



**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)**

**INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN DEL PROYECTO:  
INSTRUMENTOS MIGRATORIOS PARA LA INTEGRACIÓN DE  
AMÉRICA CENTRAL - PROCAM**

**PERIODO DE LA EVALUACIÓN: 8 AL 16 DE OCTUBRE DE 1996**

**DONANTE: LA COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

**GOBIERNOS PARTICIPANTES: COSTA RICA, EL SALVADOR,  
GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y PANAMÁ**

**EVALUADOR: LUIS MIGUEL RUIZ RIOS, DIVISIÓN DE  
COOPERACIÓN TÉCNICA, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE, (OIM), GINEBRA, SUIZA**

**FECHA DEL INFORME FINAL: AGOSTO DE 1997**

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>0. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Principales Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Mandato de la Evaluación.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Metodología Utilizada.....</b>	<b>6</b>
<b>V. Resultados Obtenidos.....</b>	<b>6</b>
<b>VI. Obstáculos Encontrados.....</b>	<b>27</b>
<b>VII. Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>28</b>
<b>Anexo A : Lista de Preguntas Administradas a las Personas Entrevistadas</b>	
<b>Anexo B : Lista de las Personas Entrevistadas</b>	

## **0. Introducción**

1. Durante el último trimestre de 1996, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIM en Ginebra, Suiza, en coordinación con el Representante del Director General de la OIM para América Central y el Caribe y Jefe de Misión de la OIM en Costa Rica, decidió realizar una evaluación interna del proyecto denominado: Instrumentos Migratorios para la Integración de América Central – PROCAM.

2. Para estos efectos las seis (6) oficinas en América Central, (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), participantes en el proyecto fueron notificadas de esta decisión, solicitándoseles efectuar las coordinaciones respectivas tanto con las autoridades de los gobiernos participantes (Directores Nacionales de Migración) como con las contrapartes técnicas nacionales del proyecto. Por otro lado, el personal del proyecto, con sede en San José, Costa Rica, también fué notificado de esta evaluación solicitándoseles la mayor cooperación para el éxito de este ejercicio el cual debía realizarse en un periodo máximo de nueve (9) días. El mismo se efectuó en el periodo del 8 al 16 de Octubre de 1996.

## **I. Resumen Ejecutivo**

3. Los resultados de la evaluación efectuada revelan que el proyecto y sus objetivos son percibidos en forma diferente por los 3 niveles de trabajo del mismo. En consecuencia, no existe una visión uniforme de los logros del proyecto en relación con sus objetivos técnicos y operativos. Sin embargo, al nivel político existen coincidencias por parte de las entidades beneficiarias sobre los logros obtenidos en relación con uno de los objetivos de desarrollo del proyecto: el PROCAM ha contribuído y está contribuyendo al proceso de integración de la región Centroamericana. La convergencia al nivel del discurso político fue corroborada en foros internacionales de carácter político donde se pudo verificar el proceso de concertación.

4. La asimetría en el cumplimiento de los objetivos del proyecto tanto al nivel técnico como operativo es función directa del desarrollo desigual de las instituciones beneficiarias. A esta situación se agrega el hecho de que esta es la primera vez que las instituciones beneficiarias participan en este tipo de proyecto a nivel regional. Por otro lado, la capacidad instalada de la Agencia de Ejecución no estuvo a la altura de cumplir en el inicio del proyecto con los plazos establecidos. Asimismo, la fase de ejecución sufrió demora debido al sistema de reclutamiento del personal necesario para poner en marcha el proyecto.

5. El modelo de gestión utilizado para ejecutar el proyecto fue presentado y se pretendía que fuera participativo. La práctica evidenciada por la calidad de los productos generados y la opinión técnica de los Coordinadores Nacionales del Proyecto sobre los mismos revelan deficiencias y contrasentidos de este modelo de gestión.

6. La ejecución de una segunda fase del proyecto cuenta con el apoyo político y técnico de las instituciones beneficiarias. Su continuación debe atender prioritariamente las necesidades relativas al fortalecimiento institucional via las áreas de capacitación de personal y consolidación de la infraestructura tecnológica de las Direcciones de Migración, a fin de brindar mejores servicios a sus usuarios y acompañar en forma más sustentada a los niveles políticos de las instituciones en el proceso de toma de decisiones relativo a las migraciones y al mandato que cada Dirección tiene.

## **II. Principales Conclusiones y Recomendaciones**

### **Conclusiones**

- i. La percepción existente entre los beneficiarios del proyecto y la Agencia de Ejecución sobre el logro de los objetivos es asimétrica al nivel técnico y operativo y simétrica al nivel político.
- ii. Existe una correlación clara entre el nivel político y técnico de las entidades beneficiarias sobre las fortalezas y debilidades del proyecto durante el período de ejecución. En el aspecto de las fortalezas, esto se revela más en el área de la integración de la región Centroamericana que no solo se refleja en el discurso sino también en la práctica evidenciada por la armonización de posiciones políticas en foros de carácter internacional como lo fue la reunión de Puebla.
- iii. Los servicios provistos por el proyecto han logrado un desarrollo desigual en las 6 Direcciones Nacionales de Migración. Esto se ha debido no solo al nivel desigual de desarrollo institucional de cada entidad beneficiaria sino también al hecho de que esta es la primera vez que estas entidades participan en la ejecución de un proyecto de esta naturaleza. Por otro lado, la capacidad técnica instalada de la Agencia de Ejecución del proyecto generó retrasos propios de ejecución que no permitió rentabilizar el momentum logrado después de la suscripción del convenio de financiamiento con la fuente donante. Este retraso pone en tela de juicio el sistema de gestión inherente a la Agencia de Ejecución tanto en su sede como en el terreno.
- iv. La gestión del proyecto por su naturaleza técnica y política no cumplió con todos los objetivos fijados en el documento de proyecto por cuanto en la práctica se verificó un divorcio entre lo contenido en el documento y la realidad al interior de cada Dirección Nacional de Migraciones. Por otro lado, si bien es cierto que la Agencia de Ejecución presentó y pretendió poner en práctica un modelo de gestión participativo tendiente a crear o fortalecer capacidades, el hecho fue percibido como impositorio a nivel técnico lo cual contribuyó a generar cuellos de botella en el logro de resultados sustantivos. Como contraparte positiva se tiene que reconocer que en muchas instancias las actividades realizadas por el proyecto sobrepasaron lo indicado en el documento final del mismo como fue el caso de la instalación de la red de comunicación por correo electrónico y el apoyo técnico a las instancias políticas fuera de las Direcciones de Migración para la articulación de posiciones de los 6 países en foros internacionales relativos a las migraciones.
- v. La articulación del modelo de gestión del proyecto con las 6 Direcciones Nacionales de Migración generó un flujo de información inédita en la historia de dichas instituciones y generó expectativas que se pretenden alcanzar en una segunda fase del proyecto. Al respecto existe coincidencia tanto al nivel político como técnico sobre las orientaciones que una segunda fase debería tener y las áreas a las cuales se debe dar una atención

prioritaria. Por otro lado, el papel de la red de oficinas de la Agencia de Ejecución del Proyecto, fue minimizado por la Unidad Técnica del mismo. Esta situación generó un acompañamiento desigual de las mismas en la ejecución del proyecto que podrían haber sido rentabilizadas en una forma más activa para beneficio de las instituciones beneficiarias. La utilización de economías de escala podría haber generado sinergias positivas entre los funcionarios de la Organización y el personal de la Unidad Técnica del Proyecto que no tienen la cultura de la Organización. Una reunión técnica antes del inicio del proyecto entre la Dirección del proyecto, la Unidad Técnica y los funcionarios de la OIM en los 6 países podría haber generado otro tipo de apoyo en la ejecución del proyecto.

### **Recomendaciones**

- i. La prolongación del plazo de ejecución del proyecto tiene sentido a fin de culminar las actividades pendientes que sufrieron demora por la fecha de inicio del proyecto y las coordinaciones con las entidades beneficiarias. Se recomienda, sin embargo, verificar al término del plazo de prolongamiento el cumplimiento de las actividades propuestas tanto a nivel técnico como financiero.
- ii. El balance de las fortalezas y las debilidades del proyecto en el período de vida del mismo y la disposición favorable de las entidades participantes crean las bases para una recomendación positiva en relación con una segunda etapa. Al respecto, atención prioritaria deberá adjudicarse al fortalecimiento de la capacidad del proyecto en continuar y consolidar los aspectos de capacitación e infraestructura tecnológica. Complementariamente a esto, se deberá efectuar una revisión del modelo de gestión utilizado por la Agencia de Ejecución así como de las funciones del personal de la Unidad Técnica a fin de asegurar una mayor eficiencia en la entrega de servicios y una mejor articulación con las oficinas de la Agencia de Ejecución presentes en los 6 países participantes.
- iii. La ejecución de una segunda fase del proyecto plantea la necesidad de evaluar con realismo los plazos de ejecución de las actividades a efectuar. Por otro lado, es recomendable que en una segunda fase se de más atención al fortalecimiento técnico de las Direcciones de Migración a fin de que el mismo acompañe los niveles políticos de decisión que generalmente son inestables y sujetos a los procesos políticos imperantes en cada país. En ese sentido, la consolidación de la capacitación y el establecimiento del sistema de información migratorio contribuirán a un fortalecimiento de la gestión de los flujos migratorios que enfrenta la región.
- iv. En el proceso de elaboración del plan operativo de la segunda fase del proyecto se recomienda incluir evaluaciones periódicas sustantivas que permitan ajustar metodologías y procedimientos así como rectificar errores. Una evaluación externa al final del proyecto también es recomendable.

### **III. Mandato de la Evaluación**

7. El mandato de la evaluación, según lo indicado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, consistía en establecer el estado de ejecución del proyecto con arreglo a lo consignado en el Acuerdo de Financiación suscrito entre la Comisión de la Unión Europea y la OIM así como de evaluar el impacto de la ejecución del mismo tanto a nivel nacional como a

nivel subregional. En este sentido la evaluación también requería una apreciación de la ejecución del proyecto en tres niveles de trabajo, a saber: i. Directores Nacionales de Migración (nivel político), ii. Coordinadores Nacionales del Proyecto (nivel técnico) y iii. Funcionario(a) de la OIM encargado(a) del Proyecto en el país participante y Personal del Proyecto (nivel técnico-operacional de la Agencia de Ejecución del Proyecto) con sede en San José, Costa Rica.

8. Complementariamente a este enfoque se establecieron los requerimientos para verificar el estado de situación financiera del proyecto, con particular énfasis en la proyección de gasto de los recursos remanentes del mismo, los cuales deberían ejecutarse durante el primer semestre de 1997.

#### **IV. Metodología Utilizada**

9. A efectos de dar cumplimiento al mandato de la evaluación, se diseñaron seis (6) preguntas (ver Anexo A) contextuales orientadas a obtener información sobre:

- i. el cumplimiento de los objetivos del proyecto y su impacto en el trabajo cotidiano y de mediano plazo de las instituciones gubernamentales beneficiarias (Direcciones Nacionales de Migración) en las áreas de la gestión de las Direcciones Nacionales y la creación y desarrollo de sistemas de información para apoyar una mejor gestión;
- ii. la creación y/o desarrollo de mecanismos o instrumento de coordinación entre las Direcciones Nacionales de Migración; creación de instrumentos legales, reglamentarios o de procedimiento tendientes a crear armonía y compatibilidad entre los mismos para los seis (6) países participantes en el proyecto;
- iii. las fortalezas y las debilidades del proyecto y sugerencias de como mejorar la entrega de servicios del mismo a los beneficiarios a fin de fortalecer su capacidad institucional que permita una relación más eficaz con los usuarios nacionales y extranjeros;
- iv. las áreas prioritarias a considerar en una segunda fase del proyecto y como el mismo en su período de duración ha contribuido a fortalecer el proceso de integración de la región de América Central.

