

Manual para la Elaboración de **Políticas Migratorias sobre Reintegración de Personas Migrantes Retornadas**

**Documento borrador presentado por la Organización Internacional
para las Migraciones a consideración de los Estados Miembros
de la Conferencia Regional sobre Migración**



Manual para la Elaboración de Políticas Migratorias sobre Reintegración de Personas Migrantes Retornadas

**Documento borrador presentado por la Organización Internacional
para las Migraciones a consideración de los Estados Miembros
de la Conferencia Regional sobre Migración**

Versión noviembre 2015

Tabla de contenidos

Lista de acrónimos.....	4
Cómo utilizar este Manual.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I: Marco Conceptual sobre Personas Migrantes Retornadas.....	7
Las migraciones desde, en y hacia Centroamérica y México.....	9
¿Qué es una política pública?.....	10
El retorno.....	12
Reintegración: dimensiones y características.....	13
Dimensiones de la reintegración.....	15
Reintegración económica.....	17
Reintegración social.....	17
Reintegración psicosocial.....	19
Características de la reintegración.....	20
Reintegración sostenible.....	21
Reintegración medible.....	21
Reintegración equilibrada.....	22
Reintegración innovadora.....	20
Reintegración complementaria.....	20
Capítulo II: Política de Reintegración: claves metodológicas, principios, enfoques y contenidos.....	25
Aspectos metodológicos.....	27
Elaboración del análisis de contexto.....	28
Principios orientadores.....	29
Enfoques.....	31
Objetivos y actividades <i>para</i> la elaboración de la política.....	32
Objetivos propios de la política.....	33
Indicadores.....	35
Meta.....	36
Población meta.....	36
Actores que pueden estar vinculados a los procesos de reintegración.....	37
Capítulo III: Operativización de los Principios para la Elaboración de Políticas de Reintegración.....	41
Construyendo algunos indicadores para medir la sostenibilidad.....	46
Propuesta de estructura básica.....	49
Algunas experiencias de procesos de reintegración.....	50
Conclusiones.....	53
Glosario.....	55
Anexo: Propuesta metodológica para el proceso de capacitación.....	57
Bibliografía.....	59

Lista de acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CRM	Conferencia Regional sobre Migraciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

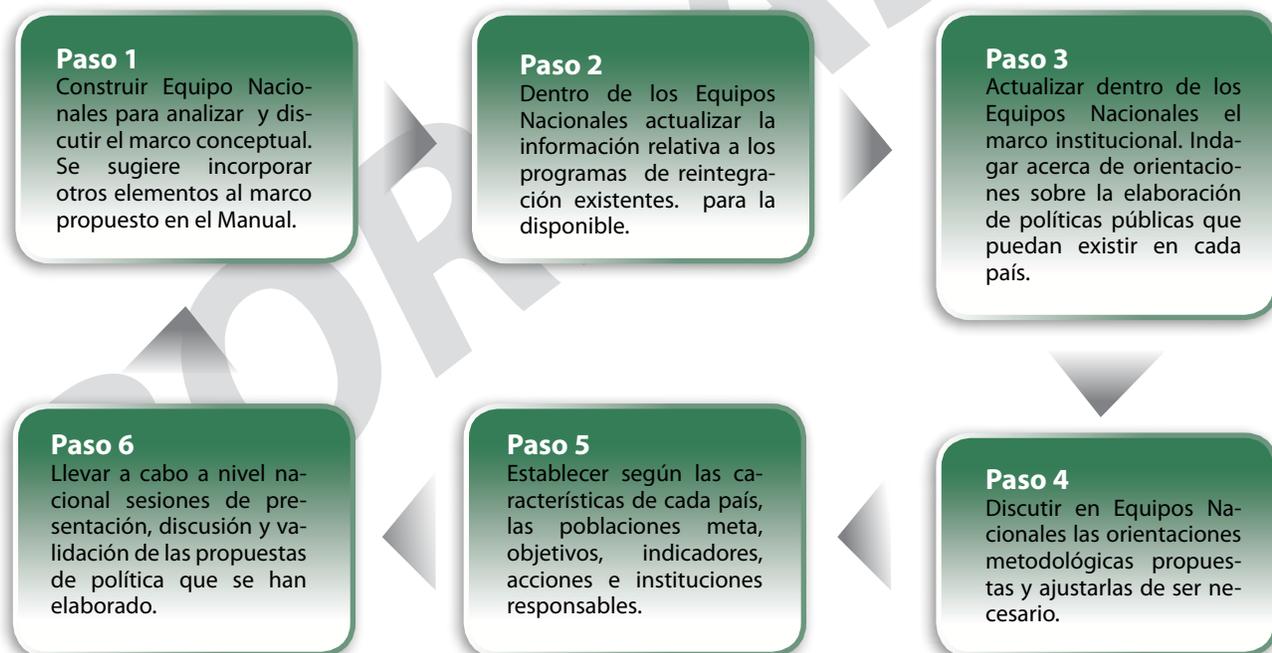
Cómo utilizar este Manual

El presente Manual se ofrece como un apoyo a las personas funcionarias encargadas de liderar la elaboración de Políticas Migratorias sobre Reintegración de personas que retornan a sus países de origen. Es entonces un marco de referencia en los procesos de elaboración de política, no tiene la aspiración de servir de receta, menos aún de sustituir cualquier esfuerzo en la construcción nacional de política: es solo un instrumento de apoyo.

En la primera parte se ofrecen un conjunto de definiciones que serán de utilidad para la elaboración de la política. Por ello, en la primera parte se definen conceptos como política pública, retorno, reintegración y las políticas respectivas. Se presenta y describe cuáles son las dimensiones y características de la reintegración.

La segunda parte centra su atención en la metodología de la elaboración de la política pública de reintegración. Distingue -y esto requiere un cierto nivel de atención- entre los objetivos *para* la elaboración de la política y los objetivos *propios* de la política. Los primeros orientan el proceso de elaboración, los segundos, guían los contenidos de la política. Cada una de las partes de este Manual, establece un objetivo estratégico. Se recomienda llevar a cabo las actividades sugeridas a lo largo del texto, éstas permitirán reforzar los contenidos propuestos.

Una forma práctica de utilizar este Manual dentro de un proceso de elaboración de políticas de reintegración, puede seguir la ruta que se propone en la siguiente figura:



Introducción

Los países y las autoridades de México y Centroamérica han ido avanzando, con la urgencia que requiere, la atención eficaz de los procesos de retorno y de reintegración de la población migrante a sus países de origen. Estos procesos, como se explica en el Manual, requieren una activa participación de distintos actores públicos (tanto de los gobiernos centrales como de los gobiernos locales), privados (empresa privada), organizaciones de personas y familias de migrantes, organizaciones de la sociedad civil, academia y organismos internacionales como la OIM, PNUD, UNICEF o el ACNUR.

Una valiosa iniciativa surgida en el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones ha sido proponer y llevar a cabo, la elaboración de un Manual para diseñar Políticas Migratorias de Reintegración. Con el acompañamiento técnico de la OIM y aprovechando la experiencia desarrollada por este organismo en distintos lugares del mundo, se presenta este Manual que responde a la iniciativa citada.

Este Manual tiene como propósito operativo elaborar un documento de mediación pedagógica para diseñar *Políticas Migratorias sobre Reintegración* que alimente y sirva como referencia para posteriores capacitaciones a realizar en los países que conforman la Conferencia Regional sobre Migración (CRM). En términos estratégicos, el Manual quiere ofrecer una guía de apoyo para los procesos nacionales que puedan implementarse para la elaboración de Políticas de Reintegración.

Tomando como punto de partida que las dimensiones de la reintegración son económica, social y psicosocial, se requiere que los actores que puedan liderar e impulsar estos procesos, pertenezcan a distintas instituciones de Administración Pública: direcciones o institutos nacionales de migración, ministerios o secretarías de trabajo, organismos de formación técnica, ministerios de educación, instituciones protectoras de la niñez, por citar algunas. Una mayor amplitud en la participación de los actores, con roles y responsabilidades delimitadas con precisión, puede ser un poderoso factor que contribuya a tener políticas de reintegración amplias e integrales.

Un aspecto clave que conviene resaltar es que una política de reintegración es una política pública y debe ser entendida, como una política socioeconómica, dado que contribuye a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad de las personas a las cuales se dirige.

Capítulo I

**Marco conceptual:
reintegración de
personas migrantes retornadas**



En el capítulo que a continuación se presenta, se lleva a cabo una descripción de dos conceptos clave que, como se verá más adelante se encuentran profundamente interconectados: retorno y reintegración. A decir de González Ferrer (2013), “retorno y reintegración constituyen momentos distintos de un único proceso que debe ser concebido de modo integral para asegurar intervenciones efectivas sobre el mismo” (2013, p. 53). La descripción permitirá poner las bases a partir de las cuales se avanza para proponer algunas claves metodológicas y prácticas para el diseño e implementación de Políticas de Reintegración.

El documento “Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas Migratorias sobre Integración, Retorno y Reintegración” (CRM, 2014), elaborado en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración ha sido un insumo fundamental en la elaboración de este apartado. Se incorporan asimismo otros aportes teóricos derivados de una revisión de bibliografía especializada. También se realizó una revisión de legislación y prácticas de reintegración llevadas actualmente en distintos países.

Un criterio que debe considerarse es que una política de reintegración de personas migrantes a los países de origen, debe entenderse como parte de una política pública, es más su naturaleza es ser una política socioeconómica. Para efectos del presente Manual, se ofrece inicialmente una definición de política pública. Los procesos de reintegración no pueden impulsarse al margen de otras estrategias nacionales o de políticas públicas que tengan como propósito contribuir a fortalecer el desarrollo social y el sentido de pertenencia de las personas que habitan una sociedad.

Todo esfuerzo encaminado a promover respuestas eficaces a los procesos de retorno, integración o reintegración de personas migrantes, debe atender a las condiciones que propician los desplazamientos en los países de origen.

Objetivo estratégico del capítulo I

Comprender el marco teórico-conceptual sobre el que se basan los procesos de retorno y reintegración de las personas migrantes.

Las migraciones desde, en y hacia Centroamérica y México

A poco más de una década del presente siglo, los desplazamientos de personas migrantes desde, hacia y al interior de Centroamérica y México no solo se han incrementado en términos absolutos, sino que se han diversificado en sus causas. Son ampliamente conocidos los factores estructurales vinculados a las limitaciones de los mercados de trabajo de incorporar a toda la fuerza laboral disponible, a las condiciones de empobrecimiento que viven diversos grupos en la región o, a las transformaciones de las estructuras productivas nacionales que han desplazado a personas trabajadoras hacia el sector informal. A ello se suman los procesos de reunificación familiar como algunas de las explicaciones a los proyectos migratorios que emprenden muchas personas. Si bien en algunos casos la experiencia migratoria puede surgir como una decisión individual, no es menos cierto que para una gran mayoría de personas, la migración es una decisión familiar, donde se selecciona a una persona que va a migrar para proveer a la familia que se queda.

A los factores mencionados, deben agregarse otros elementos emergentes de no poca envergadura y que requieren de la mayor atención. Por una parte, la intensidad de los efectos del cambio climático que muestra sus consecuencias principalmente sobre las actividades agrícolas (con un impacto directo sobre el empleo vinculado a este sector), así como en los eventos naturales que tiene su origen en aquellos cambios. Por otra parte, surge como un factor emergente y con amplio impacto destructivo en el tejido social y en la vida de las personas, la violencia ejercida por las redes de crimen transnacional. Estos actores, que muestran una rápida capacidad de cambio, se han convertido en un poderoso actor que está reconfigurando en algunos territorios de la región, las formas de convivencia y sociabilidad, al tiempo que está dando lugar a que la migración, para muchos, sea la única alternativa de proyecto de vida posible.

En este Manual se reconoce que con la diversificación de las causas y factores que originan los desplazamientos, también se han diversificado los grupos que emigran. Valga recordar que durante el año 2014 se alertó sobre el aumento de casi el 90% en la detección en Estados Unidos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, principalmente de Guatemala, Honduras y El Salvador.

Actividad 1

Identifique tres factores centrales que propician la migración de personas en su país. Le invitamos a que piense acerca de situaciones que están relacionadas a dichos factores. ¿Son estos factores aislados o en cambio obedecen a múltiples causas?

A continuación daremos una rápida revisión a dos conceptos que son claves en este Manual: retorno y reintegración. Las definiciones que se proponen, tienen un valor instrumental, en tanto se orientan a mejorar nuestra comprensión de ellos. Cobran mayor valor en tanto se transformen en acciones estratégicas y despliegan su potencial cuando incorporan a distintos actores. Al respecto la CRM (2014) ha enfatizado respecto que “las políticas comprensivas de integración y reintegración, dado su amplitud, deben ser vistas como políticas a implementar por varios sectores del Estado y por tanto requieren coordinación inter-institucional” (2014, p. 14).

¿Qué es una política pública?

La política pública, en su concepción más básica es una acción de intervención del Estado que vincula o articula los recursos de los cuales dispone y los fines de desarrollo que ha establecido. En el marco de sociedades democráticas, la identificación y elaboración de las políticas públicas es delegada a actores, mediante procesos de participación y de elección (principio de legitimidad) que son supervisados por instituciones que deben de tener una plena autonomía e independencia. Por otra parte, las políticas públicas responden a los acuerdos o contratos sociales que un grupo humano ha establecido a través de un proceso normado, esto es, tanto los valores que la mueven (justicia, equidad o solidaridad), como los fines y metas que desea alcanzar (erradicar la pobreza y sus causas; fortalecer las capacidades de sus habitantes, por citar dos casos). Por otra parte, las políticas públicas canalizan las acciones del Estado para responder a las demandas planteadas por sus habitantes.

Las políticas públicas expresan la voluntad política a través de directrices, lineamientos hacia objetivos estratégicos de interés público. Más específicamente, la política pública articula una serie de acciones que tienen como propósito, modificar positivamente las condiciones, el entorno y factores que afectan a una población particular. En el caso que nos interesa, una política pública dirigida a personas migrantes que retornan, contribuirá a crear un entorno que facilite una reintegración real y eficaz a los países de origen.

Ortegón Quiñones (2008), indica que una buena política pública: es estable en el tiempo, tiene la capacidad de adaptarse a distintas circunstancias. Es coherente y permite la coordinación con otras políticas, permite una efectiva aplicación y las medidas que impulsa son de interés público. Asimismo, indica este autor que una buena política es eficiente en el uso de los recursos. Este autor señala de forma complementaria que se puede aspirar a mejores y más óptimas políticas públicas. Una óptima política pública establece de previo cuál es la idea que se tiene y con base en ello define hacia dónde se dirige. Estima costos y alternativas de financiamiento. Establece los factores para una evaluación costo-beneficio social. Identifica prioridades que tiene la población objetivo, Identifica apoyos y oportunidades políticas, al tiempo que define cuáles son las primeras estrategias que han de impulsarse (2008, p. 32).

Según puede verse una política pública marca el trazo y el horizonte al que se aspira llegar, integra las acciones necesarias para llegar al lugar que se ha previsto, estima los recursos que se requieren; identifica cuáles son las prioridades (grupos en condición de vulnerabilidad y territorios en los que se pretende impactar); asimismo incluye la evaluación de los procesos y de los impactos de la implementación. Por otra parte, el cuadro sugiere algunos aspectos que dan consistencia a la política: estabilidad, adaptabilidad, coherencia, calidad y eficiencia.

