



MÓDULO  
.....

# LA ASISTENCIA PARA LA REINTEGRACIÓN A NIVEL ESTRUCTURAL

# 4

## Ideas principales

- La incorporación de las cuestiones relativas a la reintegración en las políticas y estrategias sectoriales y de desarrollo de los niveles nacional y local puede proporcionar un apoyo institucional más amplio para los procesos de reintegración y establecer sinergias con otros sectores.
- El fortalecimiento de las capacidades y los sistemas a nivel estructural fomenta una mayor apropiación, sostenibilidad y repercusión de los programas de reintegración en los niveles individual y comunitario.
- Para aumentar la eficacia de las iniciativas de reintegración, es necesario colaborar y coordinarse con los agentes pertinentes. Esta coordinación debe fomentar estratégicamente la participación de todos los agentes interesados en el país de acogida y el país de origen.
- El establecimiento de sistemas de cooperación internacional claros y coherentes ayuda a todos los agentes a comprender su papel. Además, facilita la normalización de los procesos y procedimientos en beneficio de las personas que retornan, sus comunidades y sus países de origen.



Formuladores  
de políticas



Gestores y  
desarrolladores  
de proyectos



Gestores de casos  
y otros miembros  
del personal



Proveedores  
de servicios



Gobierno  
local



Gobierno  
nacional



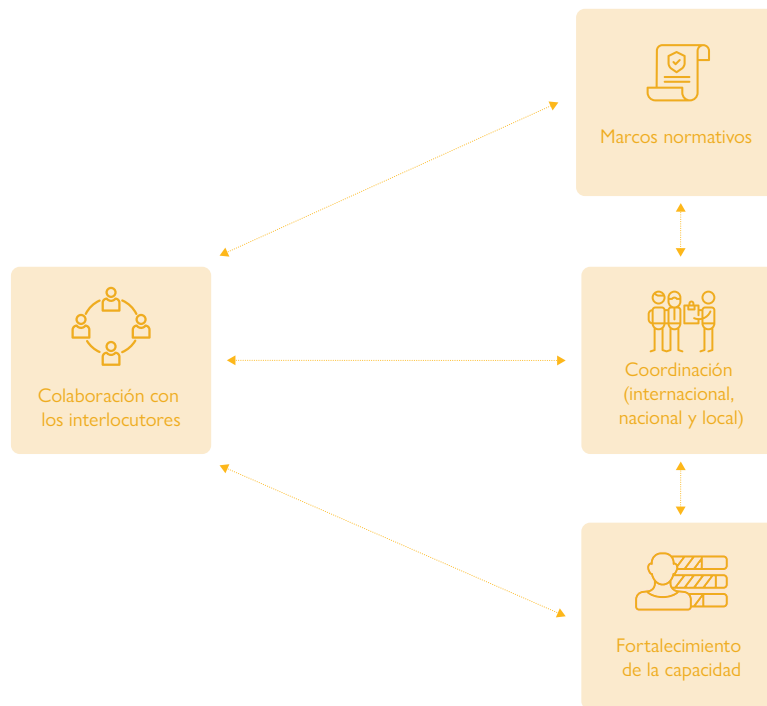
Asociados en la  
implementación



Donantes



## ASISTENCIA PARA LA REINTEGRACIÓN A NIVEL ESTRUCTURAL



- Gestores y desarrolladores de programas
- Gobierno nacional (de acogida y de origen)
- Gobierno local (de acogida y de origen)
- Proveedores de servicios (nacionales)
- Asociados locales
- Donantes

## INTRODUCCIÓN

La asistencia para la reintegración a nivel estructural tiene por objeto crear las condiciones generales políticas, institucionales, económicas y sociales necesarias para que los programas de reintegración sean sostenibles. El refuerzo de la reintegración a nivel estructural requiere la participación y el fomento de la capacidad de los principales interlocutores, el fortalecimiento o la creación de mecanismos de coordinación, el establecimiento de sistemas adecuados de cooperación internacional y la incorporación de las cuestiones relativas a la reintegración en las políticas y estrategias locales y nacionales pertinentes. A fin de establecer las condiciones generales necesarias para que la reintegración sea sostenible, el apoyo estructural debe iniciarse con la puesta en marcha de los programas de asistencia para la reintegración, y se debe continuar prestando atención a los aspectos estructurales mientras dure la asistencia. Es particularmente importante prestar atención a las condiciones políticas, institucionales, económicas y sociales generales que fomentan una reintegración sostenible cuando los países registran un gran número de retornos.

Los factores estructurales que influyen en la reintegración están relacionados con las condiciones políticas, económicas y sociales de carácter local, nacional e internacional. Estos factores determinan el modo en que se deben elaborar las estrategias de reintegración sostenible y el tipo de asociaciones que se deben movilizar para prestar apoyo a las personas que retornan y sus comunidades. La existencia de mecanismos de coordinación eficaces y de políticas y estrategias orientadas a las personas que retornan, así como la capacidad y la participación de los agentes pertinentes en los países de origen y acogida, son todas condiciones que influyen en la capacidad de una persona que retorna de reintegrarse satisfactoriamente.

La cantidad y el alcance de las intervenciones estructurales de un programa de reintegración dependen de las capacidades existentes en el país de origen y las necesidades de las personas que retornan y sus comunidades. Cuando los retornos o las necesidades de las personas que retornan son limitados o cuando existen servicios sociales consolidados, las intervenciones estructurales pueden centrarse en la realización de derivaciones a estructuras existentes.

Sin embargo, en los países de origen en que las capacidades e infraestructuras no son suficientes para ofrecer a las personas que retornan y la población local el nivel de servicios necesario para una reintegración sostenible, quizás sea preciso prestar apoyo normativo, técnico y material (a instituciones públicas, al sector privado y a la sociedad civil). La capacidad estructural existente y las necesidades de las personas que retornan y sus comunidades pueden determinarse durante las evaluaciones iniciales del contexto, la persona y la comunidad (*consulte las secciones 1.4.2, 2.2 y 3.2*).

Este módulo proporciona orientación para fortalecer los sistemas locales, nacionales e internacionales de cooperación, gobernanza, coordinación y provisión de servicios que fundamentan la prestación de asistencia para la reintegración. Abarca la colaboración estratégica, el fortalecimiento de la capacidad y la asunción de responsabilidades de los agentes pertinentes; la elaboración y el fortalecimiento de los marcos de coordinación; el establecimiento o la identificación de modelos eficaces de cooperación internacional; y el fortalecimiento de los marcos y estrategias normativos para favorecer una reintegración sostenible.

## 4.1 Colaboración, fortalecimiento de la capacidad y asunción de responsabilidades de los interlocutores

El hecho de trabajar en estrecha colaboración con agentes y organizaciones fundamentales en todos los niveles contribuye a la sostenibilidad de los programas de reintegración y también refuerza la apropiación nacional y local de las iniciativas de reintegración. La participación estratégica de los interlocutores y el desarrollo de sus capacidades mejora la eficacia de las actividades y promueve la continuidad de las intervenciones en materia de reintegración más allá de la implementación del programa. La existencia de mecanismos de coordinación sólidos en los planos internacional, nacional y local también es fundamental para una reintegración sostenible. Las intervenciones estructurales, que deben comenzar con la planificación y continuar a lo largo de la fase de implementación, deben tenerse en cuenta en todos los programas de reintegración.

A fin de fortalecer las capacidades locales y nacionales de reintegración sostenible, las iniciativas estructurales deben reflejar las necesidades y prioridades señaladas por el gobierno y la sociedad civil en los países de origen. Este tipo de intervenciones pueden consistir en:

- Fomentar y fortalecer las capacidades locales y nacionales para prestar servicios relacionados con la reintegración a través de apoyo técnico e institucional;
- Reforzar el cumplimiento de los derechos de las personas que retornan y la población no migrante en la misma medida a través de servicios de calidad en ámbitos esenciales como la educación y la formación, la salud y el bienestar, el apoyo psicosocial, el empleo y la vivienda;
- Aumentar la sostenibilidad de las intervenciones de reintegración promoviendo la asunción de responsabilidades entre las autoridades locales y nacionales y otros interlocutores en los países de origen; y
- Fortalecer los marcos normativos para promover una migración bien gestionada (*consulte la sección 4.3*).

Teniendo en cuenta estas prioridades, es importante colaborar con los interlocutores pertinentes a través de un enfoque de colaboración específico que permita elaborar estrategias conjuntas para satisfacer las necesidades de reintegración en los niveles individual, comunitario y estructural.

El presente capítulo ofrece una descripción general de la labor fundamental que se realiza con los interlocutores de los programas de reintegración.

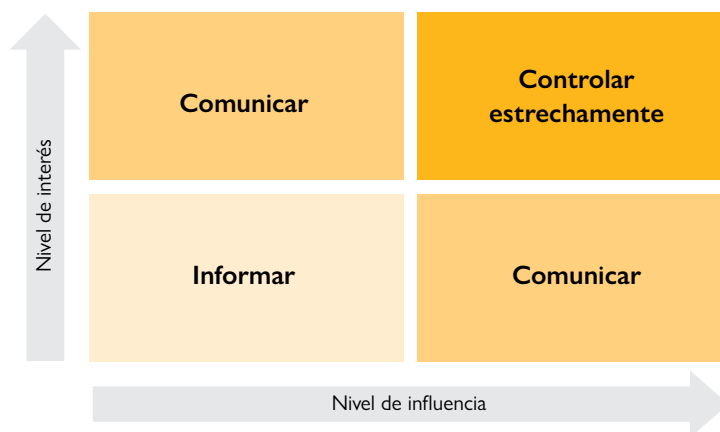
- 4.1.1 Colaboración con los interlocutores
- 4.1.2 Creación y fortalecimiento de la capacidad
- 4.1.3 Establecimiento de mecanismos de coordinación

### 4.1.1. Colaboración con los interlocutores

Atendiendo a la información sobre los interlocutores recopilada durante la fase de diseño (*sección 1.4.2*) y basándose en los objetivos estratégicos del programa de reintegración y en la selección de los interlocutores pertinentes, la principal organización encargada de la reintegración debe definir una estrategia de colaboración y comunicación con cada grupo de interlocutores. Las estrategias de colaboración consisten en explicaciones sobre cómo establecer contacto con un interlocutor y cómo gestionar las relaciones que se establecen con él a lo largo del tiempo. Las estrategias deben adaptarse al perfil específico de los interlocutores y al papel que esos interlocutores tienen previsto desempeñar en el programa. En particular, es fundamental colaborar con las autoridades locales en una fase temprana del programa, habida cuenta de su profundo conocimiento de los servicios locales y su vínculo directo con las personas que retornan y sus comunidades.

Las estrategias de colaboración pueden clasificarse en las siguientes tres categorías, dependiendo del nivel de interés del interlocutor en el programa de reintegración y su influencia en el proceso de reintegración.

**Figura 4.1: Modelo gradual de colaboración<sup>32</sup>**



- **Informar** (prioridad baja): A los interlocutores con un bajo nivel de influencia y escaso interés en la implementación del programa de reintegración, que tal vez solo estén interesados en obtener información sobre el día a día, la principal organización encargada de la reintegración solo debe proporcionar información periódica sobre sus objetivos y actividades, por ejemplo, a través de campañas de concienciación, publicaciones o informes.
- **Comunicar** (prioridad media): Con los interlocutores que presentan un alto nivel de influencia o interés en el programa, la principal organización encargada de la reintegración debe establecer una comunicación bidireccional para ayudarlos a valorar la colaboración establecida. Se debe velar por que participen específicamente en las actividades de reintegración. La comunicación puede lograrse a través de la coordinación (con asociados que puedan proporcionar determinados servicios de reintegración) o mediante invitaciones a participar en reuniones de planificación (sobre actividades comunitarias, por ejemplo) o acceso prioritario a información sobre el programa de reintegración.
- **Controlar estrechamente** (prioridad alta): Para los interlocutores que pueden influir considerablemente en el proceso de reintegración y están muy interesados en colaborar con la principal organización encargada de la reintegración, se debe desarrollar un enfoque de colaboración específico. El enfoque

<sup>32</sup> Texto adaptado de G. de la Mata, "Do you know your stakeholders? Tool to undertake a Stakeholder analysis" (2014).

puede adoptar la forma de un memorando de entendimiento, un proyecto conjunto de desarrollo local con una municipalidad, una asociación público-privada con agentes privados pertinentes, un acuerdo de investigación con una universidad local o reuniones periódicas para armonizar los procesos e identificar sinergias.

Al elaborar planes de colaboración con interlocutores, es importante anticipar su opinión respecto del programa de reintegración.

A continuación, se ofrece una descripción general de las diferentes categorías de interlocutores y sus posibles funciones.

