié en la importancia de estas reuniones, dado que el intercambio de información entre los Gobiernos del Sudeste Asiático sobre cuestiones relacionadas con la migración había sido deficiente entre países de origen y de destino.
- Algunos participantes del Sudeste Asiático expresaron su interés en crear una réplica de la Red Europea de Migración (REM)⁹⁸ en la región. Tras la conclusión de la Acción, la Comisión de Filipinas en el Extranjero (la principal entidad impulsora de esta solicitud) obtuvo financiación del Gobierno de Corea del Sur para crear una entidad basada en el modelo de la REM.

Lecciones aprendidas

- **Los Estados pueden tratar y debatir temas actuales fuera de las estructuras formales existentes, si existe voluntad política y transparencia:** A pesar del hecho de que la migración tiene enormes repercusiones sobre el desarrollo de varios países del Sudeste Asiático, no se disponía de ningún entorno para debatir la interacción entre Migración y desarrollo ni para aprender unos de otros. La decisión de Filipinas, secundada por Indonesia y Vietnam, consistió en «romper el hielo», convocando reuniones sobre temas que no siempre atraen por igual a todos los miembros de la ASEAN, proporcionando así una plataforma para debatir y para incluir a la UE.

⁹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

- **Apuntar al nivel operativo a través de programas de** intercambio de conocimiento entre pares: No mantenerse anclados a procesos políticos complejos puede producir resultados positivos que superen las iniciativas iniciales, tal y como sucedió en el caso de esta Acción.

INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS SOBRE MIGRACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

África Occidental 2014-2018

Benín, Guinea-Bisáu y Togo solicitaron asistencia para participar en un diálogo a nivel regional sobre migración y desplazamiento relacionados con el cambio climático y la degradación ambiental, que complemente las consultas con actividades de formación en el plano nacional.

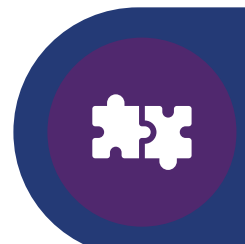
Contexto

Desde la década de 1970, la fuerte variabilidad climática ha afectado a África Occidental causando pérdidas agrícolas, crisis alimentarias cíclicas, escasez de agua, inundaciones y degradación ambiental. El nivel del mar y la erosión costera, por ejemplo, están poniendo en riesgo el litoral desde Accra hasta el Delta del Níger, un corredor urbano que tiene la densidad de población más alta de África Occidental y donde menos del 10% de las áreas urbanas tiene acceso a servicios de alcantarillado. Al mismo tiempo, las malas cosechas, la reducción del ganado, el estrés por calor, la reducción de las fuentes de agua, el aumento de los precios de los alimentos y la inseguridad alimentaria, y la pérdida de tierras agrícolas costeras por inundaciones, erosión costera y salinización suponen una amenaza para el sector agrícola, del que depende un gran número de sustentos en África Occidental. En el sector pesquero, el aumento de la temperatura del agua desde 1980 ha reducido drásticamente la producción primaria.

Esto está teniendo enormes repercusiones sobre la población de la región. Muchos afrontan unas condiciones cada vez más desfavorables y sustentos precarios, por lo que han decidido trasladarse, sobre todo a zonas urbanas. Se cree que muchos más seguirán este ejemplo en el futuro. Las catástrofes naturales también han dado lugar a importantes cifras de desplazados, tanto internamente como a países

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX



vecinos. Según la Base de datos internacional sobre desastres del Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres (CIED), las sequías e inundaciones han afectado a más de 28 millones de personas en África Occidental durante el periodo de 2010 a 2014.⁹⁹

Conscientes de la urgencia, y dada la inexistencia de un instrumento específico para abordar la relación existente entre migración, medio ambiente y cambio climático, y con la intención de plantear la migración como una estrategia de adaptación, los Gobiernos de Benín, Guinea-Bisáu y Togo solicitaron asistencia a MIEUX en 2014 para la organización de un diálogo regional sobre migración y cambio climático.

Diseño de la Acción

- **Dos talleres de trabajo a nivel regional:** En primer lugar, una consulta de la política regional de África Occidental sobre la migración en el contexto de la degradación ambiental y la incidencia del cambio climático, y, en segundo lugar, un taller de trabajo de «restitución» y capitalización en el que los países pudiesen recordar los principales retos y sacar partido de las respectivas buenas prácticas y lecciones aprendidas durante las actividades de fortalecimiento de capacidades que tuvieron lugar en octubre de 2018. Los delegados debatieron y acordaron algunos puntos clave que podrían inspirar nuevas acciones a la conclusión de la asistencia de MIEUX, en especial en materia de datos, cooperación y coordinación, y asistencia exterior técnica y financiera.
- **Documento de referencia sobre migración, cambio climático y medio ambiente en África Occidental:** Antes de este primer evento, dos expertos del Observatorio Hugo, la primera estructura de investigación del mundo dedicada a migración ambiental y ubicada en la Universidad de Lieja, elaboraron un documento de referencia para ilustrar los desafíos e iniciativas existentes en materia de migración, medio ambiente y cambio climático en África Occidental. Representantes de Benín, Guinea-Bisáu y Togo, así como de Burkina Faso, Mauritania, Níger y Senegal, pudieron debatir sus principales puntos y desplegar buenas prácticas en cada país. Asimismo, se propusieron recomendaciones y una hoja de ruta para la región.
- **Se diseñaron sesiones informativas para el fortalecimiento de capacidades** sobre los temas de la migración, el cambio climático y el medio ambiente en Benín, Guinea Bisáu y Togo.
- Se organizaron tres **consultas** en Cotonú, Lomé y posteriormente en Bisáu, en las que participaron instituciones que trabajan en temas como medio ambiente, migración, planificación, agricultura y asuntos sociales, así como representantes relevantes de ONG y del mundo académico. Las consultas permitieron el debate y la puesta en común de conocimientos, a través del intercambio entre pares con expertos de Estados miembros de la UE y del Sur, entre los diferentes actores acerca de la situación de la relación existente entre migración, medio

99 CIED, 2015. Disponible en: <https://www.emdat.be/>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

ambiente y cambio climático, los retos que han afrontado al intentar abordarla y la forma de fortalecer las respuestas nacionales. Las sugerencias sobre el camino a seguir se centraron en los elementos siguientes: abordar e integrar la migración en la política y la planificación (sobre desarrollo), recopilar datos sobre migración ambiental, diseñar estrategias de adaptación para el cambio climático y la degradación ambiental incluyendo un componente de migración, y reforzar la coordinación multisectorial entre todas las partes interesadas relevantes.

Impacto

- Un mejor conocimiento de las amenazas relacionadas con el cambio climático y la degradación ambiental, y el papel que la migración puede desempeñar como estrategia de adaptación en África Occidental, así como el posible camino a seguir para los países e instituciones de la región.
- Un mejor conocimiento entre los actores relevantes del plano nacional acerca de los riesgos relacionados con el cambio climático y la degradación ambiental, su impacto sobre la movilidad humana, y el potencial de la migración en tanto que estrategia de adaptación en Benín, Guinea-Bisáu y Togo.
- Se elaboraron diversos documentos de políticas e informes para los participantes,¹⁰⁰ en los que se recopilaron sugerencias concretas acerca de cómo los países, individual y colectivamente, podrían afrontar mejor la relación existente entre la migración, el medio ambiente y el cambio climático en África Occidental.

Retos

La idea de que la migración también podría estar impulsada por factores ambientales es relativamente nueva. En la actualidad no existe ninguna definición jurídica de la migración ambiental. A menudo los convenios o tratados internacionales no abarcan esta cuestión y¹⁰¹ todavía existen pocos instrumentos de gobernanza para abordarla. Dada su complejidad y su naturaleza multidimensional, la migración ambiental no se presta a una comprensión fácil y rápida, y no puede funcionar cuando la migración se interpreta a través de la dicotomía entre refugiados y migran-

¹⁰⁰ Documento de referencia sobre migración, cambio climático y medio ambiente en África Occidental: Benín, Togo y Guinea-Bisáu; Informe de la Consulta Regional sobre Migración, Cambio Climático y Medio Ambiente (octubre de 2015); Informe de Capitalización de la Consulta en Benín (septiembre de 2016); Informe de Capitalización de la Consulta en Togo (septiembre de 2016); Informe de Capitalización de la Consulta en Guinea-Bisáu (abril de 2017); Informe del Taller de Trabajo de Restitución y Capitalización Regional de Benín (septiembre de 2018).

¹⁰¹ Una de las pocas excepciones es la Convención de Kampala, que aborda la cuestión de la protección de los desplazados por factores ambientales. Para más información, véase: Allehone Mulugeta Abebe, «*The Kampala Convention and environmentally induced displacement in Africa*», Taller de Trabajo Intersesional de la OIM sobre Cambio Climático, Degradación Ambiental y Migración, 29-30 de marzo de 2011, Ginebra (Suiza). Disponible en: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/climate-change-2011/SessionIII-Paper-Allehone-Mulugeta-Abebe.pdf>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

tes.¹⁰² Esto ha provocado que no haya resultado sencillo identificar y replicar buenas prácticas en este campo. La cooperación y el intercambio de conocimientos con organizaciones y países que han sido pioneros en este tema, tales como la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), la OIM, el Gobierno de Bangladesh o el Observatorio Hugo, han sido esenciales para los resultados positivos de esta Acción.

Prácticas

- **Eje temático:** A pesar de que se está reconociendo progresivamente que la migración ambiental es una cuestión que conforma nuestro presente y que adquirirá una importancia todavía mayor en el futuro, queda mucho trabajo por hacer para entenderla y abordarla. La Acción se unió a aquellas iniciativas que contribuyen a crear una base de conocimientos global al tiempo que adaptó el contenido para África Occidental.
- **Metodología estratificada:** Reconociendo la compleja respuesta que requiere la migración ambiental, con respuestas que han de ser desarrolladas por diversas partes interesadas, la Acción fomentó el intercambio y la cooperación tanto a nivel nacional como regional.
- **Intercambio con innovadores mundiales:** Bangladesh, particularmente vulnerable al cambio climático,¹⁰³ desarrolló en 2005 un Programa Nacional de Acción para la Adaptación (PNAA) y en 2008 adoptó la Estrategia y el Plan de Acción sobre Cambio Climático de Bangladesh (EPACCB).¹⁰⁴ En 2015, Bangladesh también lanzó su Estrategia Nacional para la Gestión de Desastres y Desplazamientos Internos Inducidos por el Clima (ENGDDIIC)¹⁰⁵ Teniendo esto en cuenta, un representante del Gobierno de Bangladesh fue invitado a compartir su experiencia con los países de África Occidental presentes durante la Acción.
- **Coordinación en el plano nacional:** En dos países, las lecciones de la Acción MIEUX se podrían orientar y conectar con un trabajo más amplio en materia de Migración y desarrollo, a través de estructuras de coordinación específicas en el plano nacional. En Benín, el Grupo de Trabajo de Migración y Desarrollo, incluyendo también un Subcomité de Migración y Cambio Climático, así como el Comité Interministerial para la Coordinación y el Control de las Actividades de Migración y Desarrollo¹⁰⁶ de Togo trabaja en todos los temas de migración.

102 Dina Ionesco, Daria Mokhnaceva, François Gemenne, «*The Atlas of Environmental Migration*», Routledge, Londres y Nueva York 2017, pág. 2.

103 Tim McDonnell, «*Climate Change Creates a New Migration Crisis for Bangladesh*», National Geographic, 24 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/01/climate-change-drives-migration-crisis-in-bangladesh-from-dhaka-sundabans/>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

104 Gobierno de la República Popular de Bangladesh, «*Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009*», septiembre de 2009. Disponible en: https://www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

105 Ministerio de Gestión y Atención de Desastres (MGAD) de la República Popular de Bangladesh, «*Estrategia Nacional para la Gestión de Desastres y Desplazamientos Internos Inducidos por el Clima (2015) (ENGDDIIC)*», elaborada por Tasneem Siddiqui, Mohammad Towheedul Islam, Zohra Akhter, septiembre de 2015. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/5b2b99f74.html>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

106 Creado en virtud de la Acción de MIEUX Togo II 2012-16. Disponible en: <https://www.mieux-initiative.eu/en/actions/122-togo-migration-and-development>.

- El FMMD incluyó la Acción de MIEUX en África Occidental en tanto que buena práctica relacionada con el ODS 13 en sus Recomendaciones para el Foro Político de Alto Nivel de 2019 sobre Desarrollo Sostenible de 15 de marzo de 2019.¹⁰⁷

Lecciones aprendidas

Entender y abordar la relación existente entre migración, medio ambiente y cambio climático ha sido esencial, especialmente en una región muy golpeada por el cambio climático y la degradación ambiental como África Occidental, donde la migración y los desplazamientos inducidos por el medio ambiente son cada vez más importantes. El intercambio de conocimientos y la capitalización de buenas prácticas de todo el mundo resultan por tanto fundamentales en este tema todavía poco explorado. El intercambio entre pares fue esencial para el éxito de la Acción, especialmente porque se reunieron representantes de países e iniciativas que rara vez tienen oportunidad de debatir sobre estas importantes cuestiones.

¹⁰⁷ Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1872&menu=3170>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

PREPARANDO EL CAMINO PARA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Bielorrusia (2016-2018)

A fin de armonizar su legislación y políticas sobre migración laboral con las normas internacionales, y especialmente con las de sus vecinos europeos, Bielorrusia realizó un estudio de viabilidad y una evaluación de impacto detallando los efectos de los convenios de trabajo internacionales sobre su marco regulador.

Contexto

Bajo el paraguas más amplio de la Declaración Conjunta sobre una Asociación de Movilidad (AM) entre la UE y Bielorrusia en octubre de 2016, Bielorrusia solicitó asistencia a MIEUX para estudiar la experiencia de los Estados miembros de la UE a la hora de determinar el papel de los convenios internacionales sobre los trabajadores migrantes, y analizar los retos y oportunidades para su ratificación. Las Naciones Unidas también han expuesto la necesidad de ratificar convenios, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en sus recomendaciones a Bielorrusia.¹⁰⁸

Esta fue la primera vez que MIEUX trabajó directamente con Bielorrusia. La Acción puede considerarse como un seguimiento tardío de la Conferencia Regional de 2012 sobre la contribución de los socios orientales al Programa de Estocolmo, que aborda las sinergias para mejorar la movilidad, ya relacionadas con la migración laboral.

Bielorrusia, que se ubica en la intersección entre Europa, Rusia y Asia, es parte de convenios de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) sobre cooperación en materia de migración laboral, pero no así de los convenios

- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

108 OIT, «Application of International Labour Standards 2017», Conferencia Internacional del Trabajo, 16ª reunión, 2017.

Europeos o internacionales que protegen los derechos de los trabajadores migrantes u otros convenios relacionados con la migración.

Un gran número de bielorrusos viajan a otros países de la CEI (principalmente a la Federación de Rusia) y a otras regiones como la UE (en particular Polonia) y los Estados Unidos, a través de canales regulares e irregulares. En 2016, **los emigrantes bielorrusos** representaban el 15,7% de la población total, en su mayor parte profesionales y trabajadores cualificados.¹⁰⁹

En paralelo, se observa un creciente número de migrantes procedentes de China, Lituania, Turquía, Ucrania y Uzbekistán **en Bielorrusia**. La cifra se ha multiplicado por ocho en los últimos años, empleados principalmente en los sectores de construcción, administración, ingeniería, servicios y comercio.¹¹⁰

El mercado laboral de Bielorrusia necesita trabajadores altamente cualificados y quiere facilitar el acceso, así como intensificar la protección de los trabajadores migrantes. Al mismo tiempo, existe una clara voluntad de proteger a los trabajadores bielorrusos, tanto en el país como en el extranjero, y de garantizar su prioridad.