Recuadro 1

En contexto: dos políticas públicas migratorias

Una política migratoria, es una política pública que se elabora para establecer las formas de intervención del Estado para atender integralmente la realidad migratoria de su país. En años recientes dos países de América Latina establecieron una política /agenda migratoria. A continuación se presentan brevemente:

Agenda Nacional de Movilidad Humana de la República del Ecuador

La Agenda Nacional de Movilidad Humana de la República del Ecuador, toma como referente el reconocimiento constitucional a las personas del derecho a migrar, al tiempo que no se identifica ni se considera a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (artículo 40). Dicha agenda se elaboró con arreglo a la Constitución de la República del año 2008 y los Planes Nacionales del Buen Vivir 2009- 2013 y 2013 – 2017.

Metodológicamente, mediante un proceso participativo “se realizaron talleres para la recopilación de insumos e identificación de ejes de acción sobre aspectos considerados fundamentales en torno al acceso y ejercicio de derechos de las personas en movilidad; participaron en ellos representantes de los gobiernos locales (alcaldías y juntas parroquiales), asociaciones de familiares de migrantes, inmigrantes y refugiados, organismos de iglesia, ONG vinculadas al tema de la movilidad y/o derechos humanos, y delegados de organismos internacionales e intergubernamentales” (2014, p. 21).

Asimismo, “los contenidos elaborados en estos espacios participativos se complementaron con entrevistas a representantes de las carteras de Estado... se recopiló información sobre el abordaje de las políticas, programas y proyectos en marcha,” (2014, p. 21). Además de los principios rectores de la política y de la vinculación a los derechos del buen vivir (educación, salud, trabajo digno, seguridad social, vivienda y convivencia intercultural, la política se planteó objetivos, metas, indicadores, evaluación y presupuesto de la política. Entró en vigencia en el año 2014.

Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2013-2017).
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de la República del Ecuador.

Política Migratoria Integral de Costa Rica

Entre los años 2012 y 2013, se llevó a cabo un proceso de consulta en Costa Rica para la elaboración de la Política Migratoria Integral. Metodológicamente, la elaboración de esta política tuvo seis etapas que fueron lideradas por el Consejo Nacional de migración: 1. Elaboración de la propuesta metodológica para la formulación de la política migratoria integral. 2. Elaboración de documentos base. 3. Recolección de la información. 4. Sistematización de la información y construcción del Modelo de Gestión. 5. Redacción del documento de política migratoria integral. 6. Aprobación final y entrega oficial del documento de política migratoria.

Para la elaboración de la Política Migratoria Integral (2013-2023), se contó con participación de distintos sectores de la sociedad civil y actores públicos y privados. La política incluye principios y enfoques. Su objetivo general se orienta a: “Establecer un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado costarricense que promueva una efectiva gestión de la realidad migratoria, consecuente con las necesidades del desarrollo integral de la nación, la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos.

Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023
Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica.

El retorno

Dentro del ciclo migratorio el retorno se refiere a la etapa en la que la persona migrante regresa al país de origen. El retorno puede darse por decisión o razones individuales, esto es por voluntad de la persona migrante o también por decisiones administrativas del país de destino.

En el primer caso, las motivaciones, razones o circunstancias que influyen en la decisión de retornar pueden ser diversas:

- El país de destino no llena las expectativas que se tenían al momento de tomar la decisión de migrar.
- El proceso de inserción al mercado laboral presenta dificultades, los salarios que se perciben no alcanzan a cubrir plenamente las necesidades o responsabilidades que se tienen en el país de destino o las que se dejaron en el país de origen.
- Unido a lo anterior, las condiciones laborales son adversas en términos del respeto de los derechos laborales.
- Existen dificultades culturales o de idioma para lograr una óptima integración la país de destino.
- Las redes de apoyo con las que se pudo contar no han sido suficientemente fuertes para contribuir a la integración al país de destino.
- Durante el tiempo de estadía en el país de destino, han ocurrido situaciones que demandan el retorno al país de origen (muerte de un familiar, ocurrencia de un evento natural).

Este tipo de retornos se caracterizan porque hay un ámbito de decisión individual en el que la persona valora las razones que tendría para retornar.

Un segundo caso de retorno no es voluntario. Este tiene que ver con la existencia de procesos administrativos migratorios en los que media una orden de salida del país. Es decir, es un tipo de retorno obligado por el estatus migratorio de la persona. Este tipo de retornos suelen tener episodios traumáticos dado que en muchos casos, hay una súbita interrupción de las actividades familiares, laborales o comunitarias que se llevaban a cabo en el país de destino. Muchas de estas experiencias también incluyen períodos en los que las personas se enfrentan a procesos administrativos de detención, previo a la deportación.

Se observa entonces que el retorno de las personas migrantes puede llevarse a cabo a partir de experiencias y realidades distintas en cada sujeto. Lo anterior hace necesaria la consideración acerca de que, ante realidades diversas, las estrategias y acciones que se diseñen para su atención, deben atender estas particularidades. La atención y asistencia en los procesos de reintegración debe tomar en cuenta las circunstancias y los impactos psicológicos, culturales, sociales y económicos de cada una de las estas formas de retorno.

En el siguiente recuadro se ejemplifican los dos distintos tipos de retorno a los que se ha hecho referencia.

Recuadro 2

Tipos de retorno

Retorno voluntario sin obligación	Retorno involuntario
Ocurren cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia, por su cuenta y según lo descrito en la página anterior.	Es el resultado de una orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino.
Ejemplos	
Después de los terremotos del año 2001 en San Salvador, don Julio decidió emigrar hacia Estados Unidos. Trabajó allá durante los últimos catorce años en un taller de mecánica de precisión. Pudo especializarse y ahorrar. Ha decidido regresar a San Salvador e instalar un taller en el que invertirá los ahorros que hizo y utilizará los conocimientos adquiridos. Tiene previsto regresar durante el segundo semestre del año 2016 y ya está informándose sobre los programas de apoyo a micro y pequeñas empresas que existen en su país.	Sebastián partió de manera indocumentada hacia Estados Unidos desde el altiplano guatemalteco. El viaje fue largo y no exento de riesgos a su vida. Al llegar al país de destino, tuvo dificultades para encontrar empleo: estaba indocumentado, tenía poca preparación técnica y un limitado conocimiento del idioma inglés. En un operativo migratorio fue detenido y se inició un proceso de deportación. Está a punto de regresar a Guatemala y se encuentra preocupado pues debe pagar todos los gastos que realizó para llegar a Estados Unidos.

La realidad y la experiencia indica que el retorno como una decisión voluntaria, permite desplegar mayores posibilidades de reinserción al país de origen. El retorno y las políticas respectivas, se complementan con los procesos y políticas de reintegración. De acuerdo a la CRM (2014):

“el proceso de retorno requiere acuerdos bilaterales entre el país de destino o tránsito y el país de origen, para asegurar un retorno digno, seguro y ordenado, bajo un enfoque de Derechos Humanos... implica una seria responsabilidad para el país de origen, dado que se deben de garantizar y otorgar todas las medidas necesarias para una adecuada recepción y reintegración de la persona retornada a la vida económica, familiar y comunitaria en su país de origen” (2014, p. 5).

Se entiende como política de retorno aquella que es adoptada por los países de destino, que con plena observancia a los Derechos Humanos y a la legislación vigente, promueve de forma planificada los retornos voluntarios, los retornos voluntarios obligados y los retornos involuntarios hacia los países de origen. Toma en consideración las características de la población que retorna de forma que puedan desplegarse en el proceso de retorno las mejores estrategias que favorezcan la reintegración a los países de origen. Las políticas de retorno se complementan con las políticas de reintegración en los países de origen. En este orden de ideas la OIM (2015) ha afirmado que la reintegración es un aspecto fundamental para la sostenibilidad de la migración de retorno. Más aún, ha señalado que “las políticas de retorno y reintegración son más eficaces cuando se suman a la protección de los derechos de las personas migrantes y a oportunidades de desarrollo en el país de origen, especialmente aquéllas que abordan las causas principales de la migración (2015, p. 13).

El retorno debe atender las características de cada una de las poblaciones: mujeres, NNA, personas mutiladas, víctimas de delito. No se puede tratar a todas de la misma manera.

Reintegración: dimensiones y características

En el marco de la Conferencia Regional sobre Migración se elaboraron los “Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas Migratorias sobre Integración, Retorno y Reintegración”. Este conjunto de principios define la reintegración como:

“la re-incorporación de una persona a un grupo o un proceso, por ejemplo, la de una persona migrante en su comunidad de origen o residencia habitual. Es también un proceso que permite a la persona retornada participar de nuevo en la vida social, cultural, económica y política de su comunidad” (CRM 2014, p. 11).

Desde una perspectiva cercana a la anterior, la OIM (2015) entiende que “la reintegración es la (re) inclusión o (re)incorporación de una persona en un grupo o proceso, por ejemplo, la de la persona migrante en la sociedad de su país de origen o residencia habitual. Por lo tanto, la reintegración es un proceso que permite a quienes retornan participar de nuevo en la vida social, cultural, económica y política del país de origen” (2015, p. 13). Puede verse en tal definición que la reintegración se convierte en un proceso multidimensional.

Para garantizar el éxito de la reintegración, la OIM (2015), siguiendo a Ruben et al. propone considerar tres elementos:

- a) las oportunidades para alcanzar la autonomía;
- b) el acceso a redes sociales y,
- c) la salud psicosocial (2015, p. 13).

Adicionalmente, “el grado de éxito de la reintegración depende de la experiencia migratoria; la duración de la estancia en el extranjero; los aspectos que han influido en la decisión de retorno; la situación en el país de origen, a saber, las condiciones económicas, la estabilidad política y social y la seguridad en el país; y la disponibilidad de redes sociales” (2015, p. 13). Por otra parte, no debe perderse de vista que la reintegración es también una experiencia humana que pasa por lo subjetivo. Esto es la forma cómo cada persona interpreta el éxito o el fracaso de su propia reintegración, así como la valoración y el significado que le da a esta experiencia. De tal forma que la realidad puede mostrar que lo que para unas personas puede tener valor, para otras no.

En grupos focales llevados a cabo con personas que han retornado y se han reintegrado a sus comunidades de origen, la pregunta en torno a cuánto se ha ganado y cuánto se ha perdido en la experiencia migratoria y en el proceso de reintegración, ha mostrado las más variadas respuestas. Específicamente en los procesos de reintegración, las personas participantes en los grupos focales han valorado significativamente el apoyo psicosocial y contar con un entorno que tenga redes de apoyo para asegurar la reintegración económica como medio que permita la autonomía en lugar de la dependencia.

Una política de reintegración debe contribuir a crear las condiciones para que las personas que regresan a su país de origen puedan hacerlo de forma efectiva.

Una política de reintegración es aquella que a través de un conjunto de acciones planificadas, coordinadas con distintas instancias nacionales, en apego a los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, a la legislación vigente en el país, a las metas y objetivos de

desarrollo que han establecido, promueven la reintegración social, económica, psicosocial, cultural de las personas migrantes. Visto desde esta perspectiva, las acciones que favorezcan la reintegración, no son un apéndice de otras políticas, dado que deben estar alineadas a otras acciones que se desplieguen dentro de las políticas sociales. La política pública de reintegración contribuye asimismo a afianzar el sentido de pertenencia de las personas, a brindar seguridad y protección, fortaleciendo la autoestima de quienes se reintegran al país.

A continuación se describirán las dimensiones y características de los procesos de reintegración, seguimos en lo sucesivo, la propuesta de OIM, contenida en el estudio: *"Integración, enfoques eficaces"* (2015a, pp. 14-38) y el trabajo desarrollado por Koser y Kuschminder, *"Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants"* (2015b, pp. 38-60), publicado por OIM.

Dimensiones de la reintegración

a. Reintegración económica

Se entiende el proceso de reintegración económica como el conjunto de acciones en las que se acompaña, asiste y habilita a la persona migrante para que pueda por sí misma y con autonomía generar los medios materiales que le permitan a ésta y a su familia, llevar una vida digna al volver en su país de origen. Es a la vez un proceso en el que se fortalecen sus capacidades y su autoestima.

La existencia de un entorno político y socioeconómico estable es un factor primordial para la reintegración adecuada de la persona migrante. Por ello, resulta fundamental que los proyectos de reintegración contribuyan a abordar las causas originarias principales de la migración irregular y que tengan en cuenta las necesidades de desarrollo y reconstrucción de las comunidades de retorno, especialmente cuando se trata de contextos posteriores a conflictos o en plena estabilización.

La reintegración económica plantea asimismo, algunos retos que es necesario tomar en consideración:

- El conjunto de aptitudes, calificaciones y destrezas que posea la persona migrante que retorna puede no corresponder a las necesidades de la economía de su país de origen y, dependiendo de su red de contactos, le resultará más o menos fácil encontrar un empleo en el mercado laboral de su país.
- Al trabajar en el extranjero, algunas personas migrantes pueden enviar valiosas remesas que contribuyen al bienestar de sus familias y comunidades en el país de origen. El retorno de estas personas conlleva el cese del flujo de remesas hacia las comunidades que dependen de ellos, y esto puede generar nuevas vulnerabilidades en el acceso a la educación, la atención de salud y la vivienda, entre otros.
- El acceso a servicios sociales requiere a menudo documentación específica o trámites administrativos que pueden bloquear la reintegración adecuada de las personas migrantes, si estos procesos se retrasan o son difíciles de completar. Cuando el acceso a los servicios sociales en el país de origen es complicado o ineficaz para las personas migrantes que han retornado, pueden pasar meses o incluso años antes de que puedan disfrutar de servicios básicos.
- Algunas de las personas migrantes al momento de retornar, cuentan con un conjunto de habilidades y destrezas aprendidas en el país de destino. No siempre retornan con un capital económico ahorrado. Por ello, un reto es hacer accesible el financiamiento para el desarrollo de

ideas productivas o la implementación de proyectos de inversión a partir de las habilidades con las que cuenten las personas migrantes.

Los procesos de reintegración económica a los países de origen de las personas que retornan pueden relacionarse y mutuamente implicarse con dos políticas públicas clave: las políticas nacionales de empleo y las políticas nacionales de fomento al emprendedurismo. Ésta última con frecuencia guarda relación con las políticas de acceso a crédito que establecen dentro de las políticas económicas nacionales.

Políticas nacionales de empleo

Las políticas de reintegración al abordar los procesos de reintegración laboral, pueden tomar como referencia los objetivos y estrategias previstas en las políticas de empleo que se definan en cada país. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha sugerido en el Convenio sobre Política de Empleo (No. 122) que:

“los Estados que lo ratifiquen, formulen y lleven a cabo una política activa concebida para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Tal política deberá encaminarse a garantizar que haya trabajo para todas las personas que estén disponibles y que busquen trabajo; que ese trabajo sea tan productivo como sea posible; que haya libertad para escoger empleo; y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo y esta formación las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. Esta política deberá tener debidamente en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones mutuas existentes entre los objetivos del empleo y otros objetivos económicos y sociales, y será aplicada a través de métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales”.

La sugerencia de OIT pone en perspectiva el marco amplio en el cual se llevan a cabo las políticas de empleo y que toman en cuenta el desarrollo económico de cada país. Valga recordar que cada país debe garantizar las condiciones objetivas para que cada persona, tenga el derecho al empleo. Siguiendo el planteamiento de González Ferrer (2013) no resulta apropiado la definición y puesta en práctica de programas únicos. En cambio, la implementación de programas diferenciados que atiendan a los perfiles ocupacionales, etarios, la situación familiar o el tipo de retorno, puede ser mucho más eficaz para quienes se reintegran (2013, p. 66).

