

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima tercera Reunión

**UN MARCO PARA EL RETORNO VOLUNTARIO ASISTIDO Y LA REINTEGRACIÓN, E
INDICADORES PARA CUANTIFICAR LA REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE**

UN MARCO PARA EL RETORNO VOLUNTARIO ASISTIDO Y LA REINTEGRACIÓN, E INDICADORES PARA CUANTIFICAR LA REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE

Introducción

1. El presente estudio se ha elaborado a raíz de la solicitud que formularan los Estados Miembros a efectos de recibir información actualizada sobre algunas de las iniciativas más recientes emprendidas por la OIM en el ámbito del retorno voluntario asistido y la reintegración. Se describen en particular:

- a) los recientes esfuerzos desplegados por la OIM para elaborar un marco conceptual y operacional a fin de abordar el retorno y la reintegración sostenible de migrantes de manera humana e integral;
- b) los avances alcanzados por la OIM en la elaboración de programas basados en datos empíricos en el ámbito del retorno y la reintegración.

2. Un creciente número de migrantes pasa a formar parte de movimientos cada vez más complejos y mixtos, lo que contribuye a que permanezcan desamparados o en situación irregular durante períodos prolongados. Los programas de retorno y reintegración para migrantes que no desean o no pueden permanecer en los países de acogida o de tránsito suscitan un renovado interés político por parte de los responsables de la formulación de políticas nacionales e internacionales en todo el mundo. Esto se hace patente, por ejemplo, en el Objetivo 21 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que insta a los gobiernos a cooperar para facilitar el retorno seguro y digno (...), así como la reintegración sostenible, en particular mediante la promoción de programas de retorno voluntario.

3. Desde 1979, la OIM lleva a cabo programas de retorno voluntario asistido y reintegración en todo el mundo, y ha prestado apoyo humano y digno para el retorno y la reintegración de más de 1,6 millones de personas. Con el correr de los años, los conceptos y las prácticas en materia de retorno voluntario asistido y reintegración han experimentado grandes cambios, debido principalmente al entorno en constante evolución en el que se aplican estos programas. En primer lugar, los programas de retorno voluntario asistido y reintegración se han ido implementando gradualmente fuera de Europa (continente en el que existen desde hace mucho tiempo), y ahora forman parte de las prácticas de migración de retorno y las políticas nacionales en África, Asia y el Pacífico, y los Balcanes Occidentales¹. Además, se ha observado un aumento del número de interlocutores que participan en la organización de los retornos voluntarios, así como del interés de los agentes del desarrollo en apoyar la reintegración sostenible. Por último, las rutas migratorias peligrosas siguen exponiendo a los migrantes a situaciones de vulnerabilidad, lo que exige la adopción de normas de protección específicas en el contexto del retorno y la reintegración.

Antecedentes

4. La OIM, haciéndose eco de estos acontecimientos y gracias a su vasta experiencia, ha elaborado un marco para el retorno voluntario asistido que cuenta con tres objetivos, a saber: reafirmar los principios clave del retorno voluntario asistido y la reintegración en un "mundo cada vez más interconectado e interdependiente"²; orientar a los encargados de la toma de decisiones y a los expertos en la concepción e implementación de políticas y programas de retorno voluntario asistido y reintegración; y proponer una hoja de ruta para abordar el retorno voluntario y la reintegración de

¹ Entre 2014 y 2017, el porcentaje de retornos voluntarios facilitados por la OIM desde países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo aumentó del 15 al 30% del total de actividades de esta índole.

² Si desea más información, véase el [Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018](#), OIM (Ginebra, 2018).

manera holística, sobre la base de políticas y prácticas coordinadas entre las partes interesadas a cargo de la gestión de la migración y el desarrollo en los planos local, nacional e internacional.

5. Los principios y objetivos estipulados en el marco fundamentan el compromiso de la OIM de facilitar una migración ordenada, segura y responsable y de contribuir al bienestar socioeconómico de los migrantes, en consonancia con lo dispuesto en el Marco de la OIM sobre la Gobernanza de la Migración, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en particular, las metas 10.7 y 17.2), y el Pacto Mundial sobre Migración.

6. Habida cuenta de los principios del marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración, y tal como se estipula en su enfoque integrado para la reintegración en el contexto del retorno, **la OIM** aspira a fomentar la sostenibilidad de la reintegración en los planos económico, social y psicosocial³. Con el fin de supervisar y evaluar el progreso de los migrantes que retornan en estos tres planos, ha elaborado un conjunto de indicadores y un sistema de puntuación para medir la sostenibilidad⁴.

El marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración

7. El marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración articula la visión de la OIM, a saber: "... presta asistencia para el retorno voluntario, seguro y digno a los migrantes necesitados, y apoyo para lograr una reintegración sostenible, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos, sea cual fuere su situación jurídica"⁵. Para lograr este objetivo, los programas de retorno voluntario asistido y reintegración se fundamentan en el derecho internacional y se asientan en dos pilares: la protección de los derechos de los migrantes durante el proceso de retorno y reintegración (a tenor de lo dispuesto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos⁶), y el principio de que los Estados tienen el derecho soberano de determinar quién puede entrar y permanecer en su territorio, sin perjuicio de las disposiciones del derecho internacional pertinentes, en particular, al respetar la prohibición de la expulsión colectiva y del retorno de migrantes cuando exista un riesgo real y previsible de muerte, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, u otros daños irreparables.

Principios para el retorno voluntario asistido y la reintegración

8. El marco establece siete principios fundamentales que, a juicio de la OIM, deben ser respetados para apoyar el retorno voluntario digno y la reintegración sostenible.

- a) **Carácter voluntario.** En el contexto del retorno voluntario asistido y la reintegración, se considerará que es de carácter voluntario si se dan dos condiciones: a) la libertad de elección, que se define por la ausencia de presiones físicas o psicológicas para acogerse a un programa de retorno voluntario asistido y reintegración; y b) una decisión informada, que requiere la disponibilidad de información actualizada, imparcial y fiable en la que basar la decisión.
- b) **Respuesta centrada en el migrante.** El retorno voluntario asistido y la reintegración ponen en un primer plano los derechos y las necesidades del migrante. En ese contexto, cabe realizar evaluaciones individuales para facilitar un apoyo adaptado a cada migrante durante el proceso de retorno y reintegración, habida cuenta de las consideraciones de género y edad. Esto es

³ Si desea más información, véase N. Graviano et al., *Towards an integrated approach to reintegration in the context of return*, OIM (Ginebra, 2017), (disponible en inglés).

⁴ Estas herramientas también se pueden aplicar cuando la reintegración tiene lugar en el contexto de retornos no voluntarios, por ejemplo, en el marco de los programas de la OIM de asistencia consecutiva a la llegada y de reintegración.

⁵ OIM, *Marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración* (próxima publicación).

⁶ Puede consultar los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos en: www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx.

particularmente importante para los migrantes en situación de vulnerabilidad, que pueden necesitar una evaluación exhaustiva de su situación y asistencia personalizada para satisfacer sus necesidades específicas.

- c) **Seguridad.** Los programas de retorno voluntario asistido y reintegración deben tener en cuenta las consideraciones de seguridad, tales como el nivel general de seguridad, y los retos operacionales que pueden incidir en la prestación de asistencia para el retorno y la reintegración. Es posible que sea necesario limitar o suspender los retornos a ciertas regiones o países si alguno de estos factores, o una combinación de los mismos, genera una situación que pone en peligro la seguridad de los migrantes que retornan y/o del personal involucrado en la prestación de asistencia de retorno voluntario asistido y reintegración.
- d) **Sostenibilidad de la reintegración.** La sostenibilidad de la reintegración de los migrantes es un elemento esencial del enfoque de retorno voluntario asistido y reintegración. La reintegración puede considerarse sostenible cuando las personas que retornan han alcanzado un nivel de autosuficiencia económica, estabilidad social dentro de su comunidad y bienestar psicosocial que les permite hacer frente a los factores que las incitan a migrar (o volver a migrar). Al lograr la reintegración sostenible, los migrantes que han retornado pueden optar por migrar nuevamente por decisión propia y no a raíz de una necesidad.
- e) **Confidencialidad.** Cabe respetar la privacidad de los migrantes mediante el establecimiento de estrictas salvaguardias para el tratamiento de los datos personales de los beneficiarios de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración; para ello, se tomarán todas las precauciones razonables y necesarias a fin de preservar la confidencialidad de los datos personales y el anonimato de las personas. Todos los datos personales se deberán recopilar, utilizar, transferir y almacenar de forma segura de acuerdo con las normas internacionales de protección de datos⁷.
- f) **Diálogo y alianzas.** El diálogo institucional fomenta los intercambios constructivos y equilibrados entre los interlocutores que participan en las diferentes etapas del proceso de retorno voluntario asistido y reintegración. Además, promueve un entendimiento común de los retos relacionados con el retorno y la reintegración, a la vez que informa y orienta la elaboración de políticas. Es necesaria la cooperación entre los distintos interlocutores – gubernamentales y no gubernamentales– a nivel subnacional, nacional, regional e internacional, a fin de aumentar la variedad y la calidad de la asistencia de retorno disponible para los migrantes, evitar la duplicación de esfuerzos y fomentar la sostenibilidad de la reintegración.
- g) **Programas basados en datos empíricos.** Es preciso establecer la recopilación sistemática y continua de datos, así como la supervisión y evaluación, a lo largo del proceso de retorno voluntario asistido y reintegración para comprender la incidencia de las intervenciones de esta índole e informar la configuración actual y futura de los programas. Cabe instaurar asimismo mecanismos de retroalimentación a fin de permitir a los migrantes expresar sus opiniones sobre la asistencia recibida de manera abierta y confidencial.

