

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima cuarta Reunión

ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS SOBRE REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE

ELABORACIÓN DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS SOBRE REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE

Introducción

1. El retorno y la reintegración son fenómenos complejos y polifacéticos que afectan no solo a los migrantes que retornan, sino también a sus familias, sus comunidades y las sociedades de los países de origen en general. A fin de garantizar la sostenibilidad de la reintegración, es preciso adoptar políticas holísticas basadas en las necesidades, que tengan debidamente en cuenta los factores económicos, sociales y psicosociales que inciden en la reintegración a nivel individual, comunitario y estructural.

2. Este documento se centra en la asistencia para la reintegración proporcionada a los migrantes que no pueden o no desean permanecer en los países de acogida o de tránsito y que regresan a los países de origen a través de programas de retorno voluntario asistido o programas de retorno organizados por los gobiernos de los países de acogida y otros interlocutores. Además, se ofrece información actualizada a los Estados Miembros sobre las iniciativas más recientes de la Organización para abordar la reintegración en el contexto del retorno de manera sostenible. Igualmente, se describe el enfoque empleado para conceptualizar políticas de reintegración exhaustivas y orientadas al desarrollo, así como la manera en que la OIM y sus asociados están poniendo en práctica dicho enfoque, al tiempo que se destacan los retos y las limitaciones que cabe abordar.

Antecedentes

3. En los últimos años se ha observado una aparición de flujos migratorios complejos y mixtos, resultantes de la necesidad de huir de los conflictos, los desastres naturales, la violencia, la falta de oportunidades económicas o el deterioro de las condiciones medioambientales, entre otros factores. Estos elementos, combinados con políticas de asilo restrictivas y la disponibilidad limitada de canales para la migración regular, contribuyen a propiciar la migración irregular. Por consiguiente, los migrantes suelen hallarse desamparados en los países de acogida o de tránsito debido a su situación irregular o a que no se considera que necesiten protección internacional.

4. El retorno de migrantes y solicitantes de asilo reviste una importancia política renovada para los responsables de la formulación de políticas nacionales e internacionales en todo el mundo. Esto ha suscitado un mayor interés político, que se ha traducido en una cobertura y una financiación más amplias para abordar la reintegración, en el marco de programas de retorno voluntario asistido y programas de retorno organizados ya sea por gobiernos u organismos encargados de esta labor.

5. En consonancia con su mandato de larga data y su pericia multisectorial, la OIM aboga por la adopción de políticas de reintegración orientadas a la sostenibilidad que respondan a las necesidades económicas, sociales y psicosociales de los migrantes que retornan, beneficien al mismo tiempo a las comunidades de origen y aborden los retos estructurales de la reintegración. Tal y como se señala en el Marco para el Retorno Voluntario Asistido y la Reintegración de la OIM, estas políticas deben estar respaldadas por sólidos mecanismos de recopilación de datos, supervisión y evaluación para documentar las enseñanzas extraídas y fundamentar iniciativas nuevas.

6. La puesta en práctica de tales políticas requiere una responsabilidad compartida, la concertación de alianzas y la cooperación entre los distintos interlocutores, como se reconoce en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (por ejemplo, en los objetivos 21 y 7). Las políticas de reintegración holísticas también han de contribuir al logro de varias metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por ejemplo, la meta 10.2.

Elaboración de políticas con un enfoque integrado para la reintegración¹

7. Diversos elementos influyen en la capacidad de una persona para reintegrarse en su sociedad, y puede que estos no difieran en gran medida de los factores personales y externos que la animaron, en primer lugar, a tomar la decisión de migrar. Estos factores pueden verse exacerbados por los retos relacionados con la migración y/o el proceso de retorno. Si no se abordan mediante la adopción de políticas de reintegración exhaustivas, pueden fomentar la reemigración como mecanismo de adaptación ante un nivel de vida inadecuado, la inseguridad o la falta de oportunidades, ya sean reales o percibidos.

