

THE INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR  
MIGRATION IS COMMITTED TO THE PRINCIPLE **No. 14**  
THAT HUMANE AND ORDERLY MIGRATION BENEFITS  
**INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION** MIGRANTS AND  
SOCIETY IOM ASSISTS IN MEETING THE GROWING OPER-  
ATIONAL CHALLENGES OF MIGRATION MANAGEMENT AD-  
VANCES UNDERSTANDING **MANAGING RETURN** MIGRATION  
OF MIGRATION ISSUES ENCOURAGES SOCIAL AND  
ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH MIGRATION UPHOLDS  
THE HUMAN DIGNITY AND WELL-BEING OF MIGRANTS  
L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS  
POSE LE PRINCIPE SELON LEQUEL LES MIGRATIONS  
**DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION** ORDONNEES  
SONT BENEFIQUES POUR LES MIGRANTS ET LA SOCIETE  
L'OIM CONTRIBUE A RELEVER LES DEFIS CROISSANTS QUE  
POSE LA GESTION **GESTION DE LA MIGRATION DE RETOUR**  
DES FLUX MIGRATOIRES FAVORISE LA COMPREHENSION  
DES QUESTIONS DE MIGRATION PROMEUVE LE  
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL A TRAVERS LES  
MIGRATIONS ŒUVRE AU RESPECT DE LA DIGNITE HUMAINE  
ET AU BIENETRE DES  
LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS  
MIGRACIONES ESTÁ CONSAGRADA AL PRINCIPIO DE  
**DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN** QUE  
LA MIGRACIÓN EN FORMA ORDENADA BENEFICIA A LOS  
MIGRANTES Y A LA SOCIEDAD LA OIM AYUDA A ENCARAR  
LOS CRECIENTES **GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO**  
DESAFÍOS QUE PLANTEA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN  
FOMENTA LA COMPRENSIÓN DE LAS CUESTIONES  
MIGRATORIAS ALIENTA EL DESA-RROLLO SOCIAL Y ECONÓ-  
MICO A TRAVÉS DE LA MIGRACIÓN VELA POR EL RESPETO  
DE LA DIGNIDAD HUMANA Y EL BIENESTAR DE LOS  
MIGRANTES



**mpr**

IOM - Migration Policy and Research

---

This book is published by the Migration Policy and Research Department (MPR) of the International Organization for Migration. The purpose of MPR is to contribute to an enhanced understanding of migration and to strengthen the capacity of governments to manage migration more effectively and cooperatively.

Opinions expressed in the chapters of this book by named contributors are those expressed by the contributors and do not necessarily reflect the views of IOM.

Publisher: International Organization for Migration  
Migration Policy and Research  
17, route des Morillons  
1211 Geneva 19  
Switzerland  
Tel: + 41 22 717 91 11  
Fax: + 41 22 798 61 50  
E-mail: [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-2224

© 2010 International Organization for Migration (IOM)

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

*The primary goal of IOM is to facilitate the orderly and humane management of international migration... To achieve that goal, IOM will focus on the following activities, acting at the request of or in agreement with Member States:...*

*7. To promote, facilitate and support regional and global debate and dialogue on migration, including through the International Dialogue on Migration, so as to advance understanding of the opportunities and challenges it presents, the identification and development of effective policies for addressing those challenges and to identify comprehensive approaches and measures for advancing international cooperation... (IOM Strategy, adopted by the IOM Council in 2007).*

IOM launched its International Dialogue on Migration (IDM) at the 50th anniversary session of the IOM Council in 2001. The IDM works through the IOM Council and regional dialogues and pursues cooperation and partnership with governments, UN and other international and regional organizations, non-governmental organizations and other migration stakeholders.

The purpose of the IDM, consistent with the mandate in IOM's constitution, is to provide a forum for Member States and Observers to identify and discuss major issues and challenges in the field of international migration, to contribute to a better understanding of migration and to strengthen cooperative mechanisms between governments and with other key stakeholders to comprehensively and effectively address migration issues. This initiative is designed ultimately to enhance the capacity of governments to ensure the orderly management of migration, promote the positive aspects of migration, and reduce irregular migration. Other policy domains such as labour, development, environment, trade and health, are increasingly relevant to migration management and therefore are bringing migration onto the international agendas of other sectoral fora. The IDM encourages exploration of the links between international migration and these other sectors.

The IOM membership selects an annual theme to guide the IDM and also selects the topics of the IDM workshops. Each year the IDM and its accompanying activities have built upon the ideas and perspectives brought out in previous sessions. The open, inclusive, informal and constructive dialogue that has developed,

supported by targeted research and policy analysis, has indeed fostered a better understanding of contemporary migration issues. It has also facilitated the identification of effective practices and approaches through the sharing of practical experiences, perspectives and priorities. As important, the IDM has helped create a more open climate for migration policy debate and has served to build confidence between and among the various stakeholders in migration.

The International Dialogue on Migration Publication Series (or the Red Book Series) is designed to capture and review the results of the events and research carried out within the framework of the IDM. The Red Book Series is prepared and coordinated by the IDM Division of IOM's Migration Policy and Research Department (MPR).

---

This publication includes the materials of the two-day workshop on "Managing Return Migration" held in Geneva, Switzerland on 21 and 22 April 2008.

IOM would like to thank the Governments of Australia and Italy for making this event possible.

This publication was prepared under the overall supervision of Michele Klein Solomon, Director, Migration Policy and Research Department, and Philippe Boncour, Head, IDM Division, Migration Policy and Research Department.

The publication opens with an executive summary of lessons learned and effective approaches for policymakers on the subject of return migration based on two workshops which took place under the 2008 IDM "Return Migration: Challenges and Opportunities". Part I contains the report of the workshop "Managing Return Migration", which is based on the presentations and discussions. Special thanks for the preparation of Part I are owed to Patrice Quesada and Sarah Költzow – the principal authors – and to Cheryl Andrada and Daniella Polar. Part II includes the workshop agenda and background paper.

More information on the workshop and the IDM session at the IOM Council can be found at [www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm).

# TABLE OF CONTENTS

<b>EXECUTIVE SUMMARY: LESSONS LEARNED AND EFFECTIVE APPROACHES FOR POLICYMAKERS</b>	9
<b>PART I: WORKSHOP REPORT</b>	15
ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	17
INTRODUCTION	19
THE WORKSHOP	21
OVERVIEW AND KEY FINDINGS	23
FORMS AND CONTEXTS OF RETURN MIGRATION	27
Different Countries, Different Perspectives	27
Categories of Return Migration	28
Voluntary Return as Groundwork for Sustainable Reintegration	30
The Interplay between Forced and Voluntary Return	31
ESSENTIALS OF RETURN MIGRATION MANAGEMENT	33
Respecting the Rights of Migrants and the Rights of States	33

Ensuring the Sustainability of Return Migration	34
MANAGING RETURN AS AN INTEGRAL PART OF INTERNATIONAL MIGRATION	37
Making Return a Real Choice by Fostering Legal Migration	38
Providing Information about Migration and Return Options	43
Reintegrating Returnees	46
RESPONSIBLE PARTNERSHIPS FOR POLICY ACTION	55
Bringing Partners Together	55
Cooperating for Managing Sustainable, Coherent and Dignified Returns	57
Building Capacity to Manage Return Migration	62
CONCLUSION	67
<b>PART II: WORKSHOP AGENDA AND BACKGROUND PAPER</b>	<b>69</b>
WORKSHOP AGENDA	71
BACKGROUND PAPER	77

# **MANAGING RETURN MIGRATION**





# **EXECUTIVE SUMMARY: LESSONS LEARNED AND EFFECTIVE APPROACHES FOR POLICYMAKERS**

In 2008, the International Dialogue on Migration (IDM) was guided by the overarching theme selected by the membership: “Return Migration: Challenges and Opportunities”. Two intersessional workshops were convened based on the memberships’ preferences: “Managing Return Migration” (21-22 April 2008) and “Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development” (7-8 July 2008). A high-level panel discussion on Return Migration was held in the framework of the IDM during the 96<sup>th</sup> Council Session.<sup>1</sup> The following represents a summary of key policy principles on return migration which emanated from the aforementioned discussions.<sup>2</sup>

- **Return migration is neither a secondary nor ancillary phenomenon, but rather an integral and crucial component of much international migration** and concerns nearly every State, albeit to differing degrees. Migration does not always and necessarily culminate in return and where it occurs, return may not be permanent. When and if return takes place is not always predictable, for governments or for migrants themselves. As a phenomenon, however, that can potentially

---

<sup>1</sup> Materials relating to the 2008 IDM intersessional workshops and the 96<sup>th</sup> Council are available on the IOM website ([www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm)).

<sup>2</sup> The Key Principles for Return Migration were first reported at the IDM Informal Consultations on 26 February 2009. The extract is taken from Document IC/2009/1.

have both positive and negative consequences for countries of origin, transit and destination, as well as for migrants and their families, return migration merits closer attention from various angles of policy making.