Objetivos operacionales: poner en práctica los principios

9. El marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración también define seis objetivos fundamentales y actividades conexas que informarán la implementación de los programas y proyectos de retorno voluntario asistido y reintegración. En lo referente a la facilitación del retorno voluntario, el marco destaca la importancia de que los migrantes puedan tomar una decisión informada y asumir

⁷ Ello comprende el principio de la recopilación lícita y justa de datos, para un fin específico y legítimo, y los principios de consentimiento, confidencialidad, acceso y transparencia, y seguridad de los datos. Si desea más información sobre los principios de protección de datos de la OIM, véase el [Manual de la OIM para la protección de datos](#), OIM, (Ginebra, 2010).

la responsabilidad del proceso de retorno voluntario (Objetivo 1); y de garantizar que vuelvan a su país de origen de manera segura y digna (Objetivo 2). Del mismo modo, en lo respecta a la reintegración sostenible, el marco pone de relieve la necesidad de contar con un enfoque integrado que permita a los migrantes que han retornado a sus países de origen superar los retos personales que plantea la reintegración (Objetivo 3); velar por que las comunidades tengan la capacidad de ofrecer un entorno propicio para la reintegración (Objetivo 4); y garantizar las políticas y servicios públicos adecuados para atender las necesidades específicas de los migrantes que retornan y de las comunidades por igual (Objetivo 5). Por último, el marco hace hincapié en la importancia de garantizar que las vulnerabilidades de los migrantes se aborden a lo largo del proceso de retorno voluntario y reintegración (Objetivo 6).

Hacia la elaboración de programas basados en datos empíricos: Indicadores de la OIM para cuantificar la sostenibilidad de la reintegración

10. A fin de apoyar la implementación del marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración, la OIM ha adoptado recientemente importantes medidas para fomentar la elaboración de programas basados en datos empíricos en el ámbito de la reintegración sostenible. El mayor obstáculo para medir la sostenibilidad de la reintegración es el carácter multidimensional y de largo plazo del proceso, que abarca los planos económico, social y psicosocial. La OIM ha desarrollado una nueva escala de indicadores para cuantificar la sostenibilidad de la reintegración a nivel individual, basándose en investigaciones de campo realizadas en el Afganistán, Etiopía, el Iraq, Senegal y Somalia en el marco del Proyecto del Mediterráneo para la Reintegración Sostenible (MEASURE, por su acrónimo en inglés), financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y gestionado por la División de Protección y Asistencia a los Migrantes en la Sede de la OIM.

11. La investigación propició la elaboración de 15 indicadores probados sobre el terreno y 30 elementos de evaluación relativos a los planos económico, social y psicosocial de la reintegración, junto con un sistema de puntuación para medir los resultados de la reintegración que facilita la valoración del progreso de los migrantes que retornan con miras a la sostenibilidad.

12. El plano económico comprende aspectos relativos a la reintegración que contribuyen a la autosuficiencia económica. Los indicadores conexos abarcan las fuentes de ingresos, la fiabilidad y adecuación del empleo o las actividades generadoras de ingresos, el coeficiente entre la deuda y el gasto, la seguridad alimentaria y una autoevaluación de la satisfacción con la situación económica. El plano social refleja el grado en que los migrantes que han retornado han alcanzado la estabilidad social dentro de la comunidad. Los indicadores conexos incluyen el acceso a los servicios e infraestructuras básicos en relación con la vivienda, la educación, la justicia, la salud y otros servicios públicos. El plano psicosocial comprende los elementos emocionales, mentales y psicológicos de la reintegración. Los indicadores conexos abarcan el sentido de pertenencia, la participación en actividades sociales, la posibilidad de contar con una red de apoyo y las eventuales tensiones, conflictos e indicios de penuria.