10. El conjunto de estas preguntas fueron administradas en forma individual y por separado a los responsables de las Direcciones Nacionales de Migración, particularmente las contenidas en las secciones i. y iv.; a los(as) contrapartes nacionales del proyecto, a los(as) funcionarios(as) de la OIM en cada país participante y a los(as) funcionarios(as) del proyecto con sede en Costa Rica, particularmente las contenidas en las secciones ii. y iii. . En el caso de los funcionarios(as) de la OIM se puso énfasis en conocer el nivel de participación de los mismos en la ejecución del proyecto y de como optimizar en una segunda fase su localización y relación con las autoridades competentes. La metodología adoptada además de permitir efectuar correlacionamiento de información entre los diferentes niveles intervinientes así como de verificar y comparar información sobre el proyecto entre las personas entrevistadas también facilitó la ejecución de una evaluación tanto en un plano horizontal (nivel intranacional) como vertical (nivel nacional) del mismo.

## V. Resultados Obtenidos

11. El resumen de los resultados obtenidos durante la evaluación será proporcionado en el orden del itinerario establecido para la misma y que fué como sigue: i. Panamá; ii. Nicaragua; iii. El Salvador; iv. Honduras; v. Guatemala y vi. Costa Rica.

### i. Panamá

12. En relación con los aspectos contenidos en la sección i. de las preguntas, el **Director Nacional de Migración de Panamá** consideró que los objetivos del proyecto se habían cumplido en forma parcial y que los mismos requerían de una mejor definición a fin de cubrir temáticas específicas de prioridad e interés para la región como es el caso del tráfico de migrantes. Se especificó que desde un ángulo administrativo se había trabajado muy bien a pesar de haber surgido un impase en relación con el uso del correo electrónico que el proyecto había permitido instalar en un inicio con el objeto de mejorar la comunicación e interacción entre las seis (6) Direcciones Nacionales de Migración de los países participantes. Este tema estaba aún pendiente de solución durante la evaluación y se estaba a la espera de la clarificación por parte de la compañía nacional de teléfonos de Panamá a fin de poder tomar una decisión final sobre la continuación del uso del correo electrónico por parte de la Dirección Nacional de Migración. Finalmente, se precisó que la divulgación de los propósitos del proyecto y sus actividades no había sido la más óptima tanto al interior de la misma Dirección Nacional como dentro de la estructura gubernamental por cuanto no se cuenta con los recursos para este fin. Asimismo se requiere mayor precisión en como el proyecto puede contribuir a formular una política migratoria más acorde con las nuevas realidades de la región y del mundo, en particular en el relacionamiento con América del Sur, Estados Unidos de América y los países miembros de la Unión Europea. La misma debe poder ayudar al Gobierno a definir el tipo de migración que el país necesita a corto y mediano plazo.

13. En relación con el contenido de las preguntas de la sección iv. El Director Nacional de Migración enfatizó la necesidad de lograr que las Direcciones Nacionales de Migración de los países participantes, jueguen un papel más activo, para darle un nuevo rumbo al proyecto durante una segunda fase, a fin de que el mismo pueda responder a las nuevas realidades y necesidades que enfrenta América Central en el campo de las migraciones. Por otro lado, en lo referente a la contribución que el proyecto está efectuando al proceso de integración, se precisó que desde una perspectiva de mediano plazo es algo que se va a dar y que para Panamá es un tema que amerita un estudio pormenorizado sobre las ganancias y las pérdidas que este proceso genera. El desafío que se presenta es el de poder integrar dentro del mismo las preocupaciones que se presentan a nivel nacional en el campo de las migraciones y su relación con el desarrollo del país como es el caso de las áreas revertidas del Canal.

### Entrevista con la Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP) Panamá

14. La entrevista con la **Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP)** en Panamá reveló que los objetivos del proyecto se estaban cumpliendo en forma desigual, debido al hecho de que algunas de las recomendaciones y/o propuestas vertidas en la documentación producida por el proyecto (i.e. Plan de Capacitación) no se han concretizado. Esto parece tener su fuente en el cambio de administración ocurrido al interior de la Dirección Nacional de Migración durante el

período de ejecución del proyecto y que no ha otorgado la prioridad requerida bajo la excusa de ausencia de presupuesto. Esta falta de acción está produciendo un desfase y cuello de botella entre el nivel político y el nivel técnico del proyecto, lo cual no permite optimizar la entrega de servicios del mismo a la institución beneficiaria y el cumplimiento de los objetivos. Es un problema endógeno que se está dando a nivel nacional y que no permite generar sinergias necesarias entre el nivel político y técnico del proyecto y que está fuera del control de la Agencia de Ejecución del mismo pero que debe ser considerado dentro de la formulación de la segunda fase del proyecto a fin de crear mecanismos que reduzcan su influencia negativa en la ejecución del proyecto. Dentro de este contexto se precisó que uno de los productos del proyecto – El Manual de Procedimientos – será uno de los pocos productos que será usado una vez que el mismo se finalice y sea presentado a la administración de la Dirección Nacional de Migración.

15. En relación con el aspecto relativo al impacto del proyecto en la gestión de la institución beneficiaria y la creación de un sistema de información la CNP constató que el mismo también había sido desigual. Esto se ha debido a la falta de conocimiento al interior de la institución de los objetivos y actividades del proyecto. Sin embargo, si se ha logrado tecnificar y profesionalizar a los diferentes puestos fronterizos y se ha hecho tomar conciencia al personal del valor de las funciones que cada uno desempeña en relación con la legislación existente en el campo migratorio. En lo relativo al sistema de información se precisó que el establecimiento del sistema electrónico denominado RECAM logró insertar a la institución beneficiaria en un proceso dinámico de intercambio de información y comunicación con el resto de las instituciones participantes, lo cual representa un hecho inédito dentro de la existencia de la institución. Este proceso, desafortunadamente, tuvo una corta duración (aproximadamente siete (7) meses) lo cual disminuyó aún más la capacidad de la institución beneficiaria de maximizar este servicio del proyecto tanto para beneficio nacional como del conjunto de participantes del mismo. Por otro lado, en relación con los otros servicios que el proyecto debería haber entregado relativos a los aspectos legales y de armonización, se ha encontrado con respuestas desiguales de parte de la administración que reflejan una baja prioridad de los mismos al interior del proceso de toma de decisiones.

16. A nivel de realización de actividades de formación, las mismas han sido muy limitadas tanto por ausencia de apoyo político para las mismas como por las restricciones presupuestarias aludidas. A ese respecto, se indicó que el personal del proyecto podría haber jugado un papel más activo ante la administración de la institución beneficiaria con el fin de lograr mayor apoyo en la realización de las recomendaciones sometidas a través de los documentos presentados, como es el caso con el Plan de Capacitación. Complementariamente, se señaló que en varios momentos, tanto la personalidad como el sistema de gestión del Jefe de la Unidad Técnica del Proyecto, no habían contribuido a hacer avanzar la ejecución del plan.

17. Dentro de las áreas a considerar como prioritarias en una segunda fase, la CNP indicó la necesidad de fortalecer la capacidad del proyecto en brindar asesoría en el área de la legislación migratoria y en la formulación de la Política Migratoria. Estas dos áreas deberían estar acompañadas de un programa integrado de capacitación, sobretodo en el área de la informática, que permita a los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración, estar a la altura de las necesidades y realidades del país y brindar un servicio moderno y eficaz a los usuarios.



## Entrevista con el Representante de la OIM – Panamá

18. La entrevista con el **funcionario de la OIM en Panamá** reveló un cierto escepticismo sobre los logros del proyecto. En ese sentido se indicó una ausencia de comunicación entre la Unidad Técnica del Proyecto con sede en Costa Rica y la oficina de la OIM en Panamá. Al respecto no toda la documentación producida por el proyecto estaba disponible en la oficina durante la evaluación. Por otro lado se señaló la necesidad de otorgarle a la oficina del país respectivo un papel más activo en la ejecución del proyecto y de su difusión ante otras instituciones gubernamentales.

19. En lo referente a la relación entre la Unidad Técnica del proyecto y la oficina de la OIM en Panamá se indicó existir en forma puntual ya que en lo relativo al proyecto todo se hace directamente entre la Unidad Técnica y la Dirección Nacional de Migración. Complementariamente a esto, se señaló la necesidad de poder contar, con anticipación, de un cronograma de actividades anual, que permita crear las condiciones para una participación más activa en la oficina de la OIM en Panamá.

## ii. Nicaragua

20. La entrevista con el **Director Nacional de Migración de Nicaragua** reveló que la apreciación existente sobre el cumplimiento de los objetivos del proyecto es altamente positiva. Sin embargo, se precisó que algunos no se habían cumplido en su totalidad y que por esa razón habían solicitado al interior de la institución que agrupa a las seis (6) Direcciones Nacionales de Migración – OCAM – la realización de una segunda etapa del proyecto para poder tener un nuevo itinerario. Por otro lado, se nos señaló que había habido una mejoría en la gestión de la institución beneficiaria, pudiéndose incrementar y profesionalizar los diferentes puestos fronterizos del país y se ha logrado una definición clara de funciones de los funcionarios a fin de que comprendan mejor su labor cotidiana y su inserción institucional, a pesar del hecho que trabajan en las fronteras.

21. En lo relativo a los mecanismos que el proyecto ha generado, se nos precisó que en esa área existían ciertos desfases, creados en su gran parte, por las diferencias existentes entre países en el ámbito legal. Esto no impide que se continúe en tratar de lograr una armonización y/o compatibilización de los sistemas legales en el campo migratorio, lo cual exige una mayor articulación con las Asambleas Nacionales o Congresos para sensibilizarlos sobre esta necesidad. Por otro lado, se enfatizó que había surgido una cierta mejoría en la atención al público, lográndose que los especialistas sean un poco más normativos y más meditativos de sus funciones. Asimismo, se ha podido lograr que las áreas de excelencia de la Dirección Nacional de Migración sean reconocidas en el ámbito de América Central y es así como la Dirección de Extranjería ha sido tipificada como modelo, en la cual vienen a efectuar pasantías de otras Direcciones del área, lo cual permite intercambiar experiencias, enriquecerse de las mismas y sentir así que se avanza en una integración.

22. Dentro de las consideraciones sobre **las fortalezas y las debilidades del proyecto**, se señaló que entre las primeras, se puede constatar que **políticamente hablando, el mismo ha sido beneficioso para toda América Central**. Ha logrado que los países participantes tengan una mayor afinidad y articulación entre todas las Direcciones; ha logrado que se efectue un intercambio sustentado de información y romper así el “tempano de hielo” que existía. Por otro lado, ha permitido que la región se consolide como una sola y pueda hablar un mismo idioma; resolver las mismas inquietudes y plantear los mismos problemas a fin de enfrentar los grandes desafíos que se presentan en este fin de siglo. En lo referente a las debilidades que tiene la zona centroamericana, se indicó que una de ellas es la falta de remuneraciones adecuadas para los funcionarios, lo cual lleva a que el nivel cultural y educacional del personal no sea el adecuado.

23. Dentro de las consideraciones para una potencial segunda fase del proyecto, el Director Nacional de Migración precisó tres áreas. La primera es poder lograr contar con un sistema permanente y sustentado de intercambio tecnológico y computarizado con el área Centroamericana. En segundo lugar, lograr un desarrollo institucional más sólido a fin de poder articular las legislaciones migratorias que es un tema político en su esencia. Esto en sí se siente como una necesidad ya que es el sentimiento común de que el mundo entero vea a Centroamérica como una sola región. Finalmente, se precisó la necesidad de impulsar la capacitación y la formación de cuadros tanto a nivel de dirección como en los puestos fronterizos.

24. En relación con el impacto que el proyecto está teniendo en el proceso de integración, el Director Nacional de Migración señaló que por primera vez se ha atacado uno de los vértices más importantes que hay de la migración centroamericana. Se ha podido identificar el impacto que el anterior abordaje ha tenido tanto en el desarrollo de los flujos comerciales y turísticos entre los países y en el desarrollo económico de la región.

