

Principios Orientadores

para la Elaboración de

Políticas Migratorias sobre Integración, Retorno y Reintegración

de la Conferencia Regional sobre Migración



Principios Orientadores

para la Elaboración de

Políticas Migratorias sobre Integración, Retorno y Reintegración

de la Conferencia Regional sobre Migración¹

1. Este documento fue elaborado a partir de los resultados del Taller “Integración, Retorno y Reintegración de Migrantes”, (Setiembre, 2013), en San José, Costa Rica por la Conferencia Regional sobre Migraciones. Para su elaboración se contó con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para la Migraciones. Este documento fue aprobado por la Conferencia Regional sobre Migraciones en su XIX Reunión Viceministerial, celebrada en Managua, Nicaragua, el 26 y 27 de junio del 2014.

Este documento ha sido publicado gracias a la colaboración del Gobierno de Estados Unidos a través del proyecto regional OIM "Fortaleciendo las capacidades de protección y asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad".

CONTENIDO

Prólogo.....	5
Introducción.....	9
Consideraciones Generales	13
A. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Integración	15
B. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Retorno	16
C. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Reintegración	17



PRÓLOGO

La integración, retorno y reintegración de una persona migrante son dos opciones dentro de su proceso migratorio que se deben atender con la misma seriedad e importancia. Una persona migrante, en su búsqueda de una nueva vida, puede tener éxito y llegar al país de destino al cual deseaba emigrar, pero también puede ver truncado el sueño y ser identificado por alguna autoridad migratoria durante su camino y ser retornado a su país de origen.

Los procesos de integración suponen que el país de destino debe contar –y aplicar, de ser posible- medidas inmediatas y subsecuentes que permitan una adecuada integración de la persona migrante dentro el contexto social, económico y cultural de ese país.

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, siempre bajo un enfoque de derechos humanos. Asimismo, implica una seria responsabilidad para el país de origen, dado que se deben 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.

Al estar la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) enmarcada en una región caracterizada por uno de los mayores flujos de movilidad humana a nivel mundial, incluyendo países de tránsito, destino y retorno, inmediatamente resulta prioritario establecer un diálogo y coordinación que aborde estos tres temas de manera específica, enfocándose a mejorar las políticas públicas en materia migratoria y la gestión de estos flujos migratorios.

Es así que, dentro de la agenda de la CRM se han venido abordando estos tres temas como parte de los tres ejes del Plan de Acción de la Conferencia: Derechos Humanos, Políticas y Gestión Migratoria, y Migración y Desarrollo. Sin embargo, a pesar de que forman parte de las discusiones y el diálogo prácticamente desde la creación de la CRM en 1996, tanto su abordaje como las acciones resultantes de los acuerdos emanados, habían resultado insuficientes para poder hablar de un enfoque regional.

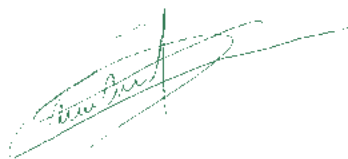
Es entonces que, gracias al auspicio de los Gobiernos de Costa Rica y Canadá, y con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, se celebraron dos actividades para abordar los tres temas desde una visión regional integral, con el objetivo de elaborar recomendaciones que pudieran ser aprobadas, y en su momento utilizadas, por los Países Miembros de la CRM. Dichas actividades fueron el *Seminario Regional sobre Políticas de Integración de Personas Inmigrantes, Refugiados y Migrantes Retornados* (Febrero, 2012) y el *Taller Regional sobre Políticas, Prácticas y Recomendaciones para el Retorno, Reintegración e Integración de Personas Migrantes* (Julio, 2013).

En ambos eventos, donde participaron funcionarios y funcionarias de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de las Direcciones de Migración de los Países Miembros de la CRM, así como representantes de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, OIM y ACNUR, el grupo compartió buenas prácticas e identificó las brechas y los desafíos que los países enfrentan para poder brindar una adecuada atención y protección a las personas migrantes durante estos tres procesos.