**Cuadro 4.1: Categoría, pertinencia y función de los interlocutores<sup>33</sup>**

Interlocutor	Pertinencia	Posibles funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Autoridades nacionales</li> <li>→ Ministerios</li> <li>→ Organismos gubernamentales</li> </ul>	<p>Las autoridades nacionales son interlocutores primarios porque elaboran las políticas e iniciativas nacionales en las que se enmarcan los programas locales. Son fundamentales para establecer relaciones internacionales con países de acogida, gobiernos asociados y organizaciones internacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar el marco legislativo nacional;</li> <li>• Planificar e implementar políticas y proyectos nacionales;</li> <li>• Establecer, gestionar y coordinar instituciones y servicios nacionales para la gestión del retorno y la reintegración;</li> <li>• Respalda iniciativas;</li> <li>• Enlazar con asociados internacionales y locales;</li> <li>• Gestionar los fondos públicos a nivel nacional y proporcionar la financiación y orientación necesarias a otros agentes;</li> <li>• Proporcionar plataformas de coordinación entre múltiples interlocutores;</li> <li>• Delegar la prestación de servicios, incluso a organizaciones internacionales;</li> <li>• Forjar relaciones internacionales con organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros.</li> </ul>

<sup>33</sup> Fuentes: Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD); *Módulo 1: Gestionar el vínculo entre migración y desarrollo local* (Ginebra, 2015a); ICMD, *Módulo 2: Creación de alianzas de colaboración, cooperación y diálogo sobre MyD a escala local*. (Ginebra, 2015b); Samuel Hall, 2017.

Interlocutor	Pertinencia	Posibles funciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Gobiernos provinciales y locales</li> <li>→ Interlocutores municipales</li> <li>→ Asociaciones de municipalidades</li> </ul>	<p>Las autoridades locales son importantes porque pueden actuar como enlace entre diferentes agentes locales y entre agentes nacionales y agentes locales. También pueden proporcionar información sobre las prioridades locales y vincular la asistencia para la reintegración con los planes de desarrollo local, los servicios locales y los recursos existentes. En algunos casos, pueden desempeñar una función en la cooperación bilateral a través del establecimiento de marcos de cooperación descentralizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar los marcos locales o regionales para la reintegración;</li> <li>• Transformar las instituciones y los mecanismos de los programas de reintegración en políticas y estrategias locales;</li> <li>• Prestar servicio a las personas que retornan;</li> <li>• Enlazar con agentes subnacionales, nacionales e internacionales;</li> <li>• Proporcionar plataformas de coordinación entre múltiples interlocutores;</li> <li>• Delegar la prestación de servicios;</li> <li>• Elaborar y aplicar planes de desarrollo local y asignar recursos a tal fin;</li> <li>• Gestionar los fondos públicos locales y movilizar fondos públicos y privados;</li> <li>• Empoderar a las personas que retornan, ampliar sus capacidades y apoyar el cumplimiento de sus derechos;</li> <li>• Apoyar la reintegración socioeconómica y psicosocial;</li> <li>• Impulsar el desarrollo económico local;</li> <li>• Actuar como asociados en actividades relacionadas con el medio ambiente;</li> <li>• Promover la participación política de las personas que retornan;</li> <li>• Respalda iniciativas locales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Sector privado</li> </ul>	<p>Los agentes del sector privado revisten especial importancia para la reintegración económica porque se trata de empleadores con información privilegiada sobre el mercado de trabajo local. A menudo tienen acceso a una variedad de recursos que no siempre se movilizan en favor de la reintegración, en particular recursos financieros y conocimientos técnicos especializados (<i>consulte la siguiente sección</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear a personas que retornan;</li> <li>• Crear un mercado de trabajo más favorable a la reintegración de las personas que retornan;</li> <li>• Participar en asociaciones público-privadas para apoyar la reintegración;</li> <li>• Asociarse en favor de proyectos de innovación comunitarios;</li> <li>• Ofrecer programas de formación de aprendices;</li> <li>• Ofrecer programas de aprendizaje en el empleo;</li> <li>• Orientar a las personas que retornan a través de programas de mentoría;</li> <li>• Participar como asociados en campañas de concienciación o información.</li> </ul>



Interlocutor	Pertinencia	Posibles funciones
<p>→ Organizaciones no gubernamentales (ONG)</p>	<p>Las ONG son agentes importantes, tanto en el plano nacional como en el local, porque cuentan con redes y un amplio conocimiento local y pueden movilizar a las comunidades y abordar problemas sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaborar y asociarse para prestar apoyo a las personas que retornan y ampliar el acceso a los programas de reintegración;</li> <li>• Sobre todo en las zonas con una alta tasa de retorno en las que la principal organización encargada de la reintegración tiene menor presencia, las ONG pueden proporcionar apoyo económico, social y psicosocial si su capacidad se lo permite;</li> <li>• Utilizar sus redes comunitarias consolidadas;</li> <li>• Llevar a cabo actividades específicas para la reintegración económica, social y psicosocial de las personas que retornan;</li> <li>• Especializarse en ámbitos específicos, como la adaptación al cambio climático o la gestión ambiental;</li> <li>• Participar como asociados en campañas de promoción, concienciación e información.</li> </ul>
<p>→ Organizaciones de la diáspora</p>	<p>Las organizaciones de la diáspora pueden ser importantes porque sus miembros comprenden la experiencia migratoria y tienen acceso a recursos y conocimientos culturales tanto del país de acogida como del de origen. Generalmente, también cuentan con redes sociales en ambos países que les permiten movilizar asistencia para la reintegración (<i>más adelante en esta sección encontrará información adicional al respecto</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar información sobre el contexto de retorno para fomentar la participación de las personas que retornan en proyectos comunitarios financiados por la diáspora;</li> <li>• Suavizar el “choque” que experimentan las personas que retornan informándolas de la existencia de redes sociales y económicas antes del retorno y tras la llegada;</li> <li>• Asociarse para prestar un apoyo amplio a las personas que retornan en los países de origen, por ejemplo, a través de inversiones en actividades colectivas de generación de ingresos.</li> </ul>

Interlocutor	Pertinencia	Posibles funciones
→ Asociaciones de migrantes	Las asociaciones de migrantes y otros tipos de asociaciones pueden ser importantes porque sus miembros comprenden la experiencia migratoria y es posible que promuevan la reintegración, aunque sea de manera indirecta, a través de sus proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar proyectos e iniciativas que puedan ser pertinentes para las personas que retornan;</li> <li>• Ayudar a las personas que retornan proporcionándoles información sobre medidas de apoyo locales;</li> <li>• Participar como asociados en campañas de promoción, concienciación e información;</li> <li>• Proporcionar orientación para la reintegración psicosocial de las personas que retornan sobre la base de la experiencia personal de los miembros de la asociación.</li> </ul>
→ Organizaciones internacionales → Gobiernos extranjeros → Otros	Las organizaciones internacionales, los donantes y los gobiernos extranjeros pueden revestir importancia como interlocutores porque contribuyen a los marcos nacionales y formulan recomendaciones al respecto, llevan a cabo sus propias evaluaciones y programas y tienen acceso a recursos y conocimientos técnicos especializados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vincular los programas de reintegración a otros proyectos de desarrollo en el ámbito local;</li> <li>• Integrar el programa de reintegración en mecanismos y marcos existentes de coordinación de múltiples interlocutores (como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo);</li> <li>• Enriquecer el análisis de la situación compartiendo información sobre el ecosistema local (interlocutores, procesos y dinámicas socioeconómicas, por ejemplo);</li> <li>• Incorporar los programas en sus sistemas de derivación para servicios relacionados con la reintegración económica, social y psicosocial de las personas que retornan;</li> <li>• Participar como asociados en campañas de promoción, concienciación e información.</li> </ul>
→ Instituciones académicas	Las instituciones académicas pueden ser asociados de gran utilidad porque han realizado o pueden realizar investigaciones y estudios en el contexto local. También cuentan con expertos técnicos e instalaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar las investigaciones y los análisis en los que se fundamentan los programas de reintegración, como las evaluaciones del mercado de trabajo;</li> <li>• Facilitar la reintegración de las personas jóvenes con estudios secundarios más avanzados;</li> <li>• Ofrecer cursos de idiomas.</li> </ul>

Supervisar los resultados de la colaboración con los interlocutores puede proporcionar información sobre cómo ajustar el enfoque y los métodos de colaboración. La supervisión debe basarse en un resumen de las preocupaciones, expectativas y percepciones de los interlocutores, una síntesis de los debates y una lista de productos comunes (decisiones, acciones, propuestas y recomendaciones) acordados durante las

conversaciones preliminares. Unos meses después de la colaboración inicial y tras producirse cualquier cambio significativo, se debe evaluar el progreso en la obtención de productos comunes y adaptar el enfoque de colaboración con el interlocutor si el progreso ha sido insuficiente.

Dependiendo del tipo de relación prevista, considere la posibilidad de formalizar la asociación con el interlocutor. El método de formalización dependerá del tipo de interlocutor. Con los proveedores de servicios, la principal organización encargada de la reintegración generalmente firma acuerdos a largo plazo; en cambio, las asociaciones con autoridades nacionales y locales se suelen formalizar a través de memorandos de entendimiento.



Los interlocutores pueden tener prioridades contrapuestas o recursos limitados y, como consecuencia, no ser capaces de colaborar de la manera prevista por la principal organización encargada de la reintegración. Sin embargo, esto puede cambiar a lo largo del tiempo. Por ello, es importante permanecer en contacto con los interlocutores, incluso con aquellos que no puedan colaborar inicialmente en el programa de reintegración. Su interés de colaboración puede cambiar.

Al determinar qué interlocutores son pertinentes para los programas de reintegración, se suele pasar por alto la posible función del sector privado y las organizaciones de la diáspora. Sin embargo, estos agentes pueden desempeñar una función importante en la promoción de los efectos de la reintegración, tanto en el plano internacional como en el nacional y el local.

### Colaboración con el sector privado

Las asociaciones público-privadas pueden crear oportunidades de medios de vida para las personas que retornan y los miembros de la comunidad y favorecer la integración social. Las iniciativas público-privadas pueden incluir actividades de concienciación sobre la experiencia de las personas que retornan, medidas de inserción laboral, cursos de capacitación y formación de aprendices o prácticas de trabajo.

Las entidades del sector privado generalmente se benefician de la reintegración de las personas que retornan: pueden utilizar la mano de obra y las competencias de las personas que retornan; aprovechar los incentivos financieros por contratar o formar a este grupo de personas; y aumentar la visibilidad de sus esfuerzos de responsabilidad social empresarial.

Algunas empresas presentes en los países de origen pueden necesitar perfiles específicos que no existen en la población local. Estas empresas tal vez estén interesadas en promover el empleo de las personas que retornan, sobre todo si estas personas poseen competencias adecuadas adquiridas en el país de acogida. Independientemente del interés por contratar a personas que retornan, es importante hacer coincidir las competencias, necesidades e intereses de estas personas con las necesidades de competencias y las cualificaciones solicitadas por las empresas (*consulte también la sección 2.4 sobre la elaboración de planes específicos de reintegración económica*).

Además de servir como posible empleador de personas que retornan, el sector privado puede realizar otras contribuciones positivas a los programas de reintegración. Por ejemplo, el sector privado puede desempeñar una función importante cuando se trata de apoyar y establecer programas de desarrollo de competencias orientados a la demanda o certificar las competencias que las personas que retornan han adquirido en el extranjero. Para más información sobre las actividades que puede llevar a cabo el sector privado, consulte el

*cuadro 4.3.* Las autoridades locales a menudo pueden proporcionar una primera visión general de los agentes del sector privado local que ya participan en actividades relacionadas con los programas de reintegración.

Al concertar asociaciones con entidades del sector privado, compruebe que los asociados del sector estén verdaderamente interesados en colaborar con personas que retornan y exista una relación de confianza entre ellos. Para evitar un desajuste en el enfoque adoptado por una entidad del sector privado respecto de los objetivos del programa de reintegración, los objetivos, las metas y las normas deben comunicarse claramente a todo posible asociado.

El cuadro 4.2 muestra, paso a paso, cómo elaborar una estrategia de colaboración con el sector privado.

