

MIEUX

Estudio de caso

Jordania (2016-2019)

Financiado por la
Unión Europea



Implementado por
ICMPD



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development

¿Cómo leer este estudio de caso?

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

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.¹ 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.²

1 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].
2 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.



- 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

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.³ Consciente de la necesidad de reforzar su marco jurídico y la configuración de sus infraestructuras para la protección de VT,⁴ 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.⁵ 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,

3 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].

4 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].

5 <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.



www.mieux-initiative.eu



Migration EU Expertise



@mieux_migration



mieuxmigration

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.