



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

TALLER INTERMEDIO RELATIVO AL DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN

ALENTAR LA FUNCIÓN DE RETORNO PARA FOMENTAR EL DESARROLLO

7 y 8 de julio de 2008

DOCUMENTO DE TRABAJO

El tema principal seleccionado para el Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008 es “Migración de retorno: retos y oportunidades”. El taller conexo, denominado “*Alemtar la función de retorno para fomentar el desarrollo*” es el segundo taller de este Diálogo que se celebra en 2008, dado que el primero, que tuvo por tema, “*Encauzar la migración de retorno*”, se celebró en Ginebra el pasado mes de abril¹. El primer taller se centró en la gestión de la migración en el contexto amplio de la migración internacional. En él se debatieron las tendencias y modalidades del retorno y se identificaron cuestiones y retos políticos trascendentes. Asimismo, se trató de las consideraciones especiales para con los grupos de migrantes vulnerables que retornan y de sus necesidades en materia de asistencia; concretamente, se habló de los casos de retorno cuando la permanencia en el país de destino no fue autorizada o dejó de serlo. Por consiguiente, en el segundo taller ya no se abordarán esas cuestiones.

El propósito del segundo taller es complementar las deliberaciones mantenidas en el primero al examinar las repercusiones de la migración de retorno en el desarrollo². Concretamente, su objetivo es identificar instrumentos de políticas y programas prometedores que faciliten y promuevan el retorno y fomenten su potencial de desarrollo. Cabe señalar que el retorno no tiene de por sí repercusiones favorables en el desarrollo –por ejemplo, en el caso de retornos en gran escala a comunidades con escasos recursos – y que, para concretar el potencial positivo de la migración de retorno de cara al desarrollo, es primordial tener en cuenta y encarar eficazmente las eventuales consecuencias adversas.

Migración de retorno – un elemento integral del nexo entre la migración y el desarrollo

La migración se ha convertido en una de las características de la vida social, económica y política del mundo globalizado y móvil de hoy. Pese a que el retorno es una importante etapa del proceso migratorio y un elemento crítico de la gestión efectiva de la migración, sus diversos aspectos y vínculos con el desarrollo recién comienzan a suscitar la debida atención política. En los últimos años, se ha observado un creciente interés en explorar la dinámica y vínculos entre la migración de retorno y el desarrollo, y ello no solamente a nivel estatal o nacional e internacional, sino también en el plano de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, asociaciones de migrantes y sector privado.

¹ El orden del día y el documento de trabajo de ese taller, así como la mayoría de las ponencias de los oradores, están a disposición el sitio Internet de la OIM: <http://www.iom.int/idmreturnmigration>.

² En el Anexo II a este documento encontrarán las definiciones de trabajo de los diferentes tipos de retorno.

Si bien es cierto que la migración de retorno tiene el potencial de traer consigo considerables beneficios sociales, macroeconómicos y microeconómicos para los países de origen y de destino, la cuantificación de la contribución exacta de la migración de retorno al desarrollo de un país o comunidad específicos es compleja y constituye un verdadero reto. La naturaleza y magnitud de las repercusiones del retorno en el desarrollo dependen de una serie de factores que incluyen el entorno social, político, jurídico y económico en que se producen. Además, el requisito previo esencial para alentar al máximo los beneficios que trae consigo la migración de retorno comprende, por un lado, la voluntad de los migrantes de contribuir y, por otro, la voluntad de las comunidades a las que retornan de aceptar dichas contribuciones. Es más, el potencial de desarrollo de los diversos tipos de migración bien puede variar (por ejemplo: retorno voluntario *versus* forzoso o temporal *versus* permanente). Entonces, para poder fomentar la comprensión de la relación entre la migración de retorno y el desarrollo convendría mejorar los datos nacionales, regionales y mundiales relativos a los flujos migratorios de retorno en lo referente a los contingentes y características de los migrantes que retornan a sus países de origen (nivel de competencias, aportaciones, edad, sexo, situación familiar, etc.).