**Cuadro 4.2: Elaboración de una estrategia de colaboración con el sector privado<sup>34</sup>**

Paso	Descripción
→ Determinación de las competencias, dificultades y necesidades predominantes de las personas que retornan	Basándose en las evaluaciones de las competencias y las necesidades, determine si el foco debe recaer en la inserción laboral, la formación profesional, el apoyo en especie o el asesoramiento.
→ Identificación y evaluación de las estrategias existentes de colaboración con el sector privado	Identifique las estrategias de colaboración con el sector privado de la organización y sus asociados y evalúe si son compatibles con los objetivos de las intervenciones económicas previstas. Si existen estrategias adecuadas, procure incorporar las actividades de reintegración en esas estrategias en lugar de elaborar estrategias independientes.
→ Identificación de empresas pertinentes	Identifique empresas que puedan apoyar la reintegración de las personas que retornan satisfaciendo las necesidades detectadas (por ejemplo, proporcionando empleo, capacitación, pasantías o programas de formación de aprendices).
→ Identificación de los mecanismos existentes de intermediación laboral	Identifique los mecanismos internacionales, nacionales y locales existentes de derivación e intermediación laboral entre solicitantes de empleo y entidades del sector privado (servicios públicos o privados de empleo, institutos de evaluación de competencias, vías privadas de reconocimiento de competencias, aprendizaje previo).
→ Elaboración y aplicación de una hoja de ruta para la colaboración con el sector privado	Elabore una hoja de ruta para la colaboración con el sector privado que tenga en cuenta las prioridades del proyecto. La colaboración puede abarcar desde la concienciación de las entidades del sector privado sobre la necesidad de apoyar la reintegración socioeconómica de las personas que retornan hasta las subvenciones o incentivos para su reintegración (cofinanciación de salarios a corto plazo o copago de los programas de formación de aprendices, por ejemplo) ( <i>consulte la sección 2.4</i> ).
→ Supervisión y evaluación	Evalúe la repercusión de la colaboración con el sector privado en la reintegración socioeconómica de los beneficiarios basándose en los indicadores de referencia.

<sup>34</sup> Texto adaptado de Samuel Hall, 2017 y OIM, 2015.

Es posible que algunos países de origen cuenten con sistemas nacionales o locales de intermediación laboral, aunque tal vez no se trate de sistemas plenamente funcionales. En los casos en que no exista ningún mecanismo local o nacional de intermediación laboral, se puede considerar la posibilidad de desarrollar una base de datos de solicitantes de empleo si los recursos del programa de reintegración son suficientes. Debido a la gran cantidad de recursos que requiere este tipo de intervenciones, se aconseja asociarse con otras organizaciones o instituciones y concertar acuerdos de cofinanciación.

El cuadro 4.3 ofrece una descripción general de los diferentes tipos de asociaciones con el sector privado que permiten abordar dificultades específicas de la migración de retorno.

**Cuadro 4.3: Dificultades relacionadas con la reintegración que pueden abordarse a través de asociaciones con el sector privado<sup>35</sup>**

Dificultades	Agentes pertinentes del sector privado	Tipo de iniciativa/asociación	Comentarios/Ejemplos
Acceso insuficiente de las personas que retornan a empleos del sector privado	→ Empleadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Premios por la reintegración de migrantes</li> <li>• Incentivos financieros</li> <li>• Programas de efectivo por trabajo</li> <li>• Programas de mentoría</li> <li>• Elaboración y adaptación de códigos de conducta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones o incentivos para la integración de las personas que retornan (cofinanciación de salarios a corto plazo, efectivo por trabajo, copago de programas de pasantías o formación de aprendices).</li> <li>• Las autoridades locales pueden difundir códigos de conducta o entregar premios que den publicidad a los empleadores que integren satisfactoriamente a las personas que retornan.</li> </ul>
Falta de competencias certificadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Empleadores en los sectores pertinentes</li> <li>→ Centros de desarrollo de competencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación de aprendices</li> <li>• Programas de aprendizaje en el empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El desarrollo y la certificación de competencias puede lograrse a través de programas subvencionados de formación de aprendices y aprendizaje en el empleo adaptados a los estándares nacionales de competencias del país de origen.</li> </ul>
Resentimiento en las comunidades de retorno	→ Sector de las comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas de información conjuntas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los relatos de reintegración satisfactoria con resultados positivos para la comunidad pueden añadir valor a las campañas.</li> </ul>

<sup>35</sup> Texto adaptado de: ICMD, 2015b ; OIM, 2015.

## Cooperación con la diáspora

La diáspora en los países de acogida es un recurso importante para los programas de reintegración y puede contribuir al éxito de las asociaciones entre interlocutores locales. Las comunidades de la diáspora permiten tender puentes entre el país de origen y el de acogida porque suelen comprender la cultura y el idioma de ambos países. Al mismo tiempo, su conocimiento y conexión emocional con los países de origen las coloca en una posición favorable para invertir en esos países. A fin de aprovechar las posibilidades que ofrece la diáspora para impulsar los programas de reintegración (y el desarrollo socioeconómico en un sentido más amplio) en el país de origen, la principal organización encargada de la reintegración puede ayudar a los interlocutores en el país de origen a establecer contacto con la diáspora. La principal organización encargada de la reintegración también puede ayudar a armonizar las iniciativas de la diáspora con las prioridades locales de reintegración y desarrollo (consulte el cuadro 4.4, a continuación).

**Cuadro 4.4: Apoyo a las autoridades en el país de origen**

Acción	Actividades de la principal organización encargada de la reintegración
Recopilación de información sobre la diáspora	→ Ayudar a los interlocutores en el país de origen a realizar un ejercicio de recopilación de información sobre la diáspora. El resultado debe dar cuenta de las características demográficas y el perfil socioeconómico de la diáspora, la solidez y la naturaleza de los vínculos con el país de origen, las contribuciones y las características socioeconómicas anteriores y actuales de las relaciones bilaterales entre el país de origen y los países en los que reside la diáspora.
Identificación de las comunidades prioritarias de la diáspora	→ Colaborar en la identificación de las comunidades de la diáspora a las que conviene otorgar prioridad en países específicos basándose en su peso demográfico, su participación histórica y actual en el desarrollo socioeconómico del país de origen y la naturaleza y solidez de las relaciones bilaterales entre los países de la diáspora y el país de origen.
Elaboración de estrategias de colaboración con la diáspora	→ Apoyar la elaboración de estrategias para que el país de origen colabore efectivamente con los grupos de la diáspora a los que se ha dado prioridad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudiar la posibilidad de fomentar la participación de la diáspora en procesos de gobernanza de la migración y programas de reintegración, incluso en órganos rectores o grupos interinstitucionales, para fortalecer los lazos con las comunidades de origen;</li> <li>- Crear incentivos o definir medidas fiscales y reglamentarias adaptadas para promover la inversión de la diáspora en proyectos de reintegración en el país de origen;</li> <li>- Promover la participación política en el país de origen;</li> <li>- Promover asociaciones para la prestación de servicios en el país de origen;</li> <li>- Fomentar la participación de ministerios u organismos y embajadas pertinentes.</li> </ul>
Implementación de estrategias de colaboración con la diáspora	→ Ayudar a los países de origen a implementar estrategias de colaboración con la diáspora facilitando el diálogo y el intercambio a través de oficinas de retorno y reintegración en los países de acogida.
Supervisión y evaluación de la colaboración con la diáspora	→ Supervisar y evaluar continuamente la eficacia de las estrategias de colaboración con la diáspora en proyectos de reintegración y realizar los ajustes convenientes en la estrategia.

Los países de origen no siempre cuentan con programas o incentivos específicos para alentar las inversiones de la diáspora. Debido a que la inversión realizada por empresas y emprendedores de la diáspora puede constituir una fuente significativa de inversión extranjera, la principal organización encargada de la reintegración puede animar a las autoridades nacionales y locales a desarrollar modelos de inversión de la diáspora que aprovechen los ahorros de los migrantes para el desarrollo económico local en el país de origen y la reintegración sostenible de las personas que retornan. Entre otras posibles ideas innovadoras, se puede facilitar desde el punto de vista jurídico, financiero y reglamentario la creación de asociaciones entre directivos de empresas de la diáspora y directivos de empresas dirigidas por personas que retornan u otras personas en el país de origen a través de un marco reglamentario claro. Esto puede reducir la asimetría informativa, la incertidumbre y los costos de transacción y, por consiguiente, incentivar la inversión.

Asimismo, las autoridades del país de origen pueden considerar la posibilidad de crear mecanismos que permitan a los gobiernos nacionales y locales complementar las contribuciones de los miembros de la diáspora o las personas que retornan con el fin de financiar proyectos de desarrollo local de carácter comunitario. Dependiendo de la disposición de los inversores de la diáspora a invertir y los posibles obstáculos locales a la inversión, el gobierno también puede optar por proporcionar garantías de seguridad para determinadas inversiones (como crear asociaciones para la prestación de servicios en zonas con una alta tasa de retorno o generar oportunidades de empleo para las personas que retornan y la población local) con el fin de incentivar aún más las inversiones de la diáspora.

### 4.1.2 Creación y fortalecimiento de la capacidad

El fortalecimiento de la capacidad en los programas de reintegración consiste en fortalecer las competencias, estructuras, procesos o recursos de los principales interlocutores para que estos puedan facilitar la reintegración sostenible de las personas que retornan. Ello comprende cualquier interlocutor (internacional, nacional o local) que participe apoyando el proceso de reintegración. Se utiliza sobre todo cuando existen interlocutores que están interesados en apoyar la reintegración pero carecen de la capacidad necesaria para hacerlo.

La creación y el fortalecimiento de la capacidad pueden abarcar las siguientes actividades, que a menudo se llevan a cabo en colaboración con autoridades y organizaciones nacionales y locales:

- Crear y fortalecer estructuras, procesos, mecanismos de coordinación y mecanismos de derivación para una reintegración sostenible;
- Ayudar a las instituciones nacionales a analizar indicadores nacionales para supervisar la reintegración e integrar los indicadores en marcos más amplios utilizados para supervisar la migración y el desarrollo;
- Capacitar y orientar a organismos gubernamentales locales y nacionales, proveedores de servicios y asociados en la implementación para que presten servicios a los beneficiarios de una manera selectiva, accesible y equitativa, de conformidad con sus mandatos;
- Proporcionar fondos o ayuda en especie para equipamiento, infraestructura o personal adicional con el fin de apoyar la prestación o coordinación de servicios;
- Mejorar la coordinación en materia de gestión de la reintegración entre agentes internacionales, nacionales y locales;
- Ayudar a los gobiernos locales a desarrollar o fortalecer su capacidad para analizar las cuestiones relativas al retorno y la reintegración en el contexto más amplio de la migración y el desarrollo, y definir y formular prioridades;
- Ayudar a las autoridades locales a colaborar con la sociedad civil.

La creación y el fortalecimiento de la capacidad deben incorporarse en todas las fases de los programas de reintegración y no deben considerarse actividades puntuales. Las autoridades nacionales y locales en el país de origen deben cooperar estrechamente con la principal organización encargada de la reintegración para cerciorarse de que se tengan en cuenta los planes existentes de fortalecimiento de la capacidad y se aprovechen las estructuras de coordinación en las diferentes instancias gubernamentales (*consulte el estudio de caso 13, que encontrará a continuación, para conocer un ejemplo de cómo la OIM colaboró con las autoridades de Georgia para reforzar el asesoramiento laboral para personas que retornan y desplazados internos*).



### Estudio de caso 13: Inserción y orientación laboral en Georgia

En los países de origen, el limitado conocimiento sobre las oportunidades de contratación y los sectores más prometedores hace peligrar los esfuerzos encaminados a responder adecuadamente a las necesidades del mercado de trabajo y dificulta el acceso al empleo.

En coordinación con las autoridades locales, la Oficina de la OIM en Georgia rediseñó y amplió la red de servicios de apoyo al empleo abriendo nuevos centros de inserción y orientación laboral en seis zonas estratégicas en las que residen muchos desplazados internos y personas que retornan.

La fase inicial de esta iniciativa consistió en evaluar el mercado de trabajo, crear centros de orientación y contratar y capacitar a miembros del personal local para que se desempeñaran como orientadores profesionales. Una vez establecidos, los centros de inserción y orientación laboral comenzaron impartiendo sesiones de información y promoción y elaborando proyectos profesionales individuales.

Un ejemplo de actividad de promoción es la celebración de ferias de empleo (en muchas localizaciones, para incrementar su cobertura). En estas ferias, se proporciona información sobre las necesidades del mercado y el apoyo disponible para la creación de empresas, las empresas emergentes, la formación profesional, el autoempleo y la inserción laboral. Los solicitantes de empleo pueden inscribirse en una base de datos para buscar coincidencias entre sus perfiles y las necesidades de los empleadores. Esta base de datos también facilita el seguimiento. Además, los beneficiarios pueden someterse a evaluaciones de las necesidades individuales para luego ser informados sobre oportunidades de formación profesional u ofertas de empleo.

A fin de complementar la labor de los centros de inserción y orientación laboral, la OIM en Georgia apoyó las iniciativas de las autoridades nacionales para mejorar la empleabilidad de los solicitantes de empleo diseñando nuevos programas de formación profesional para sectores con una alta demanda, capacitando al personal de los centros y renovando y equipando diversos espacios de capacitación.

La gestión de los centros de inserción y orientación laboral correspondió originalmente a la OIM, pero recae ahora en el Ministerio de Salud, Trabajo y Asuntos Sociales.



### Consejos para obtener mejores resultados:

- Reproduzca la idea de los centros de inserción y orientación laboral en los contextos en que el sector de empleo formal es dinámico o se encuentra en auge.
- Capacite al personal de los centros de inserción y orientación laboral para que interactúe con los solicitantes de empleo y se mantenga al corriente de las dinámicas del mercado local, las oportunidades de capacitación y los sectores más prometedores.