Como parte de las acciones que vinculan las políticas de reintegración a las políticas laborales, ha de promoverse la elaboración de mecanismos o protocolos que aseguren una rápida y efectiva certificación de competencias de las habilidades y destrezas que han sido adquiridas por las personas migrantes en los países de destino.

Políticas de fomento al emprendedurismo

Con frecuencia, al interior de cada país se establecen políticas públicas de fomento al emprendedurismo con el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social de cada nación. Tales iniciativas promueven la creación o consolidación de incubadoras o aceleradoras para el acompañamiento técnico de los emprendimientos productivos. En estos procesos, se involucran ministerios o secretarías de economía, áreas de promoción de pequeñas y medianas empresas

1. Tomado de: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-policy/lang-es/index.htm>

de bancos públicos y privados, organizaciones de la sociedad civil, universidades y agencias de cooperación entre otros. Los procesos de reintegración económica y laboral, deben tomar en cuenta las iniciativas existentes en cada país. Asimismo, debe de considerarse que al interior de cada país, suele existir fondos económicos para implementar emprendimientos productivos o ideas innovadoras. Muchas personas inmigrantes pueden retornar con capacidades técnicas, habilidades o capacidades pero sin los recursos necesarios.

b. Reintegración social

Se asume la reintegración social como el proceso que permite y habilita la reintegración o reincorporación en las dinámicas sociales del país de origen de las personas migrantes al tiempo que se refuerza en éstas personas, el sentido de pertenencia y arraigo.

Los proyectos de reintegración en grupo y el establecimiento de redes de personas que han retornado al país de origen, entre otras estrategias, favorecen considerablemente la reintegración social de quienes tienen escasos o ningún contacto social. Los proyectos de reintegración en grupo no sólo contribuyen al progreso económico de quienes retornan y de su entorno comunitario, sino que también les proporcionan una estructura de apoyo social. Las redes de personas retornadas son importantes por las experiencias compartidas; sin embargo, es esencial propiciar su integración en la comunidad más amplia para evitar que queden aislados.

La reintegración social tiene también algunos retos. Entre otros se pueden señalar los siguientes:

- **Prejuicios y perspectiva negativa de las personas que retornan.** Las personas que nunca han emigrado no siempre albergan una percepción positiva de las personas que retornan. Así, pueden surgir tensiones entre la población local que permaneció en el país y soportó situaciones de pobreza, conflicto o crisis y quienes se fueron en busca de mejores condiciones económicas y de vida.
- **Tensiones por el apoyo que pueden recibir las personas migrantes retornadas.** El afán por el nivel y las funciones sociales, que pueden haber cambiado durante la ausencia del emigrante, acrecientan las tensiones entre la población local y las personas migrantes que reciben apoyo financiero para la reintegración a su llegada al país.
- **Cambios en las redes sociales y familiares de apoyo.** Las redes sociales y familiares de la persona migrante que retorna pueden cambiar durante su ausencia, especialmente si ésta ha sido prolongada. Por ello, la persona que retorna debe reconstruir sus redes, las cuales son fundamentales para el capital social, la información, las redes de seguridad y el acceso al mercado laboral. Esto es de vital importancia para las personas migrantes vulnerables o que han sobrevivido a la violencia, por ejemplo, las víctimas de la trata.

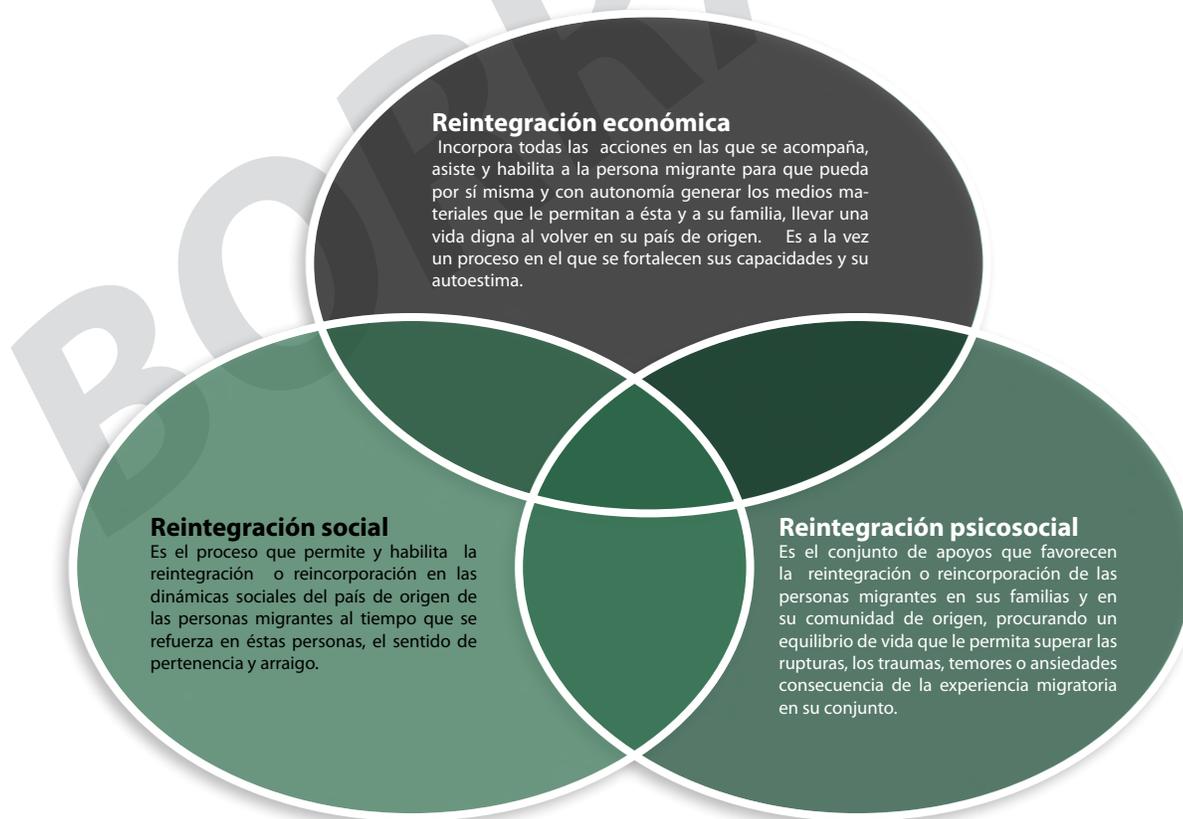
c. Reintegración psicosocial

Se comprende la reintegración psicosocial como el conjunto de apoyos que favorecen la reintegración o reincorporación de las personas migrantes en sus familias y en su comunidad de origen, procurando un equilibrio de vida que le permita superar las rupturas, los traumas, temores o ansiedades consecuencia de la experiencia migratoria en su conjunto.

Algunos retos de la reintegración psicosocial son los siguientes:

- Durante el proceso de retorno y readaptación a sus comunidades de origen. Las tradiciones, el papel asignado a cada género y la cultura suelen ser diferentes en la sociedad de acogida y, por lo tanto, la identidad de la persona migrante cambia en relación con estos factores sociales. Las personas migrantes deben asumir su nueva identidad, tanto la percepción que la sociedad de acogida tiene de ellos, como la que ellos tienen de sí mismos. En consecuencia, cuando la persona migrante retorna a su país de origen, este proceso de formación de identidad puede tener que repetirse, afectándose por factores tales como la duración de su estancia en el extranjero, la duración prevista inicialmente, el grado en que la persona migrante haya mantenido sus contactos con las redes sociales y familiares en el país de origen, la estigmatización a la cual se enfrenta o el nivel de integración en el país de acogida.
- Quienes retornan no pueden simplemente retomar la identidad que tenían antes de emigrar debido a las aptitudes, experiencias y conductas que han adquirido y adoptado en el país de acogida. Más bien, quienes regresan intentan configurar identidades transnacionales, esto es, “intentan combinar lo mejor de ambos mundos”. Sin embargo, el desfase con la sociedad del país de acogida o de origen puede propiciar la pérdida del sentimiento de pertenencia del migrante y ello puede derivar en trastornos psicológicos graves, que incidan negativamente sobre su medio de vida y sobre la sostenibilidad del retorno.

Figura 1
Dimensiones de la reintegración



Actividad 2

Proponga una acción estratégica que pueda favorecer cada tipo de reintegración. Es decir, una acción que favorezca la reintegración social, económica y psicosocial.

1 _____

2 _____

3 _____

Principios de la reintegración

Las experiencias de reintegración de personas migrantes a sus países de origen en distintos contextos, han permitido identificar algunas características que pueden convertirse en factores que influyan positivamente en tales procesos. Según la OIM existen cinco principios básicos en la reintegración: sostenible, medible, balanceada, complementaria e innovadora².

a. Reintegración sostenible

La reintegración es sostenible cuando existe un entorno que favorece la reintegración afectiva, social, económica y cultural de la persona migrante, cuando se refuerza el sentido de pertenencia al grupo social de origen. Sin embargo, se reconoce la libertad y la autonomía de la persona para elegir su proyecto de vida y los medios o mecanismos para hacerla realidad. Con lo anterior, se reconoce el derecho que tiene toda persona a volver a migrar si esa decisión se enmarca dentro de un proceso consciente y deliberado que puede contribuir a alcanzar sus más altas aspiraciones humanas. El retorno es sostenible si contribuye simultáneamente a favorecer una plena reinserción o si mejora el entorno y las condiciones de salida de las personas que vuelven a migrar, esto es, que salgan en mejores condiciones y circunstancias en las que previamente habían emigrado. Koser y Kuschminder (2015) señalan que la reintegración social, económica y cultural, se complementa cuando las personas se sienten seguras y protegidas a su retorno (2015, p. 49).

Por otra parte, la sostenibilidad del retorno además de los aspectos socioeconómicos debe considerar el bienestar y la estabilidad psicosocial de las personas.

La reintegración sostenible debe entenderse como:

- la reintegración adecuada en el país de origen, incluidos los aspectos económico, social y psicosocial, y la capacidad para afrontar las dificultades, planteadas de la misma manera que la población local,
- la posibilidad de volver a emigrar de forma regular gracias a las competencias adquiridas durante el proceso de reintegración,

2. Documento de Posicionamiento: Reintegración—Enfoques Efectivos.

- la reintegración ciudadana en la sociedad, esto es, que al regresar al país de origen, la persona goce de la misma seguridad y los mismos derechos que la población general.

De acuerdo a la OIM, los siguientes aspectos contribuyen a que la reintegración sea sostenible:

- La contribución y la participación activa de la persona que regresa en su propio proceso de retorno y reintegración;
- Un entorno socioeconómico estable que brinde oportunidades para generar ingresos;
- La mitigación de los posibles riesgos de seguridad, especialmente si estos fueron el principal motivo de la migración;
- El apoyo psicosocial para adaptarse al nuevo contexto, definir su papel en la comunidad y asegurarse una estabilidad psicosocial;
- El tiempo suficiente para que el migrante que regresa pueda asimilar la experiencia migratoria mediante un seguimiento de los 12 primeros meses después de su llegada;
- La capacitación y el apoyo financiero adecuados para habilitar al migrante con miras a que pueda elaborar y aplicar una estrategia que le asegure un medio de sustento;
- El apoyo para el restablecimiento de redes sociales mediante la participación de familiares, amigos y la comunidad local en el proceso de reintegración;
- El acceso adecuado a programas de protección social al mismo nivel que la población local, en particular a aquéllos que atiendan las necesidades básicas de las personas vulnerables que retornan;
- Un enfoque “no perjudicial” a efectos de que el retorno no sea contraproducente para las comunidades.

b. La reintegración medible

Es deseable y necesario que cada acción, estrategia o proyecto de reintegración incorpore mecanismos de evaluación. Esto puede ayudar a:

- determinar el grado de contribución de la ayuda para la reintegración al retorno sostenible,
- establecer factores críticos que afecten los procesos de reintegración,
- identificar situaciones que puedan corregirse,
- prever escenarios favorables o desfavorables para los procesos de reintegración.

La identificación de los elementos que contribuyen al bienestar de quienes retornan continuará sirviendo de base para la concepción de proyectos que redunden en su interés. Es recomendable llevar a cabo evaluaciones a largo plazo para examinar las distintas etapas del proceso de reintegración e identificar posibles deficiencias en las prestaciones. Estas evaluaciones deben reflejar todo el conjunto de posibilidades que presenta el retorno voluntario asistido y la reintegración, incluidos los distintos contextos y planteamientos; y se deben llevar a cabo en los países de origen, tránsito y destino.

Por otra parte, junto a la definición de los parámetros a partir de los cuales puede medirse y evaluarse los procesos de reintegración, resulta de la mayor importancia incorporar las perspectivas de actores clave. En primer lugar las perspectivas de las personas migrantes que pueden informar de primera

mano acerca de si los programas y las políticas de reintegración son eficaces. En segundo lugar deben de incorporarse las percepciones de funcionarios públicos que lideran la gestión de los procesos y proyectos de reintegración. En tercer lugar deben de incorporarse la participación de las organizaciones de la sociedad civil que con mucha frecuencia, desarrollan proyectos de reintegración o acompañan iniciativas de retorno a los países de origen.

En la última parte de este Manual, se ofrecen algunas sugerencias de indicadores que pueden ser de utilidad para medir el impacto de los procesos de reintegración.

c. La reintegración equilibrada

Los procesos de reintegración requieren enfoques que guarden un adecuado equilibrio en las formas y recursos que se destinan a apoyar a las personas que se reintegran a sus países de origen. Esto supone la valoración del tipo y montos de ayuda financiera, así como la ayuda no financiera que puede expresarse en la forma de recursos en especie, asistencia técnica o acompañamiento para un posible proyecto de inversión.

La OIM ha insistido acerca de que es fundamental que el enfoque de ayuda personalizada se combine con la adopción de enfoques de grupo o comunitarios en el país de origen, de manera que se aborden todos los aspectos clave que influyen en la reintegración y que las soluciones a largo plazo también incidan positivamente en la comunidad.

Las iniciativas que se despliegan a nivel comunitario, que toman en cuenta las redes de personas u organizaciones existentes en las comunidades, pueden ofrecer un adecuado entorno que impacte positivamente en el desarrollo local. Este tipo de enfoques facilitan la reintegración social de quienes no cuentan con mucho capital social a su regreso. Las iniciativas de esta índole no sólo son pertinentes para la integración económica (ya que promueven el intercambio de experiencias y el espíritu cooperativo), sino que además proporcionan una plataforma para el apoyo social entre quienes regresan y la población local.

Crear oportunidades en la comunidad local puede tener una incidencia positiva a la hora de evitar que los migrantes recurran a la migración irregular en el futuro y se expongan a los riesgos conexos.

d. La reintegración complementaria

Una dimensión central dentro de los procesos de reintegración es la complementariedad que debe de tener con otros programas de apoyo y creación de capacidades a poblaciones en condición de vulnerabilidad, de combate a la pobreza, de promoción de iniciativas productivas o de desarrollo. Un atributo de las políticas de reintegración es asumirse como políticas sociales.

Asimismo, los proyectos de reintegración deben vincularse a estructuras e iniciativas existentes, ya sean marcos institucionales, programas estatales o iniciativas de desarrollo local, incluidas las del sector privado, ya que ello aumenta las perspectivas de reintegración.

Por un lado, esto permite ofrecer más opciones a las personas que quieran regresar al país de origen, y ello les da más flexibilidad para decidir cómo reorganizar sus vidas; por otro lado, complementar las actividades para la reintegración con programas existentes en las comunidades puede subsanar las deficiencias de los programas y proyectos sobre el retorno voluntario asistido y la reintegración.