El resultado de estas actividades permitió generar conclusiones y recomendaciones de principios para que los Países Miembros de la CRM puedan formular y/o fortalecer sus políticas y programas nacionales relacionados con la atención y protección de las personas migrantes durante los procesos de integración, retorno y reintegración.

Estos diálogos resultaron en la creación de este documento, el cual es una guía de orientación –como su nombre lo indica *“Principios Orientadores Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas Publicas sobre Integración, Retorno y Reintegración de la CRM”* para que los Países Miembros la puedan utilizar, según corresponda, conforme a su legislación y políticas nacionales, según lo decidido por los Viceministros, Viceministras y Jefes de Delegación de la CRM durante la XIX Reunión Viceministerial, celebrada en Managua, Nicaragua, el 26 y 27 de junio del 2014.

Siendo así, esperamos sinceramente que estos lineamientos sirvan a los objetivos y responsabilidades de cada lector y lectora y de cada institución que tenga a bien considerar estos principios orientadores para el beneficio de las personas migrantes.



Oliver Bush Espinosa

Coordinador de la Secretaría Técnica de la CRM

Introducción

La región geográfica que cubre la Conferencia Regional sobre Migración se ha caracterizado por tener una alta movilidad humana. La región incluye países de origen, tránsito, destino y retorno. Así, la integración de migrantes, el retorno y la reintegración de personas retornadas, vistos como tres procesos con características diferenciadas y autónomas dentro de la experiencia migratoria, demandan necesariamente abordajes específicos dentro de las políticas y la gestión de estos flujos migratorios.

Según la Organización Internacional para las Migraciones, la integración se concibe como el proceso por el cual los inmigrantes, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad. Los requisitos particulares exigidos para su aceptación por una sociedad varían de un país a otro. La responsabilidad de la integración recae no solamente en los inmigrantes sino también en el gobierno receptor, las instituciones, las comunidades y los empleadores. El país de origen también tiene la responsabilidad de facilitar la obtención de la documentación que se requiere para regularizarse en los países de acogida.

Así, el reto compartido entre el migrante, el gobierno y la sociedad en el país de destino es convertir a la persona migrante en participante activo de la vida económica, social y cultural, conservando la identidad. Es un proceso dinámico en el cual las personas reconstruyen su proyecto de vida en un nuevo país. De este modo, se alcanza gradualmente la autosuficiencia y el goce pleno de sus derechos, tales como: la no discriminación, el acceso justo al trabajo, a la justicia, a la educación, a los espacios comunitarios, a la documentación adecuada, a los servicios de

salud y a otros servicios básicos. Al obtener estos derechos, adquieren también los deberes que le son propios a todos y todas las ciudadanos para el desarrollo del país receptor.

En este sentido, la integración implica una relación dinámica entre los migrantes y la sociedad de recepción, que debe permitir que la vida cotidiana esté libre de situaciones de abuso y discriminación. En este proceso de adaptación, las personas que vienen de otro país no deben ser forzadas a dejar atrás su pasado y su cultura para adoptar la cultura del país receptor.

Cuando las condiciones en el país de destino no son favorables o las políticas de migración no permiten la entrada o estadía de las personas migrantes, frecuentemente se da el retorno. En el primer caso se puede dar un retorno voluntario, en el segundo caso los países de destino podrían ejecutar un retorno forzado fundado en una decisión administrativa o judicial.

Aunque la migración de retorno ha existido siempre, en los últimos años, ha aumentado considerablemente en la región hasta llegar a un promedio de 500,000 retornos anuales hacia Centroamérica.

Antes de la recién pasada crisis financiera, poco se había debatido sobre el tema del retorno voluntario y sus efectos en las comunidades de recepción o en las mismas personas retornadas y sus familias. Después de la crisis poco se ha explorado sobre sus efectos y pocos países han considerado contar con políticas consolidadas de retorno y reintegración de sus nacionales.

El retorno supone un próximo proceso: la reintegración. Esta es concebida 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 habitual². Es también un proceso que permite a la persona retornada participar de nuevo en la vida social, cultural, económica y política de su comunidad.