El cuadro 4.5 ofrece una explicación general del modo en que el desarrollo de la capacidad puede incorporarse en las diferentes fases del ciclo de programación.

**Cuadro 4.5: Incorporación del desarrollo de la capacidad en los programas de reintegración<sup>36</sup>**

Fase	Actividades de fortalecimiento de la capacidad
Análisis de la situación	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Utilizar el análisis de la situación (<i>sección 1.4.2</i>) para llevar a cabo evaluaciones de las capacidades de los interlocutores y determinar sus deficiencias de capacidad;</li> <li>→ Determinar qué interlocutores locales y nacionales pueden apoyar las actividades de desarrollo de la capacidad;</li> <li>→ Comprobar si existen estrategias de creación de capacidad y buscar maneras de incorporar los objetivos relacionados con la reintegración en las iniciativas existentes, en lugar de crear programas de creación de capacidad independientes.</li> </ul>
Objetivos estratégicos y prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Dar prioridad a las deficiencias de capacidad relacionadas con la reintegración;</li> <li>→ Sobre la base de estas deficiencias, elaborar iniciativas de creación de capacidad;</li> <li>→ Cuando sea posible, armonizar los resultados y las prioridades nacionales y locales existentes.</li> </ul>
Estrategia de creación de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Elaborar un plan de creación de capacidad en el que se resuman los resultados de la evaluación de las capacidades y se señalen todas las prioridades establecidas (<i>encontrará más información a continuación</i>).</li> </ul>
Implementación del plan de desarrollo de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Realizar un seguimiento del plan de desarrollo de la capacidad e informar a los interlocutores sobre el progreso;</li> <li>→ Implementar el plan de desarrollo de la capacidad.</li> </ul>
Supervisión y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Desarrollar la capacidad de recopilación, tratamiento, análisis y difusión datos sobre el retorno y la reintegración;</li> <li>→ Incluir indicadores en el marco de supervisión y evaluación para medir el progreso relativo al desarrollo de la capacidad en la zona de retorno y reintegración.</li> </ul>

Basándose en el análisis de la situación y los resultados previstos del programa de reintegración, la principal organización encargada de la reintegración debe elaborar una estrategia de creación de capacidad que tenga en cuenta las siguientes cuestiones.

- Contexto sociopolítico: ¿Qué factores sociopolíticos plantean problemas para implementar el programa de reintegración (como la resiliencia comunitaria o el clima político)? ¿Cuáles son las cuestiones prioritarias en materia de reintegración y migración?
- Contexto institucional: ¿Qué marcos institucionales y normativos definen las funciones de los interlocutores? ¿De qué manera las decisiones de los principales interlocutores influyen en las políticas y los programas de retorno y reintegración?
- Capacidades: ¿Cuáles son las necesidades y las deficiencias de capacidad de los interlocutores? ¿Quién conoce mejor las buenas prácticas de reintegración en el país de origen? ¿De qué recursos disponen los interlocutores para prestar apoyo al programa de reintegración en el largo plazo?

<sup>36</sup> OIM, 2010.

- Coordinación y rendición de cuentas: ¿De qué modo la estrategia de creación de capacidad permite optimizar la capacidad de los interlocutores para utilizar y aprovechar los sistemas de coordinación e información existentes?
- Recursos: ¿Qué recursos existen para facilitar las actividades de creación de capacidad y reintegración sostenible de cada interlocutor?

La estrategia de creación de capacidad define y prioriza actividades de base empírica y orientadas a objetivos. Contribuye de manera eficaz a abordar las necesidades y los objetivos de los interlocutores en consonancia con los objetivos del programa de reintegración.

La estrategia permite elaborar un plan de acción y ayudar a los interlocutores a decidir qué actividades contribuirán en concreto a los objetivos generales del programa de reintegración y promoverán los objetivos de todas las partes interesadas.

Las actividades de creación y fortalecimiento de la capacidad pueden estar dirigidas a potenciar tanto los aspectos tangibles (activos físicos, competencias técnicas y marco institucional) como los intangibles (competencias sociales, experiencia o cultura institucional) de una institución o un interlocutor, como se explica en el cuadro 4.6, a continuación.

**Cuadro 4.6: Ejemplos de actividades de creación y fortalecimiento de la capacidad**

Aspectos tangibles	Aspectos intangibles
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Apoyar la elaboración de políticas, estrategias y programas nacionales y locales en los que se puedan incorporar las cuestiones relativas al retorno y la reintegración.</li> <li>→ Impartir cursos de capacitación conjuntos o específicos para cada institución, a fin de potenciar la capacidad y los conocimientos de los funcionarios públicos, los miembros del personal o los directivos.</li> <li>→ Si se produce una gran afluencia de personas que retornan, apoyar el desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucionales (acuerdos interinstitucionales, memorandos de entendimiento o comités directivos, entre otros) para los agentes nacionales y locales pertinentes que trabajan en el ámbito del retorno y la reintegración.</li> <li>→ Proporcionar recursos económicos específicos y los activos o equipos necesarios, cuando proceda, para incorporar a las personas que retornan a la cartera de servicios de los proveedores y asociados en la implementación.</li> <li>→ Proporcionar apoyo técnico para revisar los procedimientos operativos estándar y los reglamentos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Apoyar las reuniones de las autoridades gubernamentales, los proveedores de servicios, las organizaciones de la sociedad civil, las entidades del sector privado y otros agentes pertinentes para estudiar maneras de mejorar la coordinación y la cooperación entre interlocutores y fortalecer los vínculos entre agentes.</li> <li>→ Diseñar e implementar programas dirigidos a impulsar las competencias sociales del personal que trabaja con personas que retornan y mejorar la cohesión social.</li> <li>→ Proporcionar material e impartir capacitación para fortalecer los valores institucionales, la cultura institucional y la motivación del personal en relación con las principales cuestiones relacionadas con el retorno y la reintegración.</li> </ul>

En los niveles subnacional y local (como las municipalidades o las comunidades), ponga en marcha actividades de creación de capacidad para producir un mayor efecto en términos de reintegración y mejorar la prestación

de servicios, en particular de una manera que beneficie también a la población local que no ha migrado. En cuanto a las capacidades locales relacionadas con la asistencia para la reintegración, aplique un enfoque multipartito en el que las autoridades locales, los agentes del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil participen de manera activa en todos los pasos del proceso. En este sentido, las actividades de creación de capacidad pueden dotar a las autoridades y otros interlocutores locales de los medios necesarios para incorporar la asistencia para la reintegración en sus ámbitos de especialidad i) apoyando la prestación local de servicios en zonas con un alto retorno, ii) promoviendo la cooperación descentralizada, iii) solicitando fondos nacionales e internacionales pertinentes y iv) fortaleciendo los mecanismos de cooperación entre agentes locales y entre homólogos locales, nacionales e internacionales (*el estudio de caso 14 ofrece un ejemplo de actividad de fortalecimiento de la capacidad en la República de Serbia*).



#### Estudio de caso 14: Fortalecimiento de la capacidad y gestión de la reintegración en la República de Serbia

Diez años después del estallido de la guerra en la antigua Yugoslavia, la República de Serbia alentó a sus ciudadanos en el extranjero a regresar al país. Ante esta situación, la OIM prestó apoyo a las autoridades nacionales para que los planes de acción local dirigidos a refugiados de la antigua Yugoslavia y desplazados internos se adaptaran y tuvieran en cuenta las necesidades de las personas que iban a retornar a Serbia, entre 2001 y 2012.

La Oficina de la OIM en Serbia, en coordinación con el Comité Serbio para los Refugiados y los Migrantes, necesitaba conectar los planes de acción existentes con las necesidades locales. A través de orientación nacional, se establecieron consejos locales de migración como interlocutores para el diálogo político a nivel local.

La Oficina de la OIM en Serbia orientó y asesoró a las autoridades locales para que llevaran a cabo su propia evaluación de las necesidades junto con ejercicios de recopilación de información sobre los servicios de vivienda y medios de vida. A través de un proceso consultivo con autoridades locales específicas, la OIM prestó asistencia técnica para que los planes de acción local se actualizaran, se ampliaran y tuvieran en cuenta a los nacionales que habían decidido retornar al país. A fin de armonizar las medidas locales adoptadas por diferentes municipalidades, se organizaron actividades de intercambio de experiencias en todo el país, y los planes de acción local se agruparon por municipalidades vecinas.



#### Consejos para obtener mejores resultados:

- Fomente la voluntad política y el reconocimiento de las comunidades locales, habida cuenta de que estas comunidades pueden facilitar el flujo de actividades.

### 4.1.3 Establecimiento de mecanismos de coordinación

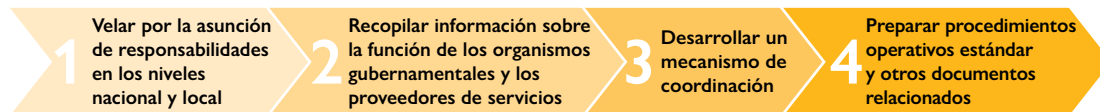
Se requiere un mecanismo eficaz para coordinar las actividades de agentes gubernamentales y proveedores de servicios, como servicios públicos y privados de empleo, institutos de educación y formación técnica y profesional, centros de apoyo para el desarrollo empresarial, instituciones educativas, proveedores de servicios de salud y organizaciones de la sociedad civil. Una estrecha coordinación promueve programas de

reintegración eficaces y sostenibles. Dependiendo del contexto y el alcance del programa de reintegración, los mecanismos de coordinación pueden ser internacionales, nacionales o locales.

En la mayoría de los contextos, es probable que ya exista alguna forma de coordinación gubernamental. Sin embargo, esa forma de coordinación quizás esté dispersa entre varios organismos y oficinas gubernamentales. En algunos casos, es posible que el país de origen cuente con un mecanismo de coordinación específico para cuestiones relacionadas con la migración, incluidos el retorno y la reintegración. En tales casos, el objetivo debe ser fortalecer y unificar las líneas de coordinación dispersas en torno a un único mecanismo de coordinación (que posiblemente ya exista).

No obstante, a veces solo existen mecanismos de coordinación limitados o directamente no existe coordinación entre los agentes de reintegración pertinentes. En estos casos, tal vez sea necesario establecer una nueva estructura de coordinación específica. A continuación, se describen los principales pasos para diseñar, implementar y mantener un mecanismo de coordinación específico.

**Figura 4.2 : Proceso para establecer un mecanismo de coordinación específico en función del contexto**



1. **Velar por la asunción de responsabilidades en los niveles nacional y local.** La coordinación general de las actividades de reintegración debe recaer en el gobierno del país de origen, a fin de aumentar la asunción de responsabilidades respecto del proceso de reintegración y legitimar el mecanismo de coordinación ante los organismos gubernamentales y otros proveedores de servicios.

Además de las entidades gubernamentales nacionales, las autoridades locales y regionales también son agentes fundamentales para el retorno y la reintegración. Por ello, es necesario que exista una coordinación no solo entre los diferentes agentes del nivel nacional (de manera horizontal), sino también entre los interlocutores nacionales, regionales y locales (de manera vertical). En algunos países, es posible que existan mecanismos verticales de coordinación gubernamental para procesos como la inserción laboral, la atención de la salud, las capacitaciones y los servicios básicos, que pueden utilizarse y fortalecerse en el marco de un mecanismo más amplio de coordinación de la reintegración.

2. **Recopilar información sobre la función de los organismos gubernamentales y los proveedores de servicios.** La evaluación de los marcos, reglamentos y políticas de prestación de servicios y la información sobre los servicios disponibles (*recopilada durante la fase de diseño de los programas de reintegración; consulte la sección 1.4.2*) deben actualizarse con información sobre los mecanismos de coordinación existentes y sobre la jerarquía y las relaciones que se establecen entre los diferentes organismos gubernamentales y proveedores de servicios. Además, se debe llevar a cabo un cuidadoso análisis para determinar dónde encaja el mecanismo de coordinación desde el punto de vista institucional, es decir, para determinar si se pueden aprovechar los marcos existentes o si es necesario crear marcos nuevos.
3. **Desarrollar un mecanismo de coordinación adecuado.** Sobre la base de la recopilación de información sobre los proveedores de servicios, ponga en marcha un mecanismo que facilite la coordinación entre los interlocutores nacionales o locales que intervienen en las actividades de retorno y reintegración. Un mecanismo de coordinación puede estar formado por un grupo de trabajo interinstitucional o un comité

interministerial. El mecanismo de coordinación debe i) haber sido aprobado oficialmente por el gobierno del país de origen, ii) estar presidido por la autoridad local pertinente o el ministerio nacional encargado de los asuntos de retorno y reintegración, iii) incluir oficiales de alto rango de cada ministerio y organismo competentes<sup>37</sup>, iv) contar con el apoyo de expertos y representantes de organizaciones internacionales y la sociedad civil.