Esto es especialmente pertinente para las personas que necesitan ayuda a largo plazo, por ejemplo, las personas menores de edad migrantes no acompañados, las personas migrantes con necesidades relacionadas con la salud, así como las víctimas de la trata, la violencia, la explotación, la tortura y otros abusos. Ello también puede ser fundamental para el proceso de reintegración de las personas migrantes que retornan a lugares lejanos o con dificultades de acceso en los que es difícil llevar a cabo un seguimiento o acompañamiento frecuente. En estos casos, los proyectos comunitarios pueden servir para la reinserción social.

e. La reintegración innovadora

Los procesos de reintegración deben ser innovadores tanto en los actores que participan, como en las dinámicas que impulsan. Por una parte, debe fomentarse una participación activa y creativa de las organizaciones de la sociedad civil, que en muchas ocasiones tienen amplia trayectoria en el acompañamiento de procesos de integración, de apoyo psicosocial, de apoyo económico y técnico a iniciativas productivas. La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, si bien no se reduce a este ámbito debe ser valorada e integrada a estos procesos. También debe integrarse a otros actores como las universidades públicas y privadas. Las universidades públicas con frecuencia llevan a cabo labores de extensión universitaria a las que destinan recursos económicos y humanos para la vinculación con la sociedad. Estudiantes y académicos de carreras técnicas (administración de empresas, ingenierías) como de carreras sociales y humanísticas (economía, antropología, psicología) pueden ofrecer acompañamiento a procesos de reintegración en las comunidades de origen. Por otra parte, el sector privado puede ser un actor fundamental, tanto ofreciendo oportunidades laborales a quienes se reintegran (con las capacidades y habilidades adquiridas en el país de destino) como promoviendo proyectos de diversa índole a través de programas de responsabilidad social empresarial.

Figura 2
Características de la integración



La figura anterior nos muestra gráficamente cómo, las características de la reintegración deben ser complementarias buscando reforzarse recíprocamente. A continuación, se presenta a manera de resumen, las definiciones de política utilizadas en el presente apartado.

Recuadro 3

Definiciones de política utilizadas en este apartado

Política pública	Política de retorno	Política de reintegración
<p>Es una acción de intervención del Estado que vincula los recursos de los cuales dispone y los fines de desarrollo que ha establecido. En el marco de sociedades democráticas, la identificación y elaboración de las políticas públicas es delegada a actores, mediante procesos de participación y de elección (principio de legitimidad) que son supervisados por instituciones que deben de tener una plena autonomía e independencia. Las políticas públicas responden a los acuerdos o contratos sociales que un grupo humano ha establecido a través de un proceso regulado, esto es, tanto los valores que la mueven (justicia, equidad o solidaridad), como los fines y metas que desea alcanzar (erradicar la pobreza y sus causas; fortalecer las capacidades de sus habitantes, por citar dos casos).</p>	<p>Es aquella que es adoptada por los países de destino, que con plena observancia a los Derechos Humanos y a la legislación vigente, promueve de forma planificada los retornos voluntarios, los retornos voluntarios obligados y los retornos involuntarios hacia los países de origen. Toma en consideración las características de la población que retorna de forma que puedan desplegarse en el proceso de retorno las mejores estrategias que favorezcan la reintegración a los países de origen. Las políticas de retorno se complementan con las políticas de reintegración en los países de origen.</p>	<p>Es aquella que a través de un conjunto de acciones planificadas, coordinadas con distintas instancias nacionales, en apego a los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, a la legislación vigente en el país, a las metas y objetivos de desarrollo que han establecido, promueven la reintegración social, económica, psicosocial, cultural de las personas migrantes. Visto desde esta perspectiva, las acciones que favorezcan la reintegración, no son un apéndice de otras políticas, dado que deben estar alineadas a otras acciones que se desplieguen dentro de las políticas sociales. La política pública de reintegración contribuye asimismo a afianzar el sentido de pertenencia de las personas, a brindar seguridad y protección, fortaleciendo la autoestima de quienes se reintegran al país.</p>

Actividad 3

Busque el Plan Nacional de Desarrollo de su país. Identifique algunas acciones estratégicas que puedan articularse, relacionarse y coordinarse para promover una reintegración más eficaz de las personas migrantes que retornan.

Capítulo II

Política de Reintegración:
claves metodológicas
principios orientadores,
enfoques y contenidos



Previamente se ha indicado que una política de reintegración es un conjunto de acciones planificadas, coordinadas con distintas instancias nacionales, en apego a los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, a la legislación vigente en el país, a las metas y objetivos de desarrollo que han establecido, promueven la reintegración social, económica, psicosocial, cultural de las personas migrantes. La elaboración de una política de reintegración -en tanto política pública-metodológicamente requiere partir de un análisis contexto nacional que identifique los factores que explican la expulsión de personas, que tome describa y analice las dinámicas de retorno y reintegración; que plantee un marco conceptual de referencia. El análisis de contexto debe contribuir a identificar los principales problemas que enfrentan las personas en los procesos de reintegración, ello es lo que justifica la existencia de la política pública de reintegración. Esta fase, requiere una descripción del marco jurídico (nacional e internacional) e institucional relacionado a los procesos de reintegración. Previo a avanzar en este cometido y con la finalidad de ilustrar el proceso de elaboración de una política de integración, se presentan los principios orientadores, enfoques, objetivos y actividades.

Objetivo estratégico del capítulo II

Proporcionar herramientas metodológicas y contenidos que puedan servir de referencia para la elaboración de políticas de reintegración.

Elementos para la elaboración de políticas de reintegración

En el presente capítulo se presentan aspectos metodológicos para la elaboración de políticas de reintegración. Recordemos que en el primer capítulo de este Manual, se ofrecieron elementos para la definición del concepto de reintegración, al tiempo que se identificaron y explicaron las dimensiones y características que tiene. La base conceptual, permite abordar y desarrollar los Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Reintegración, acordadas en el Marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM 2014).

La elaboración de una política pública de reintegración inicia con un análisis del contexto en el que ocurre el retorno y del entorno en el que se dará la reintegración. Este análisis describe y analiza el marco jurídico (nacional e internacional), así como el marco institucional relacionado a los procesos de reintegración.

- El análisis del contexto nacional permitirá establecer los factores críticos que incrementan la condición de vulnerabilidad de las personas que retornan y que se reintegran a los países de origen. También permite establecer las ubicaciones territoriales de esta población, es decir hacia dónde se dirigen. El análisis de contexto debe establecer qué procesos se llevan a cabo actualmente en cada país para promover la reintegración.
- El marco conceptual ofrecerá criterios interpretativos que se incluirán en la política.
- El marco jurídico precisará los principios de legalidad en los que se enmarca la política, tutelando los derechos de las personas que retornan.
- El marco institucional permitirá tener una idea de los actores institucionales vinculados al proceso y las posibilidades de interacción y cooperación entre cada uno.

Aspectos metodológicos

Esta sección complementa la información ofrecida previamente para el proceso de diseño de la política de reintegración. Dos aspectos conviene tener presente a lo largo del proceso de elaboración de ésta política. El primero es asumir que ésta no es, ni debe entenderse como un agregado o apéndice de otras políticas. Una política de reintegración es claramente una política social, dado que contribuye a afianzar el sentido de pertenencia de las personas que retornan, les brinda seguridad y protección, fortaleciendo la autoestima de quienes se reintegran al país. Es una política que debe promover que el trabajo de las instituciones públicas contribuya a mejorar el entorno de reintegración. En suma, una política de reintegración es una intervención del Estado, dirigida específicamente a lograr una reintegración social, económica, cultural, política de quienes regresan al país de origen.

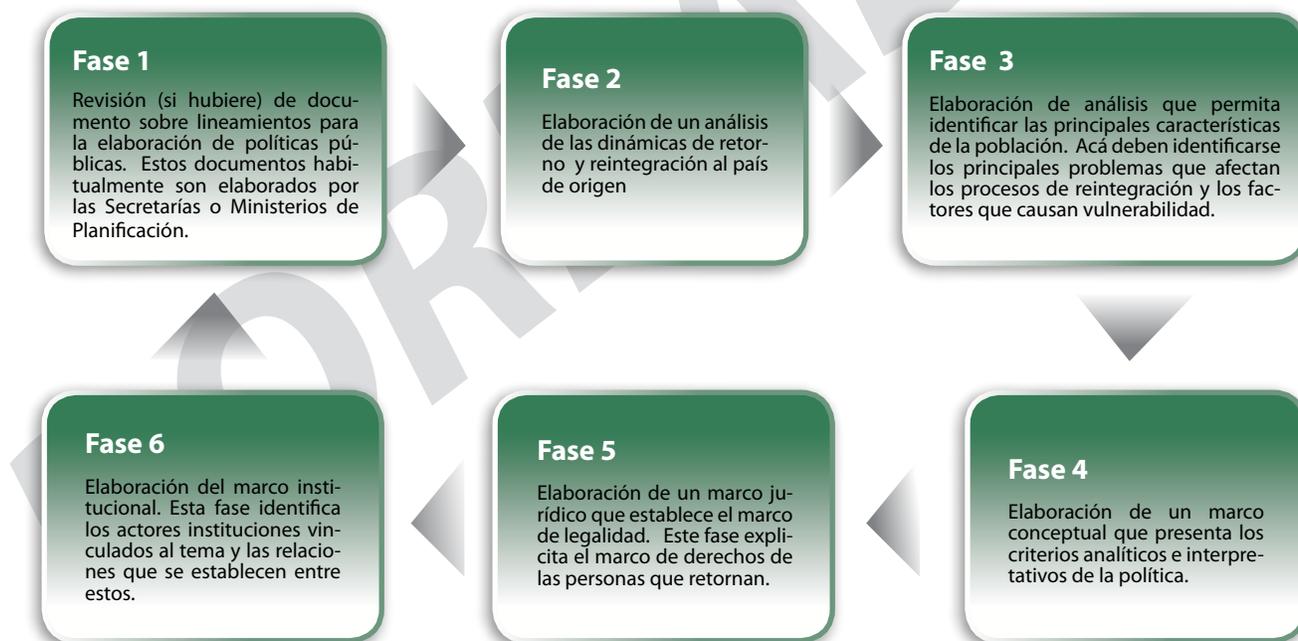
Un segundo aspecto a tener presente es considerar que la política de reintegración forma parte de una política más amplia que es la política migratoria. Esto exige una profunda coherencia entre los principios, enfoques y objetivos que se establezcan entre ambas.

Elaboración del análisis de contexto

El análisis de contexto integra: el análisis del entorno nacional que identifica los factores críticos, los problemas más importantes que tienen las personas que retornan en los procesos de reinserción, así como las ubicaciones territoriales que requieren una atención prioritaria. Los problemas deben ser formulados de forma que se señale una situación negativa que impacta a una población (en nuestro caso a la población que retorna y necesita reintegrarse). La literatura especializada sugiere que el problema no se redacte como una falta de solución. Ello permite que al momento de formular los objetivos de política, se atienda a los problemas principales que previamente se han identificado. Un ejemplo puede ilustrar lo anterior. Una forma incorrecta de enunciar un problema es: "Falta de documentos de identificación de las personas migrantes". Una forma correcta de enunciar un problema es: "Existe una cantidad de personas migrantes en el exterior que no cuentan con documentos de identificación (por ejemplo pasaporte o cédula de identidad)".

Metodológicamente el análisis de contexto puede seguir un proceso que integre las siguientes fases:

Figura 3
Fases propuestas para elaborar el análisis de contexto



La elaboración del análisis del contexto dentro de la política de integración, permite llevar a cabo un inventario de orientaciones existentes para la elaboración de políticas públicas (tarea usualmente asignada a las Secretarías o Ministerios de Planificación Nacional de cada país; también de la legislación atinente al tema y de las instituciones públicas que pueden ser potenciales contribuyentes a los procesos de reintegración. Por otra parte, esta etapa hace necesaria la identificación de las poblaciones que retornan, de sus características, así como de los aspectos críticos que pueden incrementar su condición de vulnerabilidad.

Actividad 4

El Sistema de Naciones Unidas ha reconocido el derecho al desarrollo, también ha promovido el concepto de seguridad humana.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo³ en su artículo 2, que en los numerales respectivos establece que:

1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.
3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Por otra parte, el concepto de seguridad humana procura:

“proteger las libertades vitales; significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y sus aspiraciones; también significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. La responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir”⁴.

Tomando como referencia el derecho al desarrollo y el concepto de seguridad humana, identifique y discuta tres factores críticos que incrementan la condición de vulnerabilidad de las personas que retornan.

1. _____
2. _____
3. _____

a. Principios orientadores

Los principios han sido definidos en el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones (2014). Un principio es aquello que marca el origen o comienzo de un proceso. Los principios parten de lo bueno y de la búsqueda de bienestar, y definen los primeros compromisos que se asumen al elaborar la política. Es a través de ellos que se va a determinar el accionar de la política (Valverde 2012, p. 6).

3. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

4. Naciones Unidas, 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, Nueva York, Comisión sobre la Seguridad Humana, Naciones Unidas.

Principios orientadores

1. La asistencia en la reintegración de las personas migrantes retornadas debe prevalecer sobre los beneficios que su migración podría traer a su familia, su comunidad de origen o su país.
2. La recepción de nacionales retornados debe darse con enfoque de Derechos Humanos hacia la promoción del arraigo.
3. La adecuada recepción es el primer paso hacia una reintegración sostenible.
4. La documentación inmediata de la persona retornada es clave para acceder a servicios públicos básicos.
5. Promover una reintegración sostenible requiere consideración a tres elementos interrelacionados entre sí: oportunidades para que la persona migrante sea auto-suficiente económico y/o laboralmente, acceso a redes sociales y su bienestar psicosocial. Los tres elementos de esta ecuación deben estar presentes en una reintegración sostenible.
6. La reintegración económica, como primer elemento en esta ecuación, requiere capitalizar sobre la experiencia laboral o educativa obtenida en el país de recepción. El sector privado, a través de la responsabilidad social corporativa, puede resultar de utilidad en los intentos de reintegración económica.
7. La reintegración social a su vez requiere la participación de su familia y su comunidad para aliviar posibles tensiones entre el recién llegado y las personas que ha permanecido en las comunidades. Así, la asistencia en la reintegración social debe tomar en cuenta y adecuarse al contexto social y familiar de la persona retornada.
8. La reintegración psicosocial implica reestablecer las identidades en relación con su comunidad de origen y su familia. Las tradiciones, los roles de género y la cultura tienden a ser diferentes en países de destino y por tanto impactan la identidad de la persona migrante hacia esos factores sociales. Además la percepción que tiene su familia y/o comunidad no es la misma antes de migrar y después de retornar y por tanto podría enfrentar problemas con su auto-percepción y relacionales.
9. La coordinación inter-sectorial e inter-institucional para atender estas tres áreas de asistencia es vital para facilitar la reintegración social y económica, definiendo roles y responsabilidades según la institucionalidad del Estado.
10. La atención a grupos de retornados en condiciones de especial vulnerabilidad debe ser prioridad en las políticas públicas de reintegración. Por ejemplo, abordar las necesidades específicas de protección de niñez y adolescencia, migrantes retornados en condiciones de salud precaria o aquellos que haya sido víctimas de delito.
11. La reintegración sostenible debe ser medible para determinar los factores que la hacen posible y así informen el diseño de nuevos programas de reintegración. En este mismo sentido los sistemas de monitoreo se constituyen en parte integral de las políticas de reintegración para focalizar casos de seguimiento y vincular datos estadísticos.
12. Las políticas públicas de reintegración deben ser integrales pero tomando en consideración que las mismas estrategias no funcionan para todos los casos. Por lo tanto, la asistencia debe ser individualizada, abordando las necesidades específicas y tomando en cuenta los recursos individuales disponibles.
13. Las políticas públicas de reintegración deben estar sustentadas en la normativa legal de cada país de forma tal que las instituciones competentes estén fortalecidas y con recursos para atender las personas nacionales retornadas.
14. Las políticas nacionales deben traducirse a políticas locales a través de las instituciones del Estado y/o líderes comunitarios.
15. La criminalización y estigma de los procesos de retorno deben prevenirse a través de campañas de sensibilización.
16. En la medida de las posibilidades la asistencia en la reintegración debe vincularse con las iniciativas de desarrollo local.

b. Enfoques

Los enfoques orientan el rumbo que permite el cumplimiento de los objetivos de la política. Son asimismo, criterios que permiten valorar los ejes y el plan de acción de una política. Los enfoques permiten dar claridad a la política. Los enfoques pueden tener variaciones de un país a otro, según las prioridades y características de la población a la cual se dirige la política pública que se diseñe. Con un carácter ilustrativo y a manera de ejemplo, se presentan cuatro enfoques que pueden incluirse en una política de reintegración: enfoque de derechos humanos, enfoque de género, enfoque de igualdad y no discriminación y enfoque de derecho al desarrollo. Sin que sean excluyentes, la política de reintegración puede incluir los siguientes enfoques.