8. Según la OIM, 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 reemigrar. Cuando se logra una reintegración sostenible, los migrantes que han retornado pueden transformar sus futuras decisiones de migrar en una cuestión de elección y no de necesidad². Es más, las políticas de reintegración serán adecuadas si existe un cierto grado de reinserción económica, social y psicosocial:

- a) Los aspectos económicos comprenden factores de la reintegración que contribuyen a la autosuficiencia económica. Ello incluye las fuentes de ingresos, la fiabilidad y adecuación del empleo o las actividades de generación de ingresos, el coeficiente entre la deuda y el gasto, la seguridad alimentaria y la satisfacción con la situación económica.
- b) Los aspectos sociales reflejan el grado en que los migrantes que han retornado gozan de acceso a los servicios e infraestructuras básicos en lo relativo a la vivienda, la educación, la justicia, la salud y otros servicios públicos esenciales.
- c) Los aspectos psicosociales comprenden los elementos psicológicos, interpersonales y socioculturales de la reintegración. Ello incluye el restablecimiento de las redes de apoyo personal (a saber, los amigos, familiares y vecinos) y las estructuras de la sociedad civil (a saber, las asociaciones, los grupos de autoayuda y otras organizaciones). Estos aspectos también comprenden el compromiso renovado con los valores, la forma de vida, el idioma, los principios morales, la ideología y las tradiciones de la sociedad en el país de origen.

9. La reintegración no solo concierne al migrante que retorna, sino también a las comunidades a las que retornan los migrantes. También depende de las condiciones estructurales del entorno de retorno. Por ello, las políticas de reintegración eficaces se deben concebir de manera que abarquen diferentes niveles de intervención:

- a) **Nivel individual.** Respuesta a las necesidades específicas del beneficiario. Esto es particularmente importante para los migrantes que retornan que han experimentado situaciones de violencia o explotación, tales como las víctimas de la trata, o para aquellos en situaciones de vulnerabilidad de otra índole, como los menores no acompañados y separados de sus familias y los migrantes con necesidades médicas.
- b) **Nivel comunitario.** Respuesta a las necesidades y preocupaciones de las comunidades a las que regresan los migrantes mediante una asistencia que permita encarar los factores que impulsan la migración irregular, consolidar los vínculos sociales y fomentar la capacidad de las comunidades en regiones con elevados niveles de retorno para que presten un apoyo adecuado durante el proceso de reintegración.
- c) **Nivel estructural.** Promoción de la buena gobernanza de la migración y garantía de un apoyo continuo a través de los servicios públicos locales pertinentes.

¹ Si desea más información, consulte *Towards an integrated approach to reintegration in the context of return*, (Ginebra, 2017), (disponible en inglés), Organización Internacional para las Migraciones.

² *Ibid.*

10. La adopción de un enfoque integrado para la reintegración exige la armonización de la elaboración de programas de reintegración con las estrategias de desarrollo nacionales y locales, que tengan debidamente en cuenta las necesidades de las comunidades a las que regresan los migrantes y promuevan la participación de los gobiernos de los países de origen en el proceso de reintegración. Esto puede lograrse mediante el fomento de un enfoque gubernamental integral para la reintegración basado en: una mayor cooperación en los diferentes sectores y entre los ministerios competentes y la determinación de la complementariedad entre los distintos instrumentos de financiación, a saber, los que se utilizan para abordar la gestión del retorno y los que apoyan la estabilización comunitaria y la cooperación para el desarrollo.

11. Las políticas de reintegración exhaustivas deben incluir un seguimiento sistemático (tanto en lo relativo a la implementación de programas como a los beneficiarios) y una evaluación a largo plazo para examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la incidencia y la sostenibilidad de las medidas aplicadas.