4. **Preparar procedimientos operativos estándar para los asociados pertinentes en la implementación.** Se debe apoyar la elaboración de procedimientos operativos estándar, instrucciones conjuntas o protocolos conjuntos para todas las instituciones y proveedores de servicios que participan en actividades de reintegración, desde el registro y la evaluación de los beneficiarios hasta su supervisión y evaluación.

Los procedimientos operativos estándar deben incluir:

- **Qué información se transfiere y cómo.** Es importante intercambiar información, en particular datos personales, para una atención y una asistencia eficaces. Sin embargo, la privacidad es de suma importancia. La transmisión de información a otras organizaciones de apoyo debe limitarse a los datos necesarios para facilitar la atención adecuada y específica de la persona que retorna.
- **Información sobre cómo se prestan los servicios y cómo se obtiene el consentimiento del beneficiario.** La persona que retorna debe otorgar su consentimiento para que los servicios de atención compartan información para facilitar las tareas de seguimiento y coordinación<sup>38</sup>.
- **Cómo se realiza el primer contacto.** Detalles sobre el primer punto de contacto de cada organización de derivación, incluido el nombre de las personas de contacto, los periodos de disponibilidad, los tiempos de respuesta, si procede, y los datos del caso que se soliciten con motivo del primer contacto.
- **Información sobre el seguimiento y la continuidad de la asistencia.** Los asociados deben ponerse de acuerdo en cuanto al tipo de asistencia que cada organización puede requerir más adelante y organizar el intercambio de información, por ejemplo, sobre cuestiones sanitarias, prescripciones y regímenes de tratamiento o posibles riesgos de salud, en particular de salud mental, durante el periodo posterior a la derivación.
- **Una estructura documental completa.** La información sobre la asistencia prestada por los proveedores de servicios siempre debe estar disponible y documentarse de manera oportuna, exacta y segura. Los documentos deben incluir los datos de contacto de todos los agentes participantes, detalles sobre las evaluaciones, el plan de asistencia, la supervisión del plan, los resultados de la comunicación con la persona que retorna y los proveedores de servicios que participan en el plan de asistencia, los comentarios de la persona interesada y otros datos pertinentes.
- **Arreglos relativos a los costos.** Esta información debe incluirse en los procedimientos operativos estándar y, si procede, en los acuerdos de capacitación conjunta e intercambio de equipamiento, entre otros.

37 Dependiendo del alcance y las actividades previstas del programa de reintegración, entre los ministerios competentes pertinentes cabe incluir el Ministerio de Interior, para las actividades relacionadas con el registro y la documentación; el Ministerio de Trabajo, para las cuestiones relativas al servicio público de empleo y la educación y formación técnica y profesional; el Ministerio de Salud, para lo que respecta a la atención de la salud; y el Ministerio de Educación, para lo relativo a la reintegración educativa, entre otros.

38 En algunas situaciones específicas, las derivaciones realizadas por un familiar o una organización sin el consentimiento del migrante están justificadas cuando la vida de este último corre peligro, por ejemplo, cuando existe un alto riesgo de suicidio o el migrante presenta una discapacidad mental y no es capaz de otorgar su consentimiento. Estas dos últimas circunstancias solo pueden ser evaluadas por un profesional de la salud mental.

## Mecanismos de derivación

La existencia de un mecanismo de derivación eficaz es fundamental para abordar todo el espectro de necesidades de las personas que retornan.

La principal organización encargada de la reintegración no puede satisfacer todas las necesidades de las personas que retornan, de modo que las organizaciones y los servicios gubernamentales deben estar conectados para poder ofrecer a los migrantes una ayuda integral. Un mecanismo de derivación para personas que retornan puede definirse como un proceso oficial u oficioso de cooperación entre múltiples interlocutores para prestar servicios de asistencia y protección a los migrantes que retornan.

Los mecanismos de derivación generalmente entrañan un ejercicio de recopilación de información sobre los servicios disponibles para las personas que retornan. Este ejercicio determinará la elaboración de memorandos de entendimiento en los que se establecerán las actividades de cada asociado, así como los procedimientos operativos estándar en los que se describirá cómo realizar conexiones —o derivaciones— y, en particular, cómo recopilar, gestionar y proteger los datos recabados. Las organizaciones (u organismos, proveedores y otros) colaboran para crear una red eficaz y responsable que debe funcionar como un único “repartidor” de servicios. Sin embargo, es importante señalar que un mecanismo de derivación no es un documento aislado y puntual, sino un proceso de colaboración que abarca varios pasos del proceso de asistencia.

Los mecanismos de derivación pueden ser locales, por ejemplo, cuando un oficial de casos local deriva a un beneficiario a una clínica para se le realice una evaluación de la salud, a una cooperativa local de viviendas o a una agrupación de solicitantes de empleo activa en la zona. También pueden ser nacionales, en cuyo caso sirven para poner en contacto a las personas que retornan con organizaciones internacionales o nacionales capaces de prestar apoyo o protección a través de su red nacional. Asimismo, los mecanismos pueden ser internacionales, bilaterales o multilaterales. De hecho, algunos países cuentan con métodos oficiales para realizar derivaciones a servicios de otros países, evaluar a los migrantes en otro país o transmitir información sobre ellos a un tercer país.

Para obtener más información sobre el desarrollo y la implementación de mecanismos de derivación (incluidos modelos de formularios), consulte el documento *IOM Guidance on Referral Mechanisms for the Protection and Assistance of Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse and Victims of Trafficking* (2019).



El [módulo 2](#) proporciona orientación a los gestores de casos sobre cómo seleccionar servicios adecuados para cada persona que retorna y realizar derivaciones en el marco de un mecanismo de coordinación.



### Estudio de caso 15: Procedimientos operativos estándar relativos a actividades de reintegración nacional en Côte d'Ivoire

Desde 2016, Côte d'Ivoire ha registrado un gran número de retorno de nacionales, especialmente desde Libia y el Níger. Este hecho sobrecargó las estructuras y capacidades del país, que hasta entonces no había establecido estructuras para prestar asistencia a los nacionales que retornaban. Ante esta situación, el Gobierno de Côte d'Ivoire ha estado colaborando estrechamente con la OIM para establecer procedimientos operativos estándar y mecanismos de coordinación específicos que le permitan prestar asistencia a un mayor número de personas que retornan.

Después de recopilar información sobre los asociados locales y nacionales, bajo el liderazgo del Ministerio de Integración Africana y Ciudadanos de Côte d'Ivoire en el Extranjero (MIAIE, por sus siglas en francés), se estableció un comité de gestión de casos (“Comité de Gestion des Cas”) con participación de los ministerios pertinentes, departamentos gubernamentales y una organización de la sociedad civil. A través de este comité, el Gobierno de Côte d'Ivoire adaptó el marco de procedimientos operativos estándar de la OIM para el retorno voluntario asistido y la reintegración al contexto nacional y elaboró un plan nacional de retorno y reintegración.

Estos procedimientos operativos estándar están siendo revisados a nivel ministerial para su aprobación por un consejo de ministros. El plan prevé un enfoque de distribución de la asistencia en el que cada asociado debe prestar asistencia a los migrantes que retornan en función de su presupuesto, capacidad y función.

El comité también gestiona casos y selecciona asociados para la reintegración. Asimismo, se están abordando algunas deficiencias detectadas durante el proceso de recopilación de información. Por ejemplo, se está rehabilitando un centro de recepción en el que las personas que retornan recibirán asistencia de primera mano, incluidos asesoramiento, vivienda de emergencia, kits de medios de vida y efectivo para gastos menores. También se ofrecen sesiones de capacitación sobre protección de menores migrantes a los oficiales de los servicios sociales a fin de prepararlos para responder a las necesidades de muchos niños migrantes.

Se están estableciendo mecanismos similares en 26 países africanos en el Sahel y el lago Chad, el Cuerno de África y África Septentrional a través de la iniciativa conjunta de la OIM y la Unión Europea para la protección de los migrantes y la reintegración de las personas que retornan.



#### Consejos para obtener mejores resultados:

- Aproveche los conocimientos especializados, las fortalezas y la cobertura geográfica de cada asociado para fortalecer el sistema.
- Asegúrese de que los mecanismos de coordinación establecidos cuenten con recursos para crear capacidad.

## 4.2 Una cooperación internacional eficaz

Para que los programas de reintegración tengan éxito, es necesario utilizar marcos internacionales que promuevan una cooperación eficaz entre los diversos interlocutores del ámbito de la reintegración. Estos interlocutores son, ante todo, los gobiernos de los países de origen y acogida, en los niveles nacional y local, pero también las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los agentes privados y las asociaciones de la diáspora en los países de origen y acogida y en otros países. Así pues, es importante elaborar acuerdos y marcos de cooperación adecuados para establecer y mantener sistemas internacionales que favorezcan una reintegración sostenible.

Todos los programas de reintegración requieren algún tipo de modalidad internacional de cooperación para lograr el retorno y la reintegración satisfactorios de los beneficiarios del país de acogida en el país de origen. Sin embargo, el alcance y el grado de cooperación pueden variar considerablemente.

La cooperación internacional para apoyar los programas de reintegración puede abarcar los siguientes componentes:

- Refuerzo de la cooperación entre agentes de los países de origen y acogida;
- Prestación de asistencia para la reintegración en la fase previa al retorno;
- Adaptación de las medidas de reintegración a las necesidades y capacidades de los países de origen;
- Mecanismos para la adaptación de las medidas de reintegración a las necesidades de los beneficiarios individuales; y
- Sistemas de supervisión y evaluación para realizar un seguimiento del progreso y del éxito de las medidas de retorno y reintegración.

El presente capítulo describe en líneas generales una cooperación internacional eficaz y señala las cuestiones que se deben tener en cuenta al respecto.

4.2.1 Establecimiento de marcos de cooperación internacional

4.2.2 Modelos de cooperación internacional

4.2.3 Facilitación de canales de movilidad regulados y seguros

### 4.2.1 Establecimiento de marcos de cooperación internacional

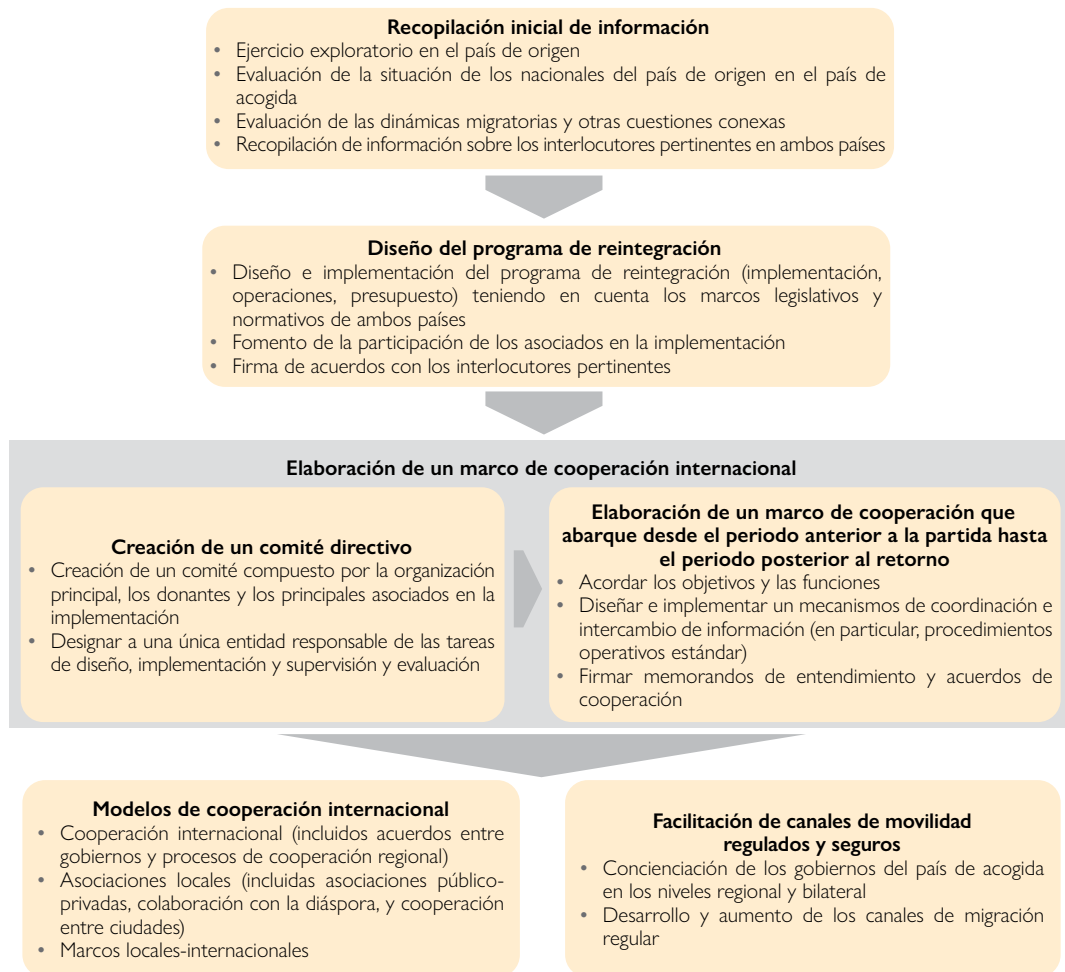
El establecimiento de marcos de cooperación internacional entre los interlocutores de los países de origen y acogida se basa en el mismo proceso y los mismos enfoques que la creación de mecanismos de coordinación en los niveles nacional y local. No obstante, la naturaleza de la cooperación internacional y la mayor variedad de interlocutores participantes hacen que la creación de marcos de cooperación internacional sea más compleja.