#### **Entrevista con la Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP) - Nicaragua**

25. La entrevista con la CNP reveló que el proyecto en su inicio no contó con una clara presentación de como se iba a ejecutar por parte de la OIM. La articulación de la gestión del mismo entre la oficina de la OIM en Costa Rica y la Unidad Técnica del Proyecto con sede en dicha oficina no fue claramente definida y presentada a los Coordinadores Nacionales en particular y a las Direcciones Nacionales de Migración en general. Esta situación fue percibida así durante el primer año de ejecución.

26. Fue solamente después del primer año que las CNP tomaron conocimiento que el Jefe de Misión de la OIM en Costa Rica y Representante Especial para Centroamérica y el Caribe era el Director Institucional del proyecto en tanto que representante legal de la Agencia de Ejecución. Es en este contexto que se convoca en Panamá a una reunión destinada a revisar la ejecución del proyecto y evaluar la misma. Se constató que gerencialmente el Jefe de la Unidad Técnica había concentrado mucho el sistema de toma de decisiones y que no se efectuaban las consultas necesarias con las autoridades participantes. Esto generó varios cuellos de botella a nivel técnico por cuanto desagregó esfuerzos y generó retrasos debidos a la baja calidad de los productos producidos por los consultores contratados sin consulta con los países participantes. Se señaló en consecuencia, que cuando el Director del Proyecto fue presentado con estas observaciones las cosas cambiaron. Sin embargo se le hizo ver el distanciamiento que se había generado entre la Unidad Técnica del Proyecto y las instituciones que son las beneficiarias

directas del mismo, las cuales muchas veces desconocían los términos de referencia de los consultores contratados por la Unidad Técnica.

27. Dentro de lo que se puede considerar como el contenido de los productos presentados por los consultores, se señaló que muchos han tenido una función muy esquemática con poco valor práctico para las necesidades de las instituciones beneficiarias. Por otro lado, se hizo ver que muchas veces los consultores no han jugado un papel activo en el desarrollo de los productos en una forma que dejará textos escritos de utilidad práctica. En lo referente a la calidad de los productos se constató que los mismos no cumplían con las expectativas fijadas por carecer de un proceso previo de consulta y diálogo con los Coordinadores Nacionales del Proyecto. Esta situación en resumen ha reducido tanto el impacto de los productos en el proceso de fortalecimiento institucional de las entidades beneficiarias así como ha puesto en tela de juicio la eficiencia del proceso gerencial del proyecto en entregar productos de calidad y uso práctico. En este sentido también conviene interrogarse sobre la relación beneficio-costos de esta actividad por cuanto se pudo constatar que no existe un aval a los productos entregados.

28. En relación con el papel que el PROCAM ha jugado en dinamizar la relación entre los Coordinadores Nacionales del mismo, se pudo constatar que esta labor se ha cumplido. En ese sentido se hizo notar que el PROCAM logró mantener activa la coordinación entre las instituciones y ha servido de motor en la vinculación de las Direcciones de Migraciones, creando las bases para una mejor interacción profesional y personal de los actores institucionales y por ende ha logrado afianzar las aspiraciones integracionistas de los países participantes. Un caso demostrativo de esto lo representa la reunión de la Conferencia Regional de Migración realizada en Puebla, México, en la cual el PROCAM permitió aunar posiciones y acordar estrategias comunes de conformidad con intereses compartidos.

29. En lo referente al uso e impacto del equipo tecnológico provisto por el PROCAM se señaló que el mismo ha permitido mejorar mucho la comunicación entre las instituciones intervinientes. En ese sentido la instalación y el uso del correo electrónico han jugado un papel dinamizador que aún requiere apoyo a nivel técnico para lograr la automatización del sistema establecido mediante la adquisición de un número mayor de computadoras, sobretodo para uso de los puestos fronterizos o través de otros medios electrónicos que permitan una mayor rapidez en el intercambio de información, tanto a nivel nacional, como entre los países participantes.

30. Con relación a las expectativas para una segunda etapa la CNP señaló que sería necesario concentrarse en la modernización de las instituciones intervinientes como medio para poder asegurar y proporcionar un mejor servicio a los usuarios, una mayor comunicación entre los actores institucionales y una mejor preservación de los derechos y los intereses de seguridad de los países. Esto permitiría tener una mejor capacidad instalada para atender los desafíos que generan las actividades delictivas tales como el narcotráfico, el robo de vehículos, el tráfico de personas y los secuestros. Dentro de esta perspectiva, la segunda fase orientada de esta forma podría permitir un abordaje integrado por parte de todos los países participantes y lograr así una mayor rentabilización del proyecto para dar respuesta a temas concretos que afectan a todos los países. Adicionalmente a esto, también se señaló la importancia que tendría en una segunda etapa de compartir los avances logrados con otros sectores de gobierno como es el de turismo a fin de lograr articular en una mejor forma las potencialidades del PROCAM para consolidar el proceso de integración. Para estos propósitos también es necesario que la entidad que conforman las Direcciones de Migración se revitalice a nivel de los Directores Nacionales con el objeto de que se involucren más en los desafíos que enfrenta la región y logren determinar mejor las prioridades en materia migratoria que requieren acción.

31. En lo relativo a la interacción entre la oficina de la OIM y la Coordinadora Nacional se constató que había una necesidad de que la misma fuese más dinámica. Se notó el desfase generado por el contacto directo entre la Unidad Técnica del Proyecto y la Contraparte Nacional lo cual no permitió un diálogo más activo entre la Agencia de Ejecución y las instituciones beneficiarias. Adicionalmente a esto se señaló que la intervención más sistemática del Director del Proyecto hubiera podido solucionar impases generados a nivel técnico que ocasionaban la percepción de una imposición de criterios y no una búsqueda consensuada de soluciones.

32. Finalmente en lo relativo a la actividad de capacitación se señaló que el plan elaborado se había cumplido en 100%. A pesar de esto se indicó que los recursos provistos para este fin habían sido limitados, lo cual ha hecho que el Estado participante cubra parte de los costos necesarios para llevar a cabo la capacitación, creandose de facto una modalidad de costos compartidos. Se reconoció, sin embargo, que el apoyo provisto por el PROCAM jugó un papel importante en lograr los objetivos de capacitación.

### **Entrevista con el Jefe de Misión de la OIM - Nicaragua**

33. La entrevista con el Jefe de Misión en Nicaragua reflejó que la articulación con la Unidad Técnica del Proyecto ha sido bastante estrecha y sin descoordinación. La participación activa también se ha dado en muchas de las actividades realizadas por el PROCAM en Nicaragua tanto a nivel técnico como político. Ese ha sido el entender del Jefe de Misión quien no contó con indicaciones precisas de la sede del proyecto para este fin.

34. En relación con la ejecución del PROCAM se señaló el desfase existente entre lo reflejado en el documento de proyecto del PROCAM en lo referente a estrategias y metas vis-à-vis las realidades existentes en las distintas Direcciones Nacionales de Migración de los países participantes. La heterogeneidad en el nivel de desarrollo institucional de las diferentes Direcciones Nacionales de Migración también incidió en el desarrollo desigual del proyecto y de sus actividades, siendo esta la primera experiencia de este género que estas instituciones han confrontado durante estos últimos años. En si, la práctica y la experiencia solo se fue forjando en la medida que algunas Direcciones Nacionales de Migración de los países participantes logró definir su papel en relación con el proyecto y realizar actividades concretas en beneficio de sus necesidades institucionales y técnicas. Fue en ese momento que se logró articular las actividades previstas en el documento de proyecto, identificar áreas nuevas y redimensionar la relación entre las instituciones intervinientes y la Unidad Técnica del Proyecto. En resumen, el período de maduración del proyecto fue superior a lo previsto originalmente y su desarrollo fue desigual en los países participantes por las razones expuestas anteriormente.

35. La impresión de la oficina de Managua de la OIM sobre el cumplimiento de los objetivos fijados originalmente por el proyecto es de que los mismos se cumplieron. El PROCAM también permitió poder atender nuevas necesidades que no estaban originalmente previstas como la facilitación de la circulación de personas en los aeropuertos, el tráfico de migrantes, la facilitación turística. Por otro lado, el PROCAM logró, mediante la creación de la RECAM, no solo un sistema de comunicación que ha sido de utilidad instrumental a las Direcciones Nacionales de Migración sino que también permitió profundizar la noción de un todo y de una región que antes no se tenía entre estas instancias gubernamentales.

36. Dentro del desarrollo del PROCAM se pudo notar un desfase que tiene que ver con su articulación con otras instancias gubernamentales, como es el caso de las Cancillerías. El tema migratorio por mucho tiempo ha sido solo considerado dentro de las estructuras de gobierno como siendo de naturaleza técnica y operativa. La vertiente política de la migración no ha sido aún asimilada como tampoco ha sido evaluado el impacto de la migración en la formulación de las políticas exteriores de los Estados. Ante esa situación, la articulación del proyecto PROCAM con las Cancillerías ha sido hecha en forma ad hoc. Las mismas solo parecen tomar interés en el tema cuando surgen reuniones de carácter internacional. En si esto no se puede adjudicar como falla del proyecto, sino como ausencia de estrategia por parte de la Agencia de Ejecución del mismo, en impulsar un abordaje más multisectorial o interministerial por parte de las diferentes instancias de gobierno ante un tema que no es solo la responsabilidad de un Ministerio o de una Dirección Nacional de Migraciones. La temática migratoria exige un abordaje integrado, pluridisciplinario y multisectorial para lograr poner en marcha políticas eficaces y pragmáticas.

37. En relación con la posible segunda fase del proyecto, el Jefe de Misión de la OIM en Nicaragua, resaltó necesidades en tres áreas. La primera tiene que ver con la tecnificación de las Direcciones Nacionales de Migración para lograr su completa modernización. En segundo lugar, lograr la incorporación tecnológica en los procedimientos migratorios que las Direcciones utilizan. Finalmente, en tercer lugar, corresponderá incorporar en forma sistemática la participación de las Cancillerías en las áreas que tienen que ver con el proceso de integración Centroamericano via la migración y fortalecer el foro migratorio de la región con el objeto de concertar posiciones, discutir temas de interés común y establecer las bases para una política migratoria del conjunto de países.

38. En lo relativo al impacto del proyecto en el proceso de integración, el Jefe de Misión de la OIM en Nicaragua resaltó que el mismo no ha incrementado en forma pareja la voluntad integracionista del Gobierno. Esto radica más que nada en la ausencia de conocimiento del mismo por parte de la estructura gubernamental y particularmente de la Cancillería. Esta situación ha sufrido algunas modificaciones en los últimos meses en los cuales se ha notado un interés creciente de algunos funcionarios en conocer más de cerca los alcances del PROCAM y como los mismos se integran en la elaboración de la política exterior del Gobierno.

### iii. El Salvador

39. En ausencia del **Director Nacional de Migración de El Salvador** se procedió a entrevistar a la **Sub-Directora General**. La opinión de esta funcionaria en cuanto al cumplimiento de los objetivos del proyecto fue de que se habían cumplido casi todos en una forma total. Sin embargo, se reconoció que algunos de los objetivos se habían cumplido en forma parcial. Al respecto, se señaló la dificultad en un primer momento de lograr consenso sobre temas de interés común. En ese sentido se realizó el impacto del PROCAM en la actualización de la legislación migratoria por parte de la consultora contratada para dicho fin.

40. En relación al mejoramiento de la gestión de las Direcciones Nacionales de Migración y el establecimiento de un sistema moderno de información, la Sra. Sub-Directora General señaló que esto se estaba cumpliendo. Al respecto, se proporcionó como ejemplo la decisión de emitir nuevos pasaportes por vía computarizada y la interconexión entre los puestos de frontera (aérea, marítima y terrestre) por medio de tecnologías avanzadas de comunicación. Complementariamente a esto se señaló la utilidad de la vertiente de capacitación del personal de la Dirección como medio para mejorar la provisión de servicios a los usuarios.