Diseño de la Acción

Esta Acción pretendía favorecer la transferencia de experiencias y conocimientos técnicos entre los Estados miembros de la UE y sus homólogos bielorrusos. Las actividades propuestas se diseñaron para crear una plataforma para el debate, y para el intercambio de acuerdos jurídicos, herramientas y mejores prácticas con respecto a la importancia, relevancia e interoperabilidad de los convenios internacionales sobre migración laboral y derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Durante la implementación de la Acción, los expertos de MIEUX, junto con sus homólogos bielorrusos, desarrollaron un estudio de viabilidad y una evaluación de impacto en los que se detallaba el sistema jurídico existente, los efectos de los convenios internacionales sobre el marco regulador bielorruso, y los potenciales efectos a modificar en el plano institucional y legislativo, incluyendo también a nivel estatutario.

Un grupo de trabajo *ad hoc*, dirigido por el Ministerio del Interior en tanto que principal autoridad asociada, estudió detenidamente varios convenios de la OIT sobre trabajadores migrantes y realizó un análisis comparativo con la legislación bielorrusa vigente. Detectaron y acordaron varias áreas objeto de potenciales mejoras por lo que respecta a la legislación bielorrusa y a las relaciones con los Estados miembros de la UE, tales como: ampliación de la cobertura y de los derechos a los miembros de la familia de los trabajadores migrantes; la firma de acuerdos

109 Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, «Belarus: Key migration statistics», marzo de 2020.

110 Ibid.

bilaterales con países populares entre los ciudadanos bielorrusos (Canadá, Alemania, Polonia y EE. UU.); y designación de encargados de asuntos laborales en consulados o embajadas.

A través de un «**Informe analítico sobre legislación en materia de migración laboral exterior**», en junio de 2018 MIEUX presentó estas recomendaciones de mejora en gestión de la migración laboral a representantes de alto nivel de diversos ministerios y al responsable de la Delegación de la UE (DUE) para Bielorrusia.

Prácticas

- Selección de conocimientos técnicos y casos:** Los **expertos desplegados eran altamente relevantes**, dado que se movilizó a un consultor de la OIT (que anteriormente había trabajado en el Ministerio de Protección Social y Empleo moldavo) y a un funcionario que trabajaba como Jefe de Unidad en el Ministerio de Empleo y Política Social búlgaro. Ambos aportaron abundantes experiencias laborales en materia de empleo y protección social de los trabajadores migrantes, así como su profundo conocimiento de los convenios de la OIT, los procedimientos de adhesión a estos, las normas para su aplicación, y la implementación en la legislación nacional. Los expertos de MIEUX pudieron familiarizarse con sus colegas bielorrusos sobre técnicas y medidas para adaptar el marco jurídico nacional a las disposiciones de los convenios internacionales en materia de migración laboral y derechos humanos, incluyendo los derechos de los migrantes. También proporcionaron consejos y recomendaciones para alcanzar un equilibrio adecuado entre sus intereses nacionales y sus obligaciones asociadas a la observación de las normas de la OIT y la UE. La Acción también fue complementaria de los Programas Nacionales de Trabajo Decente en Europa Oriental de la OIT, incluyendo Bielorrusia, y Asia Central.

Impacto

Esta Acción de MIEUX tiende puentes entre la UE y la mayoría de las partes interesadas implicadas en la gestión de la migración laboral, incluyendo ministerios clave, agencias de empleo y actores de la sociedad civil que trabajan cada día directamente con los migrantes. Esta relación de trabajo perdurará y los intercambios de buenas prácticas se mantendrán para continuar adaptando la legislación, las políticas y estrategias a las cambiantes necesidades y a la evolución del contexto político de ambos bandos.

La asistencia prestada también fue crucial para conectar a estas entidades nacionales y locales, estableciendo un grupo de trabajo de múltiples partes interesadas que colaboró estrechamente en la elaboración del Informe Analítico. Como resultado directo de la implementación de esta Acción, las autoridades competentes de la República de Bielorrusia se convencieron de la necesidad de desarrollar una Estrategia Nacional de Migración integral. Uno de los éxitos de esta

Acción es que varios miembros de este grupo de trabajo informal pasaron a formar parte del Grupo de Trabajo de Alto Nivel oficial responsable de elaborar la Estrategia Nacional de Migración integral, que incluirá la migración laboral.

Lecciones aprendidas

Tras la conclusión de la Acción, el Ministerio del Interior decidió que el Informe Analítico, sus recomendaciones y las buenas prácticas aprendidas de los expertos búlgaros y moldavos sentarían la base para el análisis necesario para elaborar la futura Estrategia Nacional de Migración integral para Bielorrusia. Las sugerencias se aplicarían en general para mejorar la legislación existente en el ámbito de la migración laboral exterior, así como para concluir acuerdos bilaterales y la firma de tratados internacionales sobre migración laboral.

Si las recomendaciones y directrices incluidas en el Informe Analítico por el grupo de trabajo se siguen e implementan, Bielorrusia podrá ofrecer reglamentos de normas internacionales a los trabajadores migrantes procedentes de la UE y los trabajadores bielorrusos que vayan a trabajar a la UE u otros países se podrán beneficiar de unos derechos más firmes y de una mejor asistencia sostenible. Esto ayudará a garantizar que las normas internacionales sobre derechos humanos estén establecidas por Derecho y que se respeten tanto para los extranjeros en Bielorrusia como para los bielorrusos en el extranjero.

Por último, los resultados de esta Acción permitirán la implementación general de la AM entre la UE y Bielorrusia, tanto por lo que respecta a las posibles intervenciones como a los objetivos políticos (de conformidad con la Declaración Conjunta). Dado que la principal prioridad del Gobierno de Bielorrusia consiste en crear una Estrategia Nacional de Migración, la Acción de MIEUX ha preparado el camino gracias a la puesta en común con los participantes de la metodología relevante para el desarrollo de este documento. El Instrumento de Asociación de Movilidad (IAM) financiado por la UE, implementado por el ICMPD, podría movilizarse para ayudar a Bielorrusia a conseguir este objetivo, sacando máximo partido de los resultados de MIEUX.

DESARROLLO DEL SEGUNDO PLAN NACIONAL DE INTEGRACIÓN

Costa Rica (2017)

La integración de los migrantes ha adquirido relevancia política en muchos países de América Latina. Costa Rica es un verdadero pionero en cuestiones de integración y, con la ayuda de MIEUX, desarrolló su Segundo Plan Nacional de Integración (2018-2022).

Contexto

La estabilidad política y el nivel de vida relativamente elevado de Costa Rica, así como la solidez de su economía, han convertido al país en un destino atractivo para los migrantes. Los migrantes representan el 9% de la población total, que es uno de los porcentajes más elevados de LAC. Los nicaragüenses son el grupo de migrantes más numeroso (77,3% de la población total nacida en el extranjero), seguidos de los ciudadanos de Colombia, Estados Unidos, Panamá y El Salvador.¹¹¹

Debido al creciente reconocimiento de la importancia de la inmigración, el Gobierno de Costa Rica ha pasado de una política de ejecución a una de integración.¹¹² Con la adopción de la Ley General de Migración en 2010, la integración de los inmigrantes se convirtió en una prioridad en la agenda de migración de Costa Rica. La Política de Migración Integral de 2013 incluyó la integración y el desarrollo en tanto que área de acción clave y puso de manifiesto su relevancia política aumentada.

- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

¹¹¹ DGME (2017): «Diagnóstico del contexto migratorio de Costa Rica 2017».

¹¹² G. Sojo-Lara «Business as Usual? Regularizing Foreign Labor in Costa Rica» incluido en Migration Information Source. (26 de agosto de 2016). Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/business-usual-regularizing-foreign-labor-costa-rica>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

Con el Consejo Nacional de Migración (CNM), el Gobierno de Costa Rica ha establecido una estructura de coordinación horizontal sobre migración con múltiples partes interesadas. La institución responsable de implementar la Ley de Migración y la Política de Migración es la DGME. En 2015, se creó una entidad especializada, la Dirección de Integración y Desarrollo Humano, dependiente de la DGME, con el objetivo principal de coordinar a las autoridades nacionales y locales, y de ofrecer asistencia a instituciones elegibles para beneficiarse del Fondo Social Migratorio (FSM). El FSM utiliza las tasas administrativas abonadas por los migrantes para respaldar iniciativas de integración de la migración de instituciones gubernamentales en materia de salud, educación, seguridad y justicia.

Con apoyo de MIEUX, la DGME desarrolló el primer Plan Nacional de Integración (PNI) para el periodo 2013-2017. La evaluación del PNI puso de relieve dos principales retos durante el proceso de desarrollo y la implementación. En primer lugar, la coherencia política horizontal y vertical no se podría garantizar en todas las fases del ciclo de desarrollo de las políticas. El proceso de desarrollo y las medidas de integración diseñadas se limitaron a los pocos beneficiarios del FSM. Una parte interesada clave, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) no participó. En segundo lugar, los recursos del FSM no estuvieron disponibles hasta 2015. Los procedimientos estrictos y los conocimientos limitados acerca de la gestión de estos fondos demoraron la aprobación de proyectos. De las 80 medidas de integración propuestas, solo 11 se implementaron en 2017.¹¹³

Por consiguiente, el primer PNI nunca desarrolló todo su potencial. Basándose en las lecciones aprendidas, el Gobierno de Costa Rica trató de hacer frente a estas deficiencias iniciales del primer PNI y solicitó asistencia a MIEUX para formular el segundo.

Diseño de la Acción

La Acción se basó en una metodología del ciclo de políticas participativa y de base empírica que ayudó a organizar y estructurar el proceso de desarrollo del PNI. El proceso de desarrollo de políticas incluyó los siguientes pasos clave interrelacionados:

- Basándose en las experiencias obtenidas durante su diseño e implementación, se realizó **una evaluación cualitativa y cuantitativa integral del primer PNI**, prestando especial atención al FSM.
- **Investigación** del cambiante contexto migratorio y del marco normativo de Costa Rica.
- **Puesta en común de lecciones aprendidas y buenas prácticas** sobre medidas de integración específicas con sus pares europeos. Además de las experiencias nacionales, se analizaron las medidas y políticas de integración de las ciudades de Barcelona, Madrid y Viena durante los talleres de trabajo y la visita de estudio.

113 DGME (2017): «Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022», pág. 41-44.

- **Talleres de trabajo para definir las nuevas prioridades temáticas** del PNI (migración y salud, integración en el mercado laboral, educación e integración, integración de migrantes vulnerables, xenofobia y racismo), aplicando un enfoque participativo.
- **Consultas a partes interesadas** para perfeccionar la redacción, aclarar el significado y realizar ajustes en el proyecto del PNI.
- **Adopción** por parte de la DGME y **presentación** al CNM y al público en general.
- MIEUX ofreció conocimientos técnicos a través de equipos mixtos de expertos que combinaban conocimientos nacionales y locales. Dos funcionarios públicos de España participaron en la implementación de la Acción.

Impacto

- El **PNI 2018-2022 de Costa Rica se presentó oficialmente el 8 de diciembre de 2017** y su implementación se incluyó en el Plan de Acción de la Política de Migración Integral y en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. La DGME organizó eventos de evaluación, trimestrales en 2018 y semestrales en 2019, para controlar el progreso de la implementación del PNI.
- El **análisis del cambiante contexto migratorio de Costa Rica con la ayuda de una ONG local**, así como los logros y retos en materia de integración de la migración, ayudaron a producir nuevas pruebas para responder a preguntas específicas que fueron surgiendo durante las diferentes fases del ciclo de desarrollo de políticas.
- A diferencia de lo ocurrido durante el desarrollo del primer PNI, **el mundo académico, las ONG y comunidades de migrantes colaboraron estrechamente** en el diseño y el proceso de elaboración del segundo PNI. La incorporación más sistemática de estas partes interesadas contribuyó a desarrollar medidas de integración más selectivas basadas en las mejores pruebas disponibles.
- El **intercambio de conocimientos entre pares** demostró ser altamente relevante. En particular, el intercambio con expertos del gobierno local procedentes de España fue muy apreciado y ofreció a los homólogos de Costa Rica ejemplos concretos y un mejor conocimiento de los posibles efectos de medidas de integración bien diseñadas para evitar la exclusión de los inmigrantes, y para combatir tendencias negativas por lo que respecta a la aceptación pública de la inmigración y la cohesión social.
- La Ley General de Migración creó el FSM en 2010. Los fondos se distribuyen entre la DGME (40%), el Ministerio de Educación (20%), el Ministerio de Sanidad (25%) y la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (15%). Sin embargo, actores gubernamentales im-

portantes, como el Ministerio de Trabajo y partes interesadas no gubernamentales, no pueden acogerse al FSM. A pesar de que este reto no se podría solucionar en el marco de esta Acción, se presentaron **recomendaciones concretas acerca de cómo revisar y adaptar el FSM** al CNM.

Prácticas

- El proceso de desarrollo de políticas se basó en un **enfoque de gobierno integral participativo** que facilitó la inclusión de diferentes ámbitos políticos y niveles de gobernanza en el diseño de la política, garantizando la rendición de cuentas y la transparencia. Las ONG, el mundo académico y las organizaciones internacionales contribuyeron al estudio del contexto de la migración y a conformar el PNI, durante los talleres de trabajo y las consultas, no como meros órganos consultivos sino como actores en igualdad de condiciones.
- El PNI presta **atención específica a la dimensión de género** y la dimensión de género en la migración es tenida en cuenta en todo el proceso de desarrollo de políticas. Las especificidades y necesidades de las mujeres migrantes, especialmente aquellas que son víctimas de violencia, se analizaron e incluyeron en tanto que prioridad temática.
- **Aceptación por parte del nivel político:** El CNM es el órgano de gobierno interinstitucional que supervisa la implementación del PNI y, por consiguiente, fue actualizado periódicamente en función del progreso del desarrollo de políticas.
- **Cooperación triangular:** La combinación de expertos nacionales y locales de Estados miembros de la UE facilitó la coherencia política vertical. Basándose en la experiencia de España, los participantes mejoraron sus conocimientos para definir y seguir objetivos y medidas de políticas comunes, así como para armonizar los sistemas de financiación y la garantía de calidad.
- **Creación de sinergias regionales más allá de Acciones específicas:** La DGME de Costa Rica presentó el PNI durante una serie de seminarios sobre integración de los migrantes organizados dentro del marco de la asistencia prestada al Gobierno mexicano.
- **Intercambio de buenas prácticas más allá de Acciones específicas:** Para las Jornadas Europeas de Desarrollo de 2018, MIEUX organizó el laboratorio de proyectos «*La dimensión de género en la elaboración de políticas migratorias: entre la protección y el empoderamiento*». El laboratorio, de 75 minutos de duración, se basó en las experiencias de MIEUX en materia de asistencia a la elaboración de políticas migratorias durante los 10 últimos años, analizando cómo la elaboración de políticas relaciona la migración y el género, y si resulta efectiva para abordar las necesidades y aspiraciones de las mujeres y niñas migrantes. Se presentó el Plan de Integración de Costa Rica como un ejemplo concreto.

Lecciones aprendidas

Para los profesionales que trabajan en desarrollo de políticas, la participación del Ministerio de Planificación fue un elemento clave del éxito. En el caso de Costa Rica, el respaldo del MIDEPLAN¹¹⁴ resultó particularmente útil al sistematizar los aportes del taller y la consulta, para el diseño de la hoja de ruta para la implementación del PNI y de las respectivas herramientas de seguimiento. La estrecha colaboración del MIDEPLAN y de los departamentos/unidades de planificación especializados de los diversos ministerios también resultó crucial para garantizar la coherencia política horizontal y vertical.

¹¹⁴ MIDEPLAN es un órgano consultivo y de asistencia técnica de la Presidencia de Costa Rica, y es responsable de formular, coordinar, supervisar y evaluar las estrategias y prioridades del Gobierno.

PLAN DE ACCIÓN MUNICIPAL PARA LA INMIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

Cabo Verde 2017-2019

Tras una serie de Acciones de éxito centradas en el desarrollo de políticas, el Gobierno de Cabo Verde solicitó asistencia a MIEUX para garantizar la implementación de los objetivos y metas en la Estrategia Nacional de Inmigración en el plano nacional y local.

Contexto

Cabo Verde dispone de un dilatado historial de emigración, pero, en los últimos años, se ha convertido en un país de tránsito y destino, atrayendo cada vez a un mayor número de migrantes (principalmente de Guinea-Bisáu, Portugal y Rusia).¹¹⁵ Se espera que esta tendencia de aumento de la migración continúe, dado que la economía de Cabo Verde es ahora una de las más prósperas de la región, con un entorno político democrático estable. El país fue uno de los primeros en participar en una AM con la UE sobre diversos aspectos de su práctica y política migratoria.

En agosto de 2009, la iniciativa MIEUX recibió una de sus primeras solicitudes de un país socio. El Gabinete del Primer Ministro solicitó ayuda a MIEUX para desarrollar lo que posteriormente se convertiría en la primera «Estrategia Nacional de Inmigración» de Cabo Verde, adoptada en 2012. Con su segunda y tercera Acción en Cabo Verde, MIEUX ayudaría a la recién creada DGI a traducir esta estrategia en un sólido marco legislativo institucional en el plano nacional, incluyendo la «Ley sobre Residencia de los Extranjeros», la «Ley de Asilo y Protección» y la «Ley sobre Trata de Seres Humanos y Explotación de Migrantes».

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

¹¹⁵ UNICEF, «Cape Verde Migration Profiles», 2015, disponible en: <https://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/CapeVerde.pdf>. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

El siguiente reto fue garantizar la implementación en el plano nacional y local. Para conseguir este objetivo y garantizar un impacto sostenible, las autoridades caboverdianas abrieron los primeros *Gabinetes de Apoio ao Imigrante* (GAI – oficinas de apoyo al inmigrante) en la Isla de Sal (2013), donde reside un gran número de inmigrantes de África Occidental continental y Europa. Para consolidar este primer éxito, la DGI trabajó para abrir GAI similares en los 22 municipios caboverdianos de las nueve islas.

Para ofrecer respaldo a esta nueva estructura, la DGI solicitó una cuarta Acción a MIEUX para desarrollar un «Plan de Acción Municipal para la Inmigración y la Integración» (PAMII), considerado necesario para definir el papel de las autoridades locales y traducir la ENI en acciones prácticas en el plano local. La Acción también ayudó a aumentar los conocimientos sobre migración del personal relevante que trabaja con migrantes en las diferentes islas, con los GAI como primeros usuarios y los inmigrantes como beneficiarios finales. En su condición de pioneras, Boa Vista y Praia, dos de los principales destinos de los inmigrantes en Cabo Verde, ya han desarrollado sus versiones adaptadas del PAMII. La DGI y el Ayuntamiento de Praia presentaron oficialmente el primer PAMII de Praia durante el Día Municipal del Inmigrante en Praia de 2019, a fin de sensibilizar acerca del trabajo que se realiza en el plano nacional y local en materia de integración. También se presentaron a un amplio grupo de partes interesadas, incluyendo la DUE local, las embajadas de Estados miembros de la UE y la OIM, así como a actores caboverdianos. Para garantizar la adaptación a sus necesidades y contexto específicos, se espera que cada municipio ajuste ahora el PAMII a su contexto, demografía y necesidades concretos, para garantizar la relevancia para las prioridades tanto nacionales como locales.

Diseño de la Acción

- **Inclusión integral de partes interesadas:** Para poner en marcha esta Acción, el equipo de MIEUX realizó una misión de investigación para conocer más profundamente el trabajo de un amplio conjunto de partes interesadas, incluyendo administraciones nacionales y locales, policía y funcionarios de salud, ONG y representantes del sector privado. Como resultado, se creó un grupo de trabajo *ad hoc*, dirigido por el Director de la DGI dependiente del Ministerio de Familia e Inclusión Social, y compuesto por representantes de la Dirección de Emigración y Fronteras (DEF), los municipios de Praia, Sal, Boa Vista y San Vicente, asociaciones de inmigrantes y dos expertos de MIEUX de Portugal.
- **Relevancia de buenas prácticas de la visita de estudio a Portugal:** Los participantes apreciaron las lecciones aprendidas de la situación de Lisboa y Oeiras, dado que estos municipios albergan a una cantidad considerable de miembros de la diáspora caboverdiana. Presenciaron ejemplos de servicios prestados a inmigrantes en el plano local, en particular en los centros locales de apoyo a la integración de migrantes (*Centros Locais de Apoio à integração de Migrantes* – CLAIM), donde los servicios para inmigrantes se concentran en un único punto (modelo de ventanilla única). Estos sirvieron como ejemplos inspiradores para los municipios participantes por lo que respecta a una potencial estructura y cooperación institucional para su propio GAI.

- **Perfil complementario de los expertos:** La combinación de expertos de la administración nacional (SEF, Portugal) y local (municipio de Oeiras, Portugal) facilitó perspectivas complementarias sobre inmigración e integración durante la Acción.

Prácticas

- **Coordinación en múltiples niveles:** Las actividades promovieron una mejor articulación de los diversos niveles de la administración pública caboverdiana. Durante la primera sesión de redacción conjunta, el grupo de trabajo decidió crear una red informal de ayuntamientos y GAI locales para garantizar un intercambio más frecuente de información y la colaboración entre actores locales. La DGI tiene previsto ahora formalizar esta red para la inmigración, que incluirá 22 municipios caboverdianos de las nueve islas. Esto complementa la Red de Puntos Focales Municipales para Emigración (RENEM), ya existente.
- **Enfoque para el conjunto de la sociedad:** Desde el principio de la Acción, el equipo de MIEUX y el grupo de trabajo se aseguraron de incluir a asociaciones de inmigrantes, como la Plataforma de Comunidades Africanas (PCA), en el proceso de intercambio de información y redacción. Estas pudieron ofrecer una perspectiva única y poner de manifiesto las realidades y dificultades diarias que se encuentran los migrantes. Su inclusión fue una buena práctica de la DGI, dado que ya ha incorporado a la PAC a sus reuniones de consulta mensuales con partes interesadas locales, a fin de garantizar una cooperación constante con las OSC.
- **Intercambio de información sobre prácticas europeas:** incluyendo ejemplos relevantes de Portugal, que ocupó el segundo lugar entre 38 países en el Índice de políticas de integración de migrantes 2015¹¹⁶ El modelo de «ventanilla única» del Centro Nacional de Apoyo al Inmigrante (CNAI) visitado en Lisboa está reconocido como una buena práctica en el «Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales» de la Comisión Europea, y está siendo valorado por la autoridad asociada en tanto que potencial modelo para prácticas de integración en Cabo Verde .

Impacto

- El aumento de los conocimientos y las capacidades de los actores locales en materia de inmigración a través del desarrollo del nuevo PAMII, cuyo objetivo es proporcionar asistencia en persona e información sobre la entrada, residencia, los requisitos y las políticas de integración.

¹¹⁶ Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes 2015: más información en www.mipex.eu/portugal. [Acceso: martes, 25 de agosto de 2020].

- La mejora de las capacidades de los actores locales en materia de inmigración a fin de seguir, controlar e implementar el PAMII que respalda su participación en la implementación de la ENI en consonancia con sus necesidades y prioridades concretas.
- El fomento de la cooperación entre diversos actores en materia de inmigración a través de una interacción constructiva entre un amplio conjunto de participantes en el plano nacional y local del ámbito de la inmigración y la integración.

Lecciones aprendidas

- Los esfuerzos de Cabo Verde para mejorar las políticas de integración a través de servicios y procedimientos renovados forma parte de una visión más amplia consistente en aprovechar las oportunidades que la migración y los migrantes pueden ofrecer para el desarrollo nacional. En efecto, el tema de la integración todavía no se ha abordado y desarrollado en la mayoría de los países de destino no pertenecientes a la UE o la OCDE.
- Fomentar los avances legislativos y políticos a menudo aporta un sólido elemento de sostenibilidad. En esta Acción, la transposición de la política nacional a la práctica local presenta una oportunidad para la relevancia a largo plazo de los planes de acción desarrollados. Por otra parte, la adaptación de los principales productos para cada municipio, dependiendo de su demografía y sus necesidades concretas, debería garantizar la responsabilización y la sostenibilidad para los profesionales.
- Sin embargo, los presupuestos reducidos y la elevada rotación de las administraciones públicas locales complican el potencial de memoria institucional y capacidad interna para la implementación de los planes de acción. El papel central y el constante empoderamiento de la DGI en materia de inmigración e integración podrían mitigar este riesgo.

INTERCAMBIO DE DATOS EN EL PLANO REGIONAL

COMESA (2012-2016)

Tras la 8ª reunión de responsables de inmigración de COMESA, MIEUX recibió una solicitud para realizar una Acción centrada en mejorar la recopilación, el análisis y el intercambio de información sobre migración, así como en poner en marcha el proceso de documentación de los datos de migración existentes para su uso en la elaboración de políticas y asuntos migratorios en el plano nacional y regional.

Contexto

El principal objetivo de COMESA, que se creó en diciembre de 1994, es lograr la prosperidad económica a través de la integración regional de sus 21 Estados miembros (actuales). En la 8ª reunión de responsables de inmigración de COMESA y la 5ª reunión de ministros responsables de inmigración de COMESA de octubre de 2012 en Lusaka, se decidió que los Estados miembros de COMESA deberían mejorar la recopilación, el análisis y el intercambio de información sobre migración, así como comenzar el proceso de documentación de los datos de migración existentes para su uso en la elaboración de políticas y asuntos migratorios en el plano nacional y regional. MIEUX, que contribuyó a la organización de la reunión de los funcionarios de inmigración, y que ya estaba colaborando con la Secretaría de COMESA, recibió una solicitud para que prestase la asistencia necesaria para el fortalecimiento de capacidades para la implementación de estas decisiones, especialmente invirtiendo en el fortalecimiento de capacidades de los Puntos Focales Nacionales para Migración.

Diseño de la Acción

La Acción para COMESA se diseñó de forma que incluyese diversos temas y actividades diferentes. Incluía asistencia para celebrar la 8ª reunión de responsables de inmigración de COMESA y la 5ª reunión de ministros respon-

- 2 Las Acciones deben brindar una oportunidad de innovación en su contexto
- 3 Las Acciones deben ser reproducibles
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX



sables de inmigración de COMESA, y para implementar las consiguientes decisiones a través del fortalecimiento de capacidades en TSH y recopilación de datos migratorios, así como asistencia remota para actualizar un documento de referencia sobre la Armonización de las Leyes Nacionales con la Ley Modelo sobre Inmigración de COMESA.

1. La Acción implicó a diversos expertos para las diferentes actividades. Para el componente sobre datos migratorios, se desplegaron funcionarios públicos de Hungría, Italia y Malta. Para el componente sobre TSH, se combinó a un experto interno del ICMPD con un experto de Lituania.
2. A fin de implementar las recomendaciones de la reunión ministerial, se envió un cuestionario sobre datos migratorios a todos los Estados miembros de COMESA para documentar cuáles eran las fuentes de datos existentes que utilizaban e identificar las lagunas en los datos migratorios disponibles. Se abarcaron cinco temas secundarios: población residente (datos de existencias); flujos de inmigración (datos de flujo); flujos de emigración (datos de flujo); nacionales en el extranjero (datos de existencias); y permisos de residencia (datos de existencias y flujo). Las respuestas recibidas identificaron los datos disponibles y ofrecieron recomendaciones sobre cómo mejorar la recopilación y el intercambio de datos en la región para los fines de la formulación de políticas. El propio ejercicio, así como el informe, pusieron de manifiesto la importancia de la disponibilidad de datos para la elaboración de políticas entre los Estados miembros de COMESA.
3. Los expertos en datos migratorios presentaron cómo se crean los marcos de recopilación de datos en sus respectivos países, así como los marcos jurídicos existentes para garantizar que los datos se pongan en común y se analicen periódicamente. También se presentó el intercambio de datos en el plano de la UE, así como la forma de afrontar los diversos desafíos que plantea el intercambio de datos migratorios entre países, y cómo garantizar que unas definiciones armonizadas de los fenómenos migratorios faciliten la producción de datos y estadísticas.

Prácticas

- **Adopción de un enfoque regional:** Esta Acción promovió la colaboración y sinergias entre los Estados miembros de COMESA, y puso de manifiesto los esfuerzos del plano estatal que se podrían replicar y amplificar a nivel regional. La Acción de MIEUX brindó la oportunidad a la región de COMESA de reflexionar conjuntamente sobre diversas cuestiones del ámbito de la gestión de datos, la TSH y la armonización jurídica, así como de alcanzar un acuerdo sobre el camino a seguir para afrontar los desafíos actuales.
- **Complementariedad y sinergia:** Esta Acción complementó la participación activa de COMESA en la Asociación África-UE sobre migración, movilidad y empleo, que promovió la concentración de COMESA en la lucha contra la TSH. La Secretaría de COMESA y varios de

sus Estados miembros participaron en la reunión técnica de la Asociación África-UE sobre migración, movilidad y empleo en materia de investigación criminal, persecución, y protección de víctimas y testigos entre los países africanos y europeos en relación con la trata de seres humanos, y el fortalecimiento de capacidades en virtud de la Acción de MIEUX se incorporó directamente a estas reuniones.

- **Combinación del fortalecimiento de capacidades con reuniones con reuniones del grupo de trabajo y reuniones ministeriales:** Esto permitió que los resultados conseguidos en el componente de fortalecimiento de capacidades se tradujese directamente en medidas políticas en el plano regional. Esto concuerda con las conclusiones el informe final del Plan de Acción Migratoria de ACP-UE.¹¹⁷

Impacto

- Durante la Acción, la difusión del cuestionario fue un ejercicio muy práctico que requirió la participación de los diversos países y produjo resultados concretos que se podrían traducir en recomendaciones.
- Se establecieron definiciones en común de un conjunto de conceptos para los países miembros de COMESA a fin de mejorar el intercambio de datos, concretamente «*población residente habitual*», «*inmigrantes*», «*emigrantes*», «*nacionalidad*», «*nacionales*», «*país de nacimiento*», «*propósito de llegada*», «*propósito de partida*» y «*refugiados*». También se decidió qué datos se deberían recopilar e intercambiar, y cómo se deberían desglosar (por ejemplo: personas que han adquirido la nacionalidad por edad, sexo, país de nacimiento, nacionalidad, etc.). Los Estados miembros de COMESA propusieron el establecimiento de un marco jurídico para el intercambio de estos datos.

Lecciones aprendidas

- El informe sobre los resultados de la encuesta de metadatos de migración proporcionó una imagen detallada de las capacidades de los Estados miembros de COMESA para recopilar, analizar y documentar la elaboración de estadísticas sobre migración, así como el nivel actual de intercambio de datos entre estos. Las conclusiones tenían por objeto favorecer el debate sobre la armonización y el intercambio de datos, dado que ambos elementos podrían aportar mejoras significativas a las estadísticas sobre migración. Los datos de alta calidad podrían facilitar la formulación de estrategias y marcos políticos integrales en ma-

¹¹⁷ L. Harley et al (2019) «*Implementing ACP-EU Cooperation on Migration and Development A collection of good practices and lessons learned from the ACP-EU Migration Action*», pág. 134, Disponible en: https://www.acpeumigrationaction.iom.int/sites/default/files/acp_eu_migration_action_final_publication_web_small_final.pdf. [Acceso: miércoles, 26 de agosto de 2020].

teria de migración en el plano nacional y regional, especialmente en el contexto de la implementación de las metas de los ODS y de los objetivos del PMM.