- Most returns are “spontaneous”, whereby the migrant returns voluntarily and without the involvement of States or other national and international actors. However, there are many opportunities for governments and other partners to **manage and facilitate that process in order to allow migrants and societies to better plan for return and its impact**. To do so, migration management can factor in the possibility of return at all stages of the migration process.
- **Including return migration in an overall comprehensive policy approach to migration** is crucial for both countries of origin and destination. Return needs to be balanced against other components of migration policy, including for example the availability of legal channels for labour migration to meet labour market demands. An effective, fair and transparent return policy also ensures the integrity of national immigration and asylum systems.
- **Human rights of migrants are an essential component to be safeguarded in the design and implementation of return migration programmes and policies**. While each State has the sovereign prerogative to regulate the entry, stay and exit of non-nationals, this prerogative must be exercised consistent with human rights standards. Effective respect and protection of human rights also involves taking into account the needs, vulnerabilities and gender-specific and family-related concerns of returnees. A return migration policy that is transparent, fair and predictable also needs to make migrants aware of their rights and responsibilities and ensure access to relevant recourse mechanisms.
- **Voluntary return is preferable over forced return** as it provides the greatest convergence of interests between the stakeholders involved. Successful assisted voluntary return and reintegration policies take into account the migrant’s decision, can help avoid the legal and social stigma associated

with forced return, consider the home country's reintegration capacity, help get migrants off to a good start back home and encourage returnees to make effective contributions in their country of origin.

- **Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) has proven an effective strategy to organize return** by supporting migrants from their departure from the country of destination through to their reintegration in the country of origin, whereby individuals receive counselling on their rights, responsibilities and options to enable them to make an informed decision and benefit from financial and/or logistical support from a State or other national or international actor. AVRR can be useful in cases where migrants may wish to return, even if not obliged to, but do not have the resources to do so. When stay is not or is no longer authorized, the access of migrants to AVRR can represent a more humane alternative to forced return.
- **Policy coherence between different *spheres* of policy-making is an important consideration.** Return migration is multifaceted, touching on areas such as international relations (e.g. through the formal and informal links that are established between countries through return flows and related bilateral agreements), economic and social development (e.g. through investments or start-ups and transfer of acquired resources), and culture (e.g. via a migrant's sense of belonging to the country of origin). Return migration's inextricable links with various policy areas imply the need for coherence between the different ministries of a government whose work may impact or be impacted by return migration.
- **Similarly, policy coherence is also relevant at various *levels* of policy making (local, national, regional and international).** For example, national policies and regional mechanisms relating to migration and return need to be made compatible. National and regional policies also need to be consistent with international human rights standards. Furthermore, return policies in both countries of destination and origin would benefit from a complementary and mutually supportive approach.

- One aspect of return migration is its potential to enhance home country development. **This necessitates creating a conducive environment for return and reintegration and opportunities for returnees to contribute to development.** The transfer of skills, know-how and technology, investment and entrepreneurship, and social, professional and scientific networks and joint human resource development are some of the ways in which returning migrants have furthered the development of their country of origin. It is important to note that while returnees can make valuable non-financial and financial contributions to development, these cannot and should not be considered as a substitute for development policies or foreign aid and the private nature of any returnee's assets should be respected at all times. Furthermore, whether the migrant has returned following a personal decision or was required to return is an important factor in the impact of return on development. As there is often a discrepancy between migrants' socio-economic profiles and the conditions they return to in the home countries, return and reintegration policies are most effective when they allow for nuanced responses to specific circumstances.
- **Capacity is a prerequisite to developing and implementing effective and humane return policies, to maximizing its positive potential, including its development potential, and to minimizing its potential negative impact.** Countries of origin, transit or destination may lack the financial, institutional or operational capacities as well as the human resources to deal with the multifold aspects of return migration. Furthermore, as accurate and comparable data supports effective policy making, States' capacities to collect, analyse and apply data may need to be built. Capacity and planning is particularly important to offset the strain that return, especially when taking place on a large scale, can place on a country's ability to reintegrate returnees economically and socially. Capacity building can be realized through active partnerships involving and drawing on the experiences and resources of all actors, States as well as international organizations, the private sector and NGOs.

- **Equal partnership between countries of origin and countries of destination is the fundamental principle underlying effective, fair and transparent return migration policy.** Engaging in bilateral, regional and international dialogue can help countries of origin, destination and transit to build partnerships and cooperatively design and implement effective and coherent return migration policies. Countries can further benefit from multi-stakeholder partnerships that could also include migrants, international and civil society organizations, and the private sector.



**PART I:  
WORKSHOP REPORT**





## ABBREVIATIONS

AVRR	Assisted Voluntary Return and Reintegration
CA4	Central American Four
COMMIT	Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking
GARP	Government Assisted Repatriation Programmes
GMS	Greater Mekong Subregion
ICMC	International Catholic Migration Commission
ILO	International Labour Organization
IMTM	Inter-Ministerial Task Force on Migration
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour
MoLVT	Ministry of Labour and Vocational Training
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-Governmental Organization
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children’s Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (Centre for the Provision of Information on Return for Support)



# INTRODUCTION

With advances in communication and transportation, all countries worldwide are now faced with the challenges and opportunities associated with migratory flows, which may take place in the form of the out-migration of their nationals, the arrival of foreign nationals, or the transit of foreigners through their territories. Increasingly, countries experience all three migratory flows simultaneously, and are at once countries of origin, transit and destination.

Much like a person's decision to leave his or her country, the decision to return is generally a personal one and depends on a variety of economic, political, social and other factors. Migration is becoming increasingly complex and diverse and can take short-term, permanent, circular or multiple forms. The same is true for return migration. It can either be permanent or temporary, circular, actual or virtual, voluntary or forced, and spontaneous or assisted. Thus, each type of return requires different strategies so it can be handled efficiently, humanely and fairly in order to ensure that return migration is a sustainable, safe and dignified experience, and ideally beneficial for all involved parties.

It is increasingly recognized that return migration is a complex, dynamic and challenging aspect of migration and that it is related to all stages of migration, with planning beginning sometimes even before entry into the country of destination. Yet, return is perceived distinctly in different countries, according to their history and migration experiences. Return can be the end of an official labour arrangement and hence an integral part of the process; in other cases return migration can be the end to an irregular stay abroad, whereby the government exercises its

sovereign right to decide who is authorized to stay in its territory, for how long and for what purpose.

While return migration has been on the international agenda for some time, the various and multifaceted aspects of return migration are just beginning to receive more focused attention. The view of the international community on the issue of return is also shifting, due in part to a reduction in the numbers of asylum seekers in recent years and a growing interest in temporary labour migration with its inherent return element. If one broad consensus has emerged from the current discussions, it is that special attention must be paid to vulnerable groups such as victims of trafficking, unaccompanied minors, the elderly and other particularly vulnerable persons.

Furthermore, there is increasing recognition that return migration both impacts and is impacted by related policy domains like development and trade. The temporary or permanent return of migrants, such as those who have acquired skills abroad, can make an important contribution to the development of countries of origin. Indeed, return is one of the most interconnected types of migration and is highly interrelated with health, security, international relations, human rights and other issues.

## THE WORKSHOP

The decision to dedicate a workshop to the management aspect of return migration affirms the growing recognition of IOM's Member States regarding the need to address the challenges and potential inherent to this crucial element of the migration cycle. The workshop entitled "Managing Return Migration" took place in Geneva from 21 to 22 April 2008 and was held as one of two workshops within the framework of IOM's 2008 International Dialogue on Migration under the overarching theme of "Return Migration: Challenges and Opportunities", selected by the Membership. As specified in IOM's constitutional mandate, this workshop provided a forum for governments, international organizations and other stakeholders for discussion and exchange of experiences, paying particular attention to the important role of non-State actors in both the host and home countries of the returnees.

The workshop was attended by over 200 participants consisting of representatives of 67 governments, nine international organizations and 12 non-governmental organizations (NGOs). Panellists from different parts of the world, countries of origin and destination alike, presented their perspectives and priorities regarding return migration and shared their regional and international experiences with the Membership. Rich discussions among the participants provided a valuable opportunity for Member States to explore and discuss the means by which return migration can be managed in a safe, orderly, dignified and sustainable manner.

The specific objectives of the workshop were:

- To bridge existing information gaps and recognize return migration as a critical element in comprehensive migration management frameworks.
- To explore the multiple forms of return (permanent and temporary, physical and virtual, voluntary and forced, and spontaneous and assisted) and their respective implications for migration management.
- To examine the interaction between the return stage and the other stages of the migration process (regular and irregular entry, transit, stay and reintegration).
- To highlight the interdependent relation and need for coherence between return migration and other policy domains, such as development, trade, human rights, health and security.
- To identify policies and practices that would provide for the greatest convergence of interests among all stakeholders involved, including governments and returnees.
- To underscore the need for cooperative multi-stakeholder partnerships among all key stakeholders in order to enhance prospects for sustainable, safe, dignified and orderly return.

This report is based on the presentations and the discussions that took place during the two-day workshop. It is structured around the main topics addressed by the delegates, including the need to reduce irregular migration and open adequate legal migration channels, as well as the protection of the rights of vulnerable groups and the necessity for cooperative partnerships to create enabling conditions for sustainable reintegration.

## OVERVIEW AND KEY FINDINGS

In four panel discussions, delegates dealt with current aspects of return migration and exchanged their experiences on this issue from a policy and programmatic perspective. They discussed relevant international legal standards and policy considerations that could inform the formulation of comprehensive return migration strategies. In case studies, the interaction between return migration and other key stages of the migration process were highlighted, and the relationship between migration and related policy domains was emphasized. As one example of the different forms and facets of return migration, one panel focused on the question of return migration when entry or stay is not or no longer authorized. The delegates underscored the need for innovative partnerships is among all levels of government in transit, host and home countries, the private sector, civil society organizations and the migrants themselves. It was stressed that a multi-disciplinary approach should be sought to ensure the sustainability and effectiveness of a comprehensive migration policy.