13. Todos estos elementos se deberán integrar en una encuesta sobre la sostenibilidad de la reintegración que comprenderá 32 preguntas basadas en estos indicadores esenciales y un sistema de puntuación complementario. Este sistema de puntuación está concebido para que se pueda utilizar fácilmente en los programas de reintegración de la OIM; asimismo, permite generar una puntuación global de la reintegración y tres puntuaciones independientes para medir los planos económico, social y psicosocial de la reintegración, tal y como se señala en la definición de reintegración sostenible.

14. Estos conjuntos de indicadores y herramientas de supervisión armonizados permitirán a la OIM y a otros expertos comprender el proceso de reintegración y ajustar, en consecuencia, la prestación de asistencia para la reintegración. Del mismo modo, serán fundamentales para la evaluación de los programas, ya que permitirán determinar y abordar las deficiencias y, fortalecerán al mismo tiempo la elaboración futura de programas de reintegración a partir de datos empíricos. Por último, servirán de base para la investigación y permitirán comparar las tendencias de la reintegración de los beneficiarios en los distintos planos, contextos nacionales y a lo largo del tiempo.

Conclusiones

15. El marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración destaca el valor de este enfoque como pilar esencial de la gestión de la migración, y como opción preferente que permite el retorno de los migrantes de manera voluntaria, humana y digna. El alcance del marco trasciende el compromiso de la OIM y tiene por objeto orientar a los responsables de la formulación de políticas y a los expertos que participan en la elaboración e implementación de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración.

16. La OIM ya ha adoptado medidas concretas para apoyar la aplicación del marco para el retorno voluntario asistido y la reintegración. En ese contexto, se ha establecido un centro de gestión de conocimientos para apoyar la implementación del Programa de iniciativas en el exterior de la Unión Europea y la OIM mediante el fortalecimiento del intercambio de información y la armonización de enfoques, procesos y herramientas, así como mediante la centralización y difusión de los conocimientos adquiridos en estas iniciativas y en otros ámbitos. La OIM también está elaborando un manual de reintegración y herramientas de capacitación en el marco de un programa financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, a fin de reforzar las capacidades de los expertos en reintegración. Por último, la OIM está incorporando los indicadores de sostenibilidad en todos sus programas a efectos de mejorar el seguimiento de la reintegración en el contexto del retorno. Por lo tanto, se está optimizando MiMOSA, el sistema de gestión de información institucional de la OIM, para fomentar la recopilación de datos sistemática y de calidad sobre la asistencia prestada y los resultados relativos a la reintegración.

17. Tal y como se establece en las prioridades del marco de cara al futuro, cabe desplegar esfuerzos adicionales para promover el diálogo y la elaboración conjunta de programas entre los países de acogida y de tránsito, así como los países de origen; fomentar la calidad y estandarización del apoyo para el retorno voluntario asistido y la reintegración, en particular para los migrantes en situación de vulnerabilidad; y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y retroalimentación sobre el retorno y la reintegración.

Cuantificar la sostenibilidad de la reintegración:

SISTEMA DE PUNTUACIÓN SOBRE LA REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE

¿En qué medida los migrantes beneficiarios de asistencia de la OIM han logrado un nivel de reintegración sostenible en las comunidades a las que regresaron?

La encuesta sobre la sostenibilidad de la reintegración y el sistema de puntuación conexas facilitan la evaluación de la sostenibilidad de la reintegración de los migrantes que retornan en los planos económico, social y psicosocial. Ello permite a la OIM comparar las tendencias en la reintegración de los beneficiarios en todos los planos, contextos nacionales y a lo largo del tiempo, y fomentar la comprensión entre el personal acerca del proceso de reintegración de las personas con las que trabajan.

ENCUESTA SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LA REINTEGRACIÓN

La encuesta sobre la sostenibilidad de la reintegración permite recopilar datos sobre los beneficiarios que se pueden codificar en el sistema de puntuación.

- Ha sido concebida para facilitar la evaluación de los resultados de la reintegración en diferentes momentos.
- Cuenta con 15 indicadores probados sobre el terreno y 30 elementos de evaluación adaptados del proyecto MEASURE, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.
- Comprende 32 preguntas divididas en tres secciones que abarcan los planos económico, social y psicosocial de la reintegración.

EL SISTEMA DE PUNTUACIÓN

Los datos recopilados de los beneficiarios mediante la encuesta sobre la sostenibilidad de la reintegración se codifican y se introducen en el sistema de puntuación. El sistema de puntuación genera:

- 3 puntuaciones independientes sobre la reintegración en los planos económico, social y psicosocial, en las que se ponen de relieve las discrepancias específicas de cada uno y los aspectos para los que cabría incrementar la asistencia;
- 1 puntuación global sobre la reintegración que proporciona un valor numérico a la reintegración general en todos los planos y es útil como herramienta para la evaluación, la presentación de informes y el análisis.