→ El modelo de cooperación depende del **tipo de programa de reintegración**. Si bien la implementación de los programas de reintegración puede estar dirigida por una organización externa, también puede recaer directamente en un organismo gubernamental del país de acogida o del país de origen. Aunque los gobiernos de los países de acogida raramente implementan programas de reintegración por su propia cuenta, generalmente desempeñan un papel importante a través de la provisión de financiación y el intercambio de información y estadísticas sobre las dinámicas migratorias.



→ La complejidad de la cooperación internacional también se debe a la **variedad de agentes** participantes. Muchos programas de retorno y reintegración son diseñados como proyectos multipaís a nivel global. Los asociados en el país de acogida necesitan información general completa y actualizada sobre la evolución del contexto, en particular sobre los servicios disponibles, el mercado de trabajo y otros datos sobre el país de origen (*consulte la sección 1.4.2*), para poder ofrecer una planificación y un asesoramiento adecuados a las personas que retornan antes de su partida. Al mismo tiempo, los asociados en el país de origen necesitan información exacta sobre las capacidades y las necesidades de las personas que retornan (*consulte la sección 2.2*) antes de que estas abandonen el país de acogida.

**Figura 4.3: Diagrama de flujo para lograr una coordinación internacional eficaz en los programas de reintegración**



Al establecer un marco de cooperación internacional para programas de reintegración, se deben tener presentes los siguientes aspectos:

→ Habida cuenta de la diversidad de programas de reintegración y la variedad de agentes que participan en ellos, una cooperación internacional eficaz requiere que se establezca un comité directivo específico para elaborar y gestionar un marco de cooperación internacional. Este aspecto reviste especial importancia en el caso de los programas multipaís, en los que se gestionan retornos desde un país de acogida a varios

países de origen o desde varios países de acogida a un solo país de origen. El comité directivo debe estar formado por los siguientes miembros (como mínimo):

- La principal organización encargada de la reintegración;
- El gobierno y/o los donantes del país de acogida (normalmente entidades gubernamentales como ministerios del interior, oficinas de inmigración u organismos nacionales de desarrollo); y
- Los principales asociados en la implementación (generalmente los gobiernos de los países de origen, organizaciones pertinentes de la sociedad civil y organizaciones internacionales presentes en los países de origen y acogida).

El comité directivo debe estar dirigido por una única entidad con plena titularidad y responsabilidad sobre el diseño, la implementación y la supervisión del sistema de cooperación. No obstante, durante la fase de diseño del sistema de cooperación, la principal organización encargada de la reintegración debe consultar con otros miembros del comité directivo, en particular con los gobiernos de origen y acogida y otros asociados pertinentes en la implementación, para tener en cuenta sus preferencias y su capacidad de participación. En muchos casos, es posible que la principal organización encargada de la reintegración ya disponga de sistemas de coordinación coherentes, que pueden adaptarse a las necesidades locales; sin embargo, estos sistemas son relativamente homogéneos en todo el mundo y, como consecuencia, promueven sinergias operacionales regionales e internacionales y facilitan la extracción y el intercambio de mejores prácticas.

→ El comité directivo debe determinar y acordar los principales objetivos del marco de coordinación, entre los que se incluyen los siguientes:

- Prestar un espectro completo de asistencia para la reintegración que abarque desde el periodo anterior a la partida hasta el periodo posterior al retorno;
- Recopilar, almacenar e intercambiar o difundir sistemáticamente información exacta, completa y actualizada sobre:
  - los servicios de asistencia para la reintegración disponibles en los países de acogida y origen;
  - las personas que retornan (perfiles, necesidades, intenciones, medidas de reintegración previas y actuales); y
  - la situación en el país de origen (difusión y circulación de informes y evaluaciones actualizados y pertinentes que describan la situación socioeconómica en el país de origen, incluidos análisis de la situación, evaluaciones de la seguridad, evaluaciones del mercado de trabajo y análisis de mercado);
- Facilitar la cooperación entre proveedores de servicios en los países de acogida y origen a través del intercambio de información, conocimientos, competencias y recursos; y
- Fomentar una supervisión ampliable y descentralizada para realizar un seguimiento del progreso de las personas que retornan y los proyectos colectivos a través de asociados locales en el país de origen.

→ Para alcanzar los objetivos acordados, el comité directivo puede crear un sistema integrado de gestión e intercambio de información. Es importante determinar quién será el propietario y administrador del sistema, definir las especificaciones técnicas y los indicadores que se utilizarán, establecer acuerdos de implementación y procedimientos operativos estándar y elaborar un memorando de entendimiento en el que intervengan todos los interlocutores y que incluya información específica sobre quién estará autorizado a introducir y consultar datos específicos. Todo ello debe acompañarse de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad, así como de mecanismos minuciosos de supervisión y evaluación.



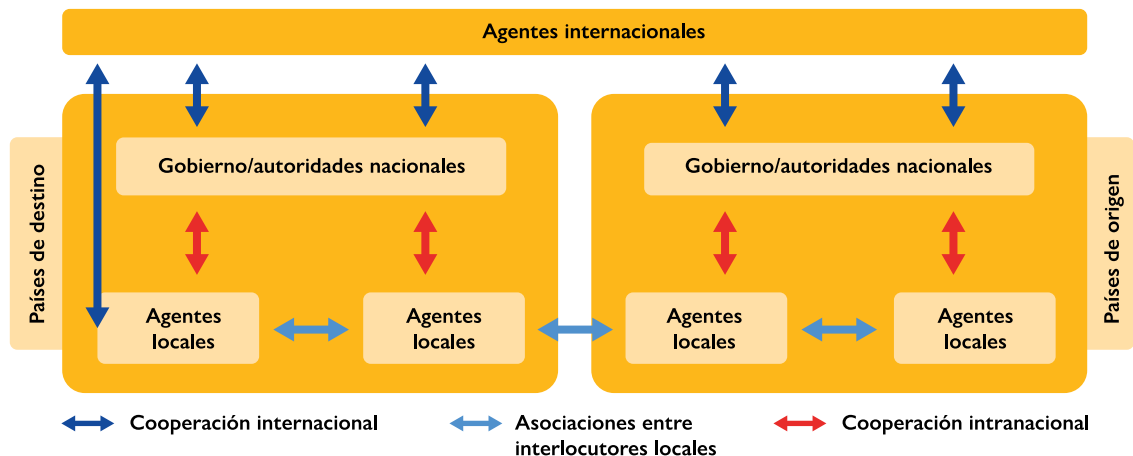
Cuando la principal organización encargada de la reintegración en un país de origen interviene simultáneamente en varios programas de reintegración con múltiples países de acogida, es especialmente importante contar con mecanismos compatibles de gestión e intercambio de información. La existencia de mecanismos de coordinación independientes con diferentes sistemas de intercambio de información y distintos procedimientos operativos estándar para cada programa supondría costos desmedidos y una mayor carga administrativa para la principal organización y desviaría recursos humanos y financieros de la tarea prioritaria de facilitar la reintegración sostenible de las personas que retornan.

## 4.2.2 Modelos de cooperación internacional

Como se ha señalado anteriormente, la elección de un modelo adecuado de cooperación internacional depende del alcance del programa de reintegración y la capacidad y el número de interlocutores participantes. En general, cuanto más amplia y plural sea la red internacional de cooperación, más eficaz, eficiente y sostenible será la implementación del programa de reintegración, ya que se aunarán recursos e información y los diferentes agentes de la red aportarán sus conocimientos técnicos y su capacidad. Sin embargo, es importante señalar que las redes de cooperación más complejas exigen una cantidad de recursos proporcionalmente mayor para lograr una coordinación eficaz entre todos los agentes. Es esencial comprobar que una cambiante red de asociaciones de reintegración en diferentes niveles (internacional, nacional, subnacional y local) no sobrecargue la capacidad del marco de cooperación.

La figura 4.4 proporciona una visión general de las modalidades de cooperación internacional que se pueden utilizar para apoyar programas de reintegración en diferentes niveles.

**Figura 4.4: Posibles modalidades de cooperación internacional para apoyar programas de reintegración<sup>39</sup>**



<sup>39</sup> Adaptación de ICMD, 2015b.

Las modalidades de cooperación que se muestran en la figura no son exhaustivas, pero ofrecen una idea general de los tipos de cooperación internacional más importantes desde el punto de vista estratégico que pueden utilizarse para apoyar programas de retorno y reintegración:

- **la cooperación internacional**, que comprende la cooperación entre gobiernos, los programas conjuntos de reintegración y los procesos regionales; y
- **las asociaciones entre interlocutores locales**, que abarcan las asociaciones público-privadas, los modelos de cooperación entre ciudades y la colaboración con la diáspora.

Los siguientes apartados ofrecen una visión general de la función de estas diferentes modalidades de cooperación en los procesos de retorno y reintegración y el modo en que la principal organización encargada de la reintegración puede fomentar estas asociaciones.

### Cooperación internacional

La cooperación internacional en el ámbito del retorno y la reintegración puede adoptar diferentes formas, entre otras, las de acuerdos entre gobiernos, programas conjuntos de reintegración y procesos regionales de cooperación.

#### → Acuerdos entre gobiernos

Los acuerdos entre gobiernos de países de acogida y origen pueden proporcionar un valioso apoyo para los programas de reintegración. El apoyo bilateral para la reintegración que prestan los países de acogida puede adoptar diversas formas e incluir programas de desarrollo de competencias, capacitación sobre desarrollo empresarial y servicios de intermediación laboral previos a la partida. Aunque los acuerdos entre gobiernos competen exclusivamente a los interlocutores gubernamentales de alto nivel, la principal organización encargada de la reintegración puede apoyar de diversas maneras el establecimiento de memorandos de entendimiento entre gobiernos para fomentar programas de reintegración:

- Concienciando a los interlocutores de los países de acogida y origen sobre los beneficios de concertar acuerdos entre gobiernos que favorezcan la reintegración. En algunos casos, puede ser necesario concienciar a los interlocutores gubernamentales de los países de origen sobre los beneficios asociados con la firma de memorandos de entendimiento bilaterales entre gobiernos para poner de manifiesto y formalizar su apoyo al retorno y la reintegración. Estas negociaciones bilaterales también pueden utilizarse para estudiar la posibilidad de concertar acuerdos laborales bilaterales que permitan certificar las competencias adquiridas por los migrantes como parte de su experiencia laboral en el país de acogida, a fin de mejorar su empleabilidad tras el retorno al país de origen. Asimismo, se puede abordar la transferibilidad de las prestaciones sociales de las personas que retornan entre el país de acogida y el país de origen.
- Proporcionando conocimientos especializados y mejores prácticas para concertar acuerdos entre gobiernos que incluyan componentes de retorno y reintegración adaptados a las necesidades y oportunidades específicas de los migrantes de cada corredor migratorio.
- Facilitando el diálogo entre los interlocutores de los países de acogida y origen y fomentando el apoyo continuo de estos países a la formalización de modelos de asistencia bilateral.

### → Programas conjuntos de reintegración

A semejanza de los acuerdos entre gobiernos, los programas conjuntos de reintegración con diferentes interlocutores gubernamentales o internacionales pueden adoptar diversas formas:

- Programas conjuntos de reintegración en los que participa la principal organización encargada de la reintegración, un país de origen y varios países de acogida. El hecho de aunar recursos de varios países de acogida genera sinergias y permite realizar economías de escala en el diseño y la implementación de los proyectos de reintegración. Esto favorece la creación de enfoques de reintegración más eficaces y sostenibles tanto a nivel individual como en el comunitario.
- Programas conjuntos de reintegración en los que participa la principal organización encargada de la reintegración, un país de origen y varios organismos y ministerios de un único país de acogida. En algunos contextos, diferentes agentes llevan a cabo actividades de retorno y reintegración de manera paralela y ninguna entidad del país de acogida asume claramente la responsabilidad del proceso global de retorno y reintegración. En estos casos, es fundamental que los diferentes interlocutores se coordinen en todas las fases del programa de reintegración en el que participan para transformar iniciativas paralelas de reintegración en verdaderos programas conjuntos de reintegración. También es esencial establecer marcos integrales de coordinación e intercambio de información. Estos marcos pueden facilitar la creación de un enfoque eficaz y coordinado que englobe a los interlocutores gubernamentales, las personas que retornan y los proveedores de servicios, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

### → Procesos regionales de cooperación

Además de los acuerdos entre gobiernos, los procesos regionales de cooperación pueden cumplir una función importante en la provisión de recursos y la armonización de los procesos de retorno y reintegración en los niveles nacional e internacional (*consulte el estudio de caso 16, que se presenta a continuación, para obtener más información sobre el Proceso de Puebla, un mecanismo de cooperación regional sobre migración en América Latina y el Caribe*). La cooperación regional contribuye a la elaboración de programas de retorno y reintegración de diversas maneras: desde la armonización de políticas y procedimientos operativos estándar y la cooperación internacional en materia de asesoramiento previo a la partida hasta la coordinación regional y la asignación de fondos en función de los criterios de desembolso establecidos.