- Delegates of Member States from home and host countries alike viewed return migration not as a secondary or ancillary phenomenon, but as an integral and crucial component of international migration that involves nearly every State, albeit to differing degrees.
- Destination and transit countries feel the impact of return migration on their national immigration systems and recognize that return migration is essential to the integrity of their asylum system. Countries of origin can experience challenges to their “absorption” capacity in terms of reintegration and socio-economic stabilization.

- Workshop participants expressed their preference for voluntary return over forced return, as voluntary return provides the greatest convergence of interests between the involved stakeholders (migrants, countries of origin and countries of destination). A number of delegates underscored the need for effective return migration policies in order to ensure the functioning of the overall migration regime (which may also include the use of forced return).
- There was widespread consensus regarding the significance of respecting the human rights of migrants when designing return migration programmes and policies. Similarly, emphasis was placed on identifying the best modalities to ensure protection and assistance to all returnees at any stage of the migration and return process, giving special attention to the needs of vulnerable returnee groups.
- Return policies in both countries of destination and origin need to be complementary and mutually supportive. Regional and international dialogue can help countries of origin, destination and transit, to design coherent policies.
- Multi-stakeholder partnerships and cooperation at various levels (local, intra-State, inter-State, regional, international, multi-disciplinary and multi-stakeholder) are essential to ensuring the effective and sustainable management of return migration within a comprehensive framework for the overall management of migration.
  - Participants in the workshop highlighted the need for cooperative efforts in considering the various stages of the migration process. In the stages of entry, transit, stay and return, countries of origin, transit and destination should work together to protect all migrants from exploitation and abuse. Upon return, joint efforts by countries of origin and destination can provide sustainable reintegration opportunities.



- In order to facilitate these dialogues and partnerships, there is a clear need for accurate and comparable global data to ensure policy coherence, help design joint return programmes and develop bilateral and multilateral cooperation agreements.
- Engaging all stakeholders, which include not only governments but also international and national organizations, NGOs, community level organizations and civil society groups, can help facilitate the dissemination of information regarding available legal migration channels, and awareness of the potential consequences of irregular migration and the challenges and benefits linked with the option of return migration.



# FORMS AND CONTEXTS OF RETURN MIGRATION

## **Different Countries, Different Perspectives**

Countries' perspectives on return migration differ according to their historical migratory patterns, national priorities and legislation regarding human mobility, and particular socio-economic contexts. Countries of destination and transit have a general interest in managing return in an orderly manner that preserves the integrity of their national migration management systems, which include legal migration schemes as well as asylum regimes for protection of refugees.

For many countries of origin and transit, large influxes of returning migrants may pose specific challenges to their capacity to "absorb" returnees in terms of reintegration and socio-economic stability. These countries hence have an interest in building absorption capacity to deal with this challenge and turn return migration into a factor conducive to development.

In our interconnected world, where some traditional emigration countries have recently become net recipients of migrants, these interests often intermingle and overlap. Countries that both send and receive migrants are operating in a complex environment full of both challenges and opportunities, which need to be considered in the formulation of policy approaches designed to reap the benefits of return migration while mitigating its potential downsides.

Only dialogue and cooperation among the States can ensure respect for and inclusion of all the diverse interests involved in effective return migration policies. Working together within a broader framework of migration management benefits migrants as individuals, as well as countries of origin, transit and destination.

## **Categories of Return Migration**

Given the lack of a universally accepted definition of return migration, return can be classified according to the different forms it takes and contexts in which it occurs. Common categorizations of the forms of return include the distinction between temporary and permanent return according to the duration of the stay in the home country. Moreover, return is also differentiated between physical and virtual return. In this latter case, migrants engage in activities in their home countries without physically returning, e.g. a “return” via teleconference by teaching online courses.

A different classification was suggested in this workshop by Angola. Angola introduced the additional categories of continued and transnational returns to the spectrum between temporary and permanent return. This distinction accounts for migrants who return and re-migrate (continued return) or who choose to live and engage in both home and host societies (transnational return).

### *Forced Return*

Notwithstanding the range of views about the possible categorizations of return migration, there was consensus that a major distinction can be drawn between voluntary and forced return.

Forced return is the compulsory return of an individual to the country of origin, transit or third country, on the basis of an administrative or judicial act.<sup>1</sup> Contexts for forced return include:

- Migrants that are not allowed entry to the country of destination or whose stay is no longer authorized.
- Unsuccessful asylum seekers that do not return voluntarily, including through programmes for assisted voluntary return.

### *Voluntary Return*

Voluntary return is the return of an individual to a country of origin, transit or a third country based on the free will and well informed decision of the individual and in the absence of coercive measures. Voluntary return could be subdivided into a number of categories. Below are the four most common categories discussed at the workshop:

- The majority of cases consist of *spontaneous return*, whereby the individual initiates and implements the return without the involvement of States or other national or international actors. Motives for return include mainly personal reasons like economic opportunities or social and/or family-related reasons. As spontaneous returns take place without any government assistance it is usually not recorded, hence it is difficult to obtain accurate statistics on this type of return.
- The second category is return under assisted voluntary return schemes, such as the IOM Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programmes. Persons returning through such schemes may or may not be authorized to remain in the territory of the country of transit or destination but has to explicitly and freely agree to return. Under these programmes, migrants usually receive financial and/or logistical support as well as reintegration support from a State or other national or international actors.

---

<sup>1</sup> Glossary on Migration, IOM, 2004 p25.

- Thirdly, return is an integral part of labour migration arrangements after the completion of a work or study term abroad.
- The last category is constituted by migrants who had to leave their countries of origin because of conflicts or crisis, and who return in a post-conflict or post-crisis phase. This category of migrants includes the voluntary repatriation of refugees, or internally displaced persons.

## **Voluntary Return as Groundwork for Sustainable Reintegration**

While participants highlighted the potential benefits of both temporary and permanent return as well as physical and virtual return, depending on differences in circumstances, all delegates expressed a preference for voluntary over forced return.

When migrants return voluntarily, they themselves can plan and prepare for their return. Engaging in voluntary return migration helps migrants avoid a common misperception that oftentimes accompanies forced return, namely that they have failed to prosper in their host country.

Countries of destination prefer voluntary over forced return as it is more cost-effective and administratively less cumbersome. Furthermore, it helps host governments avoid friction with both national and international partners. Accordingly, voluntary return can facilitate genuine partnerships between countries of origin and other stakeholders involved in the process.

From the perspective of the countries of origin, voluntary return helps ensure that the rights and dignity of their nationals are maintained and their individual choices are respected. Voluntary return may also include reintegration assistance for individuals and/or their communities.

## **The Interplay between Forced and Voluntary Return**

Several discussants identified a link between voluntary and forced return and conceived of both as essential and legitimate tools of migration management. In cases where stay is not or is no longer authorized and the irregular migrant or rejected asylum seeker does not engage in voluntary return, forced return mechanisms that are transparent, fair, efficient and humane were found to be necessary to guarantee and preserve the integrity of the asylum regime and overall migration management system.

According to some participants, these strategies send out clear signals discouraging people from opting for irregular migration channels. The International Catholic Migration Commission (ICMC) emphasized that the policy goal was not to manage the return of irregular migrants but rather to minimize forced return by various means, including by reducing irregular migration. A consistent message that emerged from all the panellists was the need to engage in preventive measures to ensure that forced return does not become necessary.

Again, voluntary return ensures the greatest convergence of interests amongst host and home countries and the returnees themselves. Taking into account the migrant's decision is an important element in ensuring that return migration is sustainable and respectful of the human rights of migrants.





# ESSENTIALS OF RETURN MIGRATION MANAGEMENT

## **Respecting the Rights of Migrants and the Rights of States**

ICMC mentioned the sovereign prerogative of each State to determine which non-nationals may enter and remain in its territory, for what purpose and under what conditions. Acknowledging this prerogative, participants stressed that it must by all means be exercised in a manner consistent with the human rights standards enshrined in international, regional and national legal instruments as well as customary international law relating to the rights of migrants and to the right to return. The most important reference, the 1948 Universal Declaration of Human Rights, states in Article 13(2): “Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country”.

In the discussion, Ecuador stressed the importance of valuing the rights of migrant workers and also those of their families when considering return migration. ICMC emphasized further that international law unequivocally prohibits the return of refugees, asylum seekers and potential victims of torture to countries where they are subject to serious rights violations as set out in the non-refoulement principle in the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

The general consensus was that special attention should also be paid to vulnerable groups of migrants, considering that the effective protection of their human rights in the return process

often presents significant policy and operational challenges both for individual States as well as for the international community.

The relation between the rights of migrants to move and to return and the rights of States to control the entry of non-nationals was found not to be an adversarial one, but rather an issue where a continuing dialogue between stakeholders could prove beneficial.

State sovereignty and human rights are both critical to return migration and should be upheld by careful policy considerations and cooperative implementation of projects and programmes.

### **Ensuring the Sustainability of Return Migration**

Ensuring sustainability is a pivotal element in managing both voluntary and forced return. Participants emphasized the importance of ensuring the sustainability of return migration so that migrants do not have to engage in renewed out-migration or are not driven underground, both of which could lead to hardship that might result in susceptibility to trafficking and other forms of abuse. Any form of voluntary return is generally considered more sustainable than forced return.

Measures to ensure the sustainability of return include information and counselling about migration and return options for potential returnees throughout the return process in addition to reintegration programmes for migrants after their return. Delegates emphasized that in order to ensure dignified and sustainable return migration, it is important for national and regional plans, policies and programmes to consider all the different aspects and interests present from the very beginning of the migration process.