41. En lo que se refiere a los productos provistos por el proyecto, se indicó que los mismos habían sido revisados y los comentarios habían sido provistos a los consultores. Complementariamente a esto se indagó sobre las fortalezas y las debilidades del proyecto desde la perspectiva del proyecto. De acuerdo con la Sra. Sub-Directora, las fortalezas del proyecto son los productos generados, los cuales han podido enriquecer y facilitar el diálogo entre las Direcciones Nacionales de Migración, crear una dinámica de equipo y compartir preocupaciones con el objeto de buscar resultados comunes.

42. Con relación a una posible segunda fase del proyecto, la Sra. Sub-Directora enfatizó que era necesario continuar el proceso que se había iniciado y a la vez de analizar las actuales necesidades que se tienen en el campo migratorio. Por otro lado, en relación con el impacto del proyecto al proceso de integración de América Central, la Sra. Sub-Directora indicó que el impacto estaba siendo positivo por cuanto se estaba actuando en conjunto y las actividades del proyecto permitían un abordaje conjunto de la temática migratoria.

### **Entrevista con la Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP) – El Salvador**

43. La opinión global de la CNP sobre el proyecto fue altamente positiva, por cuanto el mismo desde su perspectiva había logrado reactivar el interés sobre el tema en el país. Al mismo tiempo el proyecto ha tenido un impacto profesional en la CNP aperturando su relación con otras realidades migratorias comunes. Por otro lado, se destacó que la relación con el Jefe de la Unidad, había sido bastante fluida. Esta se dinamizó aún más con la instalación de la RECAM.

44. En lo referente al beneficio que la Dirección Nacional de Migración ha recibido del proyecto, se señaló que el mismo por primera vez ha inyectado un espíritu diferente de ver a las migraciones por parte del personal que trabaja en las zonas fronterizas. Esto ha logrado modificar poco a poco la percepción que se tenía sobre la migración y de unificar criterios a fin de poder facilitar la circulación de personas. Complementariamente a este impacto, se indicó que la actividad vinculada a la capacitación estaba siendo desarrollada en función del plan que el proyecto había producido en base a la actividad vinculada al desarrollo institucional de la Dirección Nacional de Migraciones.

45. En lo que tiene que ver con las fortalezas y las debilidades del proyecto, la CNP indicó que desde su perspectiva las fortalezas se podían resumir en el establecimiento de la RECAM como instrumento aglutinador de todas las Direcciones participantes y como mecanismo dinamizador de las relaciones entre las mismas. Asimismo, se señaló el valor agregado que representa el apoyo técnico de la sede del proyecto logrando acompañar en procesos que por si solos no hubieran tenido éxito. Entre las debilidades detectadas, se enfatizó el cambio en la cúpula de la Dirección, lo cual ha retrasado la continuación de la participación de la Dirección en el proyecto y su articulación con áreas que en otros países ya están concluídas.

46. En cuanto a una segunda fase del proyecto y las áreas en las que se tendría que trabajar, la CNP indicó que era el aspecto de capacitación el que requería fortalecimiento. Este aspecto debería tener un énfasis en hacer ver a los participantes el valor que tiene este proyecto en profundizar el proceso de integración de la región y de su articulación con otros Ministerios sectoriales a fin de lograr un abordaje integrado.

## Entrevista con la Representante de la OIM en El Salvador

47. Desde la perspectiva de la Representante, el papel de la oficina en la ejecución del proyecto ha sido puntual y pasiva. Esta situación también tiene que ver con el cambio ocurrido a nivel de la representación de la OIM durante el período de vida del proyecto. La participación de la representante en reuniones técnicas del proyecto ha sido muy reducida lo cual no ha permitido una compenetración con los objetivos del mismo. Este abordaje ha creado de hecho un divorcio entre las oficinas de la OIM con las instituciones intervinientes en lugar de generar articulaciones más sistemáticas destinadas a crear bases más sólidas de relación entre las partes. Es así como la relación más fluida se estableció entre la Unidad Técnica del Proyecto y la Dirección Nacional de Migración. Sin embargo, si se mantuvo informada a la representante de las actividades del proyecto via documentos y sesiones de información durante las visitas del Jefe de la Unidad Técnica del proyecto.

48. En relación con las fortalezas y las debilidades del proyecto, se indicó que desde la perspectiva de la oficina de la OIM en El Salvador, el mismo ha servido para incrementar la presencia de la institución en el país con la salvaguarda de que dicha actividad es financiada mediante la contribución de la Unión Europea. En lo relativo a las debilidades del proyecto, se hizo notar que los cambios seguidos en la cúpula de la Dirección Nacional de Migraciones durante la ejecución del proyecto han creado vacíos que han tenido un impacto negativo en la rentabilización del mismo por parte de la entidad directamente beneficiaria. Esta situación como identificada en otros países participantes en el proyecto está fuera del control de la Agencia de Ejecución del mismo.

49. En relación con la entrega de servicios del proyecto y la posibilidad de realizar una segunda fase, la Representante de la OIM en El Salvador indicó que si bien es cierto se había sentido el impacto en lo relativo a la formación del personal de la Dirección Nacional de Migraciones se requería que este proceso continuara a fin de consolidar el trabajo inicial. Los productos entregados por el proyecto han permitido ampliar el horizonte referencial de los funcionarios e iniciar un proceso de cambio en las percepciones de los mismos en áreas temáticas nuevas y de importancia directa para su trabajo diario. Por consiguiente, se indicó que en una segunda fase se fortaleciera la dimensión de capacitación de los funcionarios con el fin de mejorar la capacidad técnica instalada de la Dirección Nacional de Migración.

### **iv. Honduras**

50. Durante la entrevista sostenida con el **Director Nacional de Migración a.i., de Honduras**, se nos indicó que en relación con el cumplimiento de los objetivos del proyecto, los mismos habían sido logrados. Se le considera en consecuencia como un instrumento positivo para dinamizar las relaciones entre los Directores Nacionales de Migración de la zona Centroamericana. En ese sentido se señaló el valor de la Unidad Técnica del Proyecto y su interacción periódica y sostenida con los Coordinadores Nacionales como forma de proporcionar información migratoria actualizada de lo que acontece en los otros países en donde se ejecuta el proyecto.

51. En lo que se refiere al impacto del proyecto en el trabajo de la Dirección Nacional de Migraciones, el Director, a.i., indicó que el mismo era notable. Sin embargo, se reconoció que muchas veces los aspectos técnicos de este tipo de proyectos no son puestos en marcha por el hecho de que las personas responsables de tomar las decisiones fallan.

52. En lo relativo a los productos entregados por el proyecto, el Director, a.i., consideró que los mismos han sido de mucha ayuda. Sin embargo, enfatizó que era necesario darles un plazo para verdaderamente demostrar su utilidad práctica a corto y mediano plazo. En ese sentido se hizo hincapié en la iniciativa que se está desarrollando para armonizar la legislación migratoria de los países participantes en el proyecto.

53. En cuanto a las áreas en las cuales el proyecto en una posible segunda fase debería poner más énfasis, el Director, a.i., señaló que la capacitación del personal era fundamental ya que los mismos requieren actualizar sus conocimientos tanto teóricos como prácticos en el área migratoria para trabajar mejor. Complementariamente a esto las necesidades de equipamiento moderno para apoyar la labor del personal requieren ser atendidas en una segunda fase.

54. En lo relativo a la participación de otras entidades gubernamentales en la ejecución de una segunda fase del proyecto se señaló que dicha orientación es la más acertada por cuanto el trabajo de la Dirección Nacional de Migración no debe ser considerado como una isla. Por otro lado, la articulación del proyecto con el proceso de integración fue considerada como buena mediante la creación de la RECAM y de otros eventos conjuntos que han generado una visión de conjunto que antes no se tenía. A pesar de esto, se reconoció que aún existe mucho por hacer a fin de asegurar que este proceso se consolide.

#### **Entrevista con el Coordinador Nacional del Proyecto (CNP) - Honduras**

55. La entrevista desarrollada con el Coordinador Nacional del Proyecto (CNP) reveló que desde la perspectiva de la CNP los objetivos del proyecto se habían cumplido casi en su totalidad. Sin embargo, se señaló que el cambio de Directores, lo cual se había realizado antes que la evaluación tomara lugar, habían creado algunas interferencias en la continuidad del trabajo y en el cumplimiento de algunas fechas para la entrega de opiniones sobre los productos proporcionados por el proyecto.

56. En lo que se refiere al impacto del proyecto en el trabajo diario de la Dirección Nacional de Migración, se señaló que había surgido una mejor atención al público. Sin embargo, se hizo notar que debido al proceso de cambio en la dirección de la institución el plan de capacitación producido con apoyo del proyecto no se había puesto en marcha.

57. Referente a las fortalezas y debilidades del proyecto, se señaló que dentro de las primeras cabe destacar el proceso dinamizador cumplido por la instalación de la RECAM y la realización de actividades conjuntas. En lo que toca a las debilidades se relacionan más con la falta de decisiones de la institución que en la última etapa del proyecto no ha podido ejecutar actividades que estaban previstas con anterioridad, por las razones expuestas.

58. En relación con una posible segunda etapa del proyecto, la CNP consideró necesario reforzar los sistemas de computo de los países en general y en particular modernizar los puestos fronterizos a fin de asegurar un mejor servicio a los usuarios y lograr una articulación más rápida con la Dirección Nacional de Migración. Complementariamente a esto se sugirió la creación y el establecimiento de un Instituto de Formación Migratoria a nivel de Centro América como instrumento necesario para formar futuros cuadros y actualizar a los existentes. Por último, se señaló la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los funcionarios como incentivo para una mejor labor.



59. En lo que se refiere al impacto del proyecto en el proceso de integración, la CNP indicó que desde su perspectiva, el mismo ha sido bastante bueno. El proceso de comunicación y de coordinación se ha dinamizado y el conocimiento personal de los actores directos en el campo migratorio ha permitido crear una noción de conjunto.

#### **Entrevista con el Representante de la OIM - Honduras**

60. Durante la entrevista con el Representante de la OIM en Honduras se nos señaló que la ejecución del proyecto era congruente con lo previsto salvo los inconvenientes surgidos en los últimos meses en relación con la situación de la Directora Nacional de Migración, la cual fue separada de sus funciones hasta que culminara la investigación iniciada por las autoridades competentes.

61. En relación con la información disponible sobre el proyecto en la oficina de la OIM en Honduras, se constató que la misma era mínima. Al respecto se hizo notar el vacío existente no solo en relación con lo realizado en el país sino también en los otros países participantes. Esta es una situación que también se constató en otros países y que refleja el divorcio generado entre la Unidad Técnica del proyecto y las oficinas de la OIM.

#### **v. Guatemala**

62. Durante la entrevista sostenida con el **Director Nacional de Migración de Guatemala** se nos indicó que a pesar de solo tener siete (7) meses en el cargo, estaba muy complacido con el proyecto puesto que el mismo ha permitido que la Dirección adquiera una meta clara en el campo de las migraciones la cual es compartida por otros países de la región que participan en el proyecto. Asimismo, resaltó que los productos entregados por el proyecto están siendo analizados por los cuerpos legislativos y que se está dando atención particular a la armonización de la legislación migratoria como instrumento para reflejar los avances del proyecto. Por otro lado, se señaló la importancia que el proyecto había tenido para atender necesidades que originalmente no habían sido identificadas como lo es la facilitación en la entrada y la salida de las personas en el aeropuerto.

63. En relación con el cumplimiento total de los objetivos, el Director Nacional de Migración reconoció que en Guatemala se había logrado avanzar en un 75% debido a la poca importancia que sus predecesores le habían dado al tema. Esto se había revertido desde el inicio de sus funciones y esto se podía ver en el uso de los servicios que la Dirección Nacional de Migración está haciendo del PROCAM.