### Estudio de caso 16: El Proceso de Puebla sobre retorno y reintegración

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), que abarca América Central, Norteamérica y la República Dominicana, también conocida como “Proceso de Puebla”, es un mecanismo multilateral no vinculante establecido en 1996 y formado por 11 países miembros. El Proceso de Puebla tiene por objeto fortalecer la cooperación regional en lo relativo a las políticas y acciones relacionadas con la migración.

Desde su establecimiento, el Proceso de Puebla ha servido de plataforma para examinar el retorno y la reintegración de los migrantes y adoptar un enfoque armonizado y coordinado al respecto.

Basándose en las consideraciones estratégicas planteadas en 2014 durante los talleres de consulta dirigidos por los países miembros, los miembros del Proceso redactaron un documento de orientación titulado *Principios orientadores para la elaboración de políticas migratorias sobre integración, retorno y reintegración de la Conferencia Regional sobre Migración*. Este documento establece bases comunes de entendimiento para los formuladores de políticas y una serie de principios que cada país miembro ha acordado adaptar a su legislación y sus políticas nacionales.

Para llevar estos principios a la práctica, la OIM publicó en 2015 un manual para la elaboración de políticas nacionales de reintegración (*Manual for the Drafting of National Reintegration Policies*), dirigido tanto a representantes gubernamentales como a especialistas en reintegración, con el objetivo de que estos elaboraran estrategias nacionales que reflejaran las dimensiones económica, social y psicosocial de la reintegración. Desde entonces, El Salvador ha emprendido un proceso de elaboración de protocolos nacionales, mecanismos de coordinación y otras herramientas para fortalecer el proceso de reintegración de los nacionales que retornan al país.

La cooperación regional en materia de políticas migratorias y gestión de la migración trasciende la mera orientación normativa a nivel nacional. La CRM también ha creado un fondo de reserva para prestar asistencia a migrantes regionales en situación de alta vulnerabilidad, que gestiona la OIM. Este mecanismo regional proporciona apoyo financiero y operacional para migrantes vulnerables que retornan voluntariamente, en particular menores no acompañados y separados, y migrantes cuyas necesidades sobrepasan la asistencia prestada a través de los programas existentes en cada país del Proceso de Puebla.



#### Consejos para obtener mejores resultados:

- Establezca una secretaría técnica fuerte para contribuir a la organización y supervisión de las actividades e iniciativas de la Conferencia.

### Asociaciones entre interlocutores locales

Como base de una cooperación descentralizada, se pueden establecer asociaciones internacionales entre interlocutores locales presentes en diferentes países. La cooperación descentralizada se ha convertido en una dimensión importante del sistema de desarrollo internacional y puede abarcar actividades relacionadas con el retorno y la reintegración. Como los agentes locales y regionales se ven directamente afectados por la migración de retorno en sus territorios, a menudo poseen la voluntad política y los conocimientos técnicos

locales necesarios para apoyar proactivamente el retorno y la reintegración. Los principales beneficios de establecer un marco de cooperación descentralizada están relacionados con:

- La proximidad de los agentes locales y regionales a sus ciudadanos y territorios;
- La posibilidad de complementar los marcos y planes de reintegración y las estrategias internacionales, nacionales y locales de migración y desarrollo; y
- Las asociaciones horizontales, que aumentan la asunción local de responsabilidades y reducen las relaciones asimétricas entre agentes generalmente asociados con enfoques verticales y enfoques entre donantes y beneficiarios.

Existen varias formas de asociación transnacional entre interlocutores locales que son especialmente pertinentes para complementar y apoyar los marcos de reintegración. Entre las formas que pueden contribuir a una cooperación descentralizada destacan los modelos de colaboración con la diáspora (*consulte la sección 4.1.1*), las asociaciones locales público-privadas y la cooperación entre ciudades. La principal organización encargada de la reintegración puede apoyar estas diferentes formas de asociación entre entidades locales de maneras específicas con el fin de aumentar sus beneficios para la elaboración de programas de retorno y reintegración.

- **Asociaciones público-privadas establecidas entre agentes privados locales en el país de acogida** (empresas, emprendedores) **y agentes públicos locales en el país de origen** (autoridades locales en las zonas de retorno). Los agentes privados que participan en estas asociaciones público-privadas suelen ser emprendedores de la diáspora presentes en el país de acogida, pero no siempre es así. Para poner en marcha estas asociaciones público-privadas, la principal organización encargada de la reintegración debe:
  - Ayudar a las autoridades locales en las zonas de retorno a establecer contacto con empresas que tengan sede en el país de acogida pero también estén presentes en el territorio de retorno, con el fin de que estas empresas ofrezcan oportunidades de empleo a las personas que retornan (por ejemplo, estableciendo una asociación público-privada para crear una herramienta de intermediación laboral en línea que facilite la contratación de personas que retornan por empresas privadas del país de acogida presentes en el país de origen). La principal organización encargada de la reintegración también pueden funcionar de enlace entre la autoridad local y la cámara de comercio del país de acogida en el país de origen para facilitar la identificación de empleadores adecuados.
  - Ayudar a las autoridades locales en las zonas de retorno a poner en marcha actividades, ferias y plataformas de creación de redes en línea que vinculen a sus diásporas con los programas locales de reintegración del país de origen (*consulte también la sección 4.1.1, sobre cooperación con la diáspora*).
- **Asociaciones público-privadas establecidas entre autoridades locales en el país de acogida y agentes privados en el país de origen**. Estas asociaciones son adecuadas para potenciar múltiples cuestiones relacionadas con la migración y el desarrollo, incluidos el retorno y la reintegración, e influir en ellas. Pueden ayudar a las empresas de los países de acogida a expandirse a los países de origen; facilitar la inversión en los países de origen; y fomentar el empleo en los países de origen. A nivel estratégico, la principal organización encargada de la reintegración también puede asesorar a las autoridades locales, tanto de los países de origen como de acogida, sobre la mejor manera de alinear las medidas de apoyo empresarial con las estrategias y actividades existentes de migración y desarrollo.
- **Asociaciones establecidas entre autoridades públicas locales de los países de origen y los países de acogida (entre ciudades)**. Al igual que en el caso de las asociaciones público-privadas entre interlocutores locales, los beneficios de las asociaciones entre autoridades públicas locales radican en los conocimientos especializados y la inversión política de cada asociado en materia de migración y desarrollo. Los modelos

de cooperación entre ciudades pueden contribuir a mejorar la gobernanza de la migración a nivel local en ciudades situadas en los países de origen y acogida. La principal organización encargada de la reintegración puede aprovechar esta forma de cooperación para favorecer la elaboración de programas de retorno y reintegración. Al colaborar con ciudades de destino y ciudades de retorno, la principal organización encargada de la reintegración puede determinar qué servicios se prestan de manera más eficaz en el país de acogida en comparación con el país de origen. Sobre la base de estos análisis, la organización puede ayudar a las municipalidades de los países de acogida a alinear sus estrategias de fortalecimiento de la capacidad y prestación de servicios con los requisitos de los servicios de reintegración previos a la partida. Asimismo, las asociaciones entre interlocutores locales funcionan como plataformas de diálogo: fomentan la creación de redes para el intercambio de conocimientos públicos y privados y facilitan la incorporación de la migración y la reintegración en los planes de desarrollo local.

### 4.2.3 Facilitación de canales de movilidad regulados y seguros

Aunque excede al alcance del presente manual, las intervenciones estructurales de carácter internacional deben orientarse a promover el diálogo intra e interregional para la creación de canales de movilidad regulados y seguros. En consonancia con la definición de reintegración sostenible, que establece que las personas que retornan deben poder decidir libremente si desean volver a migrar, es necesario iniciar y fomentar un diálogo institucional entre los países de acogida y los países de origen para facilitar la creación de canales de movilidad regulados y seguros.

Esto es especialmente importante cuando la saturación del mercado de trabajo en algunos países de origen no permite absorber a todas las personas que retornan (independientemente de su nivel de competencias). En estas situaciones, la identificación de sectores de interés mutuo entre países de acogida y países de origen, seguida de la impartición de capacitación para el desarrollo de competencias dirigida a personas que retornan y se incorporan a estos sectores, resulta beneficiosa para ambas partes. Cuando las personas que retornan no pueden ser absorbidas por los mercados locales, se deben buscar oportunidades de migración laboral regular que permitan a los mercados internacionales absorber a estos trabajadores. A este respecto, la asistencia para la reintegración (especialmente a nivel comunitario) puede utilizarse para invertir en formación profesional de carácter local y responder a las necesidades tanto de los mercados locales como de los mercados internacionales, lo cual supone vincular la reintegración con la movilidad humana y laboral.

## 4.3 Fortalecimiento de los marcos normativos nacionales

A nivel estructural, la atención debe centrarse en incorporar la reintegración en las estrategias nacionales de migración y desarrollo y las políticas sectoriales pertinentes en el país de origen. Para ello, se deben revisar y actualizar los marcos normativos o formular políticas de desarrollo favorables a la reintegración. Esto es especialmente importante para los países de origen que registran una gran cantidad de retornos.

Para fomentar una reintegración sostenible, es necesario aplicar un enfoque pangubernamental que se refleje en la legislación, las políticas y los programas nacionales y locales. Lo ideal es que la reintegración forme parte de un proceso nacional orientado a la incorporación de las cuestiones migratorias (*consulte el siguiente cuadro*



de texto). Sin embargo, si no existe un proceso más amplio orientado a la incorporación de las cuestiones migratorias, la reintegración puede incluirse en marcos, políticas y estrategias sectoriales pertinentes ([consulte el cuadro 4.8](#)) en los niveles nacional y local.

El objetivo de incorporar la reintegración en los procesos normativos pertinentes es:

- Adoptar un enfoque más integral respecto de la planificación de la migración, debido a que la migración de retorno, la reintegración y el desarrollo se influyen mutuamente;
- Aprovechar los beneficios de una reintegración sostenible para el desarrollo de las personas y las sociedades de manera sistemática, especialmente cuando existe una gran cantidad de retornos;
- Asignar recursos de manera más eficaz para atender a las prioridades nacionales, incluida la reintegración;
- Facilitar la coordinación entre agentes nacionales y locales en las actividades relacionadas con el retorno y la reintegración; y
- Poner en práctica políticas y acciones coordinadas.



La “incorporación” de la migración o las cuestiones migratorias se define como el proceso por el cual se evalúa la incidencia de la migración en cualquier actividad (o meta) prevista en una estrategia de desarrollo y reducción de la pobreza (OIM, 2010, pág. 16).

Este proceso consiste, entre otras cosas, en incorporar el retorno y la reintegración en la legislación, las políticas y los programas en todos los niveles. Implica tener en cuenta las cuestiones relativas a la reintegración en todas las fases de la planificación del desarrollo, en particular en el diseño, la implementación y la supervisión y evaluación.

Como parte del programa conjunto de las Naciones Unidas para la incorporación de la migración en las estrategias de desarrollo nacional (*La Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo de la ONU*), se han elaborado materiales de capacitación en línea relativos a la [Integración de las cuestiones migratorias en las políticas de desarrollo](#), en los que se proporciona más información sobre este proceso.

Siempre que sea posible, las estrategias de incorporación de la migración deben elaborarse en colaboración con los interlocutores más importantes. Esto puede fortalecer el compromiso y aportar mayor claridad a todas las partes interesadas, así como mejorar la relación costo-eficacia a través de posibles acuerdos de participación en la financiación de los gastos. También es importante que los gobiernos de los países de origen y las organizaciones encargadas de la reintegración incluyan sus programas de reintegración en marcos y estrategias de desarrollo. Ejemplo de ello son las estrategias nacionales de desarrollo o los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, las políticas y estrategias nacionales de empleo, las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas migratorias integrales. Las organizaciones internacionales con conocimientos especializados y experiencia en materia de incorporación de la migración en marcos nacionales o internacionales suelen estar bien posicionadas para prestar apoyo a los gobiernos en este proceso. Ello requiere una comprensión exhaustiva de los objetivos y las prioridades de los ministerios competentes, así como un conocimiento de las políticas sectoriales y del modo en que estas se relacionan con la gestión de la migración y la reintegración.