According to Angola, the distribution of migration programmes within individual countries can also affect sustainability. Angola explained that, from a sustainability perspective, it was important not to concentrate return assistance exclusively on the capital and core areas but to spread programmes throughout the country.

Ensuring sustainability of return is a complex process that requires all involved stakeholders, countries of origin, transit and destination, as well as international organizations, the private sector, NGOs, civil society and the returnees themselves, to work together.



# **MANAGING RETURN AS AN INTEGRAL PART OF INTERNATIONAL MIGRATION**

Just like any migration decision, the decision to return is highly personal and should not be infringed upon. However, efforts can be undertaken to ensure that migrants are able to make an informed and genuine choice taken free of hardships and constraints. Accordingly, considerable discussion was dedicated to the question of how governments and other national and international non-State actors could work together to enable migrants to make informed and meaningful decisions regarding where to live and work.

Australia, speaking from its experiences with a layered border management system, emphasized that the return process of the migration cycle begins with the migrant's arrival at the border of the destination country. For that reason, informing migrants about their rights and return options should commence at the border. Throughout the migration cycle, there is ample opportunity for both countries of origin and destination to create and communicate the possibilities of return migration:

- At the stages of pre-departure and departure of the migration process, home countries can reduce pressures of out-migration by addressing the main determinant factors leading to emigration, in particular irregular migration. Additionally, and in cooperation with host countries, they can create authorized options for labour migration by opening regular migration channels.

- Once the migration decision has been taken, at the stages of arrival and stay, countries of origin can undertake efforts to remain in contact with their nationals and provide them with information on return possibilities.
- In the case of return, the host country can offer AVR programmes and other types of assistance if needed or requested, while the country of origin can facilitate return by among other measures establishing an environment conducive to reintegration.

## **Making Return a Real Choice by Fostering Legal Migration**

### *Addressing the key determinant factors of out-migration*

Countries of origin are the principal actors responsible for ensuring that the factors leading to the out-migration of their nationals are effectively dealt with in a broader migration management framework or a national development plan. Several participants underscored the need for countries of origin to identify the major push factors and devise strategies accordingly to address or mitigate their influence. Others were cautious about drawing a causal link between incentives to migrate and the presence of push factors, and instead emphasized that migrants have a right to leave regardless of the circumstances in their home country.

It was broadly acknowledged that addressing push factors can be an important tool with regard to combating irregular migration. Unless real employment opportunities are created in countries of origin, the phenomenon of irregular migration will continue. However, this task is not exclusive to home countries as many of these strategies and programmes are carried out in partnership with countries of destination and international organizations. Also, governments are urged to work closely with other stakeholders and local actors, such as the private sector and educational institutions, to devise strategies to address the specific

push factors (such as lack of employment opportunities, adequate schooling, quality health services, etc.).

Addressing the key determinants of out-migration is an important way of minimizing irregular migration and ensuring that migration takes place as a matter of choice and that return is a viable option.

### *Reducing irregular migration*

Enhancing the capacities of countries of origin to reduce the incidence of irregular migration is one important component of the three pillar approach presented by the Government of the Netherlands. There are various ways to work towards this goal:

- *Effective border management.* Management of the borders of countries of origin, transit and destination includes ensuring secure ways of recording and verifying travellers' and migrants' identities. Border and immigration authorities in these countries should have the ability to verify the identities of migrants in cases where identity documents are missing (for instance in cases of out-migration or the return of trafficked victims or irregular migrants).
- *Awareness raising and information campaigns about irregular migration.* Countries of origin could intervene through policy measures in early stages of the migration process, so that the migrants may opt for regular migration channels. Effective countrywide information campaigns can make citizens aware of the costs and benefits associated with regular and irregular migration. It should be emphasized that irregular migration often brings hardships in the short run and may result in forced or assisted return.
- *Creating a stable and enabling environment in the home country.* The establishment of a stable social, economic and political climate includes creating employment opportunities and ensuring functional credit and financial markets. By encouraging the development of small and medium-sized

enterprises at the community level, governments of countries of origin and international organizations could help ensure livelihoods for people who would otherwise leave the country while simultaneously benefiting the overall development of the country of origin.

Most speakers emphasized that an effective way to reduce irregular migration is by opening up channels for regular migration.

### *Establishing bilateral and multilateral agreements for labour migration*

The experience of Senegal shows that opening legal channels of migration may contribute to the reduction of irregular migration. Bilateral and multilateral agreements like Senegal's treaty with Spain may help reduce irregular migration, and for that reason help contain the negative aspects associated with forced return for both migrants and societies alike.

More generally speaking, in order to both ease access to and open up channels for regular out-migration, countries of origin could take a proactive policy approach by negotiating labour mobility agreements with destination countries. Market research can provide relevant information from which to design vocational training and job placement opportunities in advance.

Senegal, with its large number of migrants living abroad, runs active and functional arrangements with several destination countries, such as Spain, in order to simplify visa processes for its students and businesses. These are circular migration agreements and serve to open future migration options for migrants who, upon return to their countries of origin following the conclusion of their contractual agreements, may wish to migrate again to the destination country.

Circular migration schemes provide many benefits, aside from the development of mutually beneficial temporary labour migration arrangements. Through the economic benefits associated



with temporary labour arrangements, circular migration can contribute to the development of both the country of origin and destination. In addition, when properly implemented, circular migration schemes serve to reduce incidences of forced return while at the same time helping to protect the rights of migrants and their families. Finally, by promoting migration that is consistent with the rule of law, the integrity of the migration regime of the country of destination can benefit from such schemes.

Workshop participants repeatedly highlighted that ensuring regular and safe migration, reducing irregular migration and encouraging circular migration were important tools to combat irregular migration and promote voluntary return. In order to better manage migration in general and return migration flows in particular, a number of delegates asked for countries of destination to perform market assessments of their overall national labour demand and supply. If countries assess their manpower needs and associated national capacities, it would provide clearer indications regarding the opportunities of establishing labour mobility arrangements between countries.

Where possible, these assessments should be made prior to adjustments in migration policies and updated on a regular basis in order to take into account often rapid fluctuations of the market's needs. Already, some countries utilize temporary labour mobility arrangements to fill current manpower needs. Countries like Canada, Spain and the United States have signed bilateral temporary labour migration agreements with Honduras to allow for regular labour migration of Honduran citizens to their countries.

Private sector enterprises in both host and home countries can actively involve themselves in the different labour migration and labour return schemes negotiated by their countries. In addition, some segments of the private sector have the financial resources to invest in projects targeted to providing specific services to returnee communities. Hence, governments and local NGOs can mobilize additional resources for reintegration by engaging the private sector and making corporations aware of the economic benefits to be gained from the sustainable reintegration of returnee communities.

## *Fostering regional cooperation and the free movement of people*

It is important to emphasize that the suggestion to develop labour migration programmes is not limited to agreements between countries of the North and the South. Currently, a significant proportion of labour migration occurs between countries of the South, a type of migration more commonly known as South-South migration. Agreements in these types of contexts were seen as equally pertinent and beneficial.

For instance, Memoranda of Understanding (MoUs) on labour mobility currently exist between Thailand and Cambodia (2002), Thailand and Laos (2003) and Thailand and Myanmar (2003). These relatively recent initiatives to create channels of regular and safe migration could be one way to reduce and discourage irregular migration in the three countries, where high rates of trafficking in human beings exists. If women from poor households can migrate for work to neighbouring countries through legal channels, they would no longer be as susceptible to being trafficked.

As one example of a regional cooperative initiative, participants discussed the Central American Four (CA4) arrangement between Honduras, El Salvador, Guatemala and Nicaragua. The CA4 arrangement provides free movement of nationals between these countries, which share common immigration and customs policies and use a technical, regionally integrated migratory platform.

Cooperation between governments of origin and destination countries allows for dialogue and an enhanced understanding of each other's interests and priorities, thereby enabling better management of legal migration flows. Legal, orderly migration is the basis for creating effective and sustainable socio-economic integration policies and also allows for the design and implementation of return options for migrants, be they temporary or permanent, physical or virtual.

## **Providing Information about Migration and Return Options**

### *Migration options*

Good practices exchanged by the delegates include informal grassroots level information campaigns organized by local municipalities, hometown associations, civil society groups, and government organizations, as well as pre-departure counselling sessions.

In addition to these country-wide information campaigns, one-stop safe migration centres and outreach teams can be established in key out-migration areas of a country to provide information on legal avenues of migration, vocational and other training opportunities and local employment options. Cambodia has implemented such one-stop safe migration centres, closely coordinated with local inter-ministerial institutions, international organizations, rural development NGOs, livelihood NGOs, local businesses and national development programmes, to ensure the effective functioning of the centres.

### *Return options*

Many discussants and panellists at the workshop highlighted the need for returnees to be given specific and detailed information in their host countries about the different return options available to them. Information remains crucial to helping returnees and respecting their right to make an informed decision regarding return. Counselling sessions for the returning migrants can be organized by different stakeholders, including countries of origin in conjunction with host countries, as well as international organizations or local level NGOs and civil society organizations.

Many countries of origin have recognized the potential contributions to development that their nationals bring with

them upon return, and are actively assisting and encouraging potential returnees to return voluntarily from abroad. Several countries of origin, such as Ecuador, highlighted the information and counselling services available at their missions abroad for their nationals planning to return. These services can include information on the assistance available for those who wish to return (e.g. transportation allowances/grants), legal advice for those in need and also information about jobs and other opportunities available in their home country.