De la teoría a la práctica: implementación de un enfoque integrado para la reintegración

12. La OIM ha adoptado medidas concretas para fomentar la elaboración y la aplicación de políticas de reintegración inspiradas en su enfoque integrado. En las siguientes secciones se destacan algunas de las iniciativas en curso de la OIM y sus asociados a nivel local y mundial.

Fomento de la elaboración de sistemas integrales de apoyo a la reintegración en los países de origen

13. Durante 2017 y 2018, la Unión Europea y la OIM iniciaron varios programas conjuntos (también denominados Iniciativas conjuntas de la Unión Europea y la OIM) que abordan la protección de los migrantes y la reintegración sostenible en África, Asia y el Medio Oriente, financiados por el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Entre ellas figuran la Iniciativa conjunta UE-OIM de protección y reintegración de migrantes en las regiones del Sahel y el Lago Chad, el África septentrional y el Cuerno de África, que apoya los esfuerzos de reintegración en 26 países asociados y se lleva a cabo en colaboración con ellos; la Iniciativa piloto sobre retorno voluntario y reintegración sostenible basada en la comunidad, en Malawi, Mozambique y Sudáfrica; y los proyectos en países para mejorar la reintegración de los migrantes que retornan al Afganistán (proyecto RADA) y Bangladesh (proyecto Prottasha). En el marco de la Iniciativa piloto, se ha establecido un centro de gestión de conocimientos que presta apoyo a todas las iniciativas UE-OIM mencionadas anteriormente.

14. Estas iniciativas UE-OIM utilizan un enfoque integrado para la reintegración, que no solo presta asistencia a los migrantes que retornan de manera individual, sino que también apoya a las comunidades a las que retornan los migrantes y a las estructuras y sistemas pertinentes para la reintegración de dichos migrantes en el país de origen. El tipo de asistencia prestada se determina en el país de origen, en función de las necesidades de los migrantes y sus comunidades, y en colaboración con las autoridades de los respectivos países.

15. El centro de gestión de conocimientos desempeña un papel esencial en la implementación de estas iniciativas al facilitar pericia temática, apoyar la elaboración y la armonización interregional de los procedimientos operativos estándar y de los marcos de supervisión y evaluación, y contribuir a la mejora de las herramientas existentes de recopilación y gestión de datos y presentación de informes. Concretamente, se han elaborado directrices exhaustivas para medir la sostenibilidad de la reintegración, sobre la base de la definición revisada de la OIM y del trabajo en el terreno realizado 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. Los indicadores y herramientas incluidos en las directrices están integrados en las Iniciativas UE-OIM y se

están implementando gradualmente a nivel mundial en todas las iniciativas de reintegración, fomentando así la armonización entre las regiones y permitiendo el análisis comparativo.

16. El centro de gestión de conocimientos también difundirá las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas en materia de retorno y reintegración a través de un portal en línea específico para expertos, que incluirá una comunidad de prácticas virtual. Estos esfuerzos se complementan con talleres y un pequeño fondo de investigación que permite encomendar estudios sobre lagunas de conocimiento en el ámbito del retorno y la reintegración. Como ejemplo de iniciativa reciente, copatrocinada por el centro de gestión de conocimientos, cabe mencionar el Taller técnico sobre la reintegración sostenible de migrantes, que se celebró en noviembre de 2018 en Addis Abeba (Etiopía), como parte de la labor del Grupo Conjunto de la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas para abordar la situación de los migrantes en Libia. Los participantes intercambiaron buenas prácticas y determinaron los retos, las enseñanzas extraídas y las oportunidades existentes para fortalecer la reintegración sostenible de los migrantes que regresan a sus países de origen desde diversas regiones.

