

---

## Una cooperación internacional eficaz

Choose the section you want to jump in

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**

#### **Recopilación inicial de información**

- Ejercicio exploratorio en el país de origen
- Evaluación de la situación de los nacionales del país de origen en el país de acogida
- Evaluación de las dinámicas migratorias y otras cuestiones conexas
- Recopilación de información sobre los interlocutores pertinentes en ambos países

#### **Diseño del programa de reintegración**

- 
- Diseño e implementación del programa de reintegración (implementación, operaciones, presupuesto) teniendo en cuenta los marcos legislativos y normativos de ambos países
  - Fomento de la participación de los asociados en la implementación
  - Firma de acuerdos con los interlocutores pertinentes

#### **Elaboración de un marco de cooperación internacional**

#### **Creación de un comité directivo**

- Creación de un comité compuesto por la organización principal, los donantes y los principales asociados en la implementación
- Designar a una única entidad responsable de las tareas de diseño, implementación y supervisión y evaluación

#### **Elaboración de un marco de cooperación que abarque desde el periodo anterior a la partida hasta el periodo posterior al retorno**

- Acordar los objetivos y las funciones
- Diseñar e implementar un mecanismo de coordinación e intercambio de información (en particular, procedimientos operativos estándar)
- Firmar memorandos de entendimiento y acuerdos de cooperación

#### **Modelos de cooperación internacional**

- Cooperación internacional (incluidos acuerdos entre gobiernos y procesos de cooperación)
-

---

regional)

- Asociaciones locales (incluidas asociaciones públicoprivadas, colaboración con la diáspora, y cooperación entre ciudades)
- Marcos locales-internacionales

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

- Concienciación de los gobiernos del país de acogida en los niveles regional y bilateral
- Desarrollo y aumento de los canales de migración regular

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.

Disclaimer-icon Created with Sketch. Disclaimer

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.

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.

Created with Sketch. 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.

Created with Sketch. 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.

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

- [Prev](#)
- 4.2/4.3

- 
- [\\_Siguiete](#)