Furthermore, the Government of Ecuador is establishing “Ecuadorian Houses” in four major cities (New York, Milan, Madrid and Caracas) to re-connect with their diasporas and potential returnees. These “Ecuadorian Houses” provide cultural assistance and information related to the different services available to Ecuadorians abroad.

In addition to providing information, the “Ecuadorian Houses” will also collect data from potential returnees concerning their region of origin, their current occupation in the host country and their occupation in the home country before migrating. The information gathered can then be used to help tailor existing and future programmes and projects.

### *Effective uses of technology for service and information provision*

The effective use of technology to provide services and information about migration and return options can open up new avenues of communication between home countries and their nationals abroad. For instance, “Welcome Home” is a virtual social network that welcomes Ecuadorian nationals living abroad back into Ecuador, both physically and virtually. This initiative is housed under the overall national migration plan of the country.

“Welcome Home” connects Ecuadorian diasporas with their home country, allowing diaspora communities to see the different opportunities and services awaiting them in Ecuador. The website also provides the diasporas with the option to participate in

community related activities and join discussion forums. This latter part of the programme was designed to help re-connect diaspora members with their fellow citizens. In particular, the discussion forums allow Ecuadorians who have been away for a long time to establish new networks with other fellow Ecuadorians both at home and abroad.

Another useful mechanism for disseminating information to potential returnees is through telecommunications. Where potential returnees, especially migrants in irregular situations, do not feel comfortable talking face-to-face with embassy officials, phone lines may be operated by the missions of countries of origin. The Government of Honduras has opened telephone lines to provide information to all their citizens living in the United States, independent of their legal status and regardless of whether they are potential returnees or want to pose more general questions.

Essentially, the use of virtual networks and telecommunications to provide information to potential returnees, who might not be in touch with the economic, political and social realities of their home countries, will help them make informed decisions related to return.

### *Working together with diaspora organizations and NGOs*

Given their knowledge of the particular community and the geographic area, diaspora organizations and related NGOs in the country of destination are well suited to address the needs of the migrant community and communicate them to other stakeholders. Local level NGOs are well placed to engage in need assessments and cooperate with other stakeholders in designing specific projects and initiatives addressing the needs of the local migrant population.

One need that was often overlooked, according to Cambodia and other discussants, was the need for language interpretation for returnees so they could be informed about return programmes in their host countries and assisted up until their reintegration in their

countries of origin. As communication gaps can lead to frustration and apprehension, there is a role for diaspora organizations and NGOs in bridging this gap by mediating or sometimes even offering language interpretation.

Also, diaspora organizations and related NGOs can engage in awareness raising campaigns among community members to inform them of the forms and challenges of return migration and reintegration, as their proximity to the community generates a feeling of confidence and comfort.

Partnerships between governments and international organizations and/or local NGOs in countries of origin can help create synergies and provide efficient counselling and information for migrants and returnees.

## **Reintegrating Returnees**

### *Assisted Voluntary Return and Reintegration programmes*

Programmes such as the Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programme offered by IOM have proven an effective strategy to organize return by supporting migrants from their departure from the country of destination through to their reintegration in the country of origin. Individuals usually receive counselling on their rights, responsibilities and options to enable them to make an informed decision and benefit from financial and/or logistical support from a State or other national or international actor. AVRR can also be useful in cases where migrants may wish to return, even if not obliged to, but do not have the resources to do so. When stay is not or is no longer authorized, the access of migrants to programmes such as AVRR can represent a more humane alternative to forced return.

Countries including Australia, Germany, Libya, the Netherlands and Switzerland have different categories of reintegration programmes to aid home countries' efforts to reintegrate their

nationals back into their communities. Similarly, Germany set up initiatives such as the Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany (REAG) and the Government Assisted Repatriation Programmes (GARP). Under the two German programmes, implemented with the help of IOM, returnees receive travel allowances and in some cases financial assistance to start new lives in their home countries. According to the German representative, the REAG and the GARP programmes were very effective in repatriating refugees from Bosnia-Herzegovina and Kosovo at the end of the conflicts.

Furthermore, in order to provide the returnees and actors involved in return operations with an overview of existing opportunities and services available to them for their return, the German Federal Office for Migration and Refugees established the Centre for the Provision of Information on Return for Support (ZIRF).

Libya, being mainly a country of transit and destination, has also been implementing an Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) programme with the help of IOM. Under this programme, migrants receive assistance in the return process and also receive assistance reintegrating into their communities of origin. In the workshop, Libya emphasized the need for cooperation among countries of destination and origin to make these programmes effective.

Australia also runs a programme called the Displaced Persons Programme, which is implemented in partnership with countries of origin. Many countries of destination, such as Australia and Switzerland, also provide financial assistance to projects suggested by the home countries. For instance, Australia is financially supporting the construction of 1,200 houses for Afghan returnees. Australia implements this reintegration project not only in partnership with the Afghan Government but also with United Nations Development Programme (UNDP).

As these examples in Germany, Libya and Australia show, assisted voluntary return programmes and reintegration programmes are generally carried out in conjunction or in partnership with international organizations. International

organizations are also able partners in measuring the effectiveness of different reintegration programmes and in providing research and evaluation tools. Participants emphasized that the evaluation process should also include monitoring the consistency of return operations with human rights norms and practices.

### *Incentives for return and assistance upon return*

Establishing incentives for nationals who have emigrated to return and contribute to the development of their home countries is an important strategy, especially for developing countries desiring to counter the problem of brain drain. Reintegration assistance may be provided directly to these potential return migrants (e.g. health care services, cash grants, service referrals, small business development grants, training, etc.) and/or to the communities of return.

Due emphasis was placed throughout the workshop on the exchange of experiences with reintegration programmes. Participants discussed how activities in reintegration programmes sponsored by countries of destination could include logistical and financial support with housing, education and retraining of returnees as well as assistance in securing employment back home. Skill-building training, vocational training and other related training like special language training for returnees born abroad, might also be necessary to facilitate their successful reintegration into the economies and societies of their home countries. France presented different services in place to help migrants start their own businesses in their home countries.

The private sector in countries of origin can also play an important role in helping returnees reintegrate as well as in engaging in some form of income generating activity. Securing employment is not only crucial for a returnee's financial wellbeing, but is also one of the fundamental factors in feeling integrated in one's society. Therefore, governments, particularly of countries of origin, would benefit from partnership with the private sector as they might offer suitable employment where returnees can effectively utilize their skills. In addition, businesses and



financial institutions might help develop the entrepreneurial skills of returnees and assist them in setting-up their own small or medium-sized enterprises.

### *Access to credit and financial services*

Participants repeatedly emphasized that an important precondition for the sustainable reintegration of returnees is often access to credit, which can enable returnees to accumulate personal property or start new businesses. However, Italy explained that from the perspective of credit providing institutions, migrants are not always ideal debtors. For one, migrants often do not have collateral of their own. Additionally, because migrants frequently find themselves without stable employment upon return, the perceived risk of migrants defaulting on credit obligations makes it difficult for them to obtain external credit guarantees. Without programmes to assist returnees in obtaining formal sector credit, migrants encounter difficulties when attempting to reintegrate into their home countries after a long term absence.

This issue can be best addressed jointly by governments of countries of origin, with the help of governments of host countries and in liaison with private sector financial institutions. There is certainly a need for awareness on the part of banks and financial institutions that migrants' profiles differ from those of local loan applicants.

Italy presented three broad ways in which increased flexibility on the part of financial institutions towards the migrant community can benefit both countries of origin and the returnees themselves. First, such flexibility can ensure that migrants and returnees who are potentially good debtors have access to financial credit to set up their own businesses or build personal property in their home countries. Second, the non-migrant community stands to benefit from the goods and services produced by the businesses set up by the returnees. Third, increasing access to formal financial institutions will ensure that returnees do not have to resort to activities such as informal ways of getting money and usury.

Flexibility on the part of the financial sector can contribute to a reduction in the financial exploitation that returnees and migrants often experience in the absence of formal sector credit facilities. These options, once realized and communicated, would also help encourage the voluntary and spontaneous return of migrant workers.

### *Reintegration of vulnerable groups of migrants*

The reintegration of vulnerable groups of migrants (victims of trafficking, stranded migrants, minority communities, unaccompanied minors, elderly returnees, victims of torture and exploitation and migrants with serious health conditions) often requires special attention and consideration by home and host countries as well as periodic follow-up for a longer period of time.

Even more than in other cases of return migration, it is crucial to reinforce holistic and coordinated family support upon return (including education, training, legal registration, psychosocial counselling support, income generation activities, healthcare, etc.), including to avoid re-migration and/or re-trafficking.

In Cambodia, while women and children are the predominant victims of trafficking, there are also cases where Cambodian men are trafficked to work in dangerous and degrading conditions in India and Somalia. Such situations demonstrate that gender specific concerns need to be taken into account by task forces (comprised of both government and non-governmental actors) working towards the rescue and subsequent return and reintegration of these victims. Many participants placed special emphasis on gender specific concerns and urged those who implement and design return and reintegration projects to undertake gender-sensitive measures.

There is also a need for policies to be customized to take into account the different levels of vulnerability of the above mentioned groups of vulnerable migrants. Furthermore, participants highlighted that even within these vulnerable groups, all members do not necessarily have the same needs. For instance, all victims

of trafficking or torture do not have the same needs; their needs might differ according to a number of factors such as their personal, cultural, religious and social values which in turn are also influenced by their country-specific experiences.