Enfoque de Derechos Humanos

El enfoque de Derechos Humanos, reconoce en éstos los derechos que una persona posee por solo hecho de ser humana. Son derechos que se reconocen y garantizan a todas las personas, sin distinción, son universales, irrenunciables e inalienables. Son a su vez, derechos que protegen las condiciones básicas para que toda persona, sin distinción o exclusión puede vivir una vida en condiciones de dignidad en el lugar que haya decidido habitar.

Un enfoque basado en los Derechos Humanos “Es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo” (IIDH, 2008, p. 17).

Enfoque de Género

De acuerdo a las resoluciones y decisiones del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997), es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad sustantiva entre los géneros⁵.

Enfoque de igualdad y no discriminación

Este enfoque reconoce la necesidad de adoptar medidas de protección especial a poblaciones en condición de vulnerabilidad. “No solo se refieren a la no interferencia de los Estados (obligaciones negativas), esto es, que los Estados no adopten medidas de carácter discriminatorio o medidas que generen desigualdad, sino que necesariamente implican que los Estados adopten todas las medidas necesarias (obligaciones positivas) para hacer efectivos los derechos, de manera que no se generen discriminaciones en el disfrute de los mismos para aquellos sometidos a situaciones de vulnerabilidad. En palabras del Comité DESC: la necesidad de situar a personas o grupos de personas desfavorecidos o marginados, al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales que miran, no solo a la realización de la igualdad formal o de *jure*, sino también a la igualdad de facto o sustantiva entre hombres y mujeres...” (IIDH, 2008, pp. 37-38).

5. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=E/1997/97%28SUPP%29>

Enfoque de derecho al desarrollo

El enfoque de derecho al desarrollo reconoce de acuerdo a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que toda persona es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. Más aún, este enfoque se comprende como un proceso a través del cual todas las personas integrantes de una sociedad aseguran las condiciones para vivir dignamente. En el plano de los fines de desarrollo, se aspira a que las personas tengan capacidad de elección del tipo de vida a la que desean vivir, que puedan *efectivamente* llevarla a cabo y que puedan obtener satisfacción de la forma en la que viven. En el plano de los medios que permiten alcanzar el desarrollo, este proceso supone la obligación de los Estados para dotar a sus habitantes de los medios objetivos para mejorar progresiva y cualitativamente la calidad de vida

Figura 4
Enfoques de la política de reintegración



c. Objetivos y actividades para la elaboración de la política

Se distinguen en ese Manual dos tipos de objetivos. Los objetivos *para* la elaboración de la política de reintegración. Estos son objetivos de carácter metodológico, orientan el proceso, la ruta a seguir y el camino que permitirá construir la política pública de reintegración. Debe aclararse que este tipo de objetivos, no son los objetivos de la política de reintegración. Cumplen la función de orientar el proceso metodológico.

Un segundo tipo de objetivos al que nos referiremos más adelante, son los objetivos propios de la política. Éstos se establecen según el ámbito de impacto que se propone la política: a nivel estratégico, a nivel programático y a nivel operativo.

Hecha esta aclaración, presentamos en el recuadro siguiente que contiene un tipo de objetivos *para* la elaboración de la política.

Recuadro 4

Ejemplo de objetivos que pueden incluirse para la elaboración de una política de reintegración

Objetivos	Actividades
Objetivos del proceso metodológico	
1. Analizar el contexto de las dinámicas de retorno y reinserción de las personas migrantes a su país de origen, identificando aspectos críticos.	Realización de un diagnóstico.
2. Analizar el marco jurídico nacional e internacional y el marco institucional vinculados a los temas de reinserción.	Realización de un documento de marco jurídico e institucional que de cuenta de la legislación, de las instituciones vinculadas al tema y a las relaciones que entre estas se establecen.
3. Propiciar un proceso de participación de personas funcionarias públicas, de organizaciones de personas migrantes (redes y organizaciones), de la sociedad civil, de la academia y del sector privado.	Establecer un programa de consultas sectoriales y nacionales destinadas a involucrar a distintos actores vinculados al proceso de reinserción, en la elaboración de la política.
4. Establecer un proceso de retroalimentación sobre los avances de la política.	Llevar a cabo actividades de presentación de avances de la elaboración de la política para recibir e incorporar retroalimentaciones.
5. Asegurar que los procesos de reintegración sean sostenibles	Construir indicadores que permitan medir la sostenibilidad de los procesos de reintegración
6. Establecer mecanismos que permitan medir el impacto y los beneficios de los procesos de reintegración	Construir indicadores que permitan medir el impacto y los beneficios de los procesos de reintegración.
7. Promover procesos de reintegración equilibrados y que contribuyan al desarrollo local	Involucrar a los Ministerios o Secretarías de Desarrollo Territorial y a los Gobiernos Locales en los procesos de reintegración.
8. Establecer los mecanismos de coordinación inter-institucional para asegurar la sostenibilidad, la integralidad y la vinculación a estrategias de desarrollo nacional de la política de reintegración	A partir del mapeo de actores institucionales, diseñar una estrategia de coordinación que permita una óptima participación de estos actores y de los recursos con los que cuentan para favorecer los procesos de reintegración.

Objetivos propios de la política

Los objetivos establecen la finalidad de la política, orientan el horizonte de llegada al que se aspira alcanzar. Éstos se elaboran según el nivel de impacto que se propone la política: estratégico,

programático u operativo. Este tipo de objetivos permiten concretizar el conjunto de intervenciones del Estado (política pública) que hacen que los procesos de reintegración sean reales y eficaces.

En las políticas públicas usualmente se emplean objetivos a alcanzar, o bien, se definen las aspiraciones, definidos por eje de política deben integrarse a los fines que se pretenden alcanzar. Los objetivos que persiguen un fin corresponden a los de desarrollo a nivel superior, de impacto. Se definen como el propósito que busca el curso de acción y se establecen en función de la dirección a seguir. Los objetivos se deben formular como una situación a alcanzar y se relacionan con el tema de interés superior con dos elementos clave: la población objetivo y la solución al problema principal.

Los objetivos se deben redactar con un verbo en infinitivo que demuestre la intención de mejorar una situación actual (por ejemplo: utilizando el verbo Aumentar o Incrementar) o los que crean una situación nueva o condiciones diferentes (por ejemplo: crear, fundar, erigir, constituir).

Se recomienda utilizar conceptos de la gestión para resultados a nivel metodológico, que se reconoce como una buena práctica, a la hora de establecer los elementos de diseño de una política o un plan. Esta estrategia destaca una cadena de resultados, que muestra cómo una secuencia de insumos, actividades y productos relacionados directamente con cualquier intervención pública, interactúan y establecen las vías por las que se logran los impactos deseados. En el contenido del objetivo es necesario responder, según el diagrama de Ishikawa a: ¿Qué se quiere lograr?, ¿A qué/ quién se refiere el objetivo?, al valor del objetivo: ¿Cuánto se pretende lograr?, luego las variables de ubicación y tiempo: ¿Dónde hará efecto el objetivo? y ¿Cuándo se pretende lograr el objetivo?⁶

Previamente se han presentado los objetivos *para* la elaboración de la política. De estos se ha dicho que tienen un carácter metodológico en tanto orientan el proceso y las etapas de la elaboración de la política de reintegración.

Los objetivos propios de la política, tienen distinto nivel de alcance e impacto en los procesos de reintegración. En nuestro caso, la identificación de los objetivos tiene que tomar como punto de partida los Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Retorno (CRM 2014).

En el ámbito de los objetivos de política pública se distinguen tres tipos. Éstos son los siguientes:

a. Objetivos estratégicos. Plantea las grandes prioridades del país en los ámbitos temáticos de la política (pobreza, poblaciones en condición de vulnerabilidad, equidad, por citar algunos temas). Expresan los logros que se espera de la intervención del Estado a través de las acciones que se lleven a cabo. Estos logros son el resultado de los bienes y servicios públicos que el Estado a través de sus instituciones, brinda a los habitantes y que logran transformaciones en el mediano plazo.

b. Objetivos programáticos. Plantea las aspiraciones de los programas que se implementen por las instituciones del Estado. Integra las acciones que se promoverán a nivel nacional – a través de las instituciones respectivas y los actores territoriales. Este tipo de objetivos apunta a fortalecer procesos.

c. Objetivos operativos. Estos objetivos se dirigen a orientar las acciones específicas que han sido identificadas como acciones necesarias para impactar en los aspectos críticos en el análisis del contexto o entorno que se ha realizado. Estos objetivos pueden involucrar la participación

6. Las notas acerca de los objetivos han sido tomadas de MIDEPLAN (2014, pp. 24 y 25).

simultánea y complementaria de varias instituciones del Estado de acuerdo al mandato de cada una y su vinculación a la realidad crítica que se haya identificado.

Recuadro 5 Objetivos estratégicos, programáticos y operativos

Objetivo estratégico	Objetivo programático	Objetivo operativo
Plantea las grandes prioridades del país en los ámbitos temáticos de la política. Expresa los logros que se espera de la intervención del Estado a través de las acciones que se lleven a cabo.	Plantea las aspiraciones de los programas que se implementen por las instituciones del Estado. Estos objetivos apuntan a fortalecer procesos.	Se dirigen a orientar las acciones específicas que han sido identificadas como acciones necesarias para impactar en los aspectos críticos en el análisis del contexto o entorno que se ha realizado. Estos objetivos pueden involucrar la participación simultánea y complementaria de varias instituciones del Estado.
Ejemplos		
Establecer un conjunto de acciones que aseguren una efectiva, eficaz y real reintegración económica, social, política y cultural de las personas migrantes que retornan al país, con el concurso de las instituciones del Estado y en apego a los principios de Derechos Humanos.	Fortalecer e incrementar los recursos de las instituciones públicas que están vinculadas a la política social para que desarrollen programas que fortalezcan las capacidades de los grupos en condición de vulnerabilidad.	Promover la creación en 10 municipios de programas de empleabilidad y reinserción económica de población migrante que se reintegra a su país de origen.

Fuente: elaboración propia a partir de Ortegón Quiñones (2008).

Indicadores

Los indicadores son medidas que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados. Un indicador que muestra desarrollo, debe plantearse como un resultado esperable para una política específica (MIDEPLAN 2014, p. 27). Para nuestro interés, los indicadores permiten establecer el nivel de alcance que están teniendo las acciones desplegadas para favorecer la reintegración. Por ejemplo: "Porcentaje de personas que se han reintegrado y que cuentan con un empleo formal en los municipios priorizados por la política de reintegración".

Los indicadores de la política de integración son una excelente herramienta para medir el impacto que está teniendo, al tiempo que permite tener parámetros de evaluación y monitoreo. En las siguientes páginas se propone una guía de ejemplo para la elaboración de indicadores específicos que pueden ayudar a medir el avance de los procesos de reintegración.

Metas

Es la magnitud o nivel asociado al objetivo que se prevé alcanzar en un determinado tiempo, espacio y con los recursos disponibles. Se expresa por medio de un número absoluto o relativo (que indica el nivel de ejecución esperado del indicador asociado a esta). Un ejemplo de meta puede ser: "Incrementar a 25 municipios los programas de reintegración económica de la política de reintegración".

Poblaciones meta

Las poblaciones meta o destinatarias de la política pública son aquellas que previamente han sido identificadas, definidas y caracterizadas a partir del análisis de contexto que se ha llevado a cabo. El MIDEPLAN, sugiere que identificar a la población meta "empieza por definir con precisión cuál es el grupo poblacional o los habitantes que presentan un determinado tipo de problema y se prevé obtengan un beneficio o mejoría de su situación actual, por medio de la política pública que se plantea. Los grupos objetivo son personas con derechos, que participan en el proceso e implementación de la política, así como en su evaluación de los resultados" (2014, p. 20). Con fines ilustrativos se presentan seis grupos de población. En algunos casos, pueden darse algunas intersecciones críticas que demandarán atención aún más especializada.

- **Mujeres migrantes.** Es un hecho que la realidad migratoria se ha feminizado. Este dato junto las condiciones de vulnerabilidad que habitualmente enfrentan: violencia, pobreza, desigualdad de trato o impactos diferenciados en la experiencia migratoria, requieren estrategias y acciones que atiendan estas particularidades.
- **Niños, niñas y adolescentes no acompañados.** En los últimos años se ha incrementado la cantidad de NNA no acompañados que migran. En la mayoría de los casos, la violencia a la que se ven sometidos en su país de origen, durante el tránsito y en el país de destino, da lugar a experiencias traumáticas que se ven incrementadas por la imposibilidad de reencontrarse con sus padres y madres. Esta realidad y el incremento de esta vergonzosa migración, requiere también un tratamiento especializado y diferenciado.
- **Personas víctimas de trata de personas u objeto del tráfico ilícito de migrantes.** Diversos factores incrementan la condición de vulnerabilidad a la trata de personas. Dos formas de trata de personas a las que se ven expuestas principalmente las mujeres son: la trata con fines de explotación sexual y la trata con fines de explotación laboral. Por otra parte, muchas personas, con el fin de llegar al país de destino, terminan siendo víctimas de traficantes de personas. La existencia de poderosas redes criminales detrás de estos dos delitos, requiere la persecución penal de estas. Pero también, la identificación y puesta en marcha de acciones eficaces que hagan que ninguna persona sea víctima de estas redes criminales.
- **Personas indígenas.** En Centroamérica y México la existencia de pueblos originarios es un signo de la riqueza cultural y humana de nuestra región. Por diversas razones, muchas personas indígenas han dejado sus comunidades y otras tantas retornan también después de la experiencia migratoria. Llevar a cabo procesos de reintegración para esta población requiere asumir enfoques interculturales que reconozcan sus costumbres, prácticas de vida, cosmovisiones y formas de socialización.