Los retornos voluntarios asistidos y la asistencia en la reintegración implican ayuda de carácter logístico, financiero o material por parte de los Estados. Se ha comprobado que un retorno voluntario asistido facilita la reintegración social, familiar y comunal de la persona retornada. Generalmente es el país que envía el que asume los costos del retorno, y en algunos casos, también los costos de reintegración.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimula a que la asistencia a retornados facilite el acceso y uso de los servicios sociales existentes en los países de origen. Resulta sumamente importante la inversión de los Estados de origen, en las prácticas de reintegración, para la sostenibilidad del retorno y la promoción del arraigo. Para brindar apoyo en la reintegración no es necesario destinar fondos independientes, se puede capitalizar sobre los recursos existentes tales como programas de capacitación vocacional, bolsas de empleo, facilidades para compra de vivienda, accesibilidad a créditos, entre muchos otros.

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), consideró adecuado reflexionar sobre temas tan trascendentes para el análisis y la gobernanza de las migraciones como lo son la integración, el retorno y la reintegración. Para ello se llevó a cabo un taller re-

2. Glosario Sobre Migración, OIM, 2006

gional en Costa Rica que permitió deliberar sobre la experiencia de los países miembros de la CRM, compartir buenas prácticas, y expectativas y llegar a conclusiones y recomendaciones de principios a tomar en cuenta en el diseño de políticas públicas nacionales sobre integración, retorno y reintegración³.

Los principios que resultaron de estos dos talleres han sido compilados en este documento, el cual pretende servir como guía para que los países miembros de la CRM diseñen o readequen sus políticas públicas nacionales relacionadas a los temas de integración, retorno y reintegración.

3. Organizado por la CRM, este taller contó con el auspicio de los gobiernos de Costa Rica y Canadá y la asistencia técnica y financiera de OIM y Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Consideraciones Generales

1. A pesar de que la migración de retorno es un fenómeno de larga data, es aún un área relativamente poco explorada a nivel regional. La migración de retorno tiene efectos directos en la capacidad de “absorción” en el mercado laboral y estabilización socio-económica del país de retorno, así como en las personas retornadas y sus familias.
2. La migración es un proceso, del cual el retorno, la reintegración y la integración de migrantes son sólo algunas de sus partes y no necesariamente su culminación o conclusión.
3. Como parte del ciclo migratorio, el retorno, la reintegración y la integración deben ser analizados y abordados a partir de las mismas premisas a partir de las cuales se debe abordar el fenómeno migratorio en sí: es decir, desde un enfoque integral que reconozca y atienda todas sus dimensiones y repercusiones.
4. La sostenibilidad de los retornos es de interés y de beneficio para la persona retornada, para su comunidad y para los países que la reciben y que la envían. La persona retornada se beneficia a través de una adecuada reintegración que incluya su incorporación en el mercado laboral, su inserción familiar, social y cultural que promueva su arraigo. Los países que reciben al retornado se pueden beneficiar con las nuevas habilidades adquiridas fuera y que fomentan un mayor nivel productivo. Los países que envían pueden ver una reducción en sus costos de detención administrativa y abrir canales diplomáticos con los países de origen.

5. El objetivo de la asistencia en la reintegración es propiciar las condiciones para que el migrante retornado acceda en paridad con las personas que han permanecido en su comunidad, a los recursos y servicios existentes.
6. La evidencia nos señala que los retornos voluntarios asistidos tienen más posibilidad de ser sostenibles que los retornos forzados porque la consejería y el apoyo logístico permiten a la persona una mejor preparación para su retorno y su reintegración.
7. En el caso centroamericano, el apoyo psicosocial en pre-partida y post-llegada es fundamental para reducir el impacto del estigma y la discriminación asociada a las redes de delincuencia juvenil y por tanto facilita la reinserción social de los jóvenes retornados.