Providing an example of a program designed to meet the needs of a particular vulnerable group, Mexico presented its special project addressing the issue of return migration of unaccompanied minors (children, adolescents and youth). The project consists of two pillars designed to complement each other. One pillar involves preventing the out-migration of unaccompanied minors in the first place. The other pillar addresses cases where the minors are already abroad; here the goal is to bring them back and reunite them with their families in Mexico.

Under this project, the Mexican Government has established shelters in the border areas near both the US and Guatemala. These shelters provide various forms of assistance ranging from food and clothing to legal and social assistance. Assistance is tailored according to the age of the children and aims to protect the physical and mental integrity of the minors. Much attention is paid to the reduction of irregular migration by promoting and fostering local alternatives for children, encouraging them to go to school and preventing addiction, teenage pregnancy and child labour. In addition, counselling sessions are held with the families of these minors to help strengthen the ties between the children and their families.

This example provides ample illustration of the importance of connecting the different stages of the migration and return processes. Pairing preventive measures with programmes to help emigrants return home can be especially effective in cases of vulnerable groups like women, children and victims of trafficking.

### *Cooperation in reintegration*

Ensuring reintegration is a very crucial yet complex task. Several participants stressed that proper reintegration is key to ensuring sustainable return migration; otherwise returnees might

not wish to remain in their country of origin and will seek renewed channels of out-migration.

Assessing the needs of returnees and tailoring respective reintegration measures is a challenge that requires cooperation among all stakeholders involved. Participants underpinned the need for cooperative approaches between both home and host country governments on the economic, social and cultural aspects of reintegration. If reintegration measures are not accompanied by programmes to address and mitigate the key determinant factors of out-migration, returnees will be encouraged to emigrate again, especially if they are involuntary returnees.

As countries of origin may lack the financial capacity to meet the special needs of vulnerable migrant groups, assistance may be required from host countries and other partners. Special arrangements that include different multi-disciplinary stakeholders such as law enforcement officials, social services and NGOs of both countries of origin and destination can be beneficial.

### *Partnering with diaspora organizations and NGOs*

For countries of origin, managing return is not only a matter of receiving nationals back into the country and organizing the reintegration of those who have engaged in either forced or voluntary return. In fact, many home countries actively create incentives for their diaspora to attract especially highly qualified workers to return home. Indeed, France and Angola among others emphasized the importance of involving the qualified diaspora in a joined development process capable of leading to a gradual improvement in the living conditions of nationals.

Public support in host countries can impact the extent of available funding for reintegration projects when such projects are funded via host country support. Here, by engaging in awareness raising, local NGOs and grassroots organizations in destination countries play an important role in keeping reintegration programs running by educating host country nationals about the migrant communities living in their country. Participants also stressed that

public opinion plays a crucial role in shaping a State's viewpoint on the migration-return nexus.

NGOs can also react quickly to changing needs and pressures and often have considerable capacity to deal with day-to-day problems and perform follow-up and monitoring of the reintegration process on the ground. The coordinated efforts of local NGOs with other NGOs in the home countries of migrants can establish valuable contacts between the diasporas and their home communities and help attract qualified returnees.



# RESPONSIBLE PARTNERSHIPS FOR POLICY ACTION

## Bringing Partners Together

### *Dialogue and cooperation between States*

The management of return migration involves so many complex issues that no single actor is capable of effectively dealing with it on its own; hence, the workshop's final session focused on the need for partnerships between the various actors involved.

Partnerships can be key elements of a comprehensive approach to return migration by combining interests that cover the political, economic and social dimensions of the phenomenon. Such partnerships can also ensure that migration policies take account of human rights and development issues in countries of origin and transit.

Among other participants, Switzerland stressed the need for having intra-State, inter-State, regional, and international partnerships as well as local level partnerships to deal holistically with the return migration paradigm and to design effectively tailored policies and programmes to ensure the sustainable reintegration of returnees in their home countries.

The first condition for any one of such partnerships is that the respective partners work together and engage in dialogue to exchange information and experiences, identify good and efficient

practices to deal with the management of return migration and engage in negotiations. This will allow them to develop a shared understanding on the basis of their own respective interests.

### *Partnering with international organizations*

Due to their governance structure and nature, international organizations are well placed to encourage partnerships between countries of origin, transit and destination as well as to foster partnerships between international organizations and States. Many participants described the role of international organizations and other inter-governmental agencies as essential to filling existing gaps in cooperation and service provision for returnees. Panellists and participants mentioned the valuable role that IOM's International Dialogue on Migration has had in promoting and initiating dialogue on crucial migration and return related issues.

Delegates representing countries of origin, transit and destination all highlighted their partnership experiences with organizations such as IOM, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), UNDP and others in order to effectively address the different issues relevant to managing return migration in their respective countries. As has been described above, Australia works with international organizations such as UNDP to carry out its reintegration projects in Afghanistan and, similarly, the Netherlands and Libya actively engage in partnership with IOM to implement their voluntary assisted return programmes. The Mexican Government liaised with UNICEF to carry out the different activities in the realm of its project on return migration of unaccompanied minors.

Another point emphasized by the participants was the need for partnerships between different international organizations to maximize the development impact of their activities. For instance, a number of voluntary return programmes for returnees to South Sudan have been actively assisted and carried out by effective partnership between IOM and UNHCR.



In a side event during the first day of the workshop, participants discussed the case of Lampedusa in Sicily, Italy, where large numbers of irregular migrants arriving by boat pose repeated and persistent challenges to the reception capacity on the spot. IOM, UNHCR and the Italian Red Cross are working together to assist the Italian Government in providing, among others, assistance, information and counselling to the migrants.

On this occasion, countries were encouraged to join together in their actions and campaigns for the reduction of irregular migration, especially trafficking in women and children. International organizations were also urged to engage in active partnerships with local grass-root level NGOs and other civil society organizations in awareness raising and information campaigns to reduce irregular migration and combat human trafficking.

## **Cooperating for Managing Sustainable, Coherent and Dignified Returns**

### *Achieving Return Migration Policy Coherence*

With the involvement of various actors, it becomes necessary to ensure that the efforts of these actors complement each other and that their policies and actions are mutually reinforcing. For these reasons, actors would greatly benefit from policy coherence at all levels and stages of the return process, i.e. from the potential returnee's decision to migrate through to the reintegration process in his or her home community.

Improving cooperative mechanisms and practices between stakeholders can help prevent common problems such as the lack of policy coherence between different ministries within one country and the lack of policy coordination between origin and destination countries. Thus, developing capacities for cooperation between international organizations, NGOs, the private sector and governments remains critical to the effective management of return migration.

### *Inter-Ministerial coordination*

Delegates emphasized the contributions of intra-State partnerships and inter-ministerial coordination to policy coherence. Partnerships and coordination among the different ministries and departments within countries of origin, transit and destination are needed to ensure that return migration and the various related policy areas (e.g. development, trade, health, security, international relations, human rights, etc.) are complementary.

Since the challenges associated with migration in general and return migration in particular are diverse in nature, a single ministry is usually not specialized enough to deal with all aspects of migration essential to the development of a comprehensive return migration management framework. Hence, inter-ministerial coordination is recommended for countries of origin, transit and destination if each of these countries is to engage in effective partnerships with other international actors. Before seeking policy coherence and programmatic synergies on a bilateral or multilateral level, a country should strive for this same coordination within its own borders.

For instance, in the case of Operation Bayiri (“Return to the Homeland”), put in place in 1999 by Burkina Faso to manage the return and reintegration of returnees from Libya, Gabon and Côte d’Ivoire, nine ministries engaged in coordinating and cooperating on the project, including the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Women’s Affairs to incorporate gender specific needs, etc. Not only were they able to establish jointly a system to ensure the safe and dignified voluntary repatriation of their nationals, but Burkina Faso also enhanced its preparedness for the sudden influx of returnees experienced in 2002.

In many countries, including the Netherlands, there is also active cooperation between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice to help ensure voluntary return whenever possible and to implement the assisted voluntary return programme of the country. Another example is that of Cambodia. In 2006, with the support of UNIFEM, the Cambodian

Government established an Inter-Ministerial Task Force on Migration (IMTM) which is jointly chaired by the Ministers of the Ministry of Women Affairs and the Ministry of Labour and Vocational Training (MoLVT). The terms of reference for the IMTM allow for the promotion of safe migration using a multi-disciplinary and sectoral approach.

Inter-ministerial and inter-departmental partnerships are especially important when dealing with vulnerable returnee groups. For instance, when organizing the return of victims of human trafficking, these returnees would benefit from the involvement of the Ministry of Women and Children (where they exist) alongside the Ministry of Foreign Affairs.

### *Inter-State partnerships*

On a bilateral and multilateral level, inter-State partnerships are essential to ensure that the policies, programmes and different initiatives put in place by countries of origin, transit and destination are complementary and mutually supportive.

Inter-State partnerships are the cornerstones for managing migration from a holistic perspective. Return migration is a process that affects countries of origin, destination and transit in different yet significant ways, requiring all countries involved to devote resources and attention to managing return migration programmes, whether they are voluntary, assisted or forced. Hence, effective coordination among States will facilitate the process of return for both returnees and their families.

Inter-State or inter-governmental partnerships often take the shape of bilateral and negotiated arrangements between different sets of countries. Countries of origin, such as Senegal, Cambodia, Ecuador, and Honduras, often develop bilateral labour mobility agreements with the countries of destination frequented by their nationals. Oftentimes, stakeholders such as international organizations and civil society organizations actively promote these bilateral agreements.