64. En lo relativo a las fortalezas y debilidades del proyecto, se nos señaló que por lo primero se debería destacar la asesoría permanente que el proyecto proporciona y los productos entregados incluyendo la formación del personal. Como debilidad se señaló la incertidumbre de saber si habría una segunda etapa para continuar con el trabajo iniciado.

65. En lo referente a una posible segunda fase, se nos señaló que sería necesario fortalecer la actividad vinculada a la asesoría legal así como el área de la capacitación del personal. Al respecto se señaló la importancia en la adjudicación de recursos suficientes para estas actividades a fin de consolidar lo iniciado en esta primera fase. Complementariamente a esto se nos indicó los aportes que el proyecto había efectuado al proceso de integración de la región mediante los instrumentos técnicos y tecnológicos que se han desarrollado.

## Entrevista con el Coordinador Nacional del Proyecto (CNP) - Guatemala

66. La entrevista con el Coordinador Nacional del Proyecto reveló que con la llegada de la nueva administración a la Dirección Nacional de Migración, se identificó el atraso que la misma tenía con el resto de las Direcciones en los países participantes. Sin embargo, a pesar de esa constatación factual se logró contar con el apoyo del proyecto en forma rápida y eficiente. En relación con el impacto que el mismo ha tenido en el trabajo cotidiano de la institución, la CNP no pudo contestar concretamente, lo cual refleja aún la ausencia de un conocimiento completo de los alcances del proyecto.

67. En relación con la interacción generada entre las CNPs del proyecto, se constató que esta había sido bastante dinámica, sobretodo por la instalación y el uso de la RECAM. Por otro lado, se señaló el apoyo que la Unidad Técnica del proyecto había brindado así como la participación del Jefe de Misión de la OIM. En lo que tiene que ver con el tema del desarrollo institucional de la Dirección Nacional de Migraciones, se nos informó que uno de los impedimentos particulares para poder avanzar en este campo era el sindicato de la institución. La puesta en marcha del proceso de reestructuración iba a implicar despidos los cuales no se podían efectuar ya que el momento político no era el más adecuado. Por consiguiente, no se podía proceder con la contratación de nuevo personal sino continuar con el existente.

68. En relación con la pregunta sobre las fortalezas y las debilidades del proyecto se señaló como fortaleza el apoyo de los consultores proporcionados por el proyecto. Como debilidad importante se destacó las limitaciones presupuestarias del proyecto. Como ejemplo de las acciones positivas logradas se mencionó la elaboración y uso de una tarjeta de embarque y desembarque estandarizado que se pretende hacerla comun en otros países del área. Por otro lado, se indicó que la comunicación con la Unidad Técnica del proyecto era muy activa lo cual permite tener un mecanismo de consulta permanente en temas migratorios de interés particular para el país.

69. Durante la visita de evaluación no se pudo entrevistar al Jefe de Misión de la OIM en Guatemala por encontrarse de misión de servicio en México.

## vi. Costa Rica

70. En la entrevista sostenida con el **Director Nacional de Migración de Costa Rica** se nos indicó que los objetivos del proyecto no se habían cumplido totalmente. La razón para esto era el hecho de que el PROCAM era un proyecto muy complejo y con objetivos muy ambiciosos. Sin embargo, desde la perspectiva de la Dirección Nacional de Migración, se ha constatado que han habido avances en unas áreas más que en otras. Se hizo hincapié en el hecho de que en los últimos 18 meses hubieron 3 cambios de ministro, uno de gobernación y dos de seguridad lo cual ha afectado directamente la Dirección Nacional de Migración. Estos hechos han definitivamente influido en el logro de los objetivos del proyecto. En relación con la actividad de capacitación proporcionada por el proyecto, el Director indicó sentirse muy contento con los resultados logrados en el área de la capacitación.

71. Se destacó que el perfil académico de los funcionarios es muy bajo. Sin embargo, a pesar de esa limitante, se ha podido constatar que la capacitación proporcionada hasta la fecha ha tenido un gran efecto multiplicador y ha hecho que otras instituciones le brinden apoyo a la Dirección para mejorar el nivel de entrega de servicios. En el tema de la legislación se

puntualizó que se había avanzado en la redacción de documentos pero no se había logrado aprobar ninguna ley. Por otro lado, en lo relativo a la eficiencia que se debería lograr a nivel institucional, el Director señaló que se habían dado pasos positivos en cuanto a los instrumentos como tal, ya que aún estaban en proceso de que se les entregue algunos nuevos procedimientos para ser más eficientes en algunas áreas. Se trata de revertir la visión tradicional de la relación entre el funcionario de la Dirección y el usuario o cliente. Lo más importante que se podía anotar era el hecho de que el proyecto logró crear esa idea y ahora se está viendo el efecto multiplicador en las diferentes áreas de la Dirección.

72. Al referirse sobre el impacto del proyecto en el trabajo cotidiano de la Dirección Nacional de Migración, se indicó que paralelamente al desarrollo del PROCAM, la institución ha estado inmersa en un proceso de reestructuración. La orientación seguida ha sido de como utilizar en forma más óptima los recursos humanos que se tienen. En ese sentido se ha buscado reducir las jefaturas a fin de lograr una estructura más plana. Esto ha coincidido con la ejecución del PROCAM y se ha notado diferencias en el tipo y la calidad de servicio prestado al usuario como lo es el área de pasaportes y visados. Se ha logrado que los funcionarios tomen conciencia que es necesario cambiar para mejorar la calidad del servicio y se está interesando más en capacitarse y en utilizar sistemas de computo para mejorar su trabajo. Por otro lado, se indicó que esto también había permitido un cambio de actitud hacia los otros países. Se ha tomado conciencia que Costa Rica no está mejor que los otros países Centroamericanos y que hay aspectos en los que otros países tienen mucho que enseñar a Costa Rica. En consecuencia, ahora los funcionarios de Costa Rica se han dado cuenta que también se puede aprender mucho de los países vecinos. Esto reconoce el hecho de que este proceso no había ocurrido antes y que si ahora existe se debe al PROCAM.

73. En lo relativo a las fortalezas y las debilidades del proyecto, el Director precisó que una debilidad del mismo fue el hecho de que el PROCAM dilató mucho el inicio de consultas con las Direcciones de los países participantes. Esto se dio a pesar de existir el mecanismo que agregaba a los Directores Nacionales de Migración del área. Asimismo se hizo notar que a pesar de ser Centro América un territorio tan pequeño, algunos Directores no estaban tan compenetrados como otros, dentro de lo que son las actividades y objetivos del PROCAM. En resumen, para el Director una debilidad del proyecto es el hecho de que el proyecto en un inicio intentó darle el mismo trato a una misma área de los diferentes países, olvidándose que cada país tiene sus propias particularidades. Esto quedó evidenciado en la actividad relacionada a la armonización de las legislaciones.

74. Al profundizar sobre este aspecto del proyecto y los productos producidos para este fin, se nos indicó que quizás el diseño previo de los términos de referencia fue lo que creó dudas. Se pensó que se podían tener políticas macro para toda el área Centroamericana sin tener en cuenta la conyuntura política actual de Costa Rica en relación con el volumen migratorio proveniente de Nicaragua y en donde el tema de la migración laboral se vuelve muy delicado. Esto hace que hayan cosas que no se pueden compaginar y que hay que manejarlas de una manera muy particular.

75. En lo que se refiere a las fortalezas del proyecto se pueden identificar actividades que en un inicio se percibieron como debilidades pero con la discusión conjunta lograron cambiar de forma positiva. Esto fue el caso de la orientación y contenido de los cursos de capacitación, los cuales se estaban viendo desde ángulos muy teóricos y poco prácticos. Esto era contraproducente en vista del perfil de los funcionarios a los cuales están orientados los cursos.

Se reconoció que en vista de que los beneficiarios de los cursos tienen pocos estudios era necesario modificar el abordaje y el contenido de los mismos.

76. En tanto que fortaleza no cuantificable del proyecto, el Director puntualizó que ha sido el intercambio que se ha generado entre las diferentes Direcciones de Centro América. Ahora que el personal se conoce, se comunica y comenta sus problemas de trabajo, se apoyan y se ayudan mutuamente.

77. En relación con la entrega de productos por parte del proyecto, el Director señaló que había habido el aporte de algunos documentos. Sin embargo, el impacto de los mismos en los empleados de la Dirección ha sido mínimo. En consecuencia, si se pensara en una segunda fase sería necesario que se hagan cosas más específicas. Por otro lado, se indicó que se requiere que cuando termine el PROCAM II existan resultados. En ese sentido, será necesario que todos los empleados de la Dirección sientan que hay un cambio. Ese será el gran reto para el PROCAM. No solo debe producir documentos sino pasar a la acción y llegar hasta el último empleado de cada Dirección de Migración.

78. En lo referente a la mejor estrategia a seguir para el diseño de la segunda fase del PROCAM, el Director precisó que todos y cada uno de los empleados de la Dirección deben percibir el proceso de cambio y que el mismo se está haciendo a través del PROCAM. En resumen, se necesita que todos se sientan comprometidos y dueños del proyecto. El éxito del PROCAM II estará en la medida en que los empleados de las Direcciones Nacionales de Migración se sientan parte del mismo.

79. Desde la perspectiva de Costa Rica se señaló que la segunda fase debe estar concentrada en lograr que todas las oficinas de las Direcciones Nacionales de Migración de cada país participante estén conectadas a través de sus sistemas de información. Asimismo, el aspecto de la capacitación del personal fue enfatizado como un medio para mejorar la gestión migratoria dándole así a los mandos medios los instrumentos para resolver asuntos migratorios que surgen cotidianamente y en donde los Directores Nacionales no necesitan estar presente en todo. Asimismo desde el ángulo de la capacitación, es necesario que se le dé importancia al área de relaciones humanas que debe tener el funcionario de migraciones ya que en un alto porcentaje no están capacitados para tratar con el público. Esto también se evidencia en su relacionamiento con extranjeros donde el desconocimiento de un segundo idioma no les permite dar instrucciones precisas y claras sobre temas específicos.

80. En relación con el tema de la relación entre lo ejecutado por el proyecto y su contribución al proceso de integración de la Región Centroamericana, el Director Nacional de Migración manifestó que sí se estaba logrando una contribución hacia la integración. Se había podido demostrar que a través del PROCAM se pueden hacer cosas en conjunto y visualizar que la problemática en grandes áreas que son afines es la misma. Es obvio que existen diferencias pero las mismas pueden ser abordadas en forma integral. Esto se evidenció en reuniones como la de Puebla, México, en donde Centroamérica logró que la cuestión de la región fuera discutida como un solo bloque.

### **Entrevista con la Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP) – Costa Rica**

81. La entrevista con la Coordinadora Nacional del Proyecto (CNP) en Costa Rica reveló que en relación con el cumplimiento de los objetivos del proyecto, los mismos no se han cumplido en forma similar en cada país participante. Por otro lado, se señaló como fortaleza del

proyecto el dinamizar a través de un taller de trabajo la elaboración de un plan de desarrollo a largo plazo. Lo más importante de ese taller fue la demarcación de la orientación que la Dirección iba a tomar como institución. A pesar de que se logró producir el documento relativo al plan de desarrollo, se detectó como debilidad del proyecto el no seguimiento del mismo por parte de la Unidad Técnica del PROCAM, insistiendo con el Ministro para que se avanze en ese sentido. Como otra fortaleza se señaló el hecho de que el proyecto ha permitido la integración de oficinas a nivel interno lo que ha hecho que se trabaje de una manera más coordinada que antes.

82. En cuanto al fortalecimiento de los sistemas de información y computo se señaló la importancia de la RECAM, la cual se considera como una herramienta muy útil. Un aspecto positivo de este sistema de comunicación es que ahora entre los Directores mismos se conocen y ya no tienen que pasar a través de nadie para consultarse y resolver problemas que surgen en las fronteras. Esto también se repite a nivel de los Coordinadores Nacionales.