- El intercambio de datos solo se puede dar cuando se ha producido un proceso de cambio individual e institucional. Se requieren un fortalecimiento de capacidades y un diálogo para conseguir un cambio de actitud que dé lugar al intercambio de datos migratorios entre los diferentes departamentos e instituciones en el plano nacional y regional. Por consiguiente, se necesita un marco jurídico sólido, tal y como observaron las autoridades asociadas participantes en esta Acción, para mejorar el intercambio de datos entre países.

DESARROLLO DE PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ESTÁNDAR PARA LA GESTIÓN DE DATOS MIGRATORIOS

Kenia (2017-2019)

Esta cooperación se produjo como resultado de la mencionada Acción COMESA II y tenía por objeto mejorar el intercambio de información en el plano nacional y regional. La Acción Kenia II, que se implementó conjuntamente con la Agencia de Desarrollo de Alemania (GIZ), favoreció el desarrollo de POE integrales sobre gestión de datos en materia de migración.

Contexto

Kenia tiene la economía más grande y diversificada, y la segunda mayor población de la región de África Oriental. En su condición de «pasarela hacia África Oriental», Kenia también desempeña un importante papel como centro de transporte para gran parte de África subsahariana. Debido a su economía relativamente saludable y a su situación política estable, Kenia es un país de destino para migrantes económicos de toda África, y un país de acogida para muchos refugiados de África Oriental. Kenia también es un punto de tránsito necesario para dos rutas de migración principales, en concreto los migrantes de África Oriental que se desplazan hacia África Meridional, y los migrantes de África Oriental y Meridional en su camino hacia Europa, EE. UU. o la Península Arábiga.

En comparación con otros países que se encuentran en fases de desarrollo similares, Kenia recopila una importante cantidad de datos migratorios a través de su censo de población y encuestas a los hogares, y datos recogidos en las fronteras, así como de registros administrativos. Los datos sobre existencias y flujos de inmigrantes, remesas, llegadas y salidas inter-

- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 7 Las Acciones se deben basar en los máximos niveles de experiencia
- 8 Las Acciones deben complementar y mantener una sinergia con otras iniciativas

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX



nacionales, camas de hotel ocupadas por visitantes, pasaportes y permisos de trabajo expedidos, así como el número de refugiados registrado, resultan de acceso público a través de informes o encuestas anuales.

Sin embargo, los datos no eran suficientemente intercambiados, analizados y difundidos entre las partes interesadas, y esta realidad impulsó al Mecanismo Nacional de Coordinación de la Migración (MNC) de Kenia a solicitar asistencia a MIEUX para desarrollar procedimientos operativos estandarizados (POE) con el objetivo de establecer un marco armonizado y una herramienta operativa práctica para instituciones responsables de la gestión de datos migratorios internacionales en Kenia.

Diseño de la Acción

Tras una misión de investigación que incluyó una visita a un paso fronterizo, se organizaron varios talleres de trabajo sobre gestión de datos y una recopilación de datos, así como sesiones de redacción y asistencia remota para desarrollar y completar colectivamente los POE. Un taller de trabajo final se centró en la operacionalización de los POE.

En la Acción participaron funcionarios públicos de las oficinas nacionales de estadística de Italia y Malta, que pudieron aportar diferentes ejemplos sobre gestión de datos migratorios. Los expertos presentaron cómo se crean los marcos de recopilación de datos en sus respectivos países, así como los marcos jurídicos existentes para garantizar que los datos se pongan en común y se analicen periódicamente. Se presentaron diferentes modelos con el fin de que se pudiesen adaptar al contexto local. Los expertos también presentaron varias herramientas para facilitar el intercambio de datos, como la creación de tablas con descripciones generales de fuentes de datos y tipos de datos disponibles por fuente.

Los POE se completaron de forma colectiva y se ratificaron a nivel técnico.

Prácticas

- **Protocolos europeos para el intercambio de datos:** Los expertos pusieron en común con los participantes prácticas europeas y explicaron cómo afrontar diversos retos del intercambio de datos migratorios, incluyendo el desarrollo de definiciones armonizadas de la terminología sobre migración, con el fin de facilitar la producción de datos y estadísticas entre varios países.
- **Coordinación y sinergias con otros actores internacionales:** Durante esta Acción, MIEUX colaboró estrechamente con la Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo (GIZ, por sus siglas en alemán) para garantizar un seguimiento adicional de las autoridades

kenianas entre cada una de las actividades de MIEUX. Esta colaboración aumentó la eficiencia de la Acción al acortar el marco temporal para la elaboración de POE.

- **Transposición de acuerdos regionales a nivel nacional:** Esta Acción reforzó los esfuerzos de COMESA asociados a la producción y difusión de datos migratorios entre sus Estados miembros. La Acción complementó a la anterior Acción COMESA de MIEUX sobre recopilación e intercambio de datos migratorios, lo que desembocó en la creación de un mecanismo formal para el intercambio de datos para la región de COMESA. Esto se consiguió a través del desarrollo de un conjunto común de definiciones normalizadas/armonizadas y la introducción de tablas para facilitar el intercambio de datos en la región. Los POE se redactaron de forma que también tuviesen en cuenta los requisitos sobre datos migratorios de la región de COMESA.

Impacto

A nivel individual, 20 agentes técnicos recibieron formación sobre fuentes de datos disponibles en materia de migración y cómo encontrar la información necesaria. También se les enseñó a elaborar POE, que pueden replicar en otras ocasiones en caso necesario. Como seguimiento de esta iniciativa, la GIZ organizará una sesión de formación sobre análisis de datos para un grupo básico de cinco a diez agentes técnicos del MNC seleccionados entre los participantes en el taller de trabajo. El uso de POE constituirá un pilar de la formación para garantizar que se apliquen correctamente y se utilicen de forma generalizada.

- En el plano institucional, el MNC se responsabilizó de nuevas funciones y asumió un papel de coordinador de otros organismos públicos. Las funciones de implementación y actualización de POE, así como de análisis y difusión de datos, se distribuyeron entre el MNC y otros organismos públicos. El MNC dirigirá el análisis y la divulgación de datos, realizará la actualización anual del POE a partir de febrero de 2020, y cada uno de los organismos se encargará de ordenar y validar sus propios datos. La asignación concreta de funciones y marcos temporales mejora la sostenibilidad del POE y fortalece la capacidad institucional del MNC.
- Entorno favorable: todos los miembros del MNC acordaron que los POE se presentará a las instancias responsables de la toma de decisiones más elevadas para su aprobación oficial.

Lecciones aprendidas

- La existencia de un marco jurídico o MDA es esencial para implementar de forma efectiva procedimientos para el intercambio de datos.
- La creación de POE pone de relieve la importancia de recopilar los avances regionales en gestión de datos.
- Kenia podría asumir el papel de responsable de la recopilación y el intercambio de datos en el plano regional (COMESA), y poner en común prácticas y experiencias con otros Estados miembros, lo que puede dar lugar a una mayor transparencia del intercambio de datos migratorios entre países.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES BASADO EN EL CURRÍCULO DE FORMACIÓN DE LA OEAA¹¹⁸

México (2017-2018)

En México, las solicitudes de asilo han aumentado de forma significativa en los últimos años. MIEUX ayudó al Gobierno mexicano a reforzar sus esfuerzos en materia de identificación y protección de migrantes que requieren protección internacional.

Contexto

En los últimos años, México ha experimentado un aumento de las solicitudes de asilo debido al elevado número de personas que huyen de la violencia, la inseguridad y la pobreza, en particular de América Central. Entre 2012 y 2018, las solicitudes de asilo aumentaron un 3,553% y alcanzaron un nuevo máximo en 2019, con cerca de 70.000 solicitudes.¹¹⁹

México ratificó tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que amplía la definición de refugiado (incluyendo refugiados climáticos), ha sido incorporada al ordenamiento jurídico nacional mexicano. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 y su marco regulador, junto con la Ley de Migración, constituyen el marco jurídico doméstico que regula el asilo.

- 7 Las Acciones se deben basar en los máximos niveles de experiencia
- 9 Las Acciones deben proporcionar valor añadido de la UE
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

¹¹⁸ El foco de este estudio de caso abarca solamente una parte de la asistencia prestada a la Secretaría de Gobernación de México. Además del tema de la protección internacional y el asilo, la Acción ayudó a la Unidad de Política Migratoria mexicana a crear y desarrollar el sistema de integración nacional para inmigrantes, a través de la transferencia de conocimientos sobre prácticas de la UE.

¹¹⁹ Global Focus de ACNUR: México (2019). Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/node/2536#:~:text=Some%2069%2C500%20individuals%20applied%20for,of%205%2C900%20applications%20per%20month.> [Acceso: miércoles, 26 de agosto de 2020].

El principal organismo público responsable en materia de refugiados, incluyendo la determinación del estatuto de refugiado, es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) dependiente de la Secretaría de Gobernación. La Oficina de Coordinación General de la COMAR se encuentra en Ciudad de México, y se han creado tres oficinas regionales en Chiapas, Tabasco y Veracruz (estados con un elevado número de solicitudes de asilo). Sin embargo, las solicitudes de asilo no se limitan a estos tres estados, lo que obliga a los solicitantes de asilo a solicitar protección en las oficinas de otras instituciones nacionales, como el Instituto Nacional de Migración (INM).

Por consiguiente, es necesario simplificar el procedimiento de asilo integral y orientado a la protección, de conformidad con normas internacionales acordadas por México, en los distintos niveles administrativos e instancias institucionales, prestando atención a los migrantes vulnerables. Al mismo tiempo, de conformidad con la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y con su respectivo Reglamento, la COMAR solo dispone de 45 días para tomar una decisión con respecto a las solicitudes de asilo. Miembros del personal altamente cualificados tienen que valorar las pruebas (por ejemplo, información recopilada a través de entrevistas personales), tomar una decisión justa y presentarla de forma razonablemente fundamentada en este breve periodo de tiempo. En vista de lo anterior, el INM y la COMAR solicitaron asistencia a MIEUX para reforzar la coordinación y cooperación interinstitucionales, así como para el intercambio de información entre los funcionarios de migración y sus homólogos europeos.

Diseño de la Acción

La OEAA actúa como centro de conocimientos técnicos en materia de asilo y ha desarrollado un amplio conjunto de herramientas operativas, incluyendo manuales, herramientas informativas y prácticas, y plantillas de informe. Las herramientas y el currículo de formación integral de la OEAA sentaron la base para el diseño de esta Acción, centrada en el INM y la COMAR.

Los funcionarios de migración del INM suelen ser el primer punto de contacto para los migrantes que llegan a México y desempeñan un papel crucial a la hora de facilitar el acceso efectivo a la protección internacional. Basándose en la correspondiente guía práctica de la OEAA, se organizó una única sesión de formación sobre acceso al procedimiento de asilo para los funcionarios de migración que trabajan en la frontera y en centros de detención de Chiapas.

Tras una valoración de las necesidades de formación realizada por la COMAR entre los miembros de su personal, se definieron los temas de la formación en función de las necesidades existentes entre los funcionarios encargados de analizar los casos y de recepción, y de conformidad con el currículo de formación de la OEAA. Se organizaron sesiones presenciales de dos días de duración en módulos básicos y especializados,¹²⁰ en función del nivel de experiencia.

¹²⁰ Módulos básicos: Técnicas de entrevista y valoración de pruebas. Módulos especializados: Entrevistas a menores, entrevistas a personas vulnerables y exclusión.

Asimismo, se celebraron sesiones de formación más breves y condensadas, de medio día de duración, sobre módulos específicos diseñados para oficinas locales de la COMAR y el INM por videoconferencia. Las guías prácticas de la OEAA se compartieron con todos los participantes antes de la formación.

Los formadores certificados por la OEAA constituyeron el grueso del equipo de expertos. En esta Acción participaron expertos de Países Bajos, Portugal, España y Suecia.

Impacto

- Las diversas actividades de fortalecimiento de capacidades intensificaron el diálogo y la coordinación intersectoriales. Esto se consiguió mediante la cooperación conjunta en la fase de diseño inicial de la Acción y la participación conjunta a nivel de la actividad. El INM puso de manifiesto que, gracias a las actividades de MIEUX, se habían reforzado las sinergias y los vínculos con la COMAR, tanto en el plano estratégico como operativo.
- La entrevista del personal desempeña un papel fundamental para brindar a los solicitantes de asilo una oportunidad justa y efectiva de exponer los motivos de su solicitud. Basándose en la guía práctica de la OEAA para entrevistas personales de solicitantes de asilo, el taller de trabajo sobre entrevistas a menores y personas vulnerables promovió un método de entrevista estructurado. El enfoque estructurado guía a los funcionarios encargados de analizar los casos a través de las fases de preparación para la entrevista personal, apertura de la entrevista y suministro de información, realización de la entrevista personal y acciones tras la entrevista. Después de la formación interactiva y de practicar diferentes competencias de entrevista en escenarios de casos concretos, la COMAR ha normalizado su método para realizar entrevistas a los solicitantes de asilo y para su valoración.
- Los módulos de formación resultaron particularmente útiles para conocer mejor y tener debidamente en cuenta el componente psicológico de los solicitantes de asilo. Tras los intercambios de conocimientos entre pares de MIEUX, la COMAR cambió la manera en la que se entrevista a los menores y revisó el correspondiente proceso de toma de decisiones. Por otra parte, la COMAR elaboró una guía práctica sobre técnicas de entrevista.
- Tras las sesiones de formación, y de forma similar a la COMAR, el INM revisó sus cuestionarios de entrevistas y redobló sus esfuerzos para conseguir que los menores migrantes se sientan más cómodos durante esta fase (por ejemplo, el personal ya no lleva su uniforme al realizar las entrevistas).
- Tras el taller de trabajo sobre el acceso a procedimientos de asilo para los funcionarios de primer contacto, el INM incluyó la respectiva guía práctica de la OEAA en el material de lectura del módulo de formación por internet de nivel básico sobre protección internacional para funcionarios de migración. La Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades del INM

también tiene previsto utilizar la guía como base para el diseño de una de las tres sesiones del nuevo módulo de formación por Internet sobre protección internacional y derechos humanos, disponible para todos los miembros del personal del INM.

- Los expertos de MIEUX pusieron de manifiesto que habían obtenido una perspectiva más clara de la situación de la migración en América Latina. Les sirvió de ayuda escuchar las experiencias de los funcionarios encargados de analizar los casos en México, dado que las solicitudes de asilo de América Latina también han aumentado en Europa.

Prácticas

- **La identificación y respuesta a las necesidades especiales de grupos vulnerables** se incorporaron a todas las sesiones de formación, centrándose concretamente en los menores no acompañados y la comunidad LGBTQ+.
- **Combinación de actividades de fortalecimiento de capacidades con visitas de campo:** La visita al centro de detención y a la frontera con Guatemala representó una oportunidad excelente para que los expertos de la UE conociesen mejor la situación actual de la migración y los retos que afronta el Gobierno mexicano.
- **Sinergias con actores internacionales:** Una estrecha colaboración con la oficina local de ACNUR evitó duplicidades en los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades. Esto resultó particularmente importante, puesto que Canadá había respaldado los esfuerzos de México para reforzar su unidad IPO, un área temática que estaba prevista incluir en el marco de la Acción. La flexibilidad de MIEUX permitió centrar el enfoque de esa actividad concreta en otro tema relevante. Los funcionarios de protección de ACNUR participaron como observadores o como portavoces activos en todas las actividades.
- **Incorporación de tecnología:** La formación por videoconferencia dirigida a todos los funcionarios federales del INM y de la COMAR reunió a personal de diferentes lugares en un único curso de formación virtual de forma simultánea. A pesar de que no cabe duda que esto ofrece limitaciones en comparación con las sesiones presenciales, brindó la oportunidad de poner en común buenas prácticas y lecciones aprendidas con un mayor número de miembros del personal (por ejemplo, al seminario por videoconferencia de medio día de duración sobre entrevistas a grupos vulnerables centrado específicamente en los menores asistieron 128 miembros del personal del INM).