For example, with the assistance of the International Labour Organization (ILO), International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) and IOM, Cambodia signed a Memorandum of Understanding with Thailand to promote cooperation in the employment of their workers. The agreement includes procedures for the employment of workers, effective repatriation of workers who have completed their work contracts and minimum conditions of employment and protection of workers to reduce exploitation. In addition, the agreement emphasizes the prevention of illegal border crossings, trafficking of illegal workers and unauthorized employment of workers.

Also, inter-governmental partnerships are of paramount significance for managing the return of the most vulnerable groups of migrants. Bilateral negotiations between countries of origin and destination can help reconcile diverging interests, e.g. on readmission processes. For instance, as a result of bilateral negotiations and agreements, thousands of irregular Cambodian migrants were returned to Cambodia by Thai authorities.

### *Cooperation between States to promote sustainable return*

One concrete example of an area where policy coherence between States is of major importance to guarantee the sustainability of return programmes is the realm of the transferability of entitlements earned/accumulated in the country of destination. Italy identified this as a serious concern facing many who have lived and worked in destination countries for longer periods of time and are entitled to pension funds in these destination countries.

The workshop participants agreed that the resources contributed by migrants during their work term abroad should be returned to them in the form of old-age or retirement pensions at the end of their working life. However, there are pension laws in various countries which do not always support the smooth transfer of pensions between countries. The non-portability of these entitlements may work as a disincentive for many migrants who may otherwise want to return voluntarily to their countries of origin.

Workshop participants encouraged countries of origin and destination to engage in bilateral and multilateral partnerships and identify ways to ensure the portability of pension funds. Generally speaking, regional partnerships are particularly important in cases where countries of the same region face similar experiences and could thus benefit from joining forces at a regional level to address related challenges and explore opportunities.

### *Regional cooperation to fight trafficking in human beings*

The trafficking of people is a particularly challenging policy area with significant regional implications. Thus, incidents in this realm can often best be resolved by partnerships at the local or regional level, as human trafficking often affects countries with similar socio-economic conditions. Multi-agency task forces comprised of law enforcement agencies, legal service providers and social and counselling services may be in the best position to assess the needs of vulnerable groups and assist in the safe return of victims to their countries of origin.

One example of such an initiative is the Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Human Trafficking (COMMIT), an inter-governmental process that brings together six countries in the Greater Mekong Subregion (GMS): Cambodia, China, Laos, Myanmar, Thailand and Vietnam. Through the COMMIT process, the six countries plan to develop regional and national guidelines on migrant recruitment practices in the GMS. Currently they are developing a regional training curriculum on the implementation of minimum recruitment standards and standardized pre-departure packages for migrants. Similar regional arrangements are already present in other regions and have been effective in addressing complex issues relevant to the management of return migration.

As another example from that region, the NGO Traficord presented a trafficking case study between Thailand and Malaysia. In this particular example, NGOs of both the country of origin and destination played a major role in ensuring the safe return of the trafficking victims. These NGOs formed multi-disciplinary task

forces involving a range of local government officials and other actors, and maintained close communication and information sharing throughout the whole process.

## **Building Capacity to Manage Return Migration**

International cooperation and multi-stakeholder partnerships can play an important role in building capacity to manage return migration. Countries of transit and origin with reception and integration capacities to accommodate return migration can also deal more efficiently with complex return situations, e.g. return that occurs suddenly or in large numbers, return in post-conflict situations or return in situations involving significant environmental degradation.

Furthermore, countries of transit may face limitations in their ability to address adequately the situation of intercepted irregular migrants as well as migrants stranded in the country of transit without means to pursue their journey onward or homeward. Capacity building partnerships are also in the interest of countries of destination as these partnerships enable them to improve their capacities to effectively deal with return migration.

Many workshop discussants voiced the capacity related challenges encountered by countries of origin and transit regarding border management. They called for effective partnerships not only with governments of host countries but also with international organizations, local level organizations and the business community in order to enhance the capacity of home and transit countries with respect to this important task.

Angola presented a selection of specific challenges that home countries are generally confronted with upon the return of their nationals. These include challenges to the political stability of the country in cases of mass return as well as challenges in providing migrants with access to the labour market, housing, savings and social security in general. Further challenges consist of the reintegration of children into the school system of their home

country and the portability of entitlements acquired by migrants in countries of destination.

Building institutional capacities is therefore of paramount importance to ensuring the sustainability of return migration and the effective utilization of allocated resources.

### *Capacity building partnerships between countries of origin and destination*

Countries of destination often provide financial resources and other capacity building support to countries of origin so that these countries may better manage the process of return migration. For instance, the Australian Government provides necessary skills training to officials of countries of origin that enables them better to facilitate and manage the process of return migration (e.g. on forensic examination of travel documents to ensure authenticity). In certain cases, Australian consultants travel to countries of origin and work with officials on issues related to border control and management. Furthermore, Australia also provides counselling in intelligence and helps countries with their governance arrangements by providing support in drafting legislation relevant to the migration regime.

The workshop participants agreed that countries of destination have a vested interest in supporting countries of origin and transit in building the capacity to engage in comprehensive return migration management as demonstrated in the above example. However, countries of destination themselves may have their own capacity building needs.

For return migration to be orderly, dignified and safe for returnees, there is a need for destination countries to possess adequate services to accommodate recent arrivals, structured institutional mechanisms to deal with return-related formalities, and the capacity to implement voluntary return programmes. Such services help ensure that return is dignified and that national legislation on return can be brought into compliance with relevant international and regional standards.

Thorough needs assessments can help countries of origin, transit and destination to identify the areas in which they lack capacity. Data collected for this purpose can also help countries monitor and evaluate the impact of the different policies and projects they put in place.

### *The role of other stakeholders*

Furthermore, the participants called on international organizations to provide capacity building support at every stage of the migration management process, at the invitation of the State. Such capacity building programmes include training officials to better manage return migration as well as to verify the authenticity of travel documents.

Participants also highlighted the role of international organizations in building the capacity of local organizations and training and counselling centres. International organizations can help facilitate the transfer and diffusion of different types of technologies amongst countries of destination, transit and origin.

For instance, with financial support from Finland's Ministry of Foreign Affairs, IOM entered into cooperation with the Cambodian Ministry of Labour and Vocational Training (MoLVT) to develop a Labour Migration Information Systems. This system enhanced the technical capacity of MoLVT to manage effectively an expanding labour migration programme in a manner designed to protect the fundamental rights of Cambodian migrants.

In partnership with private sector institutions, countries of origin can set up training centres and engage in other capacity building initiatives for returnee communities. Countries of destination can partner with private sector institutions to help build the capacity of immigration and border authorities of home countries. Also, cooperation with service providers can create synergies, e.g. partnering with universities offering language courses.



One example of such a language partnership is the partnership between the Australian Government and ten Australian universities, which provides English language courses to immigration officials of some home countries of migrants. Effective partnerships between the governments of host and home countries with the private and/or educational sectors can represent a “win-win” situation for countries, private sector institutions and returnees themselves.

Capacity building is a crucial area for intra- and inter-State partnerships, which should include other local, regional and international stakeholders to ensure dignified and sustainable return.



## CONCLUSION

The workshop discussions reflected the growing recognition of the centrality of return to effective migration management in countries of origin, transit and destination. Participants exchanged their experiences with various policy elements that strive to ensure safe, orderly and dignified return, thereby realizing the benefits of return migration and mitigating its downsides.

Reducing pressures for out-migration as well as opening channels for legal migration were identified as crucial elements of this approach. Participants agreed that voluntary return ensures better sustainability than forced return, and also brings about less serious potential negative consequences for both States and returnees.

In addition, providing nationals living abroad with comprehensive information about return opportunities can assist them in making real and informed choices about migration and return. Reintegration support has reportedly proven pivotal to sustainable return policies because where push factors remain unaddressed, substantial numbers of returnees are likely to emigrate again.

The workshop demonstrated that responsible partnerships can help facilitate voluntary return and that such partnerships are prerequisites for building critical institutional, procedural and personnel capacities. Engaging all relevant stakeholders at the national, regional and international levels, as appropriate, is essential in achieving a comprehensive understanding of return and formulating effective return policies. The most successful return activities will be the most inclusive ones, which take into

consideration the needs and concerns of countries of origin, transit and destination, as well as of the migrants themselves.

During this workshop, various measures were identified to ensure the effective protection of the human rights of migrants, taking into account the needs of vulnerable groups of migrants who may require special protection. It is important not to neglect the migrant's perspective, especially considering that return decisions are highly personal and often life-altering decisions.

In addition, it is the responsibility of the various stakeholders, in partnership with the migrants, to devise viable reintegration and assistance projects that meet the varied needs of migrants and protect their rights as both humans and migrants. Migrants and potential returnees should not be treated as passive recipients who are unaware of their own needs; here the involvement of NGOs can help guaranty that migrant voices are heard in the development and implementation of return migration management policies.

Throughout the panel presentations and ensuing discussions, a cross-cutting theme that emerged was that a one size fits all approach to return migration and reintegration assistance policies cannot be effective. Because migrants are not homogenous, but are instead heterogeneous groups with varied needs and concerns, there is a need for tailored migration policies that can address country-specific circumstances.

Given their varied perspectives and experiences, countries, civil society groups, migrants and other stakeholders have a lot to learn from each other regarding how to address jointly the contemporary challenges of return migration so that return becomes a viable option for migrants and can contribute to host and home country development.