Prestación de apoyo integral desde la recepción y colaboración con los gobiernos locales

17. En América Central, miles de migrantes son devueltos cada año a El Salvador, Guatemala y Honduras desde México y los Estados Unidos de América³. Con el apoyo de la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional, los gobiernos de los países del Triángulo Norte de América Central han trabajado en estrecha colaboración con la OIM para mejorar sus capacidades de recepción, tramitación y atención de los migrantes que retornan. La recepción es el primer paso en el proceso de reintegración y, habida cuenta de ello, se ofrecen servicios integrados en los centros de recepción mediante procesos interinstitucionales, en colaboración con asociados de la sociedad civil. Los gobiernos locales son un asociado clave en las actividades de reintegración, debido a su contacto directo con los migrantes que retornan, sus familias y comunidades. La OIM apoya los esfuerzos de los gobiernos locales para ofrecer una reintegración sostenible en consonancia con las iniciativas de desarrollo local, a través de la asistencia psicosocial, la capacitación profesional y educativa y los proyectos de infraestructuras dirigidos por la comunidad. Además, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz ha decidido invertir en actividades de reintegración en El Salvador, Guatemala y Honduras como medio para promover la cohesión social y prevenir la violencia en las comunidades de retorno.

Provisión de orientación práctica sobre la concepción, la implementación y la supervisión de la asistencia para la reintegración

18. A través del proyecto Puesta en práctica de un enfoque integrado para la reintegración (ORION), también financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la OIM está finalizando un manual de reintegración y el programa de capacitación conexo. Estas herramientas contienen orientación práctica sobre la concepción, la implementación y la supervisión de la asistencia para la reintegración y están destinadas al personal de la OIM, los responsables de la formulación de políticas y otros profesionales de la reintegración a escala mundial.

19. El manual de reintegración proporciona directrices sobre un enfoque integrado para la reintegración, con módulos sobre medidas a nivel individual, comunitario y estructural, centrados en los aspectos económicos, sociales y psicosociales de la reintegración. También comprende un módulo sobre seguimiento y evaluación. Además, en colaboración con UNICEF, se elaborará un capítulo específico relativo a la reintegración de los niños y sus familias. En el manual se detallan los aspectos clave que cabe tener en cuenta al concebir, implementar y supervisar los programas de reintegración, en función del contexto específico del país. En noviembre de 2018 se celebraron talleres piloto iniciales para preparar el programa de capacitación del manual, en Guinea, Marruecos y Senegal. En ellos se

³ Puede consultar las últimas estadísticas oficiales en este enlace: <https://mic.iom.int/webntmi/>

puso de relieve la pertinencia del enfoque integrado para los migrantes que retornan y la importancia de colaborar estrechamente con todos los interlocutores competentes con miras a prestar asistencia para la reintegración.

20. Simultáneamente, se está poniendo a prueba un enfoque de asesoría en Guinea, Marruecos y Senegal. Los mentores —que son miembros de la comunidad (incluidos migrantes que han retornado)— actúan de enlace entre la comunidad y los migrantes que retornan y ayudan a estos últimos a aplicar sus planes de reintegración. Los mentores también desempeñan un papel clave en sus comunidades en cuanto al desarrollo de redes y la sensibilización sobre la reintegración entre las autoridades locales, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil pertinentes. Además, el proyecto ORION tiene por objeto utilizar los indicadores desarrollados por la OIM para medir la sostenibilidad de la reintegración a nivel individual. Para ello, se compararán los datos de los migrantes que retornan que han recibido diferentes tipos de apoyo para la reintegración. Esto proporcionará pruebas de la eficacia de los enfoques conexos, y de los resultados obtenidos con respecto a la reintegración, que serán esenciales para fundamentar la elaboración de futuros programas.

Facilitación de asistencia para migrantes vulnerables a la trata de personas, la violencia, la explotación y el abuso

21. Además del manual de reintegración, la OIM también ha elaborado el *Manual de la OIM: Protección y asistencia para migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso* (disponible en inglés). El Manual describe los elementos determinantes del modelo de vulnerabilidad de los migrantes de la OIM, el cual ofrece un método para evaluar los factores de riesgo y de protección a nivel individual, familiar, comunitario y estructural que influyen en la vulnerabilidad o la resiliencia a la violencia, la explotación y el abuso en un contexto migratorio. Sobre la base de estas evaluaciones, se pueden concebir y aplicar respuestas adecuadas para mitigar y abordar la vulnerabilidad de los migrantes en todos los niveles, ya sea antes, durante o después de la migración, incluido en contextos de reintegración.