Lecciones aprendidas

A pesar del hecho de que la migración y los funcionarios encargados del análisis de los casos en Europa y México afrontan los mismos retos, fue clave colocar a los asistentes en el centro del proceso de desarrollo de capacidades para lograr los resultados esperados. Los elaborados módulos de formación de la OEAA tuvieron que ser adaptados y ajustados al marco normativo y el contexto migratorio de México. Esto se consiguió transfiriendo conocimientos de forma eficiente y participativa. Los aspectos teóricos y el marco normativo relevante se consideraron a través de una perspectiva práctica, al aplicarlos en escenarios de casos concretos.

NUEVOS PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

Jordania (2016-2019)

Para cumplir el objetivo de Jordania de mejorar su protección a las víctimas de trata, MIEUX trabajó con los centros de asistencia de reciente creación de Amán para desarrollar POE y principios rectores que proporcionen una estructura armonizada e integral a los profesionales, incluyendo la coordinación de partes interesadas clave.

Contexto

Jordania es un país con flujos migratorios tanto salientes como entrantes y su desarrollo económico está estrechamente ligado a la dinámica regional de la migración y la movilidad. Tras años de una política de inmigración relativamente abierta, Jordania introdujo una política más proteccionista en 2007 con la intención de favorecer a los nacionales en determinados sectores del mercado laboral. Como consecuencia, el número de extranjeros con permisos de trabajo descendió y, por consiguiente, aumentó el número de migrantes irregulares.

Más recientemente, Jordania ha recibido grandes flujos de refugiados y migrantes en tránsito o indocumentados cuya movilidad y desplazamientos se encuentran estrechamente relacionados con el conflicto de Siria y otras tensiones regionales. En 2019 había más de 655.000 refugiados sirios registrados por ACNUR en Jordania, lo que representa el 10,2% de la población total.¹²¹ La llegada de solicitantes de asilo y sus posibilidades extremadamente limitadas de acceder legalmente al mercado laboral también conllevan un mayor riesgo de trata con fines de explotación laboral y sexual.¹²²

- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX

¹²¹ ACNUR, «Informe sobre tendencias globales» de 2019” pág. 20, Disponible en: <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/07/Global-Trends-Report-2019.pdf>. [Acceso: 26 agosto 2020].

¹²² ICMPD, «Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons – A Study of Syria, Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq», enero de 2016.

De hecho, según el Informe sobre trata de personas de 2019 del Departamento de Estado de EE. UU., Jordania es un destino de alto perfil para mujeres, hombres, niñas y niños de Asia y África que son víctimas de trata con fines de trabajo forzoso o servidumbre doméstica en el país.¹²³ Consciente de la necesidad de reforzar su marco jurídico y la configuración de sus infraestructuras para la protección de VT,¹²⁴ el MDS creó su primer centro de asistencia permanente para la protección de VT en 2016, seguido de otro poco después.

Sin embargo, tal y como se observa en el Informe de investigación del relator especial para la trata de personas de junio de 2016, el trabajo del personal del centro de asistencia está limitado por una ausencia de POE para el suministro de asistencia integral, incluyendo la ayuda psicológica y jurídica para VT por parte de personal formado. Los profesionales incluso consideran que la ausencia de POE es una de las razones por las que se opta por no iniciar o abandonar la acción judicial.¹²⁵ Como consecuencia, el **MDS solicitó ayuda a MIEUX en 2017 para desarrollar POE y principios rectores para dos centros de asistencia para VT en Amán**, con el fin de abordar deficiencias como la duración de la estancia en el centro, el tipo de asistencia disponible, los obstáculos del idioma y el suministro puntual de asistencia. Con el fin de mejorar los servicios de ambos centros, la Acción de MIEUX también impartió formación al personal de nivel ejecutivo medio y alto sobre la prestación de servicios a las víctimas y a sus familias.

Esta fue la segunda Acción de MIEUX en Jordania. La primera, que tuvo lugar en 2014-2016, tenía por objeto fortalecer las capacidades del Departamento de Estadística y otras autoridades públicas relevantes para recopilar, analizar y utilizar datos relacionados con la migración con fines de elaboración de políticas. A pesar de no estar directamente relacionado con las actividades de lucha contra la TSH, el trabajo sobre gestión de datos migratorios también mejoró la capacidad del MDS en este dominio.

Diseño de la Acción

La Acción se diseñó para permitir la transferencia de experiencias y conocimientos técnicos entre los Estados miembros de la UE y sus homólogos jordanos en materia de gestión mejorada de la atención a VT y de organización de actividades de transferencia de conocimientos con el fin de que estos últimos se pudiesen familiarizar con las opciones y condiciones de la asistencia.

Como primer paso, el equipo de MIEUX realizó un ejercicio de mapeo, con la ayuda del MDS. El equipo realizó una misión de investigación con 15 representantes de instituciones, ONG y organizaciones internacionales competentes que prestan los servicios que necesita el centro de asistencia. Se realizó una identificación detallada de las necesidades de asistencia de los centros,

123 Departamento de Estado de EE. UU., «Informe sobre trata de personas de 2019: Jordania». Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/jordan/>. [Acceso: 26 agosto 2020].

124 ICMPD, «Targeting Vulnerabilities: The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons», diciembre de 2015. Disponible en: https://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/Anti-Trafficking/Targeting_Vulnerabilities_EN_SOFT_.pdf. [Acceso: 26 agosto 2020].

125 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Trafficking/Pages/visits.aspx>. [Acceso: 26 agosto 2020].

lo que permitió poner de relieve una serie de recomendaciones en el informe de evaluación de necesidades relacionado. Como paso crucial, el informe conjunto ICMPD-MDS permitió la firma de un MDA entre los dos centros de asistencia existentes para **definir claramente las funciones y responsabilidades** de cada uno de ellos, a fin de evitar equívocos o duplicidades. Los centros de asistencia existentes son el centro público Dar Karamah (que significa dignidad en árabe), que presta asistencia y protección a hombres, mujeres y menores (niñas y niños) víctimas de trata, y el centro dirigido por la Unión de Mujeres de Jordania (UMJ), una ONG estatal que recibe a víctimas de maltrato y violencia por motivos de género, incluyendo víctimas de trata.

Para desarrollar los POE, las **sesiones de redacción** se dividieron en grupos de trabajo, ejercicios prácticos y sesiones plenarias, centrándose cada día en la redacción de secciones concretas de los procedimientos. Con la intención de maximizar la responsabilización del proceso de redacción y de garantizar la sostenibilidad de la Acción, el punto focal del MDS colaboró con los expertos de MIEUX en la facilitación y dirección de la sesión de redacción. Cada sesión estuvo seguida de una **asistencia en remoto** del equipo de MIEUX, para respaldar los esfuerzos del grupo de trabajo suministrándoles información general adicional o realizando peticiones *ad hoc* de revisión de los proyectos y desarrollo de recomendaciones. A través de una asistencia a larga distancia constante, el equipo de expertos de MIEUX ayudó al grupo de trabajo y al punto focal de forma remota.

El propósito de la **vista de estudio a Bélgica** era que el personal de los centros de asistencia presenciase los aspectos prácticos y las modalidades de políticas contra la TSH de Bélgica y del conjunto de la UE, así como las diversas formas de asistencia que se ofrece a las VT. La delegación jordana (compuesta por dos profesionales de Dar Karamah, dos de la UMJ y un funcionario del MDS) visitó centros de asistencia para víctimas y otros centros de rehabilitación existentes en Bélgica. Durante estas visitas, debatieron con sus homólogos sobre numerosos aspectos relacionados con la protección de las víctimas: la reintegración (social y económica); la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos; y la remisión de víctimas a diferentes agencias e instituciones. La delegación también demostró un particular interés por la estructura específica de Bélgica para la cooperación entre las autoridades centrales, los actores locales y las ONG (que desempeñan un papel fundamental en Bélgica). Durante la visita, la delegación realizó ejercicios prácticos y sacó partido de los módulos de formación existentes que se usan en los centros de asistencia.

Prácticas

- **Aceptación de definiciones y normas internacionalmente reconocidas:** Desde el comienzo de la Acción, el equipo de MIEUX observó incoherencias en la interpretación de la definición de TSH, lo que no concuerda del todo con las normas y reglamentos internacionales. Por ejemplo, la mayoría de los actores se centraban de forma casi exclusiva en la explotación laboral, y más concretamente en el ámbito del trabajo doméstico. Existía una necesidad urgente de ampliar la perspectiva de la autoridad asociada para incluir el trabajo infantil, la explotación sexual, la mendicidad forzosa y el tráfico de órganos como otros

aspectos clave de la TSH. Por consiguiente, el equipo de MIEUX sugirió dedicar las primeras sesiones de redacción a acordar una interpretación común y transparente de la definición de TSH (basándose en normas internacionales reconocidas) y de toda la terminología relacionada. A más largo plazo, se requirieron actividades de formación y sensibilización para que todos los actores estuviesen al tanto del significado de todas las diferentes formas de TSH.

- **Enfoque centrado en la víctima:** A pesar de que marco del sistema de remisión de Jordania utilizaba un enfoque centrado en los casos (persecución de los actores de la TSH), los sistemas de la UE e internacionales insisten en establecer un enfoque centrado en la víctima (protección y reinserción de las víctimas). Gracias a la Acción de MIEUX, el MDS y los dos centros de asistencia cambiaron su enfoque, a fin de garantizar una provisión eficiente y centrada en la víctima de servicios de calidad para VT. Al mismo tiempo, la persecución de los autores sigue en el foco de la unidad de lucha contra la trata de personas de la policía y del sistema judicial.
- **Utilización de documentos existentes y de experiencias propias:** Durante la misión de investigación, se puso de manifiesto que tanto el centro de Dar Karamah como el de la UMJ disponían de proyectos de normas de trabajo. A pesar de que se trataba de documentos de trabajo *ad hoc*, estos documentos internos representan una buena base para el desarrollo de POE más completos y prácticos para ambas estructuras. Por otra parte, Jordania había desarrollado recientemente su mecanismo nacional de remisión, que incluye una mejor coordinación entre las partes interesadas para la asistencia a las víctimas. Estas experiencias solo tienen que ser adaptadas a los centros de asistencia de reciente creación y transmitidas a todas las instancias de su personal. Las OSC también están muy consolidadas y reconocidas en Jordania. Por consiguiente, por lo que respecta a muchos de los servicios que se han de prestar a las VT, los centros de asistencia pueden recurrir a otras organizaciones existentes que ya disponen de una experiencia consolidada en su campo de acción.

Impacto

- Asistencia para la armonización de la definición de TSH de Jordania con las normas internacionales reconocidas y un mejor conocimiento de los profesionales para incluir el trabajo infantil, la explotación sexual, la mendicidad forzosa y el tráfico de órganos como otros aspectos clave de la TSH. Además de una mejor identificación de las potenciales víctimas y de su remisión a los centros de asistencia, ayudará a las unidades de lucha contra la trata de la policía y judiciales en su investigación y persecución de futuros casos de TSH.
- Mejora de las capacidades y de las competencias internas del personal de los centros de asistencia para la prestación de servicios de asistencia efectivos a las víctimas a nivel de la autoridad central y dentro de los centros. El desarrollo de POE también aportó nuevas formas de prestar servicios a las víctimas, derivadas del intercambio de información con los expertos de MIEUX sobre buenas prácticas utilizadas en la UE.

- Suministro de unos procedimientos claros y comprensibles para que el personal pueda seguirlos en su trabajo diario cuando se enfrente a la llegada de nuevas víctimas.
- Oportunidad para expertos de Estados miembros de la UE procedentes de Bélgica y Bulgaria de obtener información acerca del panorama de las políticas y los procedimientos jordanos, y compartir esta información y los nuevos conocimientos con sus administraciones nacionales.

Lecciones aprendidas

- **La importancia de la «voluntad política»:** Tal y como señalaron varios altos funcionarios durante la misión de investigación, Jordania ambiciona tener «*las mejores prácticas y ponerse a la cabeza de la región en la lucha contra la TSH*». Esta voluntad de intensificar las actividades orientadas a combatir la TSH y ayudar a las VT de forma efectiva resultó muy útil para la implicación y responsabilización de partes interesadas clave durante la elaboración de los POE y la difusión de su contenido entre los profesionales.
- Asimismo, la **concienciación** entre instituciones públicas menos implicadas directamente en la lucha contra la TSH tiene gran importancia para crear el respaldo público necesario. También es muy importante que las autoridades competentes asignen los fondos necesarios (recursos financieros y humanos) para respaldar la voluntad política y hacer la transición de la teoría a la práctica.
- La Acción de MIEUX complementó el proyecto del JEMPAS (asistencia a la AM entre la UE y el Reino Hachemí de Jordania, activa entre 2016 y 2019), que fomentó **las modalidades de implementación del nuevo Mecanismo Nacional de Remisión**, que determinó el enfoque de gobierno integral para la identificación, protección y asistencia a las víctimas a través de la implicación de las autoridades públicas relevantes y de la sociedad civil. A pesar de que el proyecto del JEMPAS se centraba en la coordinación entre partes interesadas en el plano nacional, prestando especial atención a los aspectos de la remisión y judiciales, MIEUX añadió un enfoque específico en el funcionamiento interno de los dos centros de asistencia y en la protección de las víctimas.

POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

Mauricio (2017)

Habiendo reconocido la importancia de la migración como medio de desarrollo, el Gobierno mauriciano solicitó asistencia a MIEUX para desarrollar una política nacional sobre Migración y desarrollo. Esta Acción, para la que se desplegaron expertos de Europa y de países del Sur, implicó a un gran número de partes interesadas en la revisión de políticas, la coherencia y el establecimiento de mecanismos sostenibles para la implementación de políticas.

Contexto

Situada frente a la costa suroriental de África, la isla de Mauricio tiene una de las economías más prósperas de África. El Gobierno de Mauricio quería aumentar la competitividad a través de una mayor integración regional, crear un entorno más favorable para la innovación, conseguir un crecimiento económico más integrador afrontando el desajuste de competencias en el mercado laboral y fortalecer la resiliencia frente a desastres naturales y al cambio climático. Mauricio, que afrontaba un aumento de la emigración de trabajadores altamente cualificados en determinados sectores, quería poner fin a la fuga de cerebros y retener estos talentos para ampliar el sector laboral altamente cualificado.

Tras haber reconocido la importancia de la migración como medio de desarrollo, el Gobierno de Mauricio ya había desarrollado una política para promover la migración laboral a corto plazo, así como para crear estructuras orientadas a mejorar las oportunidades de los migrantes para invertir y desarrollar empresas, y aprovechar sus competencias recién adquiridas en el extranjero tras su regreso a Mauricio. El reconocimiento de la importancia de proporcionar un marco coherente para abordar todos estos diferentes elementos de la migración desembocó en una serie de consultas y medidas que precedieron a la Acción de MIEUX:

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 6 Las Acciones se deben integrar en las prioridades existentes

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX



- La elaboración del Perfil de Migración en 2013 con el respaldo de la OIM.
- La Creación del Comité Nacional Directivo de Migración en 2015 y sus cinco subcomités temáticos.

Con el respaldo de la DUE local, la Oficina del Primer Ministro decidió enviar una solicitud a MIEUX para obtener ayuda para el desarrollo de una Política Nacional de Migración y Desarrollo con el fin de incorporar la migración en estrategias de desarrollo más amplias.

Diseño de la Acción

El diseño de la Acción incluyó una combinación de diferentes actividades y partes interesadas, a fin de garantizar un enfoque de gobierno integral y la coherencia con todas las políticas sectoriales existentes. La Acción incluyó una misión de investigación, una serie de reuniones bilaterales y conjuntas y consultas con partes interesadas, sesiones de fortalecimiento de capacidades y redacción, así como una consulta regional sobre la política en Isla Rodrigues, una isla autónoma de Mauricio. El equipo de MIEUX también participó en una de las reuniones del Comité Directivo de Migración previamente establecido, para presentar el proyecto de la política y recabar opiniones. Las actividades estuvieron principalmente dirigidas a los miembros del Comité Directivo de Migración, aunque en diferentes ocasiones se interactuó con otros actores para conocer sus puntos de vista.