- **Poblaciones migrantes diversas sexualmente.** Cada vez más se reconoce la importante presencia dentro de los grupos que migran de personas sexualmente diversas. A la estigmatización odiosa por la orientación sexual, se agregan otras estigmatizaciones: por ser migrante irregular, por la condición de pobreza, por la condición etaria o por el origen indígena. Estas condiciones suelen configurar realidades altamente excluyentes. Las políticas de reintegración deben de visibilizar estas particularidades e integrarlas dentro de las acciones que se lleven a cabo.
- **Mujeres víctimas de violencia de género.** Las formas de violencia hacia las mujeres son diversas: física, psicológica, económica, sexual, simbólica. A la base de cada historia migratoria de una mujer, puede existir un episodio de violencia. Estos episodios pueden extenderse al itinerario migratorio, tanto como a la vida que se llevó en el país de destino. Asumir que la violencia hacia las mujeres es una realidad que puede estar presente en las experiencias migratorias es fundamental en el diseño de políticas de reintegración.

La identificación de cada condición de vulnerabilidad que pueda vivir una persona, será clave para asegurar el éxito de un eficaz proceso de reintegración. Ello permitirá a su vez, el diseño de estrategias y acciones acordes a cada realidad.

Actores que pueden estar vinculados a los procesos de reintegración

La identificación de los actores que pueden tener un papel relevante en la elaboración e implementación de la política de reintegración es clave. Ello permite dar fortaleza, consistencia y legitimidad al proceso. La OIM elaboró el *"Assisted Voluntary Return and Reintegration Handbook for the North African Region"* (2013), el manual sitúa el contexto en el cual ocurren procesos de retorno y reintegración de personas migrantes y refugiadas africanas. El texto identifica una serie de actores clave y su posible rol en los procesos de reintegración. Con base en modificaciones a lo planteado en dicho Manual, se propone el siguiente cuadro:

Recuadro 6

Actores

Actor	Potencial contribución a los procesos de reintegración
<p>Gobiernos</p>	<p>Los gobiernos de los países de origen, tránsito y de destino juegan un papel central en los procesos de retorno y reintegración.</p> <p>Países de destino</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Facilitar información en tiempo real acerca de cada persona que retorna al país de origen. ● Identificar personas o grupos en condición de vulnerabilidad e identificar necesidades específicas de protección: Por ejemplo con NNA migrantes, personas víctimas de trata. ● Facilitar toda la documentación necesaria que posea una persona que retorna y que sea clave para su proceso de reintegración. Por ejemplo, certificaciones de estudios formales o capacitaciones técnicas recibidas por la persona, información médica relevante. ● Garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que retornan, a lo largo del proceso de retorno. <p>Países de tránsito</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes que retornan durante el tránsito hacia el país de origen. ● Facilitar las condiciones de acogida durante el retorno al país de origen <p>Países de origen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar el acceso inmediato a documentos de identificación para las personas que retornan ● Establecer protocolos para la equiparación de los estudios formales realizados en los países de destino y para la certificación de competencias. ● Habilitar mecanismos efectivos para promover una rápida certificación de competencias de las habilidades con las que cuentan las personas migrantes que retornan. ● Establecer un programa permanente de asistencia técnica, acompañamiento y financiamiento de iniciativas productivas destinadas a actividades como agricultura, industria, comercio y servicios. ● Facilitar la atención y el acompañamiento psicosocial para las personas o grupos de personas que retornan en los procesos de reintegración. ● Establecer estrategias que vinculen los servicios que presta el conjunto de instituciones públicas para que estén al servicio de las personas que retornan ● Elaboran legislación específica para promover los procesos de reintegración.

Actor	Potencial contribución a los procesos de reintegración
Embajadas y consulados	Las embajadas y los consulados en país que retorno a sus nacionales tienen un papel fundamental para garantizar el derecho a la protección consular en los procesos de detención. Debe tenerse presente que toda persona migrante debe ser informada sobre su derecho a solicitar asistencia consular al momento de verificar su estatus migratoria y siempre que la persona migrante haya dado su consentimiento verbal o escrito, la autoridad migratoria deberá informar al consulado respectivo. Lo anterior con arreglo a lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, artículo 36, incisos 1 y 2; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 16, inciso 7; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 o, las Directrices de ACNUR de Medidas y Criterios Pertinentes en Relación con la Detención de Solicitantes de Asilo, Directriz 5.
Organizaciones no Gubernamentales de apoyo	Las Organizaciones de la Sociedad Civil, tanto en los países de destino, como en los países de origen, pueden brindar valioso apoyo en los procesos de reinserción. En muchos casos, tienen amplia experiencia en temas como autogestión de vivienda; creación y seguimiento a emprendimientos productivos; microfinanzas; asistencia psicosocial; educación, entre otros.
Organizaciones de personas migrantes o refugiadas o redes en países de destino	En los países de destino de personas migrantes, suelen existir redes, colectivos, federaciones o confederaciones de organizaciones de personas migrantes. Muchas de ellas, a lo largo de muchos años han desarrollado capacidad de incidencia, como también, han establecido agendas de trabajo para el apoyo a sus connacionales en los países de origen. Muchas de estas organizaciones de personas migrantes, conocen con detalle los aspectos críticos que pueden incrementar la condición de vulnerabilidad de las personas que retornan. Involucrar a estas organizaciones en los procesos de retorno y reintegración, puede dar un mayor valor al trabajo que se realice.
Organización Internacional para las Migraciones, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.	Tanto la OIM, como el PNUD y UNICEF son agencias internacionales especializadas en el trabajo con poblaciones específicas (migración, población en condición de pobreza, niñez y juventud) alrededor del mundo. Su presencia en los procesos de reinserción contribuye a garantizar los Derechos Humanos de estas personas, al tiempo que contribuyen con su experiencia para brindar asistencia técnica especializada.

Actor	Potencial contribución a los procesos de reintegración
Organizaciones de familiares de migrantes	Las organizaciones de familiares de migrantes, tienen un mejor conocimiento de las necesidades específicas, del tipo de apoyo que requieren, tanto como de las potencialidades y capacidades que han desarrollado las personas migrantes. Vincular a estos actores, es un factor positivo que puede asegurar el éxito de los procesos de reinserción dada la experiencia y conocimiento del tema que poseen.
Medios de comunicación	Promueven y llevan a cabo campañas de sensibilización y creación de opinión pública que favorece los procesos de reintegración en los países de origen. En los países de tránsito, los medios de comunicación pueden contribuir a promover el respeto de los derechos humanos de las personas que transitan por estos países.
Instancias académicas	Las instituciones académicas (universidades, centros de investigación) pueden contribuir con la gestión del conocimiento, esto es ofreciendo claves interpretativas de las dinámicas y ruta migratorias, de los procesos de retorno, así como de la identificación de aspectos críticos que puedan poner en riesgo la reintegración. Muchas instancias académicas llevan bases de datos que pueden ayudar a monitorear las características e intensidad de los procesos de retorno e integración. Por otra parte, pueden ofrecer información y conocimiento para la toma de decisiones.
Empresa privada	En los países de la región, la empresa privada es un importante generador de empleo. Una adecuada intermediación laboral, puede contribuir a que la empresa privada pueda integrar a las personas que se reintegran, aprovechando las capacidades, habilidades y destrezas con las que cuentan las personas que retornan. Dentro de las empresas privadas, se involucran los bancos comerciales, estos pueden facilitar la apertura de cuentas bancarias para la transferencia de recursos de las personas que se reintegran, cuando dejaron familiares en los países de destino que les transfieren envíos de dinero.
Gobiernos locales	Los gobiernos locales son los encargados de promover dinámicas de desarrollo a nivel territorial. En muchas ocasiones, desarrollan iniciativas de desarrollo económico local que pueden contribuir a reintegrar a las personas que llegan a los países de origen.

Capítulo III

**Operativización de
los Principios
para la elaboración de
políticas de reintegración**



En este capítulo se propone operativizar los principios orientadores para la elaboración de las políticas de reintegración aprobadas en el marco de la Conferencia Regional sobre Migraciones (2014). Para ello, se plantearán una guía en forma de matriz que puede orientar el ejercicio que se llevará a cabo en cada país.

Objetivo estratégico del capítulo III

Proporcionar una guía de ejemplos que permitan hacer operativos los principios orientadores para la elaboración de políticas de reintegración.

Como procedimiento en la primera parte se presenta una guía que integra: los principios definidos por la CRM (2014), objetivos operativos, indicadores, metas y acciones. En un segundo momento, se presenta una matriz con ejemplos de indicadores. Finalmente se propone un esquema de la estructura que puede tener una política pública de reintegración. Valga recordar que lo anterior, tiene el propósito de servir de ejemplo. Cada país, creativamente puede identificar, de acuerdo a las necesidades, realidades y particularidades propias, los procedimientos que mejor se adecuen a ello.

Los principios que se han identificado, por su grado de especificidad y concreción, estarían metodológicamente más cercanos a los objetivos operativos de una política dado que orientan las acciones específicas que han sido identificadas como acciones necesarias para impactar en los aspectos críticos en el análisis del contexto o entorno que se ha realizado. Estos objetivos pueden involucrar la participación simultánea y complementaria de varias instituciones del Estado.

Recuadro 7
Guía de ejemplo: matriz de referencia

Principio	Objetivo operativo	Indicadores	Metas	Acciones
Prevalencia de la asistencia en la re-integración de las personas migrantes sobre los beneficios que su migración podría traer a su familia, su comunidad de origen o país.	Establecer los beneficios específicos de los procesos de re-integración respecto de los impactos que tiene la migración, especialmente la que se realiza en condiciones de in-documentación.	Cantidad de proyectos de reinserción a nivel nacional que se llevan a cabo.	Implementar tres campañas de difusión de información sobre proyectos de integración. Ejecutar cinco proyectos de reintegración en el año X.	Elaboración de una línea de base. Elaborar 8 proyectos de perfiles y ejecutar 5 de ellos. Diseñar tres campañas de difusión de información
Recepción de nacionales retornados bajo el enfoque de los derechos humanos hacia la promoción del arraigo.	Diseñar un protocolo de recepción de personas retornadas bajo el enfoque de DDHH, que reconozca la especificidad de cada persona (identidad indígena, condición etaria, género u orientación sexual) y vinculado a las estrategias de desarrollo del país.	Un protocolo de recepción elaborado, aprobado y en funcionamiento. Una estrategia de intervención interinstitucional elaborada, aprobada y puesta en práctica	Aumento del 10% de personas retornadas que son atendidas bajo los protocolos elaborados, respecto del total de personas retornadas anualmente, con base en el año X.	Elaboración de línea de base acerca de cantidad de personas retornadas que no son atendidas por algún protocolo. Elaboración de un protocolo de recepción con enfoque de DDHH y que atienda a las especificidades de cada población. Diseño de estrategia de intervención interinstitucional.
Adecuación de la recepción como primer paso hacia la reintegración sostenible.	Implementar una estrategia de registro de las personas retornadas para identificar a posibles participantes de procesos de reintegración.	Porcentaje de personas que han retornado, como proporción del total que participan de procesos de reintegración sostenible.	Aumento del 20% de las personas que participan en procesos de reintegración sostenible con base en el año X.	Elaboración de estrategia de registro e información de personas retornadas.
Documentación inmediata de la persona retornada como clave para el acceso a los servicios públicos básicos.	Establecer e implementar una estrategia que asegure el acceso real a la documentación de cada persona que retorna.	Porcentaje de personas que han retornado como parte del total, que cuentan documentos de identidad personales.	Disminución del 100% de las personas que se reintegran al país receptor que no cuentan con documentos de identidad.	Diseño de estrategia de documentación para personas que han retornada. Diseño de estrategia interinstitucional para garantizar la documentación de las personas que retornan.

Principio	Objetivo operativo	Indicadores	Metas	Acciones
Promoción de una reintegración sostenible considerando tres elementos interrelacionados: oportunidades para que la persona migrante sea auto-suficiente económico y/o laboralmente; acceso a redes sociales; y su bienestar psicosocial.	Establecer al interior de la Dirección/Instituto de Migración y Extranjería un área que lidere las estrategias de reintegración que defina la política respectiva, tomando en cuenta los principios establecidos.	Porcentaje de recursos como parte del presupuesto de la Dirección/Instituto de Migración y Extranjería, destinados al funcionamiento del área. Cantidad de personas funcionarios asignados a esta área de trabajo.	Aumento del 10% de recursos destinados al área de reintegración de población migrante, como porcentaje del presupuesto de la institución con respecto al año X. Aumento de 10% de las personas funcionarias que son asignados a esta área de trabajo.	Diseño de funciones, tareas, responsabilidades y competencias de ésta área de trabajo.
Reintegración económica. Capitalización sobre la experiencia laboral o educativa obtenida en el país de recepción.	Promover un programa de certificación de competencias que involucre a instituciones de formación técnica en el país de origen y al sector privado. Establecer dentro del sistema financiero (donde exista Banca para el Desarrollo) un fondo destinado al financiamiento de ideas productivas de personas retornadas.	Cantidad de personas que han retornado a las que se les han reconocido y certificado las habilidades y competencias que poseen. Cantidad de recursos económicos disponibles en el sistema financiero nacional para apoyar la creación de emprendimientos productivos.	Aumento del 20% anual de personas a las que se les certifican sus habilidades y competencias individuales. Crecimiento de un 20% de los recursos destinados anualmente para apoyar iniciativas productivas de parte de personas que han retornado al país.	Diseño de protocolo para el reconocimiento y certificación de competencias. Elaboración de guía para la presentación de proyectos productivos, para la solicitud de fondos ante el sistema financiero y para la inscripción de pequeñas empresas ante las instituciones respectivas.
Reintegración social. Participación familiar y de la comunidad para aliviar posibles tensiones entre el recién llegado y las personas que han permanecido en las comunidades.	Diseñar protocolos para la reintegración social con la participación de instituciones públicas vinculadas a la familia, niñez, gobiernos locales y organizaciones comunitarias.	Porcentaje de municipios que implementan protocolos de integración, con respecto al total de municipios del país.	Disminuye en 20% anual, la cantidad de municipios que no cuentan con protocolos y redes que promuevan la reintegración social.	Creación de redes de apoyo comunitarias para la reintegración social. Elaboración de guías para diseñar planes de vida en el proceso de reintegración comunitaria
Reintegración psicosocial. Restablecimiento de las identidades en relación con la comunidad de origen y su familia.	Establecer un programa que facilite la reintegración psicosocial de las personas que han retornado.	Porcentaje de personas que han retornado, como parte del total que son atendidas por el programa creado.	Incremento del 20% anual de la cantidad de personas atendidas por los programas de reintegración psicosocial.	Creación de programa de reintegración social. Asignación de recursos para su funcionamiento.