El abordaje de los retos que presenta la gestión migratoria conlleva a la responsabilidad compartida entre países de origen, tránsito, retorno y destino. En el ejercicio de la gobernanza migratoria, para que el retorno, la reintegración y la integración sean sostenibles es necesario una coordinación aún más estrecha que defina claramente los roles y responsabilidades entre el país que envía y el país que recibe.

8. 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. En su aspecto más fundamental, las políticas de integración y

reintegración son políticas de derechos humanos, que incluyen acceso a servicios públicos básicos y por tanto convocan a los sectores de vivienda, salud, trabajo y educación de los gobiernos, así como a los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector privado.

A. Principios Orientadores para Elaboración de Políticas de Integración

A.1. Acceso a documentación idónea, que permita a las personas migrantes su ingreso a bienes y servicios que proveen los Estados de acogida, dentro del marco jurídico vigente.

A.2. Intercambio de información y sensibilización, que permeen los diferentes sectores de la población e instituciones de carácter público y privado, que tengan como objetivo difundir los derechos de las personas migrantes y refugiadas, para promover su acogida.

A.3. Disseminación de información a refugiados y personas migrantes sobre los derechos y obligaciones que tienen en el país receptor, con el objetivo de favorecer proyectos de integración a corto, mediano y largo plazo.

A.4. Participación activa de las personas migrantes y refugiadas en la formulación de acciones que favorezcan su integración.

B. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Retorno

B.1. Promoción y coordinación de acciones para el retorno de migrantes nacionales, a través de incentivos y oportunidades sostenibles.

B.2. La gestión de los flujos de retorno está enmarcado en la normativa jurídica de cada país, respetando la soberanía nacional.

B.3. La sostenibilidad del proceso de retorno de conacionales y de extranjeros inicia desde el país que envía hasta el país que recibe a través de la incorporación de la persona al desarrollo social, psicológico, económico y cultural a su país.

B.4. Los procesos de retorno que se lleven a cabo tendrán que ser en observancia a las garantías fundamentales de derechos humanos.

B.5. Promoción de programas y políticas de retorno voluntario asistido como buena práctica existente que beneficia a los migrantes.

B.6. La coordinación internacional e inter-institucional entre y en los países involucrados en los procesos de retorno es de vital importancia para la sostenibilidad de los retornos.

B.7. Los procesos de retorno de grupos en situación de vulnerabilidad deben trabajarse bajo principios

distintos enfocados en la restitución de sus derechos y el desarrollo de sus proyectos de vida.

B.8. Para casos de víctimas de trata se deben buscar alternativas al retorno cuando así se amerita y garantizar en la medida de lo posible el derecho a la no devolución

C. Principios Orientadores para la Elaboración de Políticas de Reintegración

C.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.

C.2. La recepción de nacionales retornados debe darse con enfoque de derechos humanos hacia la promoción del arraigo.

C.3. La adecuada recepción es el primer paso hacia una reintegración sostenible.

C.4. La documentación inmediata de la persona retornada es clave para acceder a servicios públicos básicos.

C.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 debe estar presentes en una re-integración sostenible.

C.6. La reintegración económica, como primer elemento en esta ecuación, requiere capitalizar sobre la experiencia laboral o educativa obtenida en país de recepción. El sector privado, a través de la responsabilidad social corporativa, puede resultar de utilidad en los intentos de reintegración económica.

C.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.

C.8. La reintegración psicosocial implica restablecer 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.

C.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.

C.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 adolescentes, migrantes retornados en condiciones de salud precaria o aquellos que hayan sido víctimas de delitos.

C.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 sistema de monitoreo se constituyen en parte integral de las políticas de reintegración para focalizar casos de seguimiento y vincular datos estadísticos.

C.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 individualiza, abordando las necesidades específicas y tomando en cuenta los recursos individuales disponibles.

C.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.

C.14. Las políticas nacionales deben traducirse a políticas locales a través de las instituciones del Estados y/o líderes comunitarios.

C.15. La criminalización y estigma de los procesos de retorno deben prevenirse a través de campañas de sensibilización.

C.16. En la medida de las posibilidades la asistencia en la reintegración debe vincularse con las iniciativas de desarrollo local.