Consolidación del vínculo entre el asesoramiento previo a la partida y la colocación laboral posterior a la llegada a través de asociaciones

22. La OIM promueve la colocación laboral mediante la provisión de información actualizada sobre las condiciones en los países de origen a fin de preparar a los migrantes que regresan antes del retorno. Por ejemplo, en el marco del programa nacional de retorno voluntario asistido y reintegración de Bélgica —financiado por la Agencia Federal de acogida de los solicitantes de asilo (FEDASIL)— se proporciona información actualizada a los potenciales migrantes que retornan a Armenia, Georgia y la Federación de Rusia. Esto incluye información sobre ofertas de empleo y oportunidades de capacitación en los países de origen. También se establecen asociaciones con agencias de empleo e interlocutores pertinentes del sector privado para mejorar las oportunidades de empleo de los migrantes que retornan.

Deficiencias y limitaciones actuales

23. Si bien la OIM, sus donantes y sus asociados han realizado importantes avances en el logro de iniciativas de reintegración más holísticas, subsisten limitaciones considerables. Asimismo, siguen existiendo grandes discrepancias en el nivel de apoyo que se presta a los migrantes que retornan, y zonas en las que no se dispone de apoyo para la reintegración tras el retorno. La financiación proporcionada para apoyar la reintegración en todo el mundo sigue siendo heterogénea e insuficiente para atender las necesidades de los migrantes que retornan y de sus comunidades. Del mismo modo,

cabe fortalecer aún más el importante vínculo entre la asistencia previa a la partida y la reintegración, y destacar que los aspectos psicosociales de la reintegración siguen fundamentalmente sin explorarse.

24. Sería conveniente seguir desarrollando y ampliando la supervisión y la evaluación mediante la recopilación y el análisis integrales y armonizados de los datos, a fin de determinar qué intervenciones tienen la máxima incidencia en diferentes contextos y cuáles proporcionarían una base de referencia a partir de la cual aprender, y adaptar y perfeccionar las iniciativas de reintegración centradas en los migrantes y la comunidad.

25. Además, es preciso promover el fortalecimiento de la capacidad y la responsabilidad de los gobiernos para que las iniciativas de reintegración formen parte de las políticas locales y nacionales y se ajusten a los planes de desarrollo. Cabe fomentar el diálogo y las asociaciones institucionales para aprovechar eficazmente los mandatos y movilizar la pericia de los interlocutores gubernamentales y no gubernamentales por igual.

Conclusión

26. En los últimos años se han logrado avances importantes en la adopción de políticas y prácticas integrales en materia de reintegración. Ello se debe principalmente a una mejor comprensión de este fenómeno entre los responsables de la formulación de políticas, los donantes y los expertos, y a una mayor complementariedad entre los diferentes instrumentos de financiación, a saber, los que se utilizan para abordar la gestión del retorno y aquellos que sirven para apoyar la cooperación para el desarrollo en los planos local, nacional e internacional. Estos avances quedan patentes en los ejemplos programáticos descritos en el presente documento.

27. Al mismo tiempo, cabe redoblar esfuerzos para promover un enfoque verdaderamente integrado para la reintegración. El panorama migratorio actual ofrece la oportunidad de reformular las políticas y prácticas de reintegración para trascender de la mera respuesta a la migración irregular. Es preciso considerar la reintegración como una herramienta que puede contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este contexto, la OIM está preparada para seguir apoyando a sus Estados Miembros y para trabajar con sus asociados a fin de garantizar la incorporación de un enfoque holístico para la reintegración en las políticas y prácticas gubernamentales.