Pasar de la pérdida de capital humano a la ganancia de capital humano

Con miras a la consecución de los objetivos de desarrollo cabe reducir, en la medida de lo posible, las pérdidas en el capital humano necesario para los países de origen y mitigar los efectos negativos. La escasez de competencias en sectores críticos como la atención de la salud y la educación son preocupantes. La emigración de mano de obra calificada, ya se trate de una emigración a largo plazo o permanente, significa que los países de origen pueden perder la inversión original en la educación y capacitación de sus nacionales que emigran. El fenómeno de la emigración también puede reducir el número de personas dinámicas, innovadoras y emprendedoras, socavando así el potencial de desarrollo futuro de los países de origen. Ello no obstante, ya se sabe que el empleo en ultramar también tiene consecuencias positivas para el país de origen y para los propios migrantes, por ejemplo: la reducción de presiones laborales, la generación de remesas, la creación de redes empresariales y comerciales o la provisión de oportunidades a migrantes para su desarrollo personal y profesional a las que, normalmente, no tendrían acceso.

La migración de retorno, ya sea temporal o permanente, puede contribuir a reducir las repercusiones negativas de la emigración en los países de origen. Éstos pueden beneficiarse de la migración de retorno de dos maneras: al recuperar el capital humano que representan los migrantes y al aprovechar las competencias y recursos adicionales que quienes retornan han adquirido y traen consigo del extranjero. Ahora bien, cabe sondear en qué medida la migración de retorno aporta beneficios adicionales que contrarrestan las pérdidas en capital humano mediante la circulación del capital humano.

La migración de retorno no sólo completa y enriquece el capital humano de los países de origen también contribuye a la transferencia de tecnologías y de pericia científica, técnica y económica, además de promover intercambios políticos, sociales y culturales. Ahora bien, la circulación del capital humano puede asimismo aportar nuevos métodos de producción y de suministro de servicios a los países de origen. En otras palabras, la migración de retorno –ya sea virtual, física, temporal o permanente – puede contribuir a promover la innovación y alentar procesos de aprendizaje.

Los países de destino pueden fomentar los beneficios que trae la migración al instaurar políticas y mecanismos institucionales que eviten un menoscabo de las competencias de los migrantes y fomenten la adquisición de las mismas durante la permanencia de los migrantes en el país de

acogida, garantizando así que tras su retorno las competencias adquiridas sean equivalentes o mejores a las que poseían antes de su emigración. Por ejemplo, unas perspectivas eficaces para la revalidación de competencias en el país de acogida permitirán que el migrante pueda utilizar sus competencias y conocimientos en el extranjero además de proceder, probablemente, a actualizarlos.

Los países de origen bien pueden considerar, en colaboración con los países de destino, la implementación de políticas y programas que faciliten transferencias efectivas y eficaces de competencias y que permitan que los migrantes contribuyan acertadamente, tras el retorno, al desarrollo socioeconómico de sus países de origen. A título de ejemplo de esta acción conjunta que podría acrecentar los efectos de la migración de retorno en el desarrollo y encarar los retos que plantea la equivalencia de calificaciones, cabe mencionar programas para obtener títulos equivalentes o programas entre universidades que permitan a los migrantes potenciales en el país de origen proseguir sus estudios en el extranjero y adquirir competencias para ser más productivos aún tanto para el país de origen como de destino. Este tipo de iniciativas en ambos lados del abanico tiene el potencial de alentar el retorno temporal y la migración circular, en particular, y de garantizar que los migrantes puedan trabajar productivamente en ambos mercados laborales.

Contribuciones financieras de los migrantes que retornan

Otros beneficios potenciales macroeconómicos de la migración de retorno pueden provenir de las aportaciones de capital y consiguientes inversiones productivas de quienes retornan. Los migrantes que retornan suelen traer consigo sus ahorros y otros recursos. Generalmente, el volumen de los ahorros y el tipo de inversiones de quienes retornan dependen de sus características (es decir: del nivel de competencias, la edad, el sexo, etc.) así como de la modalidad del retorno. Estas inversiones pueden tener un efecto multiplicador y dar lugar a la creación de empleos a nivel local y nacional, como en el caso de los profesionales indios en tecnología de información que retornan a su país. Por consiguiente, cabe explorar en qué magnitud la cuantía de los ahorros que aportan quienes retornan contrarrestan la pérdida que representan en las remesas que enviaban.

Habida cuenta que los fondos de quienes retornan son de carácter privado, las medidas destinadas a alentar el ahorro en los migrantes en el extranjero y a fomentar las repercusiones de estos ahorros en el desarrollo deben traducirse en incentivos. Entre las opciones posibles cabe señalar la creación de oportunidades y medios concretos para la inversión que sean atractivos para quienes retornan, y que comprendan el establecimiento de microempresas.

Medidas para facilitar el retorno y acrecentar sus repercusiones en el desarrollo

Las políticas gubernamentales en los países de origen, concebidas directamente para quienes retornan o desean retornar o que les afectan indirectamente, pueden incidir considerablemente en las repercusiones que tiene el retorno en el desarrollo. Estas políticas y medidas deberían formar parte y no substituirse a empeños más exhaustivos de cara al desarrollo. Es más, los beneficios de la migración de retorno para los países de origen dependen tanto de las condiciones políticas y económicas como de la estabilidad social. Asimismo, cabe destacar que las políticas y medidas destinadas a alentar el retorno serán efectivas cuando se hayan encarado los factores “de empuje” que incidieron inicialmente en la decisión de emigrar.

La gran mayoría de los retornos se produce espontáneamente, ahora bien, los gobiernos en los países de origen y de destino pueden instaurar políticas que faciliten y alienten el retorno y acrecentar sus repercusiones en el desarrollo. Por ejemplo, los migrantes que desean volver a su país, pueden carecer de recursos financieros o logísticos para retornar y para planificar su

reintegración económica y social en el país de origen. Si se les ofrece apoyo financiero u otro, a saber, asesoramiento y ayuda psicosocial, no sólo se contribuirá a que retornen sino que además se garantizará una reintegración acertada que acrecentará su contribución de cara al desarrollo. Es fundamental que estas políticas de incentivos se conciban teniendo en cuenta la perspectiva de género dado que los intereses y preocupaciones de hombres y mujeres suelen diferir.

Los países de origen también pueden atraer a quienes retornan y alentar al máximo su potencial de desarrollo al difundir, sistemáticamente, información sobre las oportunidades de empleo y programas de apoyo –por ejemplo, a través de los sitios de Internet – revalidando las calificaciones profesionales obtenidas en el extranjero, acreditando a quienes retornan como instructores o consultores en escuelas, instituciones gubernamentales o el sector privado, promoviendo el espíritu empresarial local, y recurriendo a su experiencia y pericia. En el caso de situaciones consecutivas a crisis y de emergencia, los programas de retorno y reintegración adaptados a las necesidades pueden garantizar que los migrantes que retornan, sea cual fuere su nivel de competencias, efectúen importantes contribuciones al desarrollo y reconstrucción de las sociedades, y mecanismos institucionales. Eso es particularmente cierto, para quienes retornan y han acrecentado su nivel de competencias durante su estadía en el extranjero, a través de un acceso a la capacitación y a la educación que no hubieran tenido en su país de origen. Asimismo, puede alentarse a los migrantes a retornar a sus países de origen a título temporal para ofrecer asistencia de corta duración en sectores prioritarios como la salud, la educación, la ingeniería, la agricultura y las finanzas. Hay nuevas iniciativas prometedoras, incluido el Programa de la OIM de Migración para el Desarrollo de África (MIDA), que aseguran el monitoreo. Es importante ofrecer toda una gama de posibilidades de retorno, puesto que la voluntad de los migrantes de cara al mismo depende mayormente de si los gobiernos adoptan medidas que garanticen la posibilidad de regresar a los países de acogida y no pongan en peligro su situación jurídica y social actual, ni tampoco las prestaciones sociales en los países de acogida a raíz del retorno temporal al país de origen.

Las medidas políticas destinadas a suprimir las barreras para la transferencia de pensiones y otros beneficios sociales son importantes puesto que inciden positivamente en la decisión del migrante de regresar, especialmente cuando se trata de retornos permanentes. La falta de un mecanismo efectivo de transferencia de pensiones puede ser un gran freno para el retorno de los migrantes a sus países de origen, también puede deberse a bajos niveles de autosuficiencia para los migrantes y sus familiares. Por consiguiente, es fundamental garantizar la transferencia de pensiones no sólo para alentar las repercusiones que puede tener la migración de retorno en el desarrollo sino también para afianzarlas.

El potencial de desarrollo del retorno es limitado cuando la persona que ha retornado no se ha reintegrado acertadamente. Los programas holísticos y efectivos de reintegración pueden ser útiles, por ejemplo, ayudando a las personas que retornan a encontrar un empleo que corresponda a sus competencias y a la experiencia que han adquirido en el extranjero. También se pueden prever formas de asistencia específica, es decir, capacitación profesional, dotación de equipos profesionales, apoyo para la creación de microempresas, etc.

Los vínculos entre los migrantes y sus países de origen son vitales en la ecuación de retorno. Las políticas de retorno y mantenimiento de contacto entre los migrantes y de sus descendientes con el país de origen pueden garantizar que las diásporas estén dispuestas a hacer las veces de agentes de desarrollo para sus países de origen. Entre las perspectivas que los países de origen podrían tener en cuenta cabe señalar el reforzamiento de nexos con su diáspora, por ejemplo, mejorando el contacto con los migrantes en los países de destino y fomentando el sentimiento de pertenencia, u ofreciendo a determinados miembros de la diáspora la oportunidad de participar en los procesos políticos en el país de origen. Las políticas que facilitan la movilidad de los migrantes y de sus

descendientes entre el país de origen y de acogida, no sólo contribuyen al mantenimiento de vínculos entre las diásporas y sus países de origen sino que además son la clave para facilitar directamente la migración de retorno. Estas políticas pueden comprender la concesión de la doble nacionalidad así como de visados de entrada múltiple, permisos de trabajo, permisos de residencia, etc.

Los países de origen podrían asimismo considerar la utilización de instrumentos del sector económico y financiero para promover los ahorros de los migrantes así como para crear mecanismos y medios de inversión que sirvan para canalizar las remesas y ahorros de quienes retornan. Es decir, la industria, la educación, el desarrollo de infraestructuras y el establecimiento de pequeñas y medianas empresas. A la hora de diseñar estos instrumentos, los formuladores de políticas deberían tener en cuenta las necesidades e intereses de los distintos migrantes y grupos de personas que retornan.

La existencia de un entorno de inversión fiable –caracterizado por un buen gobierno, por la estabilidad económica y por una reglamentación transparente de las instituciones financieras – es fundamental de cara a la disposición de los retornantes a invertir en el país de origen. Por consiguiente, conjuntamente con la creación de incentivos para encaminar los ahorros de las personas que retornan a medios que repercutan favorablemente en el desarrollo, es esencial instaurar un sólido entorno político, financiero, jurídico que estimule los empeños para atraer los flujos de capitales. En ciertas oportunidades se adoptan medidas especiales para quienes retornan a fin de alentar las inversiones y su participación en actividades económicas en el país de origen, a saber, servicios con miras a la creación de empresas, recortes tributarios en las inversiones y condiciones y términos preferentes para la concesión de préstamos, estas políticas suelen ser consideradas como preferentes y discriminatorias con relación a las comunidades que han permanecido en el país de origen y, por consiguiente, suelen ser controvertidas. Ahora bien, incumbe a cada gobierno sopesar los costos y beneficios de este tipo de políticas y juzgarlas consiguientemente. Es más, muchos países de origen tienen infraestructuras subdesarrolladas que no sirven para ciertas iniciativas empresariales. Por tanto, es primordial desarrollar las infraestructuras del país a fin de que atraigan las inversiones de quienes retornan y de los inversionistas extranjeros en general.

Para que el retorno obre a favor del desarrollo – Asociaciones con interlocutores múltiples

Las asociaciones con interlocutores múltiples en las comunidades de origen y en los planos nacional, regional e internacional son medios importantes para alentar al máximo los beneficios que trae consigo la migración de retorno para el desarrollo. A través de este tipo de asociaciones se puede hacer frente a las preocupaciones y retos con que se enfrentan tanto quienes retornan como los países de origen, reajustar las medidas políticas y propiciar un entorno que fomente el desarrollo.

A nivel nacional la coordinación interestatal entre diferentes órganos e instancias gubernamentales es fundamental para garantizar la instauración de políticas compatibles y exhaustivas y su puesta en práctica efectiva. Es más, las consultas y cooperación interestatales son primordiales a fin de que las políticas en los países de acogida y en los países de origen no solamente fomenten el retorno sino que además contribuyan a alentar al máximo sus beneficios de cara al desarrollo. La consulta y cooperación deberían llevarse a cabo, preferentemente, en las distintas instancias gubernamentales, ya sean locales, municipales o nacionales. El diálogo informal y el intercambio de información son fundamentales a la hora de garantizar que todas las partes sean conscientes de las cuestiones de interés y de las esferas de colaboración. Los Procesos Consultivos Regionales (PCR) en materia de migración son plataformas esenciales para fomentar el diálogo y el examen de esferas adicionales de cooperación con miras a alentar la dimensión de desarrollo en los distintos tipos de migración de retorno, por ejemplo en el seno de la Conferencia Regional sobre Migraciones en América Central y el Diálogo de Abu Dhabi en el que participan países asiáticos de origen y de destino.

Las asociaciones coordinadas entre diásporas, trabajadores migrantes, compatriotas, el sector privado y empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones nacionales e internacionales son a su vez cruciales. Las diásporas pueden contribuir al desarrollo de los países de origen a través de diversos medios – las remesas, la inversión, las actividades empresariales, la transferencia de competencias y conocimientos adquiridos, y también alentando intercambios políticos, sociales y culturales entre países de origen y de destino. Por ejemplo, las diásporas pueden establecer puentes y fomentar la comprensión, además de consolidar la cooperación entre los países de origen y de acogida y ayudar a concebir programas que respondan idóneamente a los intereses de su comunidad con el objeto de fomentar el desarrollo del país de origen. Por consiguiente, de cara al desarrollo es primordial promover mecanismos efectivos de consulta, cooperación y colaboración entre las diásporas y los países de origen y acogida. Reforzar la colaboración implica tratar a los migrantes no como simples recursos sino como asociados, cuyos intereses y preocupaciones se tienen debidamente en cuenta. Los gobiernos pueden promover este proceso de afianzamiento al crear el espacio interinstitucional pertinente para el diálogo con las diásporas, este es el caso de los diálogos con la diáspora que promueve la OIM en los principales países de acogida y que apoyan el establecimiento de redes de migrantes al tiempo que respetan su autonomía.

Junto con las diásporas, las asociaciones de trabajadores migrantes y locales pueden desempeñar un papel dinámico para conformar una red virtual entre las diásporas y comunidades en el país de origen. Estas redes pueden servir para el intercambio de información, conocimientos, ideas y otras competencias que faciliten la reintegración de quienes retornan.

Otro importante grupo de protagonistas que puede promover los beneficios económicos de la migración de retorno son las entidades del sector privado tanto en el país de origen como de destino. Las personas que retornan y recurren a instituciones financieras y negocios fiables en el país de origen tenderán a poner sus ahorros en inversiones productivas, que beneficien a la economía en general. Asimismo, los negocios en los países de origen pueden contribuir al

desarrollo de los recursos humanos a través de las inversiones en universidades públicas en los países de origen. La creación de estrategias de incentivos y oportunidades para la inversión en iniciativas comerciales, empresariales y productivas podrán concretarse más eficazmente si se inician en colaboración con los interlocutores pertinentes de la sociedad civil, la comunidad de donantes y el sector financiero.

Las organizaciones internacionales y no gubernamentales así como los grupos de la sociedad civil, es decir redes de la diáspora y asociaciones de profesionales pueden ayudar a sondear las preocupaciones quienes retornan, a saber, cuestiones de género, y proponer iniciativas políticas y programas para hacerles frente.

Las organizaciones internacionales, por su parte, habrán de servir para establecer y consolidar asociaciones entre gobiernos y desarrollar la capacidad de los países con miras a facilitar y encauzar la migración de retorno de manera colaborativa. Ésta es una esfera de actividad prioritaria de la OIM a nivel mundial, que comprende varios elementos de la recientemente adoptada Estrategia de la OIM. Generalmente, las asociaciones entre organismos sirven de fuente de recursos y permiten consolidar los programas de retorno y reintegración así como las iniciativas que han de emprender quienes retornan.

El camino a seguir

Hoy en día la atención mundial se concentra en la migración y el desarrollo, lo que abre la posibilidad de examinar minuciosamente la relación entre la migración de retorno y el desarrollo. Este taller constituye una oportunidad para que los Miembros de la OIM y otros interlocutores examinen exhaustivamente cómo y en qué medida la migración de retorno puede contribuir al desarrollo, identificando e intercambiando políticas, prácticas efectivas e iniciativas que puedan fomentar el papel de la migración de retorno en aras del desarrollo. También servirá para identificar las oportunidades y retos potenciales y determinar cómo satisfacerlos y encauzarlos a través de una mayor cooperación con todos los interlocutores pertinentes.

ANEXO

Definiciones seleccionadas³

Migración de retorno – La migración de retorno se refiere al movimiento de una persona que regresa a su país de origen o de residencia habitual, generalmente, después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este retorno puede ser o no de carácter voluntario. La migración de retorno incluye la repatriación voluntaria.

Retorno físico – El retorno físico se refiere a la relocalización o movimiento geográfico de una persona desde el país de destino al país de origen o de residencia habitual. Puede revestir un carácter permanente o temporal y, al mismo tiempo, puede ser voluntario o forzoso.

Retorno virtual – Este tipo de retorno es de por sí un fenómeno nuevo puesto que trata de la relocalización virtual y no física de los migrantes de un país de destino a un país de origen o de residencia habitual. Se refiere principalmente a la transferencia de competencias o conocimientos de los migrantes al país de origen o de residencia habitual al tiempo que físicamente están presentes en el país de destino. Por ejemplo: los migrantes residentes en un país de destino imparten cursos de enseñanza por medios electrónicos a estudiantes en el país de origen, este es el caso del programa de fortalecimiento institucional de la OIM denominado Migración para el Desarrollo en África (MIDA) que utiliza el retorno virtual de migrantes para impartir cursos de enseñanza superior a estudiantes en la República Democrática del Congo, en Rwanda y en Burundi.

Retorno permanente – Se refiere a la relocalización física definitiva y prevista de migrantes que dejan el país de destino y regresan al país de origen o de residencia habitual. En esta categoría de retorno, una vez que el migrante regresa al país de origen o de residencia habitual, se asienta y se reintegra y no vuelve a reemprender una emigración al país de destino, salvo con fines de turismo o negocios.

Retorno temporal – El retorno temporal es el fenómeno contrario al retorno permanente y, por ello, los migrantes retornan a su país de origen durante un período limitado y tienen la posibilidad de volver a emigrar. El retorno temporal también se produce en el contexto de la migración circular, es decir, un movimiento de ida y vuelta recurrente de los migrantes entre el país de destino y el país de origen.

Retorno voluntario – Este retorno concierne el país de origen, de tránsito o un país tercero sobre la base de su libre voluntad y de una decisión bien informada del migrante sin que se ejerza ningún tipo de medidas coercitivas. El retorno voluntario puede subdividirse en dos categorías: **el retorno espontáneo** en virtud, del cual la persona inicia y lleva a la práctica un retorno sin la participación de un país u otro interlocutor nacional o internacional; y **el retorno voluntario asistido**, en virtud del cual la persona recibe apoyo financiero y/o logístico (en algunos casos también asistencia de reintegración) de un país o de otro interlocutor nacional o internacional.

Retorno forzoso – Ello se refiere al retorno de una persona al país de origen, de tránsito o a un país tercero, decidido por las autoridades gubernamentales en el marco de procedimientos de aplicación de la ley nacional, cuando la persona no abandona el país por sus propios medios o con la asistencia de un país u otro interlocutor nacional o internacional al fenecer el plazo para su estadía, establecido por una ley administrativa o judicial, que ordena que esa persona abandone el país.

³ Sírvanse observar que las definiciones que aquí figuran no revisten carácter vinculante alguno y se ofrecen a fin de aclarar conceptos y fomentar la comprensión de los diversos tipos de retorno. Estas definiciones se establecen únicamente en el marco de este documento y no deben considerarse o citarse como representativas de la postura oficial de la OIM. Asimismo, se formulan en el contexto de la migración laboral internacional.