Principio	Objetivo operativo	Indicadores	Metas	Acciones
Coordinación inter-sectorial e inter-institucional para atender las tres anteriores áreas de asistencia.	Establecer dentro del área de reintegración de la Dirección/Instituto de Migración, una estrategia intersectorial e interinstitucional de asistencia que defina roles y responsabilidades según la institucionalidad del Estado.	Cantidad de instituciones públicas y privadas que participan de la estrategia intersectorial e interinstitucional.	Incremento anual de 5 instituciones públicas o privadas que se involucran en la estrategia	Elaborar un protocolo de funcionamiento. Establecer una secretaría técnica que lidere la estrategia.
Priorizar en las políticas públicas de reintegración la atención a grupos de retornados en condiciones de especial vulnerabilidad.	Definir de acuerdo al análisis de situación las poblaciones con mayor condición de vulnerabilidad para su atención prioritaria. Construir una estrategia de atención a personas en condición de vulnerabilidad con las instituciones públicas encargadas de la atención a los temas de pobreza en cada país.	Porcentaje de población que retorna en condición de vulnerabilidad que es atendida de forma inmediata dentro de los programas de reintegración.	Incremento de 20% anual, con respecto al año X, de la población en condición de vulnerabilidad que es atendida prioritariamente.	Diseñar manuales y protocolos de atención prioritaria para personas en condición de vulnerabilidad. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para atender eficazmente según cada característica, a la población prioritaria.
Cuantificación de la reintegración sostenible para determinar los factores que la hacen posible.	Establecer un mecanismo para la medición de la sostenibilidad de la reintegración (Ver anexo).	Porcentaje de la población que retorna que participa de procesos de reintegración económica y socialmente sostenibles.	Incremento del 20% anual, con respecto al año X, que participan de procesos de reintegración económica y socialmente sostenibles.	Elaboración de parámetros de sostenibilidad. Establecimiento de un registro de proyectos a los que se evalúa anualmente la sostenibilidad.
Adecuación a cada caso de las políticas públicas de reintegración.	Establecer perfiles según características de cada grupo etario para adecuar y responder eficazmente cada acción estratégica establecida en la política de reintegración.	Porcentaje de personas que son atendidas anualmente de acuerdo a los perfiles que se han elaborado.	Incremento del 20% anual con respecto al año X de personas que son atendidas de acuerdo a los perfiles elaborados.	Elaboración de perfiles atendiendo a características particulares, por ejemplo: identidad indígena, condición etaria, género u orientación sexual.

Principio	Objetivo operativo	Indicadores	Metas	Acciones
-----------	--------------------	-------------	-------	----------

Sustentación en las legislaciones nacionales de las políticas públicas de reintegración.	Establecer la política de reintegración en el marco de las competencias establecidas por Ley para las instituciones que la lideran y participan de ella.	Un marco elaborado en el que se establecen los fundamentos jurídicos de la participación de cada institución vinculada a la política en congruencia con las orientaciones de las Secretarías o Ministerios de Planificación Económica y Social de cada país.	Al primer año de la política se cuenta con un marco jurídico que fundamenta la acción interinstitucional.	Elaboración de marco jurídico.
Traslado de políticas nacionales a políticas locales. A través de instituciones.	Diseñar una estrategia de coordinación interinstitucional que integre distintas escalas territoriales y políticas: locales, regionales y nacional para facilitar la eficaz implementación de la política de reintegración	Estrategia diseñada e implementada de coordinación interinstitucional que parte de las distintas escalas territoriales y políticas, que integra a distintos actores.	Al primer año se cuenta con una estrategia de coordinación que parte de las distintas escalas territoriales y políticas que integra a distintos actores.	Elaboración de estrategia.
Prevención de criminalización y estigma de los procesos de retorno a través de campañas de sensibilización.	Establecer junto a las iniciativas nacionales de prevención de la discriminación/ promoción de integración social o de acceso a la justicia campañas para la erradicación de la criminalización o estigmatización de la población que se reintegra.	Cantidad de campañas de sensibilización implementadas anualmente.	Reducir la percepción negativa y la estigmatización de la población nacional sobre las personas que retornan al país.	Diseño y ejecución de campañas de sensibilización a la población. Realización de talleres de sensibilización con formadores de opinión: líderes públicos, periodistas.
Vinculación de la asistencia en la reintegración con las iniciativas de desarrollo local	Definir una estrategia de trabajo con gobiernos locales a través de federaciones o confederaciones de municipalidades para desarrollar iniciativas de desarrollo local.	Cantidad de gobiernos locales que participan en procesos de reintegración promoviendo el desarrollo local.	Incremento anual de 10 gobiernos locales que impulsan estrategias de reintegración en el marco del desarrollo local.	Elaboración de estrategia de trabajo con gobiernos locales.

Construyendo algunos indicadores para medir la sostenibilidad

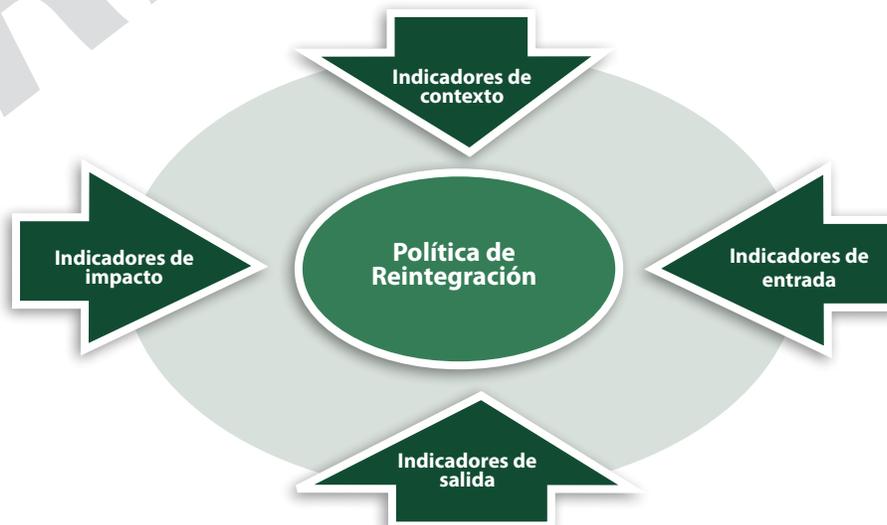
Dado que la integración es un proceso que afecta a todos los miembros de la sociedad, la igualdad de derechos y oportunidades y la posibilidad de participar en un contexto social,

la vida económica, cultural y política se convierten en factores necesarios para el éxito integración social y económica. Lo anterior supone que al interior de la sociedad los actores e instituciones que proveen de empleo, vivienda, educación o salud, deben contribuir para asegurar que los procesos de reintegración contribuyan a mayor igualdad⁷. La forma en la que se involucran y aportan los distintos actores puede ser sujeta a procesos de monitoreo y medición a través de la implementación de indicadores.

Se ha mencionado que los indicadores son medidas que permite conocer el grado de cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos y resultados planeados. Dicho con otras palabras, los indicadores nos permiten observar y valorar el cumplimiento de los objetivos de acuerdo a la estrategia de intervención del Estado a partir de una política pública, en este caso, de la ejecución de una política pública de reintegración. A continuación se proponen cuatro indicadores que pueden contribuir a medir la sostenibilidad de los procesos de reintegración. Esta es una propuesta que puede orientar los procesos nacionales, por tanto, no es una propuesta rígida, sino flexible y abierta a considerar las particularidades y necesidades específicas de cada país.

- a. Indicadores de contexto:** permiten ordenar información de las condiciones objetivas (medibles) que tienen las personas que se reintegran a los países de origen. Ofrecen información del contexto general en el cual se llevan a cabo los procesos de reintegración.
- b. Indicadores de entrada:** proporcionan información acerca de las insumos con los que se cuenta para implementar la política de reintegración.
- c. Indicadores de salida:** ofrecen información sobre la calidad de la atención brindada por las instituciones u organizaciones directamente relacionadas a la implementación o puesta en práctica de los ejes de la política de reintegración.
- d. Indicadores de impacto:** proporcionan información sobre el desempeño de las acciones llevadas a cabo por las instituciones que implementan la política de reintegración. Muestran objetivamente, los cambios específicos que se han alcanzado a partir de la intervención del Estado por medio de la política.

Figura 5
Indicadores



7. IOM (2015). *Ideas on How to Facilitate Departure, Return and Reintegration Assistance*. Ginebra. p. 31.

Recuadro 8

Guía de ejemplo / matriz de referencia de indicadores, forma de cálculo y fuente

Indicador de contexto		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Cantidad de personas retornadas anualmente	Registro anual de personas que retornan al país de origen	Dirección o Instituto Nacional de Migración de cada país
Porcentaje de personas que retornan con alguna habilidad o destreza que pueda ser sujeta de certificación de competencias	$\frac{\text{Personas con habilidades y destrezas}}{\text{Total de personas retornadas}} * 100$	Dirección o Instituto Nacional de Migración de cada país
Porcentaje de personas que retornan que poseen algún capital o recurso propio para iniciar una iniciativa productiva	$\frac{\text{Personas con algún capital o recurso}}{\text{Total de personas retornadas}} * 100$	Dirección o Instituto Nacional de Migración de cada país
Indicador de entrada		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Tasa de crecimiento del presupuesto asignada a apoyar procesos de reintegración económica	$\frac{\text{Presupuesto año 2} - \text{Presupuesto año 1}}{\text{Presupuesto año 1}}$	Ministerio o Secretaría de Hacienda o Finanzas Públicas Presupuesto de instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Porcentaje de personas funcionarias que acompañan los procesos de reintegración	$\frac{\text{Funcionarios que acompañan procesos}}{\text{Total de personas funcionarias Institución X}} * 100$	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Cantidad de días promedio que dura la aprobación de una solicitud de apoyo económico para un procesos de reintegración económico	Número de días promedio entre el día que se solicita un apoyo económico y el día en que se aprueba una solicitud	Registros de las instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Indicador de salida		
Indicador	Forma de cálculo	Fuente de la información
Porcentaje de respuestas positivas que se dan a las personas que solicitan apoyo para procesos de reinserción	$\frac{\text{Cantidad de solicitudes aprobadas}}{\text{Total de solicitudes recibidas}} * 100$	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Porcentaje de iniciativas de reintegración que no requieren de asistencia económica después de un año de trabajo	$\frac{\text{Cantidad de iniciativas autónomas año 2}}{\text{Total de iniciativas en ejecución año 2}} * 100$	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración

Porcentaje de iniciativas de de reintegración que son acompañadas por el sector privado	$\frac{\text{Iniciativas acompañadas por sector privado}}{\text{Total de iniciativas en ejecución}} * 100$	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Porcentaje de personas con habilidades y destrezas a quienes se les han certificado las competencias	$\frac{\text{Solicitudes aprobadas o certificadas}}{\text{Total de personas que solicitan certificación}} * 100$	Ministerio o Secretarías de Trabajo / Oficinas de Formación Técnica
Indicador de impacto		
Porcentaje de emprendimientos o iniciativas de reintegración que se consolidan después de un año de trabajo.	$\frac{\text{Emprendimientos consolidados año 2}}{\text{Total de emprendimientos funcionando año 2}} * 100$	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Cantidad de empleos que se generan por las iniciativas de reintegración económica-social	Cantidad de empleos anuales que generan las iniciativas de reintegración económica-social.	Instituciones vinculadas a los procesos de reintegración
Cantidad de redes de familias de personas en procesos de reintegración que existen y dan apoyo psicosocial.	Cantidad de redes de familias existentes y que dan apoyo psicosocial en los procesos de reintegración	Organizaciones /redes de familias de personas retornadas, organizaciones de la sociedad civil

Los indicadores anteriores son solo ejemplos, éstos pueden y deben variar de un país a otro.

Propuesta de estructura básica

Un esquema inicial para una política de reintegración puede tener la siguiente estructura de contenidos

Recuadro 9

Propuesta de estructura

Apartado	Contenidos
Introducción	Mandato existente para la elaboración de la política de reintegración. Justificaciones objetivas para elaborar una política de reintegración. Ruta seguida para la elaboración de la política. Aspiración a contar con una sociedad con mayor sentido de pertenencia
Análisis del contexto	Situación actual de los procesos de retorno: se incluye información cuantitativa, cualitativa (principales riesgos que incrementan la condición de vulnerabilidad de las personas que retornan), retos para esta población. Marco jurídico que ofrece los criterios de legalidad de la política. Marco conceptual que da claridad a la política. Marco institucional

Enfoques y principios	Enfoque de Derechos Humanos, género, igualdad y no discriminación, derecho al desarrollo. Principios orientadores para la Elaboración de Políticas de Reintegración.
Objetivos	Objetivos generales de la política. Objetivos específicos de la política.
Ejes estratégicos	Presentación de los ejes estratégicos, objetivos, estrategias y responsables por cada eje estratégico de la política.
Glosario de términos	Listado de términos y su definición utilizados en el documento de política de reintegración.
Anexos	Información relevante que complementa el cuerpo del documento de política.
Bibliografía	Referencias bibliográficas utilizadas para la elaboración del documento de política.

El esquema propuesto es solo una guía preliminar de la estructura que podría tener una política nacional de reintegración. Como una forma de ilustrar iniciativas de políticas migratorias que se refieran a procesos de reintegración, se presentan los casos de Nicaragua, Colombia, Ecuador y Bolivia. Asimismo, se presenta brevemente, la experiencia sobre retorno voluntario, asistido y procesos de reintegración, desarrollada por la Organización Internacional para las Migraciones en el Norte de África.

Algunas experiencias de procesos de reintegración

En esta sección se recuperan algunas experiencias de reintegración económica y social, llevadas a cabo en varios países. Como se verá enseguida, factores como el trabajo y coordinación entre distintos actores institucionales, la participación de las familias de las personas que retornan o un adecuado conocimiento del entorno en el que ocurren los procesos de retorno, son claves para lograr eficaces experiencias de reintegración.

La reintegración social y económica de migrantes vulnerables y víctimas de trata en Nicaragua⁸

La OIM Nicaragua implementó un Programa piloto en el departamento de Chinandega entre los años 2007 a 2009 que tenía como objetivo fortalecer las capacidades locales para la reintegración social y económica de las víctimas de trata de personas. Este proyecto logró reintegrar a un total de 200 personas y sus familias en sus comunidades de origen en diferentes iniciativas emprendedoras.

El proyecto tuvo como destinatarias a niños, niñas, adolescentes migrantes no acompañados, mujeres víctimas de violencia durante el proceso migratorio, así como hombres discapacitados por accidentes

8. Tomado de: *Sistematización de experiencias para la reintegración social y económica de migrantes vulnerables y víctimas de trata de personas*. OIM (2013)

durante el proceso migratorio y migrantes de la diversidad sexual. Las acciones se orientaron sobre tres ejes:

1. Facilitar la articulación de actores sociales gubernamentales y no gubernamentales para la intervención directa e integral para las víctimas de trata, a través de la: identificación, protección, atención integral (médica, psicológica, social, acompañamiento legal, acciones con la familia y la comunidad).
2. Fortalecer las capacidades locales a través de la sensibilización, información y capacitación sobre la trata de personas en los niveles institucional, comunitario y familiar.
3. Buscar alianzas estratégicas con diversos actores locales claves como alcaldías municipales, empresa privada local y la sociedad civil en la búsqueda de la sostenibilidad del programa y de alternativas económicas factibles para la reintegración económica y lograr el arraigo de las sobrevivientes de trata en sus comunidades de origen.

Tres lecciones aprendidas con la ejecución del proyecto fueron:

- Es fundamental potenciar las redes de apoyo, como redes de voluntariado social, de mujeres, juveniles, entre otras, para darle sostenibilidad al programa a través de acciones que otros actores sociales pueden ofrecer.
- Las actividades económicas y productivas para la reintegración de los y las beneficiarias del programa deben ser competitivas, acordes con las necesidades del mercado y con las cadenas productivas locales para realmente constituirse en una alternativa sostenible de generación de ingresos y no sólo en una alternativa económica de sobrevivencia.
- Los procesos de reintegración económica-laboral deben ser colectivos, mediante cooperativas u otro tipo de asociaciones, porque se potencia la solidaridad, la unidad y la organización; además se complementan habilidades y se fortalece el proceso.

La Política Migratoria y las Iniciativas de Reintegración en Colombia, Ecuador y Bolivia⁹

Con recursos aportados por la Comisión Europea, el Fondo Europeo para Retorno y la Generalitat de Catalunya, entre otros, se ejecutó el Proyecto: *“Uniendo esfuerzos para la reintegración entre las dos orillas”*. El objetivo de este proyecto fue: contribuir a la mejora del enfoque europeo de la migración de retorno a través del establecimiento de un sistema de apoyo complementario a los programas de retorno voluntario para inmigrantes en situación de extrema vulnerabilidad, con el fin de fomentar sus posibilidades de reintegración en los países de origen, garantizando en todo el proceso su dignidad y derechos, así como los de sus familiares en Colombia, Ecuador y Bolivia”.

Dos aspectos clave, para mejorar los procesos de reintegración de las personas al país de origen son: contar con acompañamiento multidisciplinar y la colaboración entre países de destino y origen.

El acompañamiento multidisciplinar permite que tras la recepción e información general a los posibles beneficiarios/as, se elabora un protocolo de derivación interna o externa dependiendo de los casos para prestar las ayudas consideradas necesarias. Aquellas personas que cumplieron con el

9. Tomado de: *Guía de buenas prácticas en materia de retorno y reintegración*. Unión Europea/ Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo/Gobierno de Catalunya (2011)

perfil requerido, tras la información general del proyecto, fueron enviadas a citas individuales con la persona encargada de valorar su situación de vulnerabilidad y se realizan entonces las atenciones y asistencias necesarias en cada caso, en función de las necesidades detectadas (alimentación, alojamiento, gastos médicos, pago de suministros, asistencia legal-psicológica).

Aquellas personas con perfil diferente al indicado en el proyecto, fueron referidas a otros servicios internos de las entidades o bien, con un efectivo trabajo en red, a otras entidades.

La precaución a la hora de informar sobre posibles ayudas en una y otra orilla es fundamental para no crear falsas expectativas y perjudicar la reintegración positiva.

Es importante señalar la colaboración permanente que se tuvo en el proyecto con la entidad socia en el país de origen para elaborar un informe pre-retorno. En él se incluyó la información ofrecida por la persona protagonista y la recabada por la entidad en el país de origen con una visita presencial a su entorno familiar y social, de forma que se completara con una información real y actualizada que ayuda, no solo al protagonista sino al equipo para diseñar su proceso de retorno. La utilidad de los informes pre-retorno se hizo evidente para que los socios sobre el terreno tuvieran una primera fotografía antes de trabajar con los beneficiarios. En algunos casos evitó problemas o inconvenientes para el protagonista una vez retornado. Además propició un acercamiento a las familias antes de su llegada y proporcionó confianza en el trabajo de la entidad sobre el terreno.

El retorno voluntario, asistido y los procesos de reintegración en el Norte de África¹⁰

La OIM llevó a cabo un estudio a partir de experiencias desarrolladas en Egipto, Libia, Marruecos y Túnez. La investigación, pudo identificar las fortalezas que se derivan de una adecuada participación de diversos actores: países de origen y destino, organizaciones de base, organizaciones de personas migrantes, agencias de Naciones Unidas y espacios multilaterales como la Unión Europea. Un aspecto clave que se resalta es la importancia de contar con los perfiles de las personas que retornan y se reintegran a sus países de origen. Esto permite la identificación de elementos críticos que afecten negativamente los procesos de reintegración, como también, permite la identificación de oportunidades que pueden aprovecharse.

Una buena práctica que se desarrolló, se llevó a cabo entre personas que se reintegraban a Túnez (el país de origen) procedentes de Suiza. El programa de reintegración en Túnez apoyó la implementación de microproyectos. Para ello, fue valiosa la colaboración entre funcionarios de ambos países quienes compartieron información sobre las características, habilidades y capacidades de las personas que se reintegraban. Este proceso tuvo mejores resultados cuando los Equipos de Trabajo, llevaron a cabo visitas de dos semanas para observar el funcionamiento de cada Equipo. Con ello, se pudo comprender mejor las necesidades y el trabajo de cada Equipo. Pero más importante aún, fue conocer mejor las necesidades de apoyo específicas que tenían las personas que se reintegraban para ofrecerles respuestas más eficaces.

10. Tomado de: *Assisted Voluntary Return and Reintegration Handbook for the North African Region*. IOM (2013).

Conclusiones

Por su complejidad, los procesos migratorios contemporáneos requieren no solo marcos comprensivos que atiendan a dichos rasgos, sino también de políticas migratorias que respondan eficazmente a estos rasgos complejos, a sus causas estructurales, a sus consecuencias y a cada una de las fases del ciclo migratorio.

Las demandas urgentes derivadas de los procesos migratorios en condiciones de vulnerabilidad, han requerido acciones inmediatas que han desplegado esfuerzos y recursos, tanto como la atención a las autoridades en la región. Ello ha dado lugar a que se haya dado menos atención a los procesos de retorno y reintegración de las personas migrantes a sus países de origen. Este manual para la elaboración de políticas públicas de reintegración quiere contribuir a volver la atención a estos dos momentos que también forman parte del ciclo migratorio.

La evidencia recogida de experiencias de reintegración llevadas a cabo en diversos países del mundo, muestra que un proceso de reintegración es eficaz cuando asume que éste es un proceso que integra al menos tres dimensiones: económica-laboral, social y psicosocial. Estas dimensiones son complementarias y no excluyentes, de alguna forma, se refuerzan mutuamente. Con ello debe entenderse que ningún esfuerzo por promover una real y efectiva reintegración será posible si se apuesta sólo, a una dimensión de las que han sido citadas.

Por otra parte, las experiencias de reintegración muestran que las políticas respectivas que incluyen a distintos actores públicos y a través de estrategias los vinculan en coordinaciones interinstitucionales pueden dar lugar a mejores resultados, a favorecer su sostenibilidad y lograr mejores impactos en las condiciones de vida de las poblaciones de interés. Pero ello, claramente no es solo una responsabilidad del Estado, involucra el quehacer del sector privado que también puede verse beneficiado de las capacidades y experiencia de la que son portadoras las personas migrantes.

Este Manual ha querido ofrecer una guía con orientaciones para la elaboración de políticas públicas de reintegración. Su pretensión no ha sido servir de recetario, sino simplemente ha planteado elementos que pueden servir de apoyo, a las personas funcionarias que están a cargo de tales procesos. En ese sentido, los contenidos que acá se han presentado, pueden ser enriquecidos, ampliados y aumentados a partir de la experiencia de cada persona que participe de este proceso. Es una tarea por hacer en una ruta que demanda creatividad, sensibilidad, compromiso y solidaridad.

Glosario

Emprendimiento

Actividad o grupo de actividades que emergen de la detección de oportunidad e identificación de necesidades y que se traducen en beneficios económicos y sociales. Fenómeno económico o social que emerge en el desarrollo de la actividad emprendedora.

Política de empleo

Es una visión y marco concertado y coherente que vincula todas las intervenciones en materia de empleo y a todas las partes interesadas en un país determinado (OIT, 2012, p. 15).

Política pública

De acuerdo a MIDEPLAN (2014) es curso o línea de acción definido para alcanzar algún fin que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un tema de interés público. Explicita la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos y financieros y se sustenta en mandatos o acuerdos nacionales o internacionales.

Política de retorno

Es aquella que es adoptada por los países de destino, que con plena observancia a los Derechos Humanos y a la legislación vigente, promueve de forma planificada los retornos voluntarios, los retornos voluntarios obligados y los retornos involuntarios hacia los países de origen. Toma en consideración las características de la población que retorna de forma que puedan desplegarse en el proceso de retorno las mejores estrategias que favorezcan la reintegración a los países de origen. Las políticas de retorno se complementan con las políticas de reintegración en los países de origen.

Política de reintegración

Es aquella que a través de un conjunto de acciones planificadas, coordinadas con distintas instancias nacionales, en apego a los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, a la legislación vigente en el país, a las metas y objetivos de desarrollo que han establecido, promueven la reintegración social, económica, psicosocial, cultural de las personas migrantes. Visto desde esta perspectiva, las acciones que favorezcan la reintegración, no son un apéndice de otras políticas, dado que deben estar alineadas a otras acciones que se desplieguen dentro de las políticas sociales. La política pública de reintegración contribuye asimismo a afianzar el sentido de pertenencia de las personas, a brindar seguridad y protección, fortaleciendo la autoestima de quienes se reintegran al país.

Reintegración

La Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) ha definido la reintegración como la re-incorporación de una persona a un grupo o un proceso, por ejemplo, la de una persona migrante en su comunidad de origen o residencia habitual. Es también un proceso que permite a la persona retornada participar de nuevo en la vida social, cultural, económica y política de su comunidad.

Reintegración económica

Es el conjunto de acciones en las que se acompaña, asiste y habilita a la persona migrante para que pueda por sí misma y con autonomía generar los medios materiales que le permitan a ésta y a su familia, llevar una vida digna al volver en su país de origen. Es a la vez un proceso en el que se fortalecen sus capacidades y su autoestima.

Reintegración social

Es el proceso que permite y habilita la reintegración o reincorporación en las dinámicas sociales del país de origen de las personas migrantes al tiempo que se refuerza en éstas personas, el sentido de pertenencia y arraigo.

Reintegración psicosocial

Es el conjunto de apoyos que favorecen la reintegración o reincorporación de las personas migrantes en sus familias y en su comunidad de origen, procurando un equilibrio de vida que le permita superar las rupturas, los traumas, temores o ansiedades consecuencia de la experiencia migratoria en su conjunto.

Retorno

Dentro del ciclo migratorio el retorno se refiere a la etapa a través del cual, la persona migrante regresa al país de origen. El retorno puede ser: voluntario sin obligación, cuando los inmigrantes deciden en cualquier momento durante su estancia volver a su país de origen por voluntad propia y por su cuenta; voluntario obligado, cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo, o no pueden permanecer y eligen volver por su propia voluntad e, involuntarios, como resultado de la orden de deportación dictada por las autoridades del Estado de destino.

Anexo

Propuesta metodológica para el proceso de capacitación

La propuesta metodológica para el proceso de capacitación sugiere tomar en consideración tres orientaciones básicas que pueden facilitar de elaboración de las Políticas de Reintegración¹¹

- Promover un espacio participativo: las personas participantes aportan en la gestión de conocimiento y en la construcción colectiva de la propuesta de política.
- Partir de las experiencias: cada persona participante, posee un acervo de conocimientos y experiencias que son vitales dentro de un proceso colectivo.
- Facilitar la generación de propuestas de acción: desde la experiencia, se transforma la realidad social y las prácticas institucionales. Desde el conocimiento y las propuestas de acción se construye la política.

La estrategia metodológica contempla tres fases sucesivas y complementarias:

a. Un taller presencial por país. Este taller tendrá una duración de dos días de trabajo.

Objetivo: Presentar los fundamentos teóricos, metodológicos y prácticos para la elaboración de políticas de reintegración.

El taller presencial: abordará cinco contenidos específicos: fundamentos teóricos y prácticos de la elaboración de políticas públicas; dimensiones y características de los procesos de reintegración; contexto de los procesos de reintegración; objetivos propios de la política; indicadores y metas.

b. Seguimiento a través de dos sesiones virtuales por país

Objetivo: Monitorear y retroalimentar el trabajo de diseño de la política de reintegración de cada país.

c. Un taller regional para poner en común el trabajo realizado al interior de cada país

Objetivo: Poner en común en un taller regional, los avances nacionales de diseño de políticas de reintegración.

Taller nacional

Los talleres nacionales permitirán construir el marco general de la política. Los ejes estratégicos y las acciones que se incluirán en la política, deberán ser elaborados por las personas participantes en el taller nacional en un trabajo posterior. Las sesiones virtuales de acompañamiento, permitirán dar seguimiento y monitorear los avances nacionales.

El taller nacional tendrá las siguientes temáticas, objetivos y estrategias de aprendizaje:

11. Se retoman algunas orientaciones metodológicas contenidas en: OIM (2012). *Curso introductorio sobre protección de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad. Manual para el facilitador. Tomo I.* OIM San José, pp.16-17.

Día 1		
Temática	Objetivos	Estrategia de aprendizaje
Aspectos teóricos y prácticos para la elaboración de políticas públicas	Presentar los fundamentos teóricos de las políticas públicas.	Se realizará una presentación que enfatizará en los fundamentos teóricos para la elaboración de políticas públicas. Se promoverá que la participación de las personas asistentes derive en propuestas de acción que se integren en la política.
Dimensiones y características de la reintegración	Describir de acuerdo a la literatura existente y a experiencias concretas las dimensiones y características de la reintegración.	Se hará una síntesis de las dimensiones y características de la reintegración, proporcionando ejemplos específicos que permitan una adecuada comprensión de los contenidos en las personas participantes.
Análisis del contexto de los procesos de retorno	Construir de forma participativa el análisis de contexto nacional que servirá de referencia a la política de reintegración.	Utilizando la metodología de árbol de problemas se hará una identificación de los principales aspectos críticos y de los problemas centrales de los procesos de reintegración. Se hará énfasis en las causas y consecuencias de estos problemas. Se identificará el marco institucional vinculado a los procesos de reintegración. Se elaborará un mapa de actores clave.

Día 2		
Temática	Objetivos	Estrategia de aprendizaje
Identificando objetivos estratégicos, programáticos y operativos	Identificar en cada nivel los objetivos estratégicos, programáticos y operativos de la política de reintegración	Tomando como base el análisis de contexto, se elaborarán de forma participativa, los objetivos estratégicos, programáticos y operativos. Se utilizará una metodología de trabajo en grupos.
Estableciendo indicadores y metas	Establecer los indicadores y metas específicas para cada política nacional de reintegración	A partir de la identificación de los objetivos y utilizando una matriz, se establecerán indicadores y metas de la política de reintegración. Se utilizará una metodología de trabajo en grupos.

Taller Regional

Los objetivos y estrategias de aprendizaje se definirán de acuerdo a los recursos disponibles para realizarlo.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social: Inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, de Chile.

González Ferrer, Amparo (2013). *Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa*. pp. 53-88.

Disponible en hiperlink: http://digital.csic.es/bitstream/10261/93169/1/53-90%20Manual_Propuestas%20Vincular%20Políticas%20Migración%20y%20Empleo_53_90.pdf

Koser Khalid y Kuschminder Katie (2015). *“Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants”*. OIM. Geneva.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (2014). *Guía para la elaboración de propuestas de políticas públicas*. Versión en actualmente en revisión. MIDEPLAN. San José, Costa Rica.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República de Ecuador (2014). *Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Quito, Ecuador. Disponible en hiperlink: "http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/Agenda_Nacional_Movilidad_Humana.pdf

International Organization for Migration (2015). *Reintegración, enfoques eficaces*. OIM. Geneva.

_____ (2015). *Ideas on How to Facilitate Departure, Return and Reintegration Assistance*. OIM. Geneva.

Organización Internacional para las Migraciones (2013). *Manual para la reintegración social y económica de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad*. OIM. Managua, Nicaragua.

Organización Internacional para las Migraciones (sf). *Migración de retorno*.

Disponible en hiperlink: http://www.crmsv.org/documentos/iom_emm_es/v3/v3s09_cm.pdf

IOM (2013). *Focus on migration. Administrative detention in The Netherlands*. IOM. Number 2, 19th Edition Summer 2013.

Ortegón Quiñonez, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andres Bello. Bogotá, Colombia.

Rivera Sánchez Liliana (2013). *Migración de retorno y experiencias de reinserción en la Zona Metropolitana de la ciudad de México*. En Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana. Brasilia. Año XXI. No. 41, pp. 55-76. Julio-diciembre 2013. Disponible en: hiperlink "<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/04.pdf>

Valverde, José Manuel (2012). *Propuesta metodológica para la elaboración de una política migratoria integral para Costa Rica*. Documento de trabajo. Mimeo.