La selección de expertos incluyó una cooperación triangular, con un experto del ICMPD, uno de Francia, uno de Cabo Verde y el intercambio de experiencias de un delegado jamaicano. El experto del Ministerio de Asuntos Exteriores francés explicó la perspectiva del Gobierno de Francia en materia de Migración y desarrollo y cómo se podría reforzar al máximo la relación entre ambos. Se expusieron los esfuerzos que Francia realiza para apoyar los acuerdos de migración circular y las iniciativas de la diáspora en los países de origen, así como la participación de Francia en una serie de iniciativas multilaterales, como Meetafrica y el Proceso de Rabat.

Prácticas

- **Aumento de la base de conocimientos sobre desarrollo de políticas:** El experto del ICMPD subrayó el conocimiento significativo que la organización ha adquirido en el desarrollo de políticas migratorias, y formó a los participantes en el ciclo de las políticas, el establecimiento de objetivos y parámetros para medir los logros, y cómo crear un plan de acción.
- **Intercambio Sur-Sur:** El Director General de la Dirección de Inmigración y el punto focal de las cuatro Acciones de MIEUX en Cabo Verde, de las que la primera abarcó el desarrollo de una estrategia nacional de migración, participó en calidad de experto. Se pusieron en común las experiencias de Cabo Verde en el desarrollo de su Política Nacional de Mi-

gración, centrándose en cómo creó la estructura institucional necesaria para la implementación de la política. Las presentaciones incluyeron ejemplos y retos concretos que Cabo Verde afrontó, en su condición de Estado insular de renta media, en el momento de la formulación de la política, y que ha seguido afrontando, y cómo se están abordando. También se presentó el mecanismo de evaluación y seguimiento de Cabo Verde, que ofreció a los expertos mauricianos un ejemplo concreto de cómo se puede controlar la implementación de políticas, y cómo este proceso debería servir de base para el siguiente ciclo de la política. Las presentaciones resultaron especialmente interesantes, debido a que existían diversas similitudes entre los contextos y el mecanismo de coordinación de Cabo Verde está bien desarrollado. Por otra parte, un ponente invitado de Jamaica presentó el desarrollo de la política de Migración y desarrollo jamaicana durante una de las reuniones del Comité Directivo de Migración.

- **Enfoque de gobierno integral:** La Estrategia de Migración y desarrollo se desarrolló de manera inclusiva, implicando a todas las principales partes interesadas, y con un plan de acción para perfilar acciones concretas sobre cómo reforzar el vínculo existente entre Migración y desarrollo en Mauricio. La política representa una visión estratégica y una hoja de ruta por lo que respecta a todas las facetas de la migración en Mauricio, tanto en términos de oportunidades como de retos, y está armonizada con la estrategia Mauritius Vision 2020 y con los programas de desarrollo del Gobierno.
- **Armonización de políticas migratorias con planes nacionales de desarrollo:** La política determina la visión e ilustra la línea de acción determinada que el Gobierno se compromete a adoptar para maximizar el impacto y los resultados positivos de la migración sobre el desarrollo nacional y humano. Las disposiciones resultantes se agrupan en torno a cuatro elementos: política y coherencia institucional, prosperidad, asociación y protección (las 4 P, por sus siglas en inglés), al tiempo que impulsan reformas en otras políticas públicas que repercuten en la migración y que se ven afectadas por esta.

Impacto

- **Cooperación interinstitucional:** El proceso de desarrollo de una política implicó a todas las partes interesadas relevantes en general, para consolidar y reforzar los esfuerzos conjuntos y las asociaciones para aprovechar el nexo existente entre Migración y desarrollo, a fin de reflexionar y debatir sobre el tipo de gestión de la migración que resulta deseable para el país e identificar soluciones y enfoques innovadores al respecto. La transferencia de conocimientos capacitó a la administración del país, creando una mayor armonía entre los ministerios del gobierno y permitiendo un mejor conocimiento de las cuestiones migratorias y de su impacto sobre el desarrollo socioeconómico. El hecho de haber pasado por una estructura institucional previamente existente permitió que el proceso fuese más eficiente y consolidó la coordinación realizada por el Comité Directivo de Migración.

- **Complementariedad y sinergias con actores internacionales:** La Acción complementó el Proyecto del Perfil de Migración y la mesa redonda inicial organizada por la OIM, que desembocó en la creación del Comité Directivo de Migración y del Programa Acelerado para la Integración Económica (PAIE)¹²⁶ que trata de implementar una serie de reformas para facilitar el comercio regional.
- **Incorporación de una perspectiva regional:** Cuando se implementa la política, ha de tenerse en cuenta una dimensión regional, por ejemplo, por lo que respecta a la colaboración dentro de COMESA y el potencial de las políticas regionales para seguir impulsando los objetivos mauritanos.
- **Recursos especializados:** Se creó una unidad de migración independiente para mejorar la coordinación de las cuestiones migratorias a largo plazo y supervisar la implementación de la política, por ejemplo, a través del desarrollo de medidas relevantes de apoyo a la implementación de la política, y organizando su seguimiento y evaluación.

Lecciones aprendidas

Durante este proceso, la autoridad asociada consiguió un cambio en la forma de pensar por lo que respecta a las cuestiones migratorias y acerca de cómo la gestión de estas cuestiones se puede respaldar a través de políticas sólidas. La autoridad asociada también entendió la importancia de contribuir firmemente a la política, y la necesidad de que cada institución disponga de una visión clara de las diferentes cuestiones antes de iniciar un proceso de elaboración de políticas.

Una lección importante extraída de la formulación de esta política es incorporar la migración en otras políticas públicas para crear un enfoque coherente. Esto se consigue más fácilmente en combinación con un mayor fortalecimiento de capacidades en materia de migración, para que se pueda entender cómo se ven afectados los diferentes sectores. Una investigación específica en la materia sería beneficiosa.

Para el desarrollo de políticas en general, esta Acción puso de manifiesto la necesidad de una investigación concreta y datos sólidos antes de comenzar el proceso, a fin de identificar las principales tendencias y de analizar qué políticas existentes han tenido efectos positivos o negativos.

¹²⁶ El Programa Acelerado para la Integración Económica, financiado por el Banco Mundial, trata de acelerar la integración económica eliminando obstáculos al comercio en cinco países (Malawi, Mauricio, Mozambique, Seychelles y Zambia).

UNA NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE LA DIÁSPORA

Malawi (2014-2016)

La Unidad de Asuntos de la Diáspora de Malawi solicitó asistencia a MIEUX para formular una nueva política que gobierne y estructure la relación con los grupos de la diáspora malawi en el extranjero. La Acción permitió al país socio reforzar sus vínculos con sus ciudadanos y diseñar una política basada en las necesidades que estos declararon, además de contribuir a otros procesos de desarrollo de políticas en curso.

Contexto

La magnitud de la potencial contribución de la diáspora al desarrollo socioeconómico nacional de Malawi sintonizó al Gobierno del país con el valor de la participación sistemática con los grupos de la diáspora. Esta conclusión promovió la creación de mecanismos estructurados para gestionar relaciones con malawis en el extranjero, y sacar partido de las competencias y recursos de los migrantes. A tales efectos, el Gobierno creó una Unidad de Asuntos de la Diáspora (UAD) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores en 2012 y envió una solicitud a MIEUX para que ayudase a la unidad en el fortalecimiento de capacidades por lo que respecta a las cuestiones de participación de la diáspora, así como en el desarrollo de su Política de Participación de la Diáspora como pilar para guiar la actuación futura en este ámbito.

Diseño de la Acción

La Acción constó de una combinación de talleres de trabajo temáticos para permitir el fortalecimiento de capacidades para reforzar los vínculos con la diáspora, sesiones de redacción para el desarrollo de la política y visitas de estudio a Etiopía e Irlanda para beneficiarse de un intercambio de experiencias mutuas.

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel

CARACTERÍSTICAS DE MIEUX



- Durante la misión de investigación, se organizaron 20 reuniones de alto nivel en Lilongue y Blantire con instituciones directa o indirectamente relacionadas con actividades de la diáspora, incluyendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, de Finanzas, de Planificación Económica y Desarrollo, de Justicia y Asuntos Constitucionales, de Trabajo, así como el Departamento de Inmigración, el Banco de la Reserva Central, y órganos como la Oficina del Presidente y el Gabinete. Esto permitió a los expertos obtener una visión realista de su conocimiento y sus expectativas a fin de crear una hoja de ruta coherente para las posteriores fases del proyecto.
- La serie de talleres temáticos resultante tenía por objeto aumentar los conocimientos de los participantes y contribuir gradualmente a la elaboración de la política de la diáspora. Empezando con un ejercicio de mapeo e implicación de las partes interesadas, se presentaron otros temas, como el papel de la diplomacia y el uso de embajadas para llegar a la diáspora, la promoción de la inversión y los derechos políticos de los grupos de la diáspora.
- Las visitas de estudio a Etiopía e Irlanda se concibieron como oportunidades de aprendizaje y divulgación. Los participantes de la UAD pudieron aprender de las prácticas establecidas por sus homólogos en Etiopía e Irlanda, al tiempo que establecieron unas relaciones más estrechas y promocionaron su nueva unidad y política ante los numerosos grupos de la diáspora malauis de ambos países.
- El proyecto de la política se presentó durante el taller de trabajo final, que se centró en elaborar una hoja de ruta para la implementación, al tiempo que creó redes y promovió la política entre otras organizaciones asociadas.

Prácticas

- **Marketing social y marca nacional:** Los expertos etíopes e irlandeses subrayaron la importancia de crear una imagen positiva del país y emplear técnicas de marketing para fomentar la inversión de la diáspora. Por otra parte, recomendaron seleccionar a malauis destacados concretos como «embajadores».
- **Consultas con grupos de la diáspora en múltiples ubicaciones:** El perfil de los grupos de la diáspora malauis en Europa era diferente al de sus homólogos en Etiopía. Los primeros se componen de una población en edad de trabajar que envía efectivo y recursos a Malauí, mientras que los segundos se componen en su gran mayoría de personas que trabajan para organizaciones internacionales ubicadas en Adís Abeba, y que probablemente regresarán a Malauí al final de su carrera profesional. Los dos grupos tenían necesidades distintas en lo que respecta a cuestiones de doble nacionalidad, oportunidades de inversión a corto plazo y suministro de servicios tras el regreso al país. Estas perspectivas ayudaron a la UAD a conocer más claramente las opiniones de la diáspora malauí, que posteriormente se incorporaron a las disposiciones de la política y les permitieron crear un proceso de redacción más selectivo.

- **Cooperación triangular:** Etiopía se considera uno de los ejemplos de éxito regionales en términos de movilización de oportunidades de inversión por parte de su diáspora. La dilatada experiencia de Irlanda en cuestiones de diáspora, combinando instituciones público/privadas y actores de ONG fue un estudio de caso informativo para el Gobierno malaiu.

Impacto

El Gobierno malaiu demostró una sólida voluntad política de impulsar el proceso, lo que desembocó en un sólido enfoque interagencia y en una implicación activa de todos los actores. La política final fue adoptada en febrero de 2019, aunque misiones diplomáticas malaiuis en el extranjero ya estaban implementando algunos elementos de esta política.

- **Alcance de la diáspora:** Mediante el ejercicio de creación de políticas, la UAD consiguió ampliar en gran medida su red con varios actores vitales, por una parte a través del trabajo con las embajadas en la difusión de la política y, por otro, a través de las mesas redondas de la diáspora durante las dos visitas de estudio a Etiopía e Irlanda. Gracias al fortalecimiento de las relaciones, Malaiu puede ahora continuar su trabajo de difusión y ampliar su red, así como informar sobre la política de forma más generalizada. El efecto multiplicador obtenido mediante la asociación de organizaciones de la diáspora con el proceso, a medida que se difundió la política por la red, fue muy beneficioso para el reconocimiento, la aceptación y la futura adopción e implementación de la política.
- **Ampliación de la red de actores internacionales:** Por otra parte, la UAD pudo contactar con diversas organizaciones internacionales en el ámbito de la diáspora, como la Dirección de los Ciudadanos y la Diáspora (CIDO) de la Unión Africana, y las organizaciones irlandesas que expresaron su interés por permanecer en contacto con Malaiu en el futuro y por seguir informadas sobre el progreso de la política con vistas a trabajar conjuntamente en potenciales proyectos futuros.
- **Adaptación al contexto local:** A través de las sesiones con los expertos y con las demás instituciones implicadas en la Acción, la UAD pudo establecer su propia metodología para la elaboración de políticas que se adaptó al contexto malaiu. Dado que los fondos para organizar grandes sesiones de redacción eran limitados, la redacción estuvo dirigida por un miembro de la UAD que organizó una amplia consulta con otras instituciones y miembros de la diáspora durante todo el proceso. Se solicitaron aportaciones frecuentes por correo electrónico y durante los talleres de trabajo de MIEUX. Este tipo de participación electrónica es un enfoque recomendable en países que no disponen de presupuesto suficiente para organizar sesiones de redacción periódicas. El grupo básico de instituciones que participaron en las actividades de MIEUX colaboró estrechamente en el proceso de redacción y, por consiguiente, pudo transponer la metodología adoptada a futuras políticas elaboradas en otro contexto. Es particularmente importante señalar que la UAD consideró necesario implicar a muchas partes interesadas en la redacción a fin de establecer un proceso transparente e integrador.

- **Coherencia política:** El Ministerio de Asuntos Exteriores decidió esperar a que se adoptase la política antes de desarrollar la nueva Política Exterior de Malawi, que es directamente complementaria de la Política de Participación de la Diáspora y, por consiguiente, ambos documentos deberían ser coherentes.
- La política se adoptó oficialmente a comienzos de 2019, pero la implementación había comenzado en parte con anterioridad, dado que las embajadas empezaron a asumir un papel más activo para llegar a la diáspora.
- La implementación de la política prevé una serie de planes a largo plazo para la participación de la diáspora, entre ellos, el establecimiento de un consejo nacional de la diáspora que desempeñe un papel de asesoramiento para el gobierno en cuestiones que afectan a los malauis en el extranjero.

Lecciones aprendidas

- **Base de conocimientos sobre desarrollo de políticas y el ciclo de las políticas:** En proyectos de fortalecimiento de las capacidades, cuando se solicita para la formulación de estrategias, la planificación de las actividades debería incluir sesiones sobre la metodología del ciclo de las políticas, dado que puede que los participantes no estén seguros acerca de lo que se debe incluir o no, puesto que los conceptos de políticas o estrategias pueden resultar vagos.
- **La diáspora es diversa y podría tener distintas necesidades:** Las políticas de base empírica requieren un sólido conocimiento de los beneficiarios finales y de sus necesidades. Los Gobiernos que quieren desarrollar estrategias de participación de la diáspora necesitan fundamentar las disposiciones incluidas en la política y deberían invertir en el mapeo y la elaboración de perfiles de los grupos de su diáspora, teniendo también en cuenta la diversidad de los perfiles socioeconómicos, e incorporando la dimensión de género en sus análisis.
- **Coherencia política:** La integración de varias cuestiones relacionadas con la participación de la diáspora, como la viabilidad de la doble nacionalidad, en otras políticas sectoriales (en el caso de Malawi, su Política Exterior), garantiza la coherencia política y refuerza la aceptación de los electores.

POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN DE LA DIÁSPORA

Madagascar (2017 - 2019)

MIEUX ayudó a las autoridades malgaches a desarrollar una Política de Participación de la Diáspora integral e inclusiva con el fin de promover, favorecer y facilitar la participación de la diáspora malgache en el desarrollo socioeconómico del país.

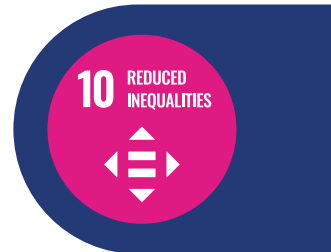
Contexto

Madagascar, un país insular del Océano Índico, se encuentra entre el creciente número de países que reconoce el importante potencial de su diáspora para el desarrollo. Desde esta perspectiva, el Gobierno malgache decidió reforzar sus vínculos con sus ciudadanos en el extranjero y convertir las cuestiones de la diáspora en uno de los pilares de la denominada diplomacia económica del país. En febrero de 2015, se creó una Dirección de Asuntos de la Diáspora dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Tras la creación de la dirección, el Ministerio de Asuntos Exteriores encargó un estudio sobre la diáspora en Francia (el principal país de destino), dado que se disponía de poca información acerca del volumen exacto y de la composición de la diáspora malgache en general. El estudio, realizado en cooperación con otras instituciones y organizaciones, reveló que la diáspora en Francia se compone principalmente de mujeres, en su mayoría altamente cualificadas e integradas. Cabe señalar también que la mayoría de las personas participantes en el estudio expresaron estar a favor de participar en el desarrollo de su país de origen, lo que indicó un largo potencial a explotar si se gestiona bien.

A fin de poder explotar más eficazmente este potencial, la Dirección de Asuntos de la Diáspora decidió desarrollar una Política de Participación de la Diáspora integradora y sostenible, y se puso en contacto con MIEUX para que le ayudase en el fortalecimiento de capacidades necesario en la materia.

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX



Diseño de la Acción

La Acción constó de una combinación de diferentes tipos de actividades y contó con la participación de dos expertos de Francia con amplios conocimientos en cuestiones de participación de la diáspora y experiencia trabajando con organizaciones de la diáspora. Las actividades fueron las siguientes:

- La Acción comenzó con una **misión de investigación** en Madagascar, durante la cual el equipo de MIEUX se reunió con diversas autoridades malgaches para conocer mejor sus visiones y expectativas para la política, y familiarizarse con el entorno general en el que se desarrollaría la política.
- Los expertos dirigieron varios **talleres de trabajo temáticos para el fortalecimiento de capacidades y sesiones de redacción de la Política de Participación de la Diáspora**, en los que participó la Dirección de Asuntos de la Diáspora y otras instituciones malgaches, para mejorar su conocimiento y capacidades en cuestiones de la diáspora y sobre metodologías para el desarrollo de políticas.
- Una delegación de representantes de tres instituciones malgaches clave (Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, y Consejo de Desarrollo Económico de Madagascar) participaron en **dos visitas de estudio**. Los países seleccionados fueron Senegal (en tanto que país con una sólida experiencia en contacto con la diáspora) y Francia (en su condición de primer país de destino de la diáspora malgache y como país que aplica iniciativas de apoyo a las diásporas africanas). Durante estas dos visitas, la delegación malgache también **consultó a miembros de la diáspora de su país** en relación con el desarrollo de la política.
- Un **evento final** celebrado en Antananarivo en diciembre de 2019 brindó la ocasión para que la Dirección de Asuntos de la Diáspora presentase la Política de Participación de la Diáspora a más de 80 partes interesadas de diferentes procedencias, incluyendo representantes de muchos ministerios, pero también de organizaciones internacionales, de la sociedad civil, del sector privado y de la diáspora.

Prácticas

- **Aprovechar la dinámica existente:** La Acción se presentó poco después del primer Foro de la Diáspora celebrado en Antananarivo en octubre de 2017, en el que se reunieron diversas partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales para debatir la participación de la diáspora en el desarrollo de Madagascar. Esto resultó muy útil para la Acción, dado que muchas cuestiones ya se habían debatido durante el foro y la mayoría de las instituciones ya tenía una idea de las prioridades que debería abordar la política, así como de los objetivos previstos por la diáspora.

- Aprender de las buenas prácticas de los Estados miembros de la UE y de los países africanos:** Durante los talleres de trabajo, los expertos intercambiaron buenas prácticas de otros países para aprovechar el potencial de desarrollo de la participación de la diáspora (incluyendo otros países africanos como Mali, Marruecos y Senegal) para informar e inspirar a las autoridades malgaches y crear una base para el desarrollo de la política. Por otra parte, la delegación malgache se reunió con varias partes interesadas senegalesas del ámbito de la Migración y desarrollo durante una visita de estudio y debatieron sobre sus prácticas y sobre las lecciones aprendidas en su condición de país africano con amplios conocimientos técnicos en este campo concreto. Durante la visita de estudio a Francia, la delegación malgache debatió con instituciones francesas buenas prácticas en materia de Migración y desarrollo y posibles áreas de cooperación.
- Garantizar un enfoque multiinstitucional:** Además de la Dirección de Asuntos de la Diáspora, representantes de varias otras instituciones malgaches participaron en las actividades, garantizando así que sus expectativas y necesidades fuesen tenidas en cuenta en la redacción de la política. Además, embajadas seleccionadas (Bélgica, Francia, Mauricio, Senegal y EE. UU.) participaron en uno de los talleres de trabajo a fin de mejorar la coordinación entre la Dirección de Asuntos de la Diáspora y los representantes en el extranjero, y para debatir sobre el papel de las embajadas en la participación de la diáspora y acerca de cómo ambas partes pueden trabajar juntas de forma más eficaz.
- Implicación de la diáspora:** La Dirección de Asuntos de la Diáspora tenía mucho interés en implicar a la diáspora en el desarrollo de la política desde las primeras fases. Se organizaron consultas por Internet y las embajadas participaron a la hora establecer contacto con miembros de la diáspora. En el marco de la Acción de MIEUX, se organizaron dos consultas en Francia y Senegal, durante las cuales la Dirección de Asuntos de la Diáspora pudo debatir con la diáspora acerca de sus expectativas y necesidades.

Impacto

- Una Política de Participación de la Diáspora nacional.** La Acción desembocó en el desarrollo de una Política de Participación de la Diáspora nacional, en la que se detalló la información general, la visión, los objetivos y los principales pilares de la intervención para promover y facilitar la participación de la diáspora malgache en el desarrollo de Madagascar. También incluyó un plan de acción, que presentó las principales actividades a implementar por parte de las autoridades malgaches. Tras la validación oficial en el plano político, en el futuro la política será implementada por la Dirección de Asuntos de la Diáspora, en cooperación con otras instituciones relevantes.
- Vinculación de la participación de la diáspora, el desarrollo sostenible y la formulación de políticas.** Los debates con los expertos franceses, así como con instituciones de Francia y Senegal, permitió a las instituciones malgaches implicadas en la Acción conocer

mejor aspectos clave sobre cuestiones de la diáspora y su incidencia sobre el desarrollo, así como la formulación de políticas sostenibles en esta materia.

- **Fomento de la cooperación entre partes interesadas.** El proceso de desarrollo de la Política de Participación de la Diáspora permitió y comprometió a diversas partes interesadas a reflexionar conjuntamente sobre la relación existente entre la participación de la diáspora y el desarrollo, alcanzar una visión colectiva de la participación de la diáspora, y acordar el enfoque interinstitucional a adoptar en el plano nacional.

Lecciones aprendidas

- **Apropiación y apoyo político.** El compromiso de la Dirección de Asuntos de la Diáspora con la Acción y su responsabilización del proceso de desarrollo de políticas, así como el sólido apoyo político demostrado por altos funcionarios, fueron factores esenciales para el éxito de la Acción.
- **Base de conocimientos para el desarrollo de políticas.** A la hora de desarrollar políticas de participación de la diáspora, es importante que las autoridades relevantes tengan un buen conocimiento de la diáspora a la que se refiere. Esto se puede conseguir, entre otras cosas, a través de una sólida investigación y recopilación de datos sobre las comunidades de la diáspora, y mediante consultas a sus miembros con el fin de entender mejor sus expectativas y necesidades.

PROTECCIÓN DE MENORES MIGRANTES

Brasil (2019)

Ante la llegada de unas cifras sin precedentes de menores migrantes vulnerables al Estado norteño de Roraima, la Oficina Federal del Defensor del Pueblo de Brasil solicitó ayuda a MIEUX para adquirir nuevas competencias en la valoración de casos de protección internacional con menores implicados, con independencia de que estuviesen o no acompañados.

Contexto

Brasil es el sexto país de destino de Sudamérica para los refugiados venezolanos¹²⁷ y ha registrado 200.000 llegadas desde el comienzo de la crisis política, incluyendo casi 40.000 solo en 2018.¹²⁸ Los venezolanos entran en Brasil a través de una de sus regiones más aisladas y menos desarrolladas. Por el único paso fronterizo terrestre entre los dos países —Paracaima, una pequeña ciudad del estado de Roraima—, una media de 600-800 venezolanos cruzan la frontera cada día y llegan en unas **condiciones cada vez más vulnerables**, por lo que requieren asistencia urgente en materia de documentación, refugio, alimentos y servicios sanitarios. La mayoría de los migrantes continúan su viaje hasta Boa Vista, la capital de Roraima, y hasta Manaus, la capital del Estado de Amazonas.

A fin de gestionar mejor los flujos migratorios y proponer un mejor futuro para los refugiados venezolanos, en 2018 se presentó un programa interministerial llamado «Operación Acogida» (*Operação Acolhida*). Tiene por objeto proporcionar una respuesta estructurada a la creciente cifra de migrantes que llegan a Roraima y Amazonas, así como proponer soluciones para una mejor integración. Incluye un

- 1 El país socio debe asumir su responsabilidad
- 4 Las Acciones deben proporcionar resultados tangibles
- 5 Las Acciones deben obtener una aprobación de alto nivel
- 10 Las Acciones deben actuar como catalizador para la adquisición de conocimientos a través del intercambio de experiencias

CARACTERÍSTICAS
DE MIEUX

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Véase: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68917> and <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>. [Acceso, en ambos casos: 26 de agosto de 2020].

enfoque de ventanilla única en el paso fronterizo, donde todas las principales instituciones de Brasil y organizaciones internacionales están representadas, y una *interiorização* (reubicación) ofrece a los refugiados la posibilidad de reubicarse en otro Estado brasileño que ofrezca más oportunidades de empleo y reunificación familiar.

Habida cuenta de que era la primera vez que Brasil se enfrentaba a un flujo migratorio tan importante, el Gobierno **carecía de capacidad para entrevistar a los menores migrantes** y orientarlos de manera adecuada. Fue en el contexto de esta situación migratoria sin precedentes cuando la **Oficina Federal del Defensor del Pueblo** (*Defensoria Pública da União* (DPU)) solicitó asistencia a MIEUX, en 2018. La institución es responsable de la protección legal de los grupos más vulnerables de la población. Ofrece asistencia jurídica a brasileños y extranjeros en situaciones precarias, a fin de defender sus casos en los tribunales o en procedimientos administrativos que requieren representación legal. Desde el comienzo de la crisis migratoria de Venezuela, la DPU ha asumido un papel destacado en la protección de migrantes vulnerables, incluyendo una oficina permanente en la frontera en Pacaraima. Los funcionarios de la DPU son abogados públicos bien considerados, pero carecían de formación sobre entrevistas a menores migrantes, una tarea que solo unos pocos habían realizado en el pasado. En este contexto, la DPU solicitó asistencia a MIEUX para **valorar la situación y mejorar la capacidad de su personal** para entrevistar a niños y adolescentes migrantes, y especialmente a aquellos separados o no acompañados.

Diseño de la Acción

La Acción de MIEUX comenzó con una **misión de investigación** en julio-agosto de 2019 en el punto clave de primera entrada y desplazamientos secundarios (Boa Vista, Manaus y Pacaraima), así como en Brasilia para las reuniones institucionales. El equipo, compuesto por tres expertos portugueses del sector público y del mundo académico, desarrollaron un informe de investigación que incluía las principales conclusiones de las numerosas reuniones celebradas, así como algunas recomendaciones clave. El informe se presentó posteriormente en 2019, en un **taller de trabajo de dos días** de duración celebrado en Brasilia, al que se invitó a todas las principales partes interesadas relacionadas con la protección de los menores, desde los niveles operativos hasta los institucionales.

La segunda parte de la Acción se centró en **mejorar las técnicas de entrevista** de los funcionarios de la DPU y otros funcionarios públicos participantes en la recepción y gestión de menores migrantes. Se creó un segundo equipo de expertos de MIEUX, con dos especialistas neerlandeses certificados por la OEAA que elaboraron un **manual sobre técnicas de entrevista**. Este manual sentó la base para una serie de **sesiones de formación** de dos días de duración impartidas a más de 70 funcionarios brasileños en noviembre-diciembre de 2019, en Boa Vista, Brasilia, Manaus y São Paulo. Los participantes pudieron aprender más sobre metodologías, recomendaciones y los principales obstáculos a evitar cuando se entrevista a menores. Los expertos reforzaron la formación con ejercicios prácticos y simulaciones, para que los participantes pudiesen replicar algunas de las herramientas aprendidas con sus colegas en sus lugares de destino.

Impacto

- El contacto creado durante la Acción de MIEUX entre las autoridades brasileñas, OSC del país, ONG internacionales y organizaciones internacionales reforzó los canales de comunicación y permitió a las partes interesadas reunirse y debatir juntos sobre cuestiones prácticas. Posteriormente se creó la **primera lista de distribución** de actores implicados en la protección de menores migrantes.
- Bajo la dirección de la DPU y con el apoyo de los expertos, los principales actores desarrollaron un nuevo flujo de trabajo para la protección de los menores en los puntos fronterizos, en particular para la detección de TSH y las medidas de protección para menores no acompañados.
- Debido a la falta de documentación, muchos bebés nacidos en Brasil de migrantes venezolanos no han sido registrados en los hospitales locales a pesar de la ley de *ius soli* vigente en Brasil, lo que desemboca en un **riesgo de apatridia** para muchos menores. Un juez del Estado de Roraima participante en el taller de trabajo organizado por MIEUX tomó medidas y rectificó esta situación a nivel estatal, al ofrecer procedimientos simplificados para que los padres migrantes registren a sus hijos y que reclamen por tanto el derecho a la nacionalidad brasileña del hijo y un mejor acceso a servicios sociales.

Retos

- Las observaciones de la *Operação Acolhida* subrayaron los numerosos esfuerzos que está realizando el Gobierno de Brasil para recibir a refugiados venezolanos. El enfoque de ventanilla única y el mecanismo de reubicación, así como la logística general existente en los pasos fronterizos, representan lecciones aprendidas que se podrían aplicar en cualquier situación de llegadas masivas a las áreas fronterizas. Sin embargo, el equipo de MIEUX también observó que los refugiados estaban a merced de diferentes tipos de amenazas, y especialmente los grupos más vulnerables (adolescentes y mujeres jóvenes embarazadas, menores no acompañados y personas con discapacidad, entre otros). De hecho, los expertos señalaron en diversas ocasiones los riesgos de **TSH, especialmente con fines de explotación sexual**: un tema que hace muy poco que empezó a adquirir importancia en la agenda de la Policía Federal en tanto que delito transfronterizo.

Prácticas

- **Integración de la responsabilización en las actividades de fortalecimiento de capacidades.** Mientras que el primer día del taller de trabajo celebrado en Brasilia en septiembre de 2019 se centró en un intercambio de buenas prácticas entre la UE y Brasil, el segundo día se diseñó como un evento más práctico en el que los expertos de MIEUX pasaron de participantes a moderadores, permitiendo a los funcionarios de la DPU tomar las riendas de los debates, y en última instancia proponiendo y acordando un flujo de trabajo modificado para las operaciones en las fronteras relacionadas con la protección de menores, la lucha contra la trata y los menores indígenas.
- **Adaptación de los documentos al contexto local.** El manual de técnicas de entrevista fue el documento clave de la Acción. Se distribuyó entre todos los participantes de la formación con antelación, para que pudiesen consultar los conocimientos teóricos durante las sesiones. Sin embargo, había sido elaborado desde una perspectiva europea, con ejemplos observados por funcionarios que trabajan en Estados miembros de la UE y en las fronteras exteriores del espacio Schengen. MIEUX y la DPU decidieron invertir tiempo en **adaptar el documento a la realidad de Brasil**, añadiendo ejemplos y recomendaciones extraídos de las preguntas, los debates y las opiniones de los participantes. La DPU quedó muy satisfecha con el resultado final e informó a MIEUX acerca de su intención de distribuirlo entre sus homólogos defensores del pueblo en la región LAC.
- **Selección heterogénea de participantes en función de roles y niveles de gobierno.** La selección de participantes en el plano federal, estatal y local incluyó a abogados públicos, psicólogos, asistentes sociales, responsables de expedientes de asilo y OSC. La naturaleza de sus funciones y el propósito de las entrevistas que realizan a menores migrantes es muy diferente, dado que se pueden realizar para determinar el asilo, definir medidas de protección, formular un plan de protección personalizado, facilitar la reunificación familiar, etc. Por consiguiente, las sesiones se adaptaron a esta diversa audiencia, para que todos pudiesen aprender y aplicar nuevas prácticas en sus lugares de trabajo.
- **Posibilidad de replicar la formación internamente.** Los expertos diseñaron las sesiones para ofrecer a los participantes la posibilidad de **replicar algunos de los ejercicios prácticos** de regreso a sus oficinas y compartir los conocimientos prácticos con sus colegas. Esto fue muy valorado por los participantes y tuvo un impacto muy positivo sobre la participación del grupo. Esta práctica también mejoró la sostenibilidad de la Acción.

Lecciones aprendidas

- Para esta Acción, la **duración de la misión de investigación inicial** se prolongó hasta dos semanas, lo que supone, de media, el doble del tiempo empleado en las Acciones de MIEUX. Fue una experiencia muy positiva, dado que el equipo dispuso de tiempo para entender plenamente la situación de los menores migrantes en las fronteras, pero también dentro del sistema de protección de menores de Brasil. La prolongación de la misión brindó al equipo la oportunidad de presenciar la operación más importante realizada por el Gobierno de Brasil para la recepción de refugiados venezolanos y, por consiguiente, de entender mejor los retos que afrontan las autoridades públicas del país y de estar preparados para intervenir con otras partes interesadas en el futuro. También brindó la oportunidad de intercambiar conocimientos sobre la práctica de Brasil en protección de menores migrantes con partes interesadas de otros países de la región LAC.
- El **numeroso grupo de actores que colaboraron**, incluyendo instituciones públicas, organizaciones internacionales y OSC, fue una lección muy positiva extraída de esta Acción. Permitió al equipo de MIEUX establecer contactos sólidos y duraderos en el país.
- **La adaptación del documento a la realidad** de las autoridades solicitantes fue una característica clave de las lecciones aprendidas de esta Acción. Mantener la base teórica pero adaptado los ejemplos prácticos al contexto nacional resultó crucial para realizar una entrevista eficaz.

El camino a seguir

¿Qué se necesita para conseguir un fortalecimiento de capacidades?



Oleg Chirita
 Director de Iniciativas
 Mundiales, ICMPPD

Es esperanzador que más Estados estén diseñando políticas que aprovechan la relación existente entre la migración y el desarrollo, e integrando la Agenda 2030 en su pensamiento sobre la migración. Sin embargo, queda mucho por hacer y el fortalecimiento de las capacidades es una de las herramientas y enfoques a este respecto. ¿Qué se necesita para planificar programas de fortalecimiento de capacidades y crear intervenciones integradoras que respalden la Agenda 2030, así como la gobernanza de la migración global, regional, nacional y local?

La inclusión de la migración en la Agenda 2030 y el establecimiento de los Pactos Mundiales ponen de relieve la importancia de la migración para el desarrollo. Por otra parte, en la última década se han forjado nuevas formas de asociación y se han adoptado enfoques colaborativos entre múltiples partes interesadas, incluyendo actores no estatales, autoridades locales, asociaciones de migrantes y el sector privado. Todavía no se ha explorado todo el potencial de las asociaciones, y se propondrán y pondrán en práctica nuevas formas de asociación. En el plano institucional, cada vez más Estados han creado agencias o unidades de migración especializadas, estructuras inter-agencia de coordinación de la migración y observatorios de la migración, y se han unido al proceso actores atípicos, tales como ministerios de planificación o departamentos de estadísticas. Esto les ha ayudado a garantizar una elaboración de políticas y una toma de decisiones por parte del conjunto del gobierno, pero también a establecer prácticas, asociaciones e identificar opciones de políticas, no solo abordando los desafíos a los que se enfrentan, sino también aprovechando las grandes oportunidades que brindan la migración y la movilidad humana.

La mayoría de los gobiernos están interesados en encontrar formas y soluciones pragmáticas para aprovechar la relación existente entre Migración y desarrollo de la manera más beneficiosa. Es esperanzador que cada vez sean más los Estados en proceso de diseñar políticas de Migración y desarrollo, y esta tendencia y práctica prometedora merece el apoyo y la atención de la comunidad internacional que trabaja en este campo. Queda camino por recorrer, en concreto a través del fortalecimiento de capacidades, de la integración de la migración en la planificación del desarrollo en el plano central y local, y del conocimiento de las repercusiones que tiene la migración sobre el desarrollo.

Gracias a varias iniciativas y procesos regionales y globales, los gobiernos han incluido la migración en sus agendas domésticas y han comenzado a debatir lo que la migración significa para ellos. Por consiguiente, la cuestión de por qué la migración es importante se ha abordado en gran medida. Sin embargo, se necesitan esfuerzos más decididos, creatividad, cooperación, fortalecimiento de capacidades y determinación para profundizar en otras cuestiones: **qué** más se puede hacer para mejorar la situación de la migración; **cómo** podrían los gobiernos transformar sus actuaciones a fin de optimizar la migración y sus resultados; **cuándo** emprenderán acciones los gobiernos, **dónde** emprenderán acciones —tanto por lo que respecta a qué sectores (aquellos afectados por la migración y que repercuten sobre esta) como a qué niveles de administración y gobernanza—; y **quién** participará en los diversos procesos.

Durante más de una década, MIEUX pasó de un enfoque «técnico» para el fortalecimiento de capacidades a uno «institucional», implantando sus intervenciones dentro de los procesos, los marcos y las culturas de sus instituciones asociadas. MIEUX, en su condición de primer programa mundial de fortalecimiento de capacidades a demanda, ofrece una gran cantidad de lecciones aprendidas, experiencias enriquecedoras, prácticas comprobadas y soluciones prácticas que cubren el por qué, cómo, quién y qué de la política y la gobernanza de la migración¹²⁹. Es más, MIEUX, en tanto que pionero en el fortalecimiento de diversas capacidades en materia de migración, se encuentra muy bien posicionado para promover el pensamiento, la práctica y la acción que sustentan los marcos de gobernanza de la migración a diferentes niveles, a través de su filosofía y de su enfoque principal: el fortalecimiento de la capacidad.

Teniendo esto en cuenta, la implementación con éxito de las tres fases consecutivas de MIEUX (diciembre 2008-abril 2020) se seguirá consolidando y se complementará con su nueva fase —MIEUX+ (abril de 2020-abril de 2023) que aprovecha las siguientes lecciones aprendidas y recomendaciones a seguir en los próximos años:

Fortalecimiento de capacidades como catalizador de asociaciones

El fortalecimiento de capacidades no puede ser estático ni de naturaleza puramente técnica. Debe ser transformativo, impulsar diversos propósitos y cambios interinstitucionales, generando

¹²⁹ Las lecciones aprendidas en diez años de experiencia se resumen en una serie de cuatro fichas temáticas que explican el "por qué", "cómo", "quién" y "qué" de las políticas públicas sobre migración. Disponible en <https://www.mieux-initiative.eu/en/resources> [Consultado en noviembre de 2020]

confianza y respaldo mutuo. Debe estar asociado con complejos procesos de reforma institucional y política, tener en cuenta diversos puntos de entrada, y múltiples herramientas y conjuntos de herramientas, beneficiarse del compromiso político, y reunir a diversos actores para abordar sus intereses, fomentar el aprendizaje colectivo y organizativo, estabilizar la coherencia y desencadenar transformaciones sistémicas a largo plazo. Si se identifica correctamente y se afianza dentro de los sistemas relevantes, el fortalecimiento de capacidades contribuye al diálogo, la cooperación y la coordinación en el plano regional y nacional. Es un catalizador de asociaciones diversificadas entre múltiples partes interesadas, un laboratorio de buenas prácticas, y de opciones y soluciones políticas, así como un promotor de enfoques innovadores y modalidades de trabajo. Las asociaciones no solo se necesitan para establecer y poner en común prácticas, sino también para identificar y abordar brechas y retos que podrían obstaculizar el desarrollo.

El fortalecimiento de capacidades en tanto que proceso multidimensional para el conjunto del gobierno

Como proceso, el fortalecimiento de capacidades debería estar integrado en estructuras gubernamentales existentes para garantizar la sostenibilidad y la eficiencia, y considerado como un mecanismo de respaldo para otros importantes procesos dirigidos por los gobiernos, tales como la formulación de políticas, el análisis, la implementación, la recopilación de datos, la coordinación, las consultas, la coherencia política e institucional, etc. Por otra parte, para que el fortalecimiento de capacidades sea más efectivo y selectivo, debe repercutir en tres niveles: individual, institucional y contribuir a un entorno favorable.

Fortalecimiento de capacidades como medio para fomentar el conocimiento y crear prácticas colaborativas

No existen soluciones rápidas ni fórmulas sencillas que funcionen en todas las circunstancias y, por consiguiente, el fortalecimiento de capacidades necesita estar conectado con las prioridades emergentes, las agendas nacionales, múltiples objetivos y mandatos institucionales, estructuras disponibles, e intervenciones interrelacionadas centradas en integrar la migración en las estrategias nacionales de desarrollo.

El fortalecimiento de capacidades no es un proceso lineal ni puramente técnico. Va más allá de las competencias, la formación y las transferencias de conocimientos, dado que forma parte de un contexto político e institucional más amplio, con el potencial de transformar las relaciones existentes entre todas las partes implicadas (entre otras cosas, a través de prácticas colaborativas), proponer soluciones, y crear un entorno favorable para un desarrollo social positivo. Implica la creación y la puesta a prueba de prácticas colaborativas que conducen a que se genere confianza y a un entendimiento mutuo.

El fortalecimiento de capacidades tiende puentes a través de la interacción entre pares

El intercambio de conocimiento entre pares es un método efectivo para desarrollar capacidades y cooperación, facilitar el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y experiencias, y mejorar el capital basado en el conocimiento de todas las partes implicadas que es esencial para los procesos de reforma de políticas. Por otra parte, este enfoque resulta útil para implicar a varios socios, diversificar la cooperación y fortalecer las asociaciones. Por último, crea entornos favorables para la integración, los diálogos y la identificación de soluciones.

El fortalecimiento de capacidades como medio para abordar la complejidad de la migración, incluyendo la era poscovid-19.

Se necesitará un fortalecimiento de capacidades todavía más selectivo, teniendo en cuenta el hecho de que la migración requiere enfoques complejos (a nivel local, nacional, regional, subregional e internacional), escenarios políticos que implican un creciente número de (nuevos) actores y, como consecuencia de la pandemia de la covid-19, nuevas formas de pensar, de asociarse y de interrelacionarse, a fin de integrar la migración, la movilidad, los migrantes y los refugiados en una estrategia para la recuperación y la cohesión social.

Por consiguiente, existe una necesidad de orientar, en los próximos años, el fortalecimiento de capacidades hacia la implementación de la Agenda 2030 (sus tres dimensiones y el enfoque de las 5 P) y otros compromisos internacionales; afrontar con decisión los efectos y las consecuencias de la pandemia a través de una perspectiva de desarrollo sostenible y humana; definir objetivos de marcos nacionales de políticas de migración y revisar los existentes a fin de afrontar el impacto socioeconómico de la crisis del coronavirus sobre los migrantes y sus familias; garantizar el funcionamiento efectivo de los sistemas de gobernanza; crear coherencia entre diversas políticas y actores con intereses y expectativas divergentes, abordando también la relación existente entre la migración y otras políticas públicas; combatir las desigualdades; proteger a los migrantes y refugiados; entender mejor los determinantes, el impacto y los resultados de la migración, teniendo también en cuenta los efectos y las repercusiones de la pandemia de la covid-19; entender cómo la migración puede complementar otras políticas públicas y viceversa; gestionar, controlar y evaluar datos; y generar confianza y entendimiento mutuo, reorientando el discurso público sobre migración y migrantes.

Por otra parte, también es imperativo el fortalecimiento de capacidades en relación con la buena gobernanza, la seguridad y las respuestas a crisis, la administración pública, la gestión estratégica, la gestión del ciclo de las políticas, etc., con vistas a impulsar y reforzar la calidad del ejercicio de la administración pública. El proceso de fortalecimiento de capacidades tiene que estar basado en estructuras institucionales adecuadas. Se espera que este enfoque produzca resultados más sostenibles, cultive un espíritu de intercambio entre pares más sólido, y cree y replique mejores prácticas, contribuyendo posteriormente a múltiples procesos organizativos y políticos.

En abril de 2020, MIEUX+ comenzó a operar en medio de una crisis mundial económica, social y sanitaria sin precedentes que dio lugar a restricciones sobre la movilidad de las personas y cierres de fronteras en todo el mundo en un periodo muy breve de tiempo, lo que obstaculiza el cumplimiento de la Agenda 2030, afecta a las vidas de todos, incluyendo millones de migrantes y refugiados, agrava las desigualdades y ejerce una fuerte presión sobre la cohesión social y la inclusión. Ahora más que nunca, es necesaria la cooperación internacional, las asociaciones entre múltiples partes interesadas, una integración significativa, políticas innovadoras, un liderazgo más firme y determinado, y una nueva generación de políticas para hacer frente a las proporciones, las complejidades y las consecuencias de esta crisis.

El fortalecimiento de capacidades, en tanto que herramienta de cooperación internacional y de la gobernanza de la migración, se debe considerar una oportunidad para que la migración internacional y la comunidad para el desarrollo establezcan nuevas prácticas, propongan soluciones y alternativas políticas innovadoras, y colaboren y cierren brechas con el objetivo de emprender acciones enérgicas para la recuperación. De manera más destacada, y mediante el fortalecimiento de capacidades, las intervenciones, la migración y la movilidad humana, así como los migrantes y refugiados, deben promoverse y considerarse una estrategia, una solución y una oportunidad para revisar y remodelar nuestras sociedades y sistemas, basándose en la Agenda 2030 y con un sólido enfoque centrado en las personas.

Desde que comenzó a operar en 2009, la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) ha creado un espacio para la solicitud de actividades de fortalecimiento de capacidades y conocimientos técnicos de la UE, permitiendo el intercambio de conocimientos y prácticas entre pares que trabajan en instituciones dentro y fuera de Europa.

La adopción del Pacto Mundial para la Migración y la creación de la Red sobre Migración de la ONU coincidieron con el décimo aniversario de MIEUX. Con tal ocasión, MIEUX realizó un análisis exhaustivo de sus logros, metodologías y prácticas.

Haciendo hincapié en la cartera de más de 100 intervenciones que acumula MIEUX, esta publicación trata de ofrecer una panorámica del amplio abanico de herramientas, metodologías y enfoques que pueden inspirar a los gobiernos y los profesionales de migración y desarrollo, o ser utilizados por estos, para desarrollar una arquitectura internacional cooperativa y sostenible de la migración.