[EJEMPLO] RESULTADO DE LA PUNTUACIÓN DE LA REINTEGRACIÓN

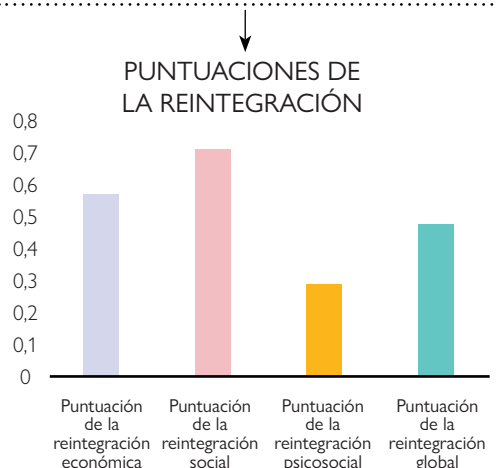
	ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN	NORMAS DE CODIFICACIÓN	PUNTOS	PONDERACIÓN DE LA PUNTUACIÓN DEL PLANO	PONDERACIÓN DE LA PUNTUACIÓN GLOBAL
ECONÓMICO	Satisfacción con la situación económica actual	"muy satisfecho" = 1 / 0,75 / 0,5 / 0,25 / 0 = "muy insatisfecho"	0,75	0,15	0,05
	Capacidad de endeudamiento	"sí"=1, "no"=0		0,08	0,02
SOCIAL	Acceso a la vivienda en la comunidad	"elevado" = 1/ 0,75 / 0,5 / 0,25 / 0 = "escaso"		0,1	0,03
	Acceso a la educación en la comunidad	"elevado" = 1, 0,75 / 0,5 / 0,25 / 0 = "escaso"		0,11	0,03
PSICOSOCIAL	Participación en actividades sociales	"frecuentemente" = 1 / 0,75 / 0,5 / 0,25 / 0 = "nunca"		0,12	0,04
	Solidez de la red de apoyo	"red consolidada" = 1 / 0,75 / 0,5 / 0,25 / 0 = "ninguna red"		0,05	0,03

Pregunta: ¿Cuál es su nivel de satisfacción con su situación económica actual?
Respuesta: "Satisfecho" = codificado como 0,75

Punto * ponderación del plano = punto ponderado
 $0,75 * 0,15 = 0,1125$

Suma de los puntos ponderados en un plano = puntuación del plano de la reintegración
 $0,1125 + \dots = \text{puntuación del plano económico de la reintegración}$

Suma de todos los puntos ponderados (utilizando la ponderación de la puntuación global) = puntuación global de la reintegración
 $0,75 * 0,05 = 0,06$



PROCESO DE CUANTIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA REINTEGRACIÓN

- Ayuda a comprender el proceso y las necesidades de reintegración de los migrantes que retornan y a ajustar la prestación de asistencia para la reintegración consiguientemente.
- Constituye un elemento clave para la evaluación del programa, y permite hallar y abordar las deficiencias.
- Sirve de base para la investigación, al facilitar la comparación de las tendencias en los distintos planos, contextos nacionales y a lo largo del tiempo.



BENEFICIOS DE LA PUNTUACIÓN DE LA REINTEGRACIÓN EN DIFERENTES MOMENTOS DEL PROCESO

La encuesta sobre la sostenibilidad de la reintegración está concebida principalmente para evaluar los resultados de la asistencia consecutiva a la reintegración. Sin embargo, también es conveniente completar la encuesta varias veces a lo largo del proceso de reintegración.

PRIMERA SESIÓN DE
ASESORAMIENTO/ POCO
DESPUÉS DEL RETORNO

ENTRE 6 Y 9 MESES DESPUÉS
DE LA LLEGADA

ENTRE 12 Y 18 MESES DESPUÉS
DE LA LLEGADA

SEGUIMIENTO INICIAL

- Resulta útil como evaluación preliminar de las necesidades.
- Ayuda a seleccionar las medidas de apoyo a la reintegración más adecuadas, en función de las puntuaciones de los distintos planos de la reintegración.

SEGUIMIENTO INTERMEDIO

- Indica si se han alcanzado progresos desde la llegada.
- Sirve para ajustar la asistencia en los distintos planos.

SEGUIMIENTO FINAL

- Refleja la sostenibilidad de la situación del migrante que retorna una vez ha concluido la asistencia para la reintegración.
- Permite incorporar los datos de las puntuaciones a la evaluación final del programa.
- Indica la eficacia de los distintos tipos de asistencia para la reintegración de las diferentes categorías de migrantes, en diferentes contextos.