83. En lo que toca al tema del fortalecimiento de la legislación migratoria, se señaló que el aporte que ha dado el proyecto a cada uno de los países no es igual, lo cual es normal ya que cada país tiene una forma diferente de enfrentar un mismo tema. Sin embargo, en relación con el borrador de documento preparado por el consultor sobre Política Migratoria, el Coordinador Nacional indicó que el mismo no les había sido de utilidad ya que su contenido no se ajustaba a las necesidades. Se señaló que lo que se requiere es mejorar lo que ya existe y no cambiar completamente. En ese sentido, el PROCAM puede ayudar a dinamizar la discusión del tema a nivel nacional mediante talleres que permitan llegar a un documento final en forma consensuada.

84. En relación con el aspecto de la capacitación de los funcionarios, la CNP señaló que el PROCAM había permitido la realización de actividades útiles en esa área. Al respecto, se enfatizó que dentro de una segunda fase del PROCAM se hace necesario consolidar dicho servicio de capacitación a fin de crear una buena capacidad instalada que permita una entrega más eficiente de servicios por parte de las Direcciones Nacionales de Migración.

85. En lo que toca a la relación desarrollada con al Unidad Técnica del PROCAM, se señaló que la persona a cargo no solamente debe tener experiencia en administración de proyectos sino también en el tema de las migraciones en Centro América. Por tal motivo, se perdió mucho tiempo explicándole lo que las Direcciones Nacionales de Migraciones eran y hacían. Adicionalmente a esto, se invirtieron los papeles entre la Agencia de Ejecución y los directos beneficiarios del proyecto quienes eran requeridos de producir productos cuando era el PROCAM quien debía proporcionarlos. La fórmula para invertir este desentendimiento de ejecución fue la participación del Director del Proyecto – el Jefe de Misión de la OIM en Costa Rica – quien logró reorientar la ejecución del mismo. Por otro lado, se señaló que a la Unidad Técnica del Proyecto le hizo falta contratar una asistente que apoyara al Jefe de la Unidad Técnica y poder así cubrir las diferentes demandas generadas por los beneficiarios del proyecto.

86. En lo relativo al proceso de consulta necesario para la ejecución de las actividades del proyecto, se señaló que el mismo no se había efectuado en forma sistemática como fue el caso de la contratación de consultores y el contenido de sus términos de referencia. En ese sentido era difícil dar opinión sobre los documentos producidos ya que se desconocía lo que tenían que hacer. Complementariamente a esta situación, las funciones de la persona contratada por la Unidad Técnica para abordar el tema de los procedimientos no pudo dedicarse a tiempo

completo por tener que asistir más al Jefe de la Unidad Técnica en respuesta a las diversas solicitudes recibidas.

87. En lo referente al conocimiento de la nómina de personal de la Unidad Técnica y la disponibilidad del Acuerdo de Financiamiento suscrito con la Unión Europea para ejecución del PROCAM, la Contraparte Nacional indicó desconocer la nómina completa de la Unidad Técnica así como no poseer copia del Acuerdo de Financiamiento y de la última versión del documento del proyecto. Se indicó que estos últimos se habían solicitado en la primera reunión de coordinadores pero nunca se recibieron.

88. La percepción por parte de la CNP sobre la RECAM es de que la misma es para la Unidad Técnica del Proyecto un fin y no un medio. Desde la perspectiva de la CNP, la red es un simple medio de comunicación para hacer que el relacionamiento sea más fluido entre las Direcciones Nacionales de Migración. Por otro lado, se señaló que durante las reuniones de coordinadores se les informaba sobre la contratación de consultores para actividades específicas y que muchas veces a pesar de llegarse a acuerdos sobre procedimientos a seguir en la revisión de documentos producidos por los consultores, estos no se cumplían ya que los consultores habían decidido de hacer otra cosa. Esto refleja una descordinación entre la Unidad Técnica y los consultores que terminaba afectando el proceso de consulta con los coordinadores nacionales.

#### **Entrevista con el Jefe de la Unidad Técnica del Proyecto PROCAM – Sr. Raul Obando**

89. La entrevista con el Jefe de la Unidad Técnica del proyecto además de cubrir las áreas discutidas con los Directores Nacionales de Migración, las Contrapartes Nacionales del Proyecto y los Jefes de Misión o Representantes de la OIM en los países participantes, se centró en áreas específicas detectadas durante la evaluación, las cuales requerían la clarificación para poder inferir su estado de situación y formular recomendaciones. Por otro lado, se insistió sobre el aspecto financiero del proyecto recordándose que dentro del mandato de la evaluación enviada con anterioridad se había solicitado un informe analítico-financiero sobre la ejecución del PROCAM de conformidad con el presupuesto que aparece como Anexo B del Convenio de Financiamiento suscrito entre la Unión Europea y la OIM. Al respecto, se recordó que era necesario conocer el uso específico que se daría al remanente del Proyecto después de su finalización prevista para el 31 de Diciembre de 1996.

90. Durante la entrevista con el Jefe de la Unidad Técnica del PROCAM se pasó revista a los aspectos vinculados interalia con la eficiencia en el uso de los recursos del proyecto, el modelo de gestión utilizado para cumplir los objetivos fijados y brindar los servicios y productos a los beneficiarios, el papel de la Unidad Técnica del Proyecto y su relación tanto con los beneficiarios como con las oficinas de la OIM en los países participantes, la calidad de los productos producidos por el proyecto tales como documentos y cursos de capacitación así como la difusión del proyecto vis a vis la sociedad en general, el proceso de preparar consultorias y los términos de referencia de las mismas, la Unidad Técnica y sus funciones en la ejecución del proyecto y finalmente las áreas de concentración en un posible PROCAM II. Los párrafos que siguen a continuación resumen lo discutido con el Jefe de la Unidad Técnica del Proyecto.

91. En relación con la eficiencia en el uso de recursos del proyecto y su situación financiera, el Jefe de la Unidad Técnica no estaba al corriente de que se había solicitado el informe analítico-financiero sobre la ejecución del proyecto. En consecuencia, se acordó que tal

documento sería preparado y se enviaría acompañando la solicitud eventual de extensión de la vida del proyecto a la fuente donante. Se hizo hincapié a dos aspectos del tema. Por un lado se señaló la necesidad de reconocer que se realizaron las actividades previstas con menos recursos. Por otro lado, se indicó que la parte financiera del proyecto ha estado divorciada de la parte técnica. Esta desvinculación se puede ver cuando se analiza el presupuesto programado para cada producto lo cual no corresponde. En ese sentido, hay actividades que tienen presupuesto asignado en el convenio financiero y que no se realizaron, lo que no quiere decir que no se alcanzó el objetivo sino que se logró sin necesidad de realizar esa actividad.

92. En lo relativo al modelo de gestión utilizado para cumplir los objetivos del PROCAM, el Jefe de la Unidad Técnica precisó que sobre la base de su experiencia en administración de proyectos se optó por un modelo de gestión participativa. El propósito que se busca con este modelo es crear al interior de las Direcciones Nacionales de Migración la capacidad instalada para que las instituciones puedan continuar con actividades realizadas una vez que el proyecto haya alcanzado sus objetivos y cumplido su cronograma de actividades. En este sentido es necesario reconocer que un proyecto es una acción temporal que tiene una fecha de inicio y de finalización, mientras que las Direcciones Nacionales de Migración son instituciones permanentes. En ese contexto, desaparecerá eventualmente el medio – el PROCAM – pero las Direcciones Nacionales contarán con una capacidad instalada para continuar con el desarrollo institucional y sobre todo la prestación del servicio básico al que se debe.

93. Al precisar los parámetros del modelo de gestión escogido se explicitaron tres estrategias fundamentales: i. la participación directa de los funcionarios de migración en la ejecución del proyecto; ii. el proceso de nivelación de las Direcciones de Migración desde el punto de vista de tecnología, procesamiento de información y capacidad administrativa y iii. la instalación de una red de información para facilitar la comunicación entre las Direcciones de Migración y la Unidad Técnica del Proyecto. Las estrategias se sustentan en cuatro elementos que están presentes en la ejecución del proyecto. El primer elemento es la constitución de grupos de trabajo dinamizados por los Coordinadores Nacionales del proyecto. Este aspecto ha tenido un desarrollo desigual en cada Dirección de Migración lo cual también ha influenciado el alcance de los objetivos y los resultados logrados. El segundo elemento ha tenido que ver con el tipo de información que se desea compartir entre las Direcciones a fin de aprovechar la experiencia que tiene una Dirección y transmitírsela a otra. Esto se ha logrado a través de la red de información así como a través de pasantías. En este contexto, el papel de la Unidad Técnica es de actuar como catalizador en este proceso impulsando y apoyando a los grupos nacionales. Este tercer elemento conjuntamente con el segundo han logrado impulsar y facilitar el intercambio de información entre las Direcciones permitiendo aunar esfuerzos, concertar posiciones y reducir plazos en la realización de actividades. El cuarto elemento tiene que ver con la participación de los consultores que se han contratado para apoyar aspectos particulares tales como la legislación migratoria, políticas migratorias y procedimientos en vigor.

94. La puesta en marcha del modelo de gestión antes descrito eliminó en la práctica la realización de algunas actividades que estaban previstas en el documento de proyecto. Por ejemplo, la reunión de los asesores jurídicos de las Direcciones de Migración fue reemplazada por consultas a través de la red de información y el correo electrónico instalado por el proyecto. En consecuencia, se contó con la riqueza de las opiniones de los 6 asesores pero no hubo necesidad de una reunión física.

95. En lo relativo a los productos presentados por los consultores del proyecto, se indicó que debido al desarrollo desigual de las Direcciones de Migración algunas adoptaron los

documentos producidos, otras no llegaron a hacerlo debido a obstáculos internos. Esto ha ocurrido por ejemplo con el documento sobre Políticas Migratorias en Guatemala. La Dirección Nacional de Migración de dicho país estudió el documento y lo hicieron suyo para subsecuentemente presentarlo al Consejo de Ministros. Como otra dimensión del mismo proceso, se puede mencionar el caso de Nicaragua en donde dicho documento está supeditado al proceso político que se vive en el país quedando cualquier avance vinculado a la entrada del nuevo gobierno. El caso de Panamá también refleja otra asimetría en el tratamiento de los documentos presentados por el proyecto. La entrada del nuevo Director Nacional de Migración y su equipo de trabajo refleja una concepción diferente en la práctica de lo que debe hacer una Dirección Nacional de Migraciones en general y en particular en lo relativo al proceso de integración de Centroamérica. El caso de Honduras después de muchos obstáculos para participar en el proyecto sufre una modificación sustantiva con la salida de la Directora Nacional de Migraciones y ahora solicitan una asesoría para impulsar la reestructuración total de la Dirección de Migraciones. El caso de El Salvador refleja también una vulnerabilidad del proyecto que está fuera de su control como lo es los cambios constantes de Directores Nacionales de Migración. Finalmente, se tiene el caso de Costa Rica que dispone de una estructura avanzada tanto a nivel técnico como legal así como tecnológico. Por otro lado, cuenta con un mecanismo institucional – el Consejo Nacional de Migraciones – que permite la formulación de orientaciones políticas en forma permanente en lo relativo a las migraciones. Sin embargo, también está supeditada a los procesos políticos del país lo cual influye mucho en sí se avanza o no con las propuestas que el proyecto PROCAM genera a través de las consultorías.

96. En lo referente a la capacitación que el proyecto brinda, el Jefe de la Unidad Técnica realizó que es un aspecto importante para todas las Direcciones. El propósito de este proceso no es solo proporcionar más conocimientos y destrezas al personal sino que además tiene que proporcionar elementos para el cambio de actitud. Los resultados logrados hasta la fecha es de que se cuenta con 4 planes de capacitación pero solo en 2 se han ejecutado ya que solo 2 países aprobaron los planes. En ese sentido, la fórmula aplicada para su ejecución ha sido mediante el costo compartido a fin de aprovechar los recursos que tiene la administración pública en cada país. En algunos casos se han encontrado obstáculos para el cumplimiento del plan de capacitación como ha sido el caso de Panamá. La no aprobación del plan por el Director de Migración no permite su ejecución lo cual retrasa el desarrollo institucional de la Dirección. Por otro lado, en El Salvador y Guatemala que son los países en donde aún no se han desarrollado los planes de capacitación, este proceso ha sufrido demoras por un lado por los cambios recientes de los Directores de Migración y por otro porque las condiciones para realizar la capacitación aún no están creadas a nivel del personal.

97. Un aspecto importante en lo relativo a la capacitación tiene que ver con la atención particular que merecen los funcionarios de los puestos fronterizos. Son las zonas más deprimidas de los países donde se encuentra escasa infraestructura que permita que estos puestos jueguen el papel activo que les compete en el flujo de información y coordinación con otros puestos fronterizos y con las Direcciones de Migración. Es esta una área que en una segunda etapa del proyecto amerita ser fortalecida en forma sustentada a la vez que se consolida la labor iniciada en las Direcciones de Migración ubicadas en las capitales de los países participantes.

98. En lo relativo al proceso de elaboración de los términos de referencia para las consultorías y las consultas con los Coordinadores Nacionales sobre los mismos, quedó evidenciado que el proceso consultivo no se había dado. Si bien la Unidad Técnica cumplió con



informar a los Coordinadores Nacionales sobre la contratación de los consultores y del trabajo que iban a hacer en forma genérica, no se consultó suficientemente los términos de referencia. El haberlo hecho podría haber evitado desacuerdos posteriores que emergieron cuando se recibieron los documentos. Esta en si es un contrasentido en el modelo de gestión del proyecto que se presenta como participativo.

99. En lo que toca a la difusión del proyecto y de sus objetivos tanto al interior de las Direcciones Nacionales de Migración como ante la estructura gubernamental y la sociedad en general, se nos indicó que a nivel de las Direcciones el conocimiento era desigual. En las visitas de cada país se detectó que no conocían la versión final del documento del proyecto. Esta es una debilidad de la Agencia de Ejecución en la fase previa a la puesta en marcha del proyecto que generó un vacío de información de parte de las instituciones beneficiarias. Para cubrir este vacío, la Unidad Técnica proporcionó la versión final del documento de proyecto que fue aprobado en Septiembre 1993 así como el plan operativo anual. Asimismo se indicó que a nivel de los Directores Nacionales de Migración, si bien habían participado en la firma del documento del proyecto, desconocían a fondo lo que habían suscrito.

Las visitas efectuadas por el Jefe de la Unidad Técnica del proyecto a cada país tuvo como propósito profundizar el conocimiento del proyecto y de sus objetivos por las partes políticas y técnicas del mismo. Por otro lado, se inició también durante esta visita la articulación con las oficinas de la OIM en cada país participante para efectos de acompañar el proceso de ejecución del proyecto. Posteriormente a esta fase, la Unidad Técnica ha jugado un papel activo tanto a nivel nacional como regional en dar conocimiento sobre los objetivos del proyecto y su interacción con temas conexos a las migraciones así como con el proceso de integración de Centroamérica. Fue así como en Octubre de 1995 se preparó un documento denominado PROCAM Situación Actual, en el cual se explicaban todos los aspectos técnicos del proyecto y los avances alcanzados hasta esa fecha.

100. En relación con la situación de los documentos sobre las políticas migratorias, los procedimientos migratorios, el glosario de términos migratorios y el sistema de información sobre migraciones (SIMIGRA), se precisó que su trato había sido diferenciado por cada Dirección de Migraciones. Por otro lado, el desarrollo de estos productos por parte de la Unidad Técnica también tuvo que tomar en consideración la débil infraestructura tecnológica de las entidades beneficiarias. Así mismo, se pudo detectar que las Direcciones de Migraciones no estaban preparadas para aceptar un cambio tan grande implícito en la instalación de un sistema de información computarizado. En consecuencia, los plazos necesarios para esto deberían ser más largos que lo previsto en el proyecto, ya que no es fácil cambiar el estilo de trabajo en 6 lugares en un período de 2 años y además hacerlo en todas al mismo ritmo. A esta limitante se debe agregar que después de obtener el acuerdo del Director Nacional de Migración para avanzar es remplazado y es necesario iniciar nuevamente la discusión con el nuevo Director.

101. En el caso del documento relativo a las políticas migratorias, el Jefe de la Unidad Técnica precisó que siendo uno de los aspectos más importantes del proyecto se constató dentro del proceso de consulta que ninguna de las 6 Direcciones tenía una idea muy clara de lo que es una política. Por consiguiente, fue necesario impulsar un proceso de autocapacitación a través de publicaciones existentes sobre el tema lo que permitió poder avanzar en la discusión del mismo. La respuesta tanto a nivel de discusión como de contribución escrita fue desigual, resaltándose que la Dirección de Migración de Costa Rica y Nicaragua fueron las que más contribuyeron por poseer ambas mejores condiciones para este fin tanto a nivel de recursos humanos como técnicos.

102. En lo relativo a las áreas de concentración para la ejecución de la segunda fase del PROCAM, el Jefe de la Unidad Técnica indicó que cuando él mencionó esta posibilidad su idea era ampliar el plazo del proyecto y no reformularlo. Sin embargo, debido al exceso de trabajo, el Jefe de la Unidad Técnica no ha tenido el tiempo suficiente para hacer el documento de planificación de la segunda etapa. En consecuencia, la OIM ha contratado un consultor para este fin. Las actividades que se podrían plantear para una segunda etapa del proyecto serían en dos niveles. En un primer lugar sería las actividades al interior de las Direcciones Nacionales de Migración a fin de consolidar los resultados que se lograran tener al final de la primera etapa sobretodo en el área de la capacitación y el sistema de información sobre migraciones con el correlato de apoyo por medio de equipos tecnológicos. En un segundo lugar estan las actividades que tienen que ver con la relación entre la migración y las perspectivas de desarrollo en la región. En otras palabras es necesario que se desarrolle una articulación inter-institucional entre las Direcciones de Migración y otras entidades gubernamentales a fin de lograr un abordaje integrado del tema que implique trabajar con los diferentes actores sociales e institucionales que tienen que ver con las migraciones. En este sentido, el impulso de las Políticas Migratorias requiere que se trabaje en 3 niveles, a saber, al interior de los países, entre los países de la subregión y los flujos migratorios extraregionales.

### **Entrevista con la Sra. Mayra Rios Hernandez – Analista de Sistemas del Proyecto PROCAM**

103. Durante la evaluación también se entrevistó al personal de la Unidad Técnica a fin de conocer el trabajo realizado y los obstáculos encontrados durante el período de vida del proyecto. En ese sentido, se nos informó que desde la perspectiva del cumplimiento de los términos de referencia consignados en el contrato de trabajo, estos se habían cumplido. Sin embargo, se indicó que existía una discrepancia con el fin que se perseguía a través de esos términos de referencia que es establecer el sistema de información migratoria o producto final. Esta discrepancia refleja otra debilidad gerencial del proyecto en un aspecto sustantivo del mismo sobretodo cuando el propio documento de proyecto indica claramente las actividades que se deben realizar para llegar al producto.

104. En términos del desarrollo del sistema de información se nos indicó que se había elaborado una nueva tarjeta de entrada, embarque y desembarque con un contenido totalmente afines a lo que será el sistema de información sobre migraciones a nivel regional. Mediante talleres técnicos y reuniones de trabajo en grupo con los Coordinadores Nacionales se ha avanzado en identificar y codificar todos los puestos fronterizos de la región con la finalidad de recibir datos e informes de todos los puestos de entrada y salida. Asimismo se señaló que se había logrado identificar los contenidos de datos de un nuevo esquema de formulario para residentes con las distintas categorías de residentes legales (permanentes y temporales). Por otro lado, se ha logrado identificar un módulo lógico que identifica los tres estados naturales de la observación migratoria. Se le ha denominado observación migratoria con la finalidad de acostumar a las Direcciones de Migración a tomar conciencia que son procesos que las mismas administran, dirigen y coordinan y sobre los cuales tienen que tener recursos de carácter material, económico y humano. Complementariamente a este proceso de desarrollo del sistema de información, se identificó la necesidad de generar anuarios, una carta de servicios, un glosario de términos y otra serie de productos que permitiera luego a las Direcciones apoyar la puesta en marcha del sistema de información migratoria. Esto fue necesario establecer por cuanto durante el proceso de diagnóstico de las Direcciones se detectó que las mismas no vinculaban los tres procesos y en su lugar poseían archivos de datos pero no un sistema de

información. En resumen, si bien las Direcciones manejan un lenguaje técnico-administrativo muy particular, no están acostumbradas a analizar.

105. En lo relativo a obstáculos detectados, se señalaron dos tipos, los de trabajo y los de carácter personal. En lo que toca al primero, se reconoció que los funcionarios de las Direcciones tienen una agenda continuamente recargada. Esta situación retrasa la realización de actividades y es necesario muchas veces salir de las dependencias para realizar el trabajo. El ambiente de relación ha sido cómodo y agradable con el personal de las Direcciones de Migración. Al nivel institucional y personal el trato no ha sido el más favorable sobretodo con el Jefe de la Unidad Técnica. Esta situación ha sido comunicada por escrito al Director del Proyecto por cuanto se había llegado a una relación tensa que no contribuía al avance del proyecto. Al momento de la evaluación se desconoce las medidas tomadas por el Director del proyecto para resolver esta situación ya que el Director se encontraba de misión técnica en América del Sur durante la evaluación. Este aspecto constituye otra debilidad gerencial del proyecto que no solo tiene que ver con relaciones generacionales sino también con obstáculos en la relación entre dos profesionales de género diferente y con habilidades técnicas desímiles. El impacto de esta situación también está reflejado en el avance que ha tenido la puesta en marcha del sistema de información planteada por la analista de sistemas en el mes de Julio de 1996. Hasta la fecha de la evaluación no se había recibido respuesta sobre el tema.

## **VI. Obstáculos Encontrados**

106. Durante el ejercicio de evaluación efectuado en el período establecido solo se pueden señalar como obstáculos relativos los siguientes:

- a. La no disponibilidad del Director Nacional de Migración de El Salvador la cual fue cubierta con la entrevista de la Sub-Directora General.
- b. La no disponibilidad del Jefe de Misión de Guatemala de la OIM por razones de servicio así como la del Director del Proyecto PROCAM por las mismas razones.
- c. La no disponibilidad de la información requerida – Informe Analítico-Financiero del proyecto – antes del inicio de la evaluación. La información proporcionada en el último informe de avance del proyecto no era completa y en consecuencia no cubría las necesidades de la evaluación.

107. A pesar de lo antes señalado, se debe registrar que el evaluador contó con todo el apoyo tanto de las oficinas y personal de la OIM como de las Direcciones Nacionales de Migración para la realización de la evaluación.

## **VII. Conclusiones y Recomendaciones**

108. En función de las entrevistas realizadas se someten las siguientes conclusiones y recomendaciones.

### **A. Conclusiones**

- i. La percepción existente entre los beneficiarios del proyecto y la Agencia de Ejecución sobre el logro de los objetivos es asimétrica al nivel técnico y operativo y simétrica al nivel político.