Para incorporar satisfactoriamente el retorno y la reintegración en las estrategias nacionales y locales de migración y desarrollo y otras políticas pertinentes, es necesario que el país de origen cumpla ciertas condiciones previas (*consulte el cuadro 4.7*).

**Cuadro 4.7: Condiciones previas para incorporar satisfactoriamente el retorno y la reintegración en los marcos normativos**

Apoyo normativo sólido de alto nivel	Los agentes políticos de alto nivel deben estar motivados para incorporar el retorno y la reintegración como una prioridad en la agenda del país. Esto ayudará a fomentar la participación activa de los agentes nacionales y locales pertinentes y apuntalará el proceso.
Asunción nacional y local de responsabilidades	El principal agente del proceso de incorporación debe ser el gobierno del país de origen, a fin de que se tengan en cuenta sus prioridades y los resultados sean sostenibles a largo plazo. Siempre que sea posible, se debe fomentar la participación de todas las instancias gubernamentales.
Participación inclusiva con funciones claras	Los principales interlocutores, como los grupos de personas que retornan, los grupos de comunidades de migrantes, los grupos de la diáspora, la sociedad civil, las instituciones académicas, las asociaciones de empleadores y los asociados para el desarrollo, deben asociarse a efectos del proceso de incorporación para aportar diferentes perspectivas, información y datos nuevos, apoyo financiero y social, y financiación. Una participación amplia evita que una única institución gubernamental o unas pocas personas guíen el proceso. La participación inclusiva requiere que se especifiquen claramente las funciones y responsabilidades de cada interlocutor.
Objetivos compartidos	El establecimiento de objetivos compartidos ayuda a evitar que se pongan en marcha programas divergentes. Para establecer y mantener un programa coherente, es necesario promover un planteamiento claro, una actitud transparente y un diálogo periódico entre los interlocutores.
Definir y seguir plazos viables	Si se destina tiempo suficiente a la reflexión, se reúnen datos empíricos y se busca el consenso, se evitará crear expectativas poco realistas y se promoverá la flexibilidad y el aprendizaje a lo largo del proceso.

En la mayoría de los contextos, las condiciones anteriores no se cumplirán plenamente. Sin embargo, algunas de ellas pueden lograrse a través de las actividades de promoción, los conocimientos técnicos y las medidas de fortalecimiento de la capacidad de la principal organización encargada de la reintegración y sus asociados.

Las iniciativas de incorporación en los niveles nacional y local siempre deben seguir un enfoque estructurado. La figura 4.5 ilustra un flujo de trabajo para el diseño, la implementación y la supervisión de un plan de incorporación. Puede utilizarse en los contextos en que se prevea incorporar el retorno y la reintegración en las políticas y estrategias existentes o en aquellos en que los gobiernos tengan previsto (o tal vez decidan en un futuro) elaborar una estrategia o política nueva.

**Figura 4.5: Proceso gradual para incorporar el retorno y la reintegración en las estrategias y políticas de migración y desarrollo**

<b>1. Concienciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe reunir a los principales interlocutores para examinar el propósito y los objetivos del proceso de incorporación con el fin de contribuir a la elaboración de una propuesta de acción.</li> </ul>
<b>2. Ejercicio exploratorio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se deben determinar los componentes de retorno y reintegración existentes en las políticas sectoriales y los marcos de planificación del desarrollo y evaluar los plazos pertinentes, los principales interlocutores, las dificultades y las posibles maneras de estructurar el proceso.</li> </ul>
<b>3. Definición de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consiste en definir y priorizar objetivos. Se debe implicar a todos los principales interlocutores y tener en cuenta sus opiniones y prioridades. A ser posible, el proceso de incorporación debe integrarse en los procesos nacionales de planificación del desarrollo.</li> </ul>
<b>4. Planificación de la acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consiste en elaborar y seleccionar programas y proyectos para alcanzar los objetivos establecidos definiendo sus beneficiarios, especificando las actividades fundamentales que se llevarán a cabo e identificando a los asociados pertinentes.</li> </ul>
<b>5. Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sobre la base del plan de acción acordado, la entidad responsable debe elaborar un plan de implementación y una estrategia de movilización de recursos para definir los recursos, el proceso de toma de decisiones, las funciones y responsabilidades y la elaboración de informes.</li> </ul>
<b>6. Supervisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El plan debe revisarse, actualizarse y adaptarse continuamente. Toda política o acción sobre retorno y reintegración implementada pero no incluida en el plan inicial debe incorporarse al plan de acción con el fin de controlar y supervisar todas las actividades a través de un único documento.</li> </ul>

### Posibles oportunidades para incorporar el retorno y la reintegración

La incorporación del retorno y la reintegración no debe limitarse a las estrategias de migración y desarrollo, sino que debe abarcar todas las políticas y estrategias sectoriales que sean pertinentes para la gobernanza nacional del retorno y la reintegración. A continuación, se ofrece una selección de las principales políticas sectoriales y su posible pertinencia para las iniciativas de incorporación del retorno y la reintegración:

**Cuadro 4.8: Posibles oportunidades para incorporar el retorno y la reintegración en diferentes políticas y estrategias**

Política o estrategia sectorial	Posibles oportunidades para incorporar el retorno y la reintegración
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener en cuenta las necesidades y capacidades de las personas que retornan en las políticas y estrategias laborales;</li> <li>Utilizar las competencias y los activos de las personas que retornan en beneficio del mercado de trabajo, los planes de transferencia de competencias y la economía en su conjunto;</li> <li>Elaborar o fortalecer planes para facilitar la reintegración de las personas que retornan en el mercado de trabajo (por ejemplo, a través de programas de obras públicas y el desarrollo de competencias);</li> <li>Armonizar las metas y los objetivos pertinentes establecidos en las estrategias de retorno y reintegración con los expuestos en las políticas y estrategias laborales;</li> <li>Fomentar la coordinación interinstitucional entre las instituciones del mercado de trabajo y las instituciones y agentes relacionados con la migración;</li> <li>Fortalecer la capacidad de los servicios públicos de empleo, las instituciones de educación y formación profesional y los centros de desarrollo de competencias e incluir a las personas que retornan entre los posibles grupos de beneficiarios.</li> </ul>

<p><b>Educación y formación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener en cuenta las necesidades y capacidades de las personas que retornan en las políticas y estrategias de educación;</li> <li>• Apoyar el acceso de las personas que retornan a educación y la creación de entornos de aprendizaje favorables, en particular a través del reconocimiento de certificaciones;</li> <li>• Abordar las limitaciones de las personas que retornan para acceder a educación elaborando directrices de integración escolar, impartiendo clases de idiomas y recuperación y reconociendo la equivalencia de los diplomas obtenidos fuera del país de origen;</li> <li>• Acelerar la expedición de certificados para inscribir o matricular en escuelas y universidades a menores que retornan en edad escolar a zonas con una alta tasa de retorno;</li> <li>• Armonizar las metas y los objetivos pertinentes establecidos en las estrategias de retorno y reintegración con los expuestos en las políticas y estrategias de educación;</li> <li>• Fomentar la coordinación interinstitucional entre las instituciones educativas y las instituciones y agentes relacionados con la migración.</li> </ul>
<p><b>Cuestiones sociales y bienestar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener en cuenta las necesidades y capacidades de las personas que retornan en las políticas y estrategias sociales y de bienestar;</li> <li>• Apoyar el acceso de las personas que retornan al sistema de bienestar (vivienda social, pensiones, prestaciones sociales) y abordar las limitaciones a las que pueden enfrentarse las personas que retornan para obtener los documentos personales necesarios para acceder a servicios de bienestar (incluidos certificados de nacimiento, matrimonio y divorcio, pasaportes y documentos de identidad);</li> <li>• Apoyar el desarrollo de servicios adaptados a las personas en situación de vulnerabilidad, en particular a través de mecanismos nacionales de derivación;</li> <li>• Fomentar la coordinación interinstitucional entre las instituciones sociales y de bienestar y las instituciones y agentes relacionados con la migración.</li> </ul>
<p><b>Salud y bienestar</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener en cuenta las necesidades y capacidades de las personas que retornan en las políticas y estrategias de salud;</li> <li>• Velar por que las personas que retornan puedan acceder al sistema nacional de atención de la salud en condiciones de igualdad;</li> <li>• Aumentar la capacidad de recepción de los establecimientos de salud en los lugares que presentan una alta tasa de retorno;</li> <li>• Crear nuevos establecimientos de salud o centros ambulantes o consultorios periféricos de atención de la salud en las zonas en que las personas que retornan y las comunidades locales tienen dificultades para acceder a los establecimientos de salud existentes;</li> <li>• Armonizar las metas y los objetivos pertinentes establecidos en las estrategias de retorno y reintegración con los expuestos en las políticas sociales y estrategias de salud.</li> </ul>

<p><b>Género y LGBTI</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener en cuenta las necesidades y capacidades de hombres, mujeres, lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) que retornan en las políticas y estrategias de género;</li> <li>• Promover las cuestiones transversales y sectoriales de género que se abordan en las políticas o estrategias pertinentes para incluir la situación específica y las vulnerabilidades de las mujeres y las personas LGBTI que retornan a su país;</li> <li>• Reducir las barreras para que las preocupaciones y prioridades de las mujeres y los hombres que retornan se incluyan en los marcos de planificación, presupuestación e implementación con perspectiva de género;</li> <li>• Armonizar las metas y los objetivos pertinentes establecidos en las estrategias de retorno y reintegración con los incluidos en las políticas y estrategias de género.</li> </ul>
<p><b>Medio ambiente y adaptación al cambio climático</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprobar que los programas y proyectos de reintegración sean coherentes con las políticas nacionales pertinentes en materia ambiental, como la gestión de los recursos naturales, la planificación del uso de la tierra, la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres;</li> <li>• Cuando sea pertinente (si aumenta el número de retornos a una zona específica), incorporar la reintegración en las políticas y planes ambientales (por ejemplo, como respuesta a una mayor demanda de recursos naturales o al aumento del riesgo de desastres);</li> <li>• Explorar posibles sinergias entre actividades de reintegración, estrategias de empleo y objetivos ambientales a través de “empleos verdes”, en particular aquellas dirigidas específicamente a preservar o restaurar el medio ambiente en las comunidades de retorno;</li> <li>• Fomentar la coordinación interinstitucional entre los agentes del ámbito ambiental y los agentes del ámbito de la migración.</li> </ul>
<p><b>Empresas y cuestiones financieras</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los criterios para la inscripción de empresas y el acceso a financiación y crédito teniendo en cuenta la situación específica de las personas que retornan;</li> <li>• Llevar a cabo actividades de promoción sobre oportunidades empresariales y financieras, incluso entre los países de acogida y los países de origen, dirigidas a personas que retornan.</li> </ul>

## RECURSOS ÚTILES

### Conferencia Regional sobre Migración (CRM)

- 2014 *Principios orientadores para la elaboración de políticas migratorias sobre integración, retorno y reintegración de la Conferencia Regional sobre Migración*, San José (Costa Rica).

### Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (ICMD) de las Naciones Unidas

- 2015a *Módulo 1: Gestionar el vínculo entre migración y desarrollo local*. OIM, CTI y OIT, Ginebra. Ofrece a los especialistas un panorama general completo de las estrategias y mecanismos que pueden utilizarse para impulsar la coordinación y las sinergias entre el desarrollo local y la migración.
- 2015b *Módulo 2: Creación de alianzas de colaboración, cooperación y diálogo sobre MyD a escala local*. OIM, CTI y OIT, Ginebra. Ofrece a los especialistas un panorama general completo de los casos de uso, los criterios, las oportunidades y las dificultades de establecer asociaciones locales con agentes del sector privado y otros interlocutores.
- 2015c *Directrices para la integración transversal de la migración en la planificación del desarrollo local*. OIM, CTI y OIT, Ginebra. Proporciona orientación para incorporar las cuestiones migratorias en los procesos de planificación del desarrollo local.

### Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

- 2010 *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-makers and Practitioners*. OIM, Ginebra. Proporciona orientación amplia para facilitar estrategias de incorporación de la migración en los procesos de planificación del desarrollo de los países en desarrollo.
- 2019 *IOM Guidance on Referral Mechanisms for the Protection and Assistance of Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse and Victims of Trafficking*.
- Manual for the Drafting of National Reintegration Policies* (el manual solo está disponible previa solicitud a la Oficina Regional de la OIM en San José [Costa Rica])

### Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

- 2018 *Guía informativa sobre políticas de emprendimiento para personas migrantes y refugiadas*. UNCTAD, Ginebra. Este documento interinstitucional ofrece orientación práctica sobre migración y desarrollo empresarial a los formuladores de políticas y los asociados para el desarrollo.

### Samuel Hall/OIM

- 2017 *Setting Standards for an Integrated Approach to Reintegration*. OIM, Ginebra, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido.