

IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE RETORNO

IMPACT OF RETURN MEASURES

Ministerio de Trabajo e Inmigración
Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
Colaboración AESCO. Colombia/Colombia
presidencia@aescocolombia.org

Recibido/Received: 19/12/2011
Modificado/Modified: 04/05/2012
Aceptado/Accepted: 09/05/2012

RESUMEN

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, octubre de 2008, establece dos ejes de trabajo que afectan al retorno: (1) el retorno para combatir la inmigración irregular, (2) favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo con los países de origen y de tránsito. Para ello se crea un Fondo Europeo para el retorno para el período 2008-2013. La Administración española por su parte plantea determinadas medidas al respecto. Destacan: el "retorno de atención social", enfocado a personas con perfiles de alta vulnerabilidad; el "plan de retorno voluntario", o *productivo*. También existen programas financiados por diversas comunidades autónomas. En el artículo también se habla de programas del exterior (el retorno en el eje andino), particularmente en Ecuador a través del programa "bienvenido a casa", (SENAMI). Finalmente se reflexiona sobre una política integral que vincule migración y desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Migraciones, impacto de las medidas de retorno, dificultades del retorno, política de retorno que vincule migración y desarrollo.

SUMARIO

1. Impacto de las medidas de retorno. 2. Medidas de retorno. 3. Cifras de retornados de los programas promovidos por la administración desde España. 4. Consideraciones a las medidas de retorno. 5. Principales dificultades detectadas. 6. Hacia una política integral de retorno que vincule migración y desarrollo. Bibliografía.

ABSTRACT

The European Pact on Immigration and Asylum, October 2008, establishes two lines of work that affect returns: (1) returns to fight illegal immigration, (2) to favor synergies between migration and development with the countries of origin and transit. For this, the UE provides a European Fund for return for the period 2008-2013. The Spanish government in turn considers certain measures in that regard. Highlights include: the "return of social care", focused on people with high vulnerability profiles; and the "voluntary return plan," or *productive*. Other programs are funded by various regional governments. The article also speaks of external programs (return in the Andean axis), particularly in Ecuador, through the "welcome home" program (SENAMI). Finally, a comprehensive policy that links migration and development is considered.

KEY WORDS

Migration impact of return measures, difficulties of return, return policy linking migration and development.

CONTENTS

1. Impact of measures of return. 2. Measures of return. 3. Figures of returning programs promoted by the administration from Spain. 4. Considerations on return measures. 5. Main problems detected. 6. Towards a comprehensive return policy that links migration and development. References.

1. IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE RETORNO

El presente documento se incluye como complemento de los estudios teóricos previos de este monográfico y por indicación de D. Álvaro Ruge, Presidente de AESCO (Colombia), lo cual ha sido aceptado de forma entusiasta por el equipo coordinador de esta publicación.

Cuestiones generales

En la actualidad, a pesar de los datos de los programas puestos en marcha por la Administración, no se dispone de datos estadísticos suficientes para hacer una valoración del impacto de las medidas de retorno españolas y de la gestión que se está haciendo de éstas. Tampoco existen estimaciones fehacientes del retorno “espontáneo” que realizan miles de familias al año, como consecuencia de una decisión particular y “anónima” y sin otros apoyos públicos.

Además, no se dispone de datos cuantitativos suficientes para conocer el impacto del retorno en la situación de los y las migrantes en España y de sus familiares en el origen, ni de datos que nos permitan detallar el seguimiento de los retornados y el impacto que este retorno está teniendo en las regiones y lugares de reasentamiento de los retornados.

Las cifras oficiales cuantificaban para el año 2009 un retorno asistido, en cualquiera de las modalidades de las que se cuenta, de cerca de 4.000, al que añadiremos otros cerca de 9.000 del programa APRE. En la coyuntura de la crisis, el retorno no forzoso, sea asistido o espontáneo, tiende a crecer respecto a cifras de retorno asistido anteriores y cabe suponer que, dada la coyuntura de crisis global y de disminución de remesas en los países de regreso, va a impactar en las economías y sociedades “de acogida” y en terceros países.

Además de las acciones emprendidas por España, existe un marco de política europea que afecta a las medidas de retorno en España:

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de octubre de 2008 establece, entre sus cinco ejes de trabajo, dos que afectan al retorno: Uno, más específico, donde se trata el retorno en el eje “combatir la inmigración irregular”, y se invita a los Estados a abordar medidas de ayuda al retorno voluntario; el otro en el eje último, que propone favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo con los países de origen y de tránsito.

Además existe un Fondo Europeo para el retorno para el período 2008-2013 (Decisión del Consejo 575/2007 de 23 de mayo), con una dotación de 676 millones de euros, de los que a retorno voluntario en España corresponderán 25,3 millones de euros. Este Fondo es fruto de la decisión adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2007 y que forma parte de las estrategias del “Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios 2007-2013.

El Fondo Europeo es un verdadero instrumento financiador del retorno en España, y la autoridad responsable de su administración es el Ministerio del Interior, que es el competente de la planificación plurianual de los recursos, si bien la gestión de los programas de retorno asistido es competencia del Ministerio de Trabajo e Inmigración que actúa como entidad delegada.

2. MEDIDAS DE RETORNO

Promovidas por la Administración española

a) El conocido como retorno de atención social, que funciona desde 2003, enfocado a personas con perfiles de alta vulnerabilidad y de escasas posibilidades de subsistencia en España a quienes, por razones humanitarias, se ayuda a retornar a su país de origen, donde se supone que pueden encontrar mejores vías de subsistencia.

b) El llamado programa APRE o Plan de retorno voluntario para trabajadores desempleados que surge a partir y en desarrollo del RDL 4/2008 y el RD 1800/2008, de desarrollo de éste, que permite la capitalización de la prestación de desempleo a la que tienen derecho bajo ciertas condiciones personas que retornan. Este programa se puede complementar con diversas ayudas al retorno.

c) Además existe otro programa de retorno voluntario denominado “productivo” que resulta una modalidad más elaborada y minoritaria y consiste en favorecer el desarrollo de proyectos empresariales en microempresas o pequeñas empresas familiares, a personas emprendedoras que desean retornar, capacitándolas antes de su salida de España y realizando los estudios, prospecciones y coordinaciones necesarias con anterioridad, para garantizar el éxito de estas pequeñas empresas en los países de origen.

d) Junto con este planteamiento, existen también programas financiados por diversas comunidades autónomas para el apoyo de las acciones de retorno (Comunidad de Madrid, Comunidad de Valencia, etc.) así como ayudas puntuales de algunos municipios también enfocadas a apoyar el retorno de personas inmigrantes a sus países de origen. Dichos programas establecen principalmente ayudas puntuales para el viaje, compra de medicamentos u otros productos necesarios.

Promovidas por los países de origen

En cuanto a los países de destino, en líneas generales, y a diferencia de lo que ocurre en España respecto de los españoles inmigrados que desean retornar, no se cuenta con programas amplios de apoyo al retorno de sus connacionales, limitándose las actuaciones a algunos incentivos o supresión de tasas e impuestos para el traslado de ajuar o menaje o a incentivos para el retorno de cerebros fugados, como es el caso argentino.

Por otra parte, la política migratoria ecuatoriana, que cuenta con una secretaría específica de apoyo a la inmigración -SENAMI- y con un plan de retorno llamado “bienvenido a casa”, el cual acoge diversas actuaciones de apoyo, como explicaremos más adelante. Si bien los escasos recursos con los que cuenta este plan, en relación al número de potenciales migrantes con interés en el retorno, hace en la práctica que la respuesta sea de poco impacto, la orientación del plan de retorno, sin embargo, ofrece potencialidades evidentes de vincular migración y desarrollo en el caso ecuatoriano.

En el caso de Bolivia se han promulgado dos Decretos Supremos relacionados con el retorno, lo que significa que, por primera vez, se ha incluido la cuestión del retorno en la política migratoria del país.

3. CIFRAS DE RETORNADOS DE LOS PROGRAMAS PROMOVIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN DESDE ESPAÑA

Retorno voluntario “de atención social”

En cuanto al retorno voluntario asistido desde alguno de los programas del gobierno español, contamos con los siguientes datos “oficiales”:

Tabla 1. Atención social para el retorno voluntario.
Número de Peticiones.

Año	Cifra
2006	958
2007	1.184
2008	1.821
2009	4.022
2010 (agosto)	2.211 *
TOTALES	10.196

Fuente: Datos proporcionados por la DGII. Aclaramos que el número de “solicitudes” es superior al de retornos efectuados, que es el aquí computado.

La distribución que, conforme a los datos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tiene este retorno por meses, referido a 2009 y 2010 es la siguiente:

Tabla 2. Distribución de las peticiones de atención social para el retorno voluntario.
Por meses. Años 2009 y 2010

Mes	Año 2009	Año 2010
Enero	585	334
Febrero	366	151
Marzo	464	381
Abril	306	311
Mayo	408	230
Junio	295	414
Julio	292	257
Agosto	288	133
Septiembre	377	-
Octubre	469	-
Noviembre	59	-
Diciembre	102	-

Fuente: Elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por la DGII.

Conforme a estos datos, la principal distribución de estos retornos, referida a 2009, y que puede valernos como orientadora de la realidad actual, sería como sigue:

Tabla 3. Atención social para el retorno voluntario.
Distribución por Comunidades Autónomas. Año 2009

Comunidad Autónoma	Número
Madrid	635
Valencia	600
Andalucía	599
Cataluña	281
Otros	1777

Fuente: elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por el MTIN

Si miramos las cifras totales de retorno por atención social, atendiendo al país al que se regresa desde España, los resultados serían:

Tabla 4. Atención social para el retorno voluntario.
Distribución por destinos de Retorno. Año 2009

País de Retorno	Número
Bolivia	2.554
Argentina	1.803
Brasil	1.236
Colombia	952
Ecuador	928
Uruguay	758
Chile	592
Honduras	465
Rumania	414
Paraguay	299
Otros	1.549

Fuente: elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por el MTIN

Por último, si nos fijamos en la suma total de retorno de atención social o humanitario desde 2002 a 2009 en atención a los países de regreso, seguiríamos comprobando el mayor impacto de este tipo de retorno en Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador, con una importante incidencia en Uruguay de donde la comunidad migrante, en realidad, es pequeña, arrojaría un resultado como sigue:

Tabla 5. Atención social para el retorno voluntario.
Distribución por destinos de Retorno. Años 2002 - 2009

País de Retorno	Número
Bolivia	2.554
Argentina	1.803
Brasil	1236
Colombia	952
Ecuador	928
Uruguay	758
Honduras	465
Rumania	441
Otros	2695

Fuente: elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por el MTIN

Tan significativo como el conocimiento del quantum total de retornados en atención social en este período es el conocer la tendencia de retorno de este tipo en las distintas procedencias. Así, mientras Bolivia, Ecuador, Uruguay, Honduras y Rumania tienen tendencia al crecimiento en este tipo de retorno, Argentina y Colombia a la reducción.

Este dato nos permite relacionar el tipo de retorno específico de vulnerables con la mayor estabilidad o inestabilidad de las comunidades migrantes de estos países en España, tal vez efecto de la crisis, y no tanto con la mayor o menor antigüedad de sus poblaciones migrantes.

Retornados por el programa APRE

Las cifras del programa APRE son puntualmente seguidas por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y comunicadas con cierta regularidad. En noviembre de 2009 el entonces Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, aprovechando el paso de un año desde la implantación del plan APRE, proporcionó una estimación pública en la que se señalaba que a 20 de noviembre de ese año se contaba con 9.144 solicitantes de ingreso en ese programa, de los que 6.767 habían retornado, otras 186 solicitudes estaban en trámite, 389 habían sido denegadas por no cumplirse los requisitos legales y 1.763 solicitudes habían sido renunciadas o desistidas. Este dato merece una reflexión al respecto para evaluar las causas de dicha renuncia.

El programa, durante el año 2010 ha experimentado un crecimiento importante, si lo comparamos con las cifras iniciales. Conforme a las que contamos, aparece que:

Tabla 6. Programa APRE – Solicitudes concedidas. Años 2008 - 2010

Año	Solicitudes concedidas
2008 (se inició en octubre)	3.346
2009	7.048
2010 (14 diciembre)	11.272

Fuente: Datos de la DGII a partir de los datos proporcionados por las organizaciones que gestionan programas APRE.

Conforme al balance efectuado por el ministro Corbacho al que antes nos hemos referido, la procedencia principal de estos retornos es latinoamericana y principalmente Andina (entre Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú superarían el 70%), concentrándose la inmensa mayoría entre Ecuador (44% de las solicitudes), Colombia (19%) y Argentina (9,7), siendo por comunidades autónomas Madrid la que más retornos ha gestionado (1857) seguidos de Cataluña (1432) y Valencia (1234) para ese año.

Retorno voluntario productivo

En esta modalidad de retorno más que el conocimiento de las estadísticas, es importante saber que las iniciativas empresariales puestas en marcha han servido para impulsar el desarrollo económico y social de las zonas en las que se han implantado, mediante el desarrollo de un tejido productivo que puede tener un efecto arrastre de otras iniciativas. Entre éstas cabe destacar la creación de microempresas en sectores como la agricultura, ganadería, servicios, turismo y construcción.

Retorno fuera de programas regulados

Al cálculo del retorno gestionado desde distintas instancias del Estado debe añadirse la existencia de un retorno desregulado, descontrolado y fuera por tanto de toda estadística. A falta de estudios específicos, es prácticamente imposible, a la fecha, conocer las cifras precisas de este retorno, por lo que debemos basarnos en estimaciones y proyecciones.

Se conoce la existencia de un importante número de inmigrantes que retornan de forma espontánea (ya lo hacía en el pasado), aún cuando no se pueda, a falta de estudios precisos, cuantificar esta masa de personas. La estimación de este contingente de retorno voluntario espontáneo se ha significado por diversos cauces:

- Los datos con los que cuentan las organizaciones de inmigrantes acerca de sus afiliados y usuarios que han emprendido este tipo de soluciones.
- Los datos con los que cuentan las organizaciones “partenaires” en los países de origen en relación a proyectos de retorno de organizaciones españolas o multilaterales (caso de Senda en Perú, casos de OIM para el conjunto del eje andino, etc.) o las delegaciones de organizaciones españolas (caso de AESCO, ACOBE, MPDL, etc.) en países de origen.
- Las estimaciones (no se cuenta con datos medibles) con las que se cuenta en los departamentos oficiales de los países de origen en sus diversos niveles: estatal, departamental y/o municipal de éstos respecto a retornados.
- Datos extrapolables a partir de la emisión de billetes de viaje de compañías aeronáuticas.

Aún cuando estos datos no permiten una cuantificación exacta, sí nos dejan hablar de un retorno espontáneo de entre dos y tres veces mayor que el retorno voluntario oficial y regulado, cifra que se acerca a la de retornados forzosos por aplicación de la Ley de extranjería y del Pacto europeo sobre inmigración y que supera con mucho al retorno que cuenta con algún tipo de apoyo público o de atención específica desde las políticas públicas españolas.

Resta señalar que, respecto de este retorno espontáneo, sin embargo, no tenemos a día de hoy manera de medir si se ha incrementado muy sustancialmente respecto a los años anteriores a la crisis.

El seguimiento del retorno

Uno de los aspectos fundamentales en el análisis y la preocupación por las medidas de retorno es el conocimiento de la situación de los retornados una vez se reasientan en su país y ciudad concreta de retorno.

En realidad, si las medidas adoptadas sobre retorno quisieran contribuir a la ordenación corresponsable de las políticas migratorias a escala global, a fin de que su impacto no redunde en mayor desregulación y desorden, o para que sirva de instrumento o de oportunidad de desarrollo y de mutuo beneficio para origen y destino migratorio, debería conocerse cuántos inmigrantes se marcharon, vía retorno, al país de origen. Debemos conocer, en la medida de lo posible, en qué condiciones personales y de sostenibilidad de su proyecto de retorno lo hicieron, qué ha sido de ellos allí, cuál es el nivel efectivo de reasentamiento que han obtenido y, lo que es más importante, si han conseguido un cierto nivel de inserción o reinserción, o si han emprendido un nuevo encadenamiento de emigración, abriendo otras rutas migratorias y, en ese caso, el nivel de ordenación y regulación de estas.

Lo cierto es que, entre los datos que poseemos, tanto de los que cuenta Europa como de los que se cuenta en diversas instancias oficiales españolas, no se tiene información sobre

la situación real de los retornados en los países de origen y el impacto de esta migración de regreso en ellos.

Esto es lógico porque asistimos ahora a una primera fase de las medidas de retorno (no en vano contamos únicamente con medidas concretas de apoyo a determinados tipos de retorno, pero no con una política integral que atienda de forma completa y compleja al retorno) nos hemos centrado en asistir a los tipos de retorno más elocuentes, como puede ser el de personas en grave situación de vulnerabilidad y ahora, por efecto de la crisis, a parados con capacidad de capitalizar el paro. Pero ahora, pasada esta primera fase, se hace necesario aspirar a un enfoque del retorno mucho más amplio y acompañado de mejores instrumentos.

Resulta así que aún cuando tenemos una cierta noticia de la magnitud cuantitativa de los retornados bajo alguna modalidad de asistencia pública al retorno, y cuando podemos intuir la magnitud dos o tres veces superior del retorno espontáneo, casi no se cuenta con ningún dato fiable relativo al seguimiento ni a la situación de estos retornados, ni de su impacto en los países de origen migratorio, con la salvedad propia de los datos de los que algunas de las entidades que operan estos planes del gobierno y cuentan con partenaires en los países de origen que pueden dar cuenta y noticia de los retornados bajo su seguimiento.

Es cierto que en muchas ocasiones ha dado la impresión de que el interés mediático o político por el retorno era únicamente el de conocer cuántos se han marchado, y no tanto en qué condiciones y con qué sostenibilidad.

Esta ausencia de datos implica, a su vez, la dificultad de analizar las mejores acciones y políticas a desarrollar para hacer del retorno una medida óptima, para conseguir la necesaria concertación y corresponsabilidad de los países de origen migratorio, para evitar el efecto rebote que se puede producir cuando esos retornados “fracasados” busquen rutas de reingreso a la sociedad española o salten a otras comunidades en condiciones de desregulación migratoria o para conseguir la oportuna vinculación migración-desarrollo, por medio de acciones de codesarrollo enfocadas hacia el retorno.

Por otra parte, los países de origen migratorio a los que principalmente retornan los migrantes no han contado, en general, con la posibilidad de retorno de sus nacionales y, en consecuencia, se aprecia ausencia de disposiciones específicas. A excepción de Ecuador, donde se ha avanzado algo más en la definición de una acción específica de acompañamiento al retorno de los ecuatorianos de la que luego se hablará, y de las iniciativas de Colombia, lo cierto es que no hay disposiciones específicas para acogida de retornados en los países de origen.

Si con anterioridad, para los países emisores de emigración, y especialmente para los del eje andino, el binomio era emigración-recepción de remesas, y a ello se encaminaba una política inducida y no explícita ni ordenada de emigración, en la actualidad, por efecto de la crisis, las remesas descienden (lo que repercute seriamente tanto en las familias migratorias como en las capacidades de consumo y fiscales de la economía de los países de origen) y se corre el riesgo de que regresen un cierto número de emigrantes.

El retorno en el eje andino, principal destino de retornados

Habida cuenta de que el retorno desde España, sea por el cauce de retorno que sea, fundamentalmente está teniendo lugar hacia el eje andino, interesa describir y detallar el impacto de este retorno en las políticas de la zona.

Queremos significar, en primer lugar, que tratándose de un fenómeno de cierta modernidad, pues el eje hasta la fecha ha sido más emisor de emigración que receptor de

retorno, las estimaciones sobre el impacto son provisionales, si bien, dadas las tendencias que se observan, nos sitúan en un punto muy oportuno por cuanto que podemos alertar, con tiempo, de buenas y malas prácticas y recomendaciones cuando aún pueden implementarse medidas adecuadas o remediar las inadecuadas.

El eje andino, y principalmente los países de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, principales emisores de emigración hacia España, cuenta en este momento con unos incipientes instrumentos de política común en lo que se refiere a la movilidad humana.

Efectivamente, existe una titubeante Comunidad Andina de Naciones (CAN) que ha adoptado ya algunas decisiones en materia migratoria, como es la Decisión 504 que crea el Pasaporte Andino, La Decisión 545 de libre circulación en la subregión andina de trabajadores y con fines laborales bajo contratación por cuenta ajena, la Decisión 548 sobre “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular” o la Decisión 583 por la que los estados firmantes se comprometen a dotarse de igualdad de trato y prestaciones en materia de seguridad social para trabajadores andinos que trabajan en otro país andino distinto al suyo. Junto a ello existe una propuesta, presentada en agosto de 2006 por la Secretaria General (Documento SG/Propuesta 154/Rev. 1) sobre Lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, la cual se convirtió posteriormente en proyecto de Decisión, y el Documento de Trabajo de la Secretaría General (SG/dt 421) sobre “Las migraciones intracomunitarias y extracomunitarias en la agenda de la Comunidad Andina” de agosto de 2008 y que ha servido también de base para las negociaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea y para la armonización de discursos de cara a la negociación y la búsqueda de concertación de espacios y coordinación de políticas con España.

La mayoría de estos textos, si bien pretenden una mejor ordenación de la movilidad humana, en el ámbito de respeto de los principales acuerdos internacionales de la OIT y de la Convención Universal de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, en la realidad no se han plasmado normativamente sino de forma muy residual en las legislaciones de los países afectados y tienen un carácter más programático y de intenciones que efectivo.

También debe considerarse la privilegiada relación bilateral de España y los países andinos, que se plasma tanto en los acuerdos bilaterales existentes como en la pertenencia mutua a la Comunidad de Estados Iberoamericanos, entre cuyas cumbres se ha afirmado positivamente la vinculación migración-desarrollo y la preocupación por establecer medidas de retorno que se vinculen con el codesarrollo.

La Cumbre de Salamanca supuso el inicio de este nuevo enfoque al abordar en su punto 7 compromisos mutuos de coordinación de las políticas migratorias

“que permitieran la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios, desarrollar programas de promoción del respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, erradicar todas las formas de discriminación y promover el valor de la diversidad y el respeto de la dignidad humana, promover experiencias de desarrollo que vinculen a los migrantes y sus familias con los esfuerzos para potenciar el desarrollo de sus áreas de origen, favorecer mediante políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito la migración temporal con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para el retorno”.

La XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo en noviembre de 2006, cuyo tema central fue precisamente Migración y Desarrollo, vino a establecer el conocido como “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”, el cual configura una agenda migratoria positiva, en el marco de los principios del derecho internacional y de los derechos humanos, y representa una continuidad de acción desde la Declaración de Salamanca.

Todos estos esfuerzos han ido concretándose mediante encuentros encargados a la SEGIB (Madrid, 18 y 19 de julio de 2006, Cuenca, los días 10 y 11 de abril de 2008), en los que se ha descendido a proponer líneas operativas y programas de acción concretos en algunas de las principales temáticas que vinculan migración y desarrollo.

A este respecto, el programa de acción decidido en Cuenca propone que se desplieguen y promuevan programas de buenas prácticas entre los que se encuentran:

- Programas voluntarios de retorno para los migrantes.
- Reducción de costos de las remesas.
- Programas destinados a potenciar el efecto favorable de las remesas en el desarrollo de los países.
- Programas de migración especiales vinculados con el trabajo temporal.
- Programas especiales de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores.
- Programas para promover y asegurar el respeto a la diversidad cultural de los migrantes.
- Planes tendentes a eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes.
- Programas de información sobre los derechos humanos de los migrantes.

Sin embargo este corpus de proyectos, hasta la fecha, no ha desplegado toda su potencialidad y no ha influido decisivamente en la construcción de un marco legislativo y político privilegiado en el espacio iberoamericano de políticas migratorias que permita acuerdos de movilidad humana específicos y de desarrollo conjunto de políticas de desarrollo.

4. CONSIDERACIONES A LAS MEDIDAS DE RETORNO

El retorno, en la actual coyuntura de crisis, se puede afirmar que ha aumentado cuantitativamente respecto del que se venía observando en el anterior ciclo económico, pero no en números tan radicales que vayan a marcar un cambio fundamental de las tendencias de retorno previas. La crisis podría ser un acicate para que algunas familias decidan el regreso y para que un número significativo de estas lo acabe materializando.

Sin embargo, si atendemos a las cifras oficiales existentes, que si bien señalan una mayor incidencia del retorno no parece que señalen que este sea masivo, y la existencia, secular, de una amplia bolsa de retorno espontáneo del que nada se sabía antes, ni en su magnitud ni en sus perfiles, y poco se sabe ahora, es difícil concluir que la crisis, amén de un factor potenciador de deseos de retorno en el imaginario de los migrantes, sea también el de un factor de efectiva materialización del retorno.

No parece, y así lo refleja Pajares (2009) en su reciente estudio que el retorno desde España sea actualmente o vaya a ser más adelante masivo y una “solución” a las graves consecuencias que la crisis nos ha traído en el mercado de trabajo. Más bien, nos dice, las decisiones de retorno dependen más de la situación en los países de origen que de la situación en los de destino. La crisis puede ser entendida como un potenciador del deseo de

retorno, pero no como un inductor, que seguirá siendo fundamentalmente el hecho de que la situación social y económica del país de origen haya mejorado y provea de posibilidades reales de regreso con inserción o no.

Otra cara de la moneda nos dice que si el impacto del retorno, anteriormente era pequeño en las sociedades de origen migratorio, y podemos suponer que se veía compensado con la llegada de remesas abundantes y la salida de otros emigrantes, en la coyuntura de crisis, donde la cifra de salidas de emigrantes se estanca y decrece de forma muy alta y las remesas caen formidablemente, la llegada de retornados en la misma o mayor proporción que antes supone para los países y zonas donde llegan, una situación de mayor dificultad, una vez consumidos los escasos recursos con que estos llegan, y para los retornados y sus familias un mayor riesgo de desarraigo y vulnerabilidad del que hubieran mantenido quedándose en España.

Tanto es así que en encuestas de satisfacción efectuadas a retornados en Colombia y en Ecuador que se acercan a los puntos de encuentro de las organizaciones, los retornados en un porcentaje superior al 70%, suelen afirmar que de haber sabido lo que les iba a pasar antes de salir, no habrían salido.

Si el retorno en época de bonanza puede ser mejor absorbido por las sociedades de regreso, aún cuando éstas carezcan de estrategias específicas para ello, en época de crisis la absorción se hace mucho más complicada y el imaginario de los ciudadanos y administradores más receloso.

Es por eso que es erróneo analizar el retorno desde puntos de vista unilaterales o simplistas que analizan únicamente cuánta gente regresa a su país de origen o que se plantean en exclusiva para perfiles residuales de potenciales retornados. Es más, desde una óptica así no cabe sino que el retorno contenga un enfoque estigmatizador para el retornado y de vulnerabilidad de su situación, perdiendo la capacidad mejor que el retorno puede tener: la de vincularse a perfiles migratorios más dinámicos y convertir a éstos en verdaderos vectores de desarrollo.

5. PRINCIPALES DIFICULTADES DETECTADAS

Entre las principales dificultades detectadas en las medidas de retorno actuales cabe hacer los siguientes grupos:

Dificultades relativas a la gestión del cobro de la prestación por desempleo (APRE):

a) La información proporcionada por las oficinas del INEM donde se tramita el APRE, respecto a las ayudas, entidades que las gestionan y condiciones de éstas no ha sido completa ni suficientemente comprendida por los beneficiarios.

b) Problemas de lentitud en la resolución de los expedientes APRE y/o en el cálculo de las prestaciones.

c) La brevedad del plazo para retornar en los casos de APRE dificulta un trabajo sostenido para la preparación del retorno.

d) Dificultad inicial de coordinación entre las administraciones involucradas y las organizaciones con éstas o entre sí, que se han ido superando a medida que los programas se han ido estabilizando y desarrollando.

e) Problemas detectados en el país de origen para la entrega y los plazos de ésta, de la segunda parte de la prestación de desempleo capitalizada.

Dificultades relacionadas con el Programa de Retorno gestionado por el MTIN:

- a) Los recursos destinados al Programa de Retorno aun siendo importantes, han resultado insuficientes para atender toda la demanda.
- b) Necesidad de mejorar la coordinación entre los agentes implicados.
- c) Necesidad de mejorar la información facilitada por servicios públicos municipales, autonómicos, etc.
- d) Falta de dispositivos de urgencia para las personas que se acogen al programa de retorno de vulnerables durante el trámite administrativo, así como dificultades de mantener el contacto con los usuarios cuando no cuentan, por su grave carencia, con un teléfono o modo de contacto adecuado.

Dificultades para el replanteamiento de los programas

- a) Dificultades de seguimiento en los países de destino del retorno.
- b) Insuficiencia de evaluación de los programas de retorno para diseñar mejoras.
- c) Falta de organizaciones “partenaires” para realizar un trabajo de acompañamiento y/o seguimiento.
- d) Dificultad para destinar recursos del Fondo de Retorno que gestiona la DGII al apoyo del país de origen.

Dificultades de Coordinación con los países de origen.

- a) Falta de políticas y compromisos en los países de regreso y de recursos para apoyo a los retornados.
- b) Falta de concertación de políticas para el retorno y de diseño de políticas compartidas.
- c) Falta de acuerdos “de segunda generación” que permitan el trabajo conjunto en materia de retorno vinculado a desarrollo.
- d) Falta de coordinación con los departamentos específicos de los gobiernos que cuentan con planes de retorno para sus connacionales (ejemplo de SENAMI en Ecuador o Plan Colombia nos Une en Colombia).
- e) La falta de recursos específicos de apoyo a la inserción de los retornados en los países de origen, motivados por la situación socioeconómica de éstos, que da lugar, en algunas situaciones, a una segunda migración desordenada hacia los países fronterizos.

6. HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE RETORNO QUE VINCULE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

El retorno es una parte más de los movimientos migratorios, y más que un fenómeno que se esté produciendo ahora coyunturalmente por la crisis, habría que considerarlo parte del ordenamiento de los flujos, incluyendo programas que colaboren a mejorar las condiciones de este hecho.

Una política de retorno no pretende influir en la decisión de retornar o no retornar de los migrantes y por tanto no es una política diseñada para incentivar o desincentivar el retorno de éstos, sino para acompañar, en su caso, la decisión voluntaria de retorno para que sea lo más sostenible y positiva posible tanto para el migrante, como para la familia migratoria, el país de origen y de destino.

La política de retorno debe acompañar el retorno voluntario y asistido, especialmente de las personas que se encuentran en España en situación irregular o de quienes deciden regresar voluntariamente por otros motivos.

La respuesta integral al retorno voluntario desde las políticas de inmigración deben considerar los siguientes aspectos:

a) Debe organizarse coordinado y concertado e instrumentarse mediante acuerdos corresponsables entre países de origen y destino para garantizar retornos con impacto en las zonas donde se asienten las personas retornadas favoreciendo el desarrollo de estas.

b) Debe hacer partícipe a los países de origen en su diseño, seguimiento y evaluación y cofinanciación.

c) Debe recoger las condiciones necesarias y suficientes para que sea considerado una opción y no un fracaso, se garanticen los procesos de reintegración y abarque la máxima diversificación de casos y perfiles de potenciales retornados.

d) Debe tener en cuenta la experiencia y buenas prácticas tanto nacionales como internacionales ya experimentadas. En este sentido se debe profundizar también la vía del retorno productivo.

e) Debe ser una respuesta integral contemplando la dimensión económica, jurídica, psicológica, familiar, transnacional, etc. y debe reconocer el valor de las remesas sociales de las personas retornadas a través de su experiencia de vida, laboral, social, y formativa.

f) Debe permitir la mejora simultánea en el origen y en el destino, vía transferencia de tecnología y conocimientos, mejora de la calidad de vida y de los servicios públicos y creación de nuevos sectores de trabajo.

g) Debe realizarse de manera coordinada desde las distintas partes de la Administración que intervengan en cooperación al desarrollo.

h) Deben ser protagonizados o respaldados por entidades de inmigrantes u organizaciones suficientemente cualificadas y que garanticen la construcción de redes de inmigrantes en el destino y los organicen por localidades y zonas.

i) Debe incentivar el emprendimiento y la transferencia de experiencias y tecnología, generando verdaderos proyectos productivos ejemplares.

j) Debe vincular para su efectividad diversos programas asociados al retorno, que lo facilitan, que lo acompañan o que lo potencian.

k) Debe integrar diversos actores y recursos.

l) Debe contar con el suficiente apoyo técnico para asesorar y garantizar proyectos productivos y de inversión eficaz y viable a largo plazo.

m) Debe garantizar seguimientos a largo plazo y un proceso de evaluación externo y continuo suficientemente cualificado para asegurar su eficacia y mejora constante.

n) Debe permitir la transferencia de tecnología y capacidades desde el destino al origen, vincular los proyectos individuales y colectivos a planes de desarrollo local del origen que potencien la vinculación y compromiso del actor institucional local del origen.

Habida cuenta de la especial vinculación que se establece entre migración y desarrollo, y que no todas las entidades comparten una misma visión acerca de esta realidad, sería necesario el diálogo con organizaciones con experiencia en migraciones y en desarrollo, así como las diversas administraciones con competencia en estas materias, para debatir y compartir más adecuadamente el necesario diálogo entre ambos ejes. Es necesario adoptar/disponer de un posicionamiento común que vaya más allá de la necesidad de gestionar los programas de retorno. Por lo que se sugiere realizar una mesa de trabajo y, con todas las instituciones concernidas y que consideren importante debatir, reflexionar y

proponer acciones con relación al retorno y sus posibilidades de ser vinculado con estrategias de migración-desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BALANCE del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios en: http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm

http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.

OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion__Mercado_de_Trabajo_OPI25.pdf)

PAJARES, M. (2009). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información.