- ii. Existe una correlación clara entre el nivel político y técnico de las entidades beneficiarias sobre las fortalezas y debilidades del proyecto durante el período de ejecución. En el aspecto de las fortalezas, esto se revela más en el área de la integración de la región Centroamericana que no solo se refleja en el discurso sino también en la práctica evidenciada por la armonización de posiciones políticas en foros de carácter internacional como lo fue la reunión de Puebla.
- iii. Los servicios provistos por el proyecto han logrado un desarrollo desigual en las 6 Direcciones Nacionales de Migración. Esto se ha debido no solo al nivel desigual de desarrollo institucional de cada entidad beneficiaria sino también al hecho de que esta es la primera vez que estas entidades participan en la ejecución de un proyecto de esta naturaleza. Por otro lado, la capacidad técnica instalada de la Agencia de Ejecución del proyecto generó retrasos propios de ejecución que no permitió rentabilizar el momentum logrado después de la suscripción del convenio de financiamiento con la fuente donante. Este retraso pone en tela de juicio el sistema de gestión inherente a la Agencia de Ejecución tanto en su sede como en el terreno.
- iv. La gestión del proyecto por su naturaleza técnica y política no cumplió con todos los objetivos fijados en el documento de proyecto por cuanto en la práctica se verificó un divorcio entre lo contenido en el documento y la realidad al interior de cada Dirección Nacional de Migraciones. Por otro lado, si bien es cierto que la Agencia de Ejecución presentó y pretendió poner en práctica un modelo de gestión participativo tendiente a crear o fortalecer capacidades, el hecho fue percibido como impositivo a nivel técnico lo cual contribuyó a generar cuellos de botella en el logro de resultados sustantivos. Como contraparte positiva se tiene que reconocer que en muchas instancias las actividades realizadas por el proyecto sobrepasaron lo indicado en el documento final del mismo como fue el caso de la instalación de la red de comunicación por correo electrónico y el apoyo técnico a las instancias políticas fuera de las Direcciones de Migración para la articulación de posiciones de los 6 países en foros internacionales relativos a las migraciones.
- v. Los productos producidos por el proyecto han recibido un tratamiento y uso desigual por parte de las instituciones beneficiarias. Esto se ha debido al hecho de que el procedimiento seguido por la Agencia de Ejecución del proyecto en la elaboración de los términos de referencia para los consultores contratados no contó con la aprobación de los Coordinadores Nacionales del Proyecto. El resultado en términos de calidad del producto ha sido cuestionado por la mayoría de los Coordinadores Nacionales del Proyecto. Esta debilidad en la entrega de servicios también refleja un vacío técnico por parte de la Agencia de Ejecución (Unidad Técnica del Proyecto) en no jugar un papel más activo en la revisión de la calidad del producto entregado por los consultores.
- vi. La articulación del modelo de gestión del proyecto con las 6 Direcciones Nacionales de Migración generó un flujo de información inédita en la historia de dichas instituciones y generó expectativas que se pretenden alcanzar en una segunda fase del proyecto. Al respecto existe coincidencia tanto al nivel político como técnico sobre las orientaciones que una segunda fase debería tener y las áreas a las cuales se debe dar una atención prioritaria. Por otro lado, el papel de la red de oficinas de la Agencia de Ejecución del Proyecto, fue minimizado por la Unidad Técnica del mismo. Esta situación generó un acompañamiento desigual de las mismas en la ejecución del proyecto que podrían haber sido rentabilizadas en una forma más activa para beneficio de las instituciones beneficiarias. La utilización de economías de escala podría haber generado sinergias positivas entre los funcionarios de la Organización y el personal de la Unidad Técnica del Proyecto que no tienen la cultura de la Organización. Una reunión técnica antes del inicio del proyecto entre la Dirección del proyecto, la Unidad Técnica y los funcionarios

- de la OIM en los 6 países podría haber generado otro tipo de apoyo en la ejecución del proyecto.
- vii. La separación establecida entre los aspectos técnicos y financieros del proyecto durante su ejecución no han permitido al Jefe de la Unidad Técnica actuar como gestor del proyecto. Si bien la responsabilidad institucional recae en el Director del Proyecto quien a la vez es el Jefe de Misión de la OIM en Costa Rica, el Jefe de la Unidad Técnica no dispone de autoridad para aprobar gastos. Esta situación limitativa ha tenido una influencia en la rapidez de la toma de decisiones en asuntos no sustantivos pero operativos que han generado demoras innecesarias como es el caso de la aprobación de los términos de referencia para los consultores o en respuestas a propuestas técnicas efectuadas por el personal de la Unidad Técnica.
  - viii. Existen situaciones a nivel nacional de ejecución del proyecto que están fuera de la responsabilidad del mismo pero que es necesario inventariar para confrontarlas debidamente en futuras experiencias. Al respecto, se detectó una debilidad estratégica en la interacción entre los servicios técnicos del proyecto y el valor político del mismo con la inestabilidad de los Directores Nacionales de Migración al interior de la estructura gubernamental de los países participantes. Esta inestabilidad obstaculiza la continuación de las actividades a nivel nacional y desuniformiza la dinámica colectiva generada antes del cambio. En consecuencia, corresponderá considerar la viabilidad de que se enfatice más los aspectos técnicos que los objetivos del proyecto persiguen a fin de fortalecer técnicamente a las Direcciones de Migración. Una vez que esto se logre, se podrá analizar como esta capacidad técnica instalada puede acompañar al nivel político en la toma de decisiones congruentes con el interés nacional del país y las prioridades sobre la temática migratoria del Gobierno en turno.
  - ix. La puesta en marcha de una segunda fase del proyecto cuenta tanto con el apoyo técnico como político de los Gobiernos participantes. Al respecto, es necesario que la Agencia de Ejecución efectúe una revisión estratégica de su capacidad instalada para ejecutar la segunda fase. En este sentido, será necesario extraer lecciones de lo ejecutado y de lo no ejecutado, de la calidad de los productos, de la dinámica de trabajo generada al interior de la Agencia de Ejecución y su relacionamiento externo con las Direcciones de Migración en un contexto participatorio real. La voluntad de desarrollar modelos de gestión participativos es una función directa de la actitud que los gestores deben tener a todo nivel y con todos los actores del modelo. Por otro lado, la relación entre la Sede de la Agencia de Ejecución y la oficina designada en el terreno para ejecutar el proyecto debe ser transparente y reorientadora. En ese sentido, la dimensión evaluativa debe efectuarse en forma periódica y no solo al término del proyecto.

## **B. Recomendaciones**

109. Teniendo en cuenta tanto el mandato de la evaluación como los resultados obtenidos durante el período establecido se presentan a consideración las siguientes recomendaciones:

- i. La prolongación del plazo de ejecución del proyecto tiene sentido a fin de culminar las actividades pendientes que sufrieron demora por la fecha de inicio del proyecto y las coordinaciones con las entidades beneficiarias. Se recomienda, sin embargo, verificar al término del plazo de prolongamiento el cumplimiento de las actividades propuestas tanto a nivel técnico como financiero.
- ii. En lo relativo a la calidad de los productos se recomienda que la Agencia de Ejecución desarrolle un proceso de consulta más activo con los Coordinadores Nacionales del

- Proyecto a fin de asegurar su participación en la elaboración final del producto. Este procedimiento también corresponderá ser aplicado durante la ejecución de una segunda fase del proyecto.
- iii. El balance de las fortalezas y las debilidades del proyecto en el período de vida del mismo y la disposición favorable de las entidades participantes crean las bases para una recomendación positiva en relación con una segunda etapa. Al respecto, atención prioritaria deberá adjudicarse al fortalecimiento de la capacidad del proyecto en continuar y consolidar los aspectos de capacitación e infraestructura tecnológica. Complementariamente a esto, se deberá efectuar una revisión del modelo de gestión utilizado por la Agencia de Ejecución así como de las funciones del personal de la Unidad Técnica a fin de asegurar una mayor eficiencia en la entrega de servicios y una mejor articulación con las oficinas de la Agencia de Ejecución presentes en los 6 países participantes.
  - iv. La ejecución de una segunda fase del proyecto plantea la necesidad de evaluar con realismo los plazos de ejecución de las actividades a efectuar. Por otro lado, es recomendable que en una segunda fase se de más atención al fortalecimiento técnico de las Direcciones de Migración a fin de que el mismo acompañe los niveles políticos de decisión que generalmente son inestables y sujetos a los procesos políticos imperantes en cada país. En ese sentido, la consolidación de la capacitación y el establecimiento del sistema de información migratorio contribuirán a un fortalecimiento de la gestión de los flujos migratorios que enfrenta la región.
  - v. En el proceso de elaboración del plan operativo de la segunda fase del proyecto se recomienda incluir evaluaciones periódicas sustantivas que permitan ajustar metodologías y procedimientos así como rectificar errores. Una evaluación externa al final del proyecto también es recomendable.
  - vi. En lo relativo a la articulación entre la oficina responsable de ejecutar el proyecto y la Sede de la Agencia de Ejecución, se recomienda que se establezca un mecanismo más ágil de coordinación a fin de que el flujo de información sea más periódico y transparente. Esto permitirá que las dimensiones técnica y política del proyecto estén siempre actualizadas y evitar así vacíos de información que son negativos para la buena gestión del proyecto. En este sentido, corresponderá mantener siempre informada tanto a la fuente donante como a los gobiernos beneficiarios sobre la marcha del proyecto incluyendo los obstáculos encontrados en su ejecución.

**Lista de Preguntas Administradas a las Personas Entrevistadas**

1. A casi 2 meses de término del proyecto, considera usted que los 3 objetivos del mismo se han cumplido – totalmente – parcialmente – no se han cumplido ?
2. Como ha impactado la ejecución del proyecto en el trabajo cotidiano y a mediano plazo de la Dirección Nacional de Migraciones ?
  - i. Mejor gestión de las oficinas nacionales de migración y sus sistemas de información
  - ii. Mecanismos o instrumentos de coordinación entre las oficinas nacionales de migración, creación de aspectos legislativos, reglamentarios o procedimientos migratorios tendientes a crear armonía y compatibilidad entre los mismos para los 6 países partícipes en el proyecto
  - iii. Mejora de los servicios que proporciona la Dirección Nacional de Migraciones via la capacitación de sus recursos humanos
3. Cuales son para usted las fortalezas y las debilidades del proyecto ?
4. Como se podría mejorar la entrega de servicios que el proyecto propugna ?
5. Si se ejecutara una fase II del proyecto en los próximos 24 meses en que área se debería concentrar la atención del mismo ?
6. Como ve usted la relación entre la ejecución del proyecto y su contribución al proceso de integración de la región

**Lista de Personas Entrevistadas Durante la Evaluación**

**A. PANAMA**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. Germán Gil Sánchez
2. **Coordinadora Nacional del Proyecto**, Sra. Esperanza González
3. **Representante de la OIM en Panamá**, Sr. R. Cuevas

**B. NICARAGUA**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. César Delgadillo
2. **Coordinadora Nacional del Proyecto**, Sra. Ana Isabel Morales
3. **Jefe de Misión de la OIM en Nicaragua**, Sr. Juan Artola

**C. EL SALVADOR**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. José R. Aguilar
2. **Sub-Directora General de Migración**, Sra. Nadine Alvergue de Molina
3. **Coordinadora Nacional del Proyecto**, Sra. Ana Cecilia Juves
4. **Representante de la OIM en El Salvador**, Sra. Irma de Villanova

**D. HONDURAS**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. José Andino
2. **Coordinador Nacional del Proyecto**, Sr. Juan José Barahona
3. **Representante de la OIM en Honduras**, Sr. Carlos Maldonado

**E. GUATEMALA**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. Ricardo Arenas
2. **Coordinador Nacional del Proyecto**, Sr. Mario López

**F. COSTA RICA**

1. **Director Nacional de Migración**, Sr. Eduardo Zumbado
2. **Sub-Directora de Migración**, Sra. Mercedes Bevacqua
3. **Coordinadora Nacional del Proyecto**, Sra. Marielos Ramírez
4. **Jefe de la Unidad Técnica del PROCAM**, Sr. Raul Ovando
5. **Analista de Sistemas del PROCAM**, Sra. Mayra Rios