**PART II:  
WORKSHOP AGENDA AND  
BACKGROUND PAPER**





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

INTERNATIONAL DIALOGUE ON MIGRATION  
 INTERSESSIONAL WORKSHOP ON

**MANAGING RETURN MIGRATION**  
 21 - 22 April 2008

AGENDA

<b>21 April 2008 DAY I</b>	
09:00 – 10:00	<i>Registration</i>
10:00 – 10:15	<b>WELCOME REMARKS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Jill Helke</b>, Executive Officer, IOM</li> </ul>
10:15 – 10:45	<b>SETTING THE SCENE: UNDERSTANDING RETURN MIGRATION</b> <p><i>Perspectives on return as well as its definition differ from country to country, often depending on historical migratory patterns and the specific priorities, requirements and legislation of each. While, on the one hand, return is seen as a means to deter irregular migration, it is also an integral part of the regular migration process, as in the case of temporary and circular labour migration schemes. Return can be permanent or temporary, actual or virtual, voluntary or non-voluntary, spontaneous or assisted. Relevant international legal standards and possible modalities for safe, dignified and orderly return, as well as related social and economic implications, are some of the key issues that policymakers endeavour to address in designing comprehensive and effective migration policies. This “setting the scene” session aims to provide an overview of current concepts of and the state of thinking on return migration, both from a policy and programmatic perspective.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Director, Migration Policy, Research and Communications, IOM</li> </ul> <b>General Discussion</b>
10:45 – 13:00	<b>Session I: Return Migration in the Framework of Comprehensive Migration Management</b>
	<i>Return migration is rarely approached in a holistic manner or analysed in the broader context of migration management. A more comprehensive understanding of return has the potential to help reconcile and balance the different interests of migration stakeholders and facilitate cooperative migration management approaches. This session will highlight the key issues, relevant international legal standards and policy considerations that would form part of comprehensive return migration strategies. The discussion will consider return as part of the migration life cycle and process and provide insights into the interaction between the return and reintegration stage and other key stages such as entry, transit, stay and integration. The session will also address the relationship between migration and related policy domains such as development, trade, human rights and health.</i>

	<p><b>Moderator: Philippe Boncour</b>, Head, International Dialogue on Migration Division, IOM</p> <p><b>Speakers:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rob Visser</b>, Director General, Legislation, International Affairs and Immigration, Ministry of Justice, The Netherlands</li> <li>• <b>Arturo Cabrera</b>, Under Secretary for International Migration Policy, National Secretariat for Migrants, Ecuador</li> <li>• <b>Anna Semou Faye</b>, Director of Air and Border Control Police, Senegal</li> </ul> <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In what way and to what extent can the different migration stages such as entry, stay and integration impact on return and reintegration, and vice versa? How do policies (both in countries of origin and destination) address these interactions?</li> <li>• What is the relationship of return migration to and its impact on related policy domains? Why is it important to take into account the linkages with trade, health, development and human rights issues when devising return policies?</li> <li>• What are the key international legal instruments that provide the framework for national policies on return and how can policies consistent with these standards best be realized in practice?</li> <li>• Who are the main stakeholders at the national and international levels involved in return migration management? How do they interact and how can they interact most effectively?</li> <li>• Why are there barriers to successful incorporation of return migration into migration policy frameworks and practice?</li> </ul> <p><b>General Discussion</b></p>
13:00 – 14:00	<i>Afternoon Break</i>
14:00 – 15:00	<p><b>Side-event: “Strengthening Reception Capacity for Boat Arrivals: Cases of Lampedusa/Sicily”</b></p> <p><i>At the request of and in collaboration with the Government of Italy, IOM, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Italian Red Cross (CRI) have worked together to support Italy in responding to the arrivals of large numbers of irregular migrants to the island of Lampedusa and other locations in Sicily. Among other activities, these agencies assist in providing information and counselling to the migrants and conducting pre-screening with respect to various categories of migrants (economic migrants, asylum seekers, victims of trafficking, unaccompanied minors, etc.) in order to identify persons in need of special assistance and to ensure they are referred for appropriate procedures or structures which address their specific needs. Drawing on this experience, representatives of the Government of Italy, the Italian Red Cross, UNHCR and IOM will highlight the merits and challenges of collaborative efforts to address the complex migration management issues which arise in Lampedusa/Sicily and which may be relevant for other boat arrival contexts.</i></p>



	<p><b>Moderator:</b> <b>Peter Schatzer</b>, Regional Representative for the Mediterranean, Chief of Mission for Italy and Malta, IOM</p> <p><b>Speakers:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adriano Benedetti</b>, Director General for Italians Abroad and Migration Policies, Ministry of Foreign Affairs, Italy</li> <li>• <b>Gebremedhin Ghebreigzabihier</b>, Head of the Central Migration Office, Italian Red Cross, Italy</li> <li>• <b>Andreas Wissner</b>, Senior Legal Officer, Bureau for Europe, UNHCR Geneva</li> <li>• <b>Simona Moscarelli</b>, Legal Expert, IOM Rome</li> </ul> <p><b>General Discussion</b></p>
15:00 – 18:00	<p><b>Session II: Contextualizing Return - Case Studies</b></p>
	<p><i>Return migration occurs under a variety of different circumstances and can take several diverse forms. Consequently, return migrants constitute a heterogeneous group, for example, return of migrants in post-conflict situations, return of unaccompanied minors and victims of trafficking, return at the end of temporary work or study abroad, return of migrants in an irregular situation, return to assist home country development and more, with diverse challenges posed and different policy approaches required. This session will explore different policy priorities as well as types and modalities of return migration and the characteristics and needs of various groups of returnees through an exchange of experiences among relevant stakeholders with different perspectives and priorities.</i></p> <p><b>Moderator:</b> <b>Fatih Ulusoy</b>, First Secretary, Permanent Mission of Turkey to the United Nations, Geneva</p> <p><b>Speakers:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marieke Kleiboer</b>, Director in the International Cooperation Branch, Department of Immigration and Citizenship, Australia</li> <li>• <b>Françoise Tapsoba Sanou</b>, Secretary General, Ministry of Social Action and National Solidarity, Burkina Faso</li> <li>• <b>João Fortuna Pessela</b>, Chief of Department, Institute for Support to Emigration and the Angolan Communities Abroad, Ministry of Exterior, Angola</li> <li>• <b>Mónica Vargas López</b>, Deputy Director for Monitoring and Follow-up, General Direction for Child Protection, DIF (Family and Child Protection System), Mexico</li> <li>• <b>Luca Riccardi</b>, Special Counsellor for International Migration, Minister of Interior, Italy</li> </ul> <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• What are the different types and modalities of return?</li> <li>• Which are the principal migrant groups concerned? What particular issues arise with respect to return of vulnerable migrants?</li> <li>• What approaches have states taken to manage different types of return migration? What are the main gaps?</li> <li>• Who are the principal stakeholders involved in the return of migrants, including vulnerable migrants? What is their role in contributing to the development and implementation of effective and tailored return and reintegration policies?</li> </ul> <p><b>General Discussion</b></p>
	<p><i>End of Day One</i></p>

22 April 2008 DAY II	
10:00 – 13:00	<p><b>Session III: Managing Return Migration when Entry or Stay is not Authorized</b></p> <p><i>Migrants in an irregular situation, stranded migrants, asylum seekers whose claims have been rejected and unaccompanied minors, among others, continue to pose persistent policy and operational challenges for individual states and the international community. While sovereign states retain the right and authority to determine which non-nationals may enter and stay in their territories and under what conditions, subject to the limitations of relevant international standards, there are still many open questions on how return for these cases should be conducted and how best to render it safe, dignified and sustainable. All agree that human rights are central to this debate, yet involved stakeholders may have different perspectives on how best to ensure their protection. This session will provide an opportunity to explore and discuss the means by which the return of non-authorized migrants can be managed in a safe, orderly, dignified and sustainable manner, including accompanying measures relating to the well-being and reintegration of returnees. By presenting the views of different actors, the session aims at highlighting policies and dialogues that foster active cooperation among all stakeholders and make it possible to address their different needs and priorities.</i></p> <p><b>Moderator: David Knight</b>, Head, Technical Cooperation Division, Migration Management Services Department, IOM</p> <p><b>Speakers:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ing Kantha Phavi</b>, Minister of Women’s Affairs, Cambodia</li> <li>• <b>Laurence Hart</b>, Chief of Mission, IOM, Libyan Arab Jamahiriya</li> <li>• <b>Hussin Y.B. Maghadmi</b>, First Secretary, Permanent Mission of the Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya to the United Nations Office, Geneva</li> <li>• <b>Klemens Kittelmann</b>, Counsellor, Federal Ministry of Interior, Germany</li> <li>• <b>Michael Steppan</b>, First Secretary, Permanent Mission of Germany, Geneva</li> <li>• <b>John Bingham</b>, Head of Policy, International Catholic Migration Commission, Switzerland</li> </ul> <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• How can governments facilitate the return and reintegration of migrants who were not authorized to enter and/or stay in the country of destination? What policies are most relevant to manage the return of migrants whose entry and/or stay is not authorized?</li> <li>• What accompanying measures are needed to ensure that return is carried out in a safe, orderly, dignified and sustainable manner? Should return policies involve counselling and assistance to restart a new life at home?</li> <li>• Which stakeholders are involved in devising return policies for unauthorized migrants? To what extent can partnerships among key actors assist in the return of unauthorized migrants?</li> <li>• In addition to readmission agreements, how can countries of destination and origin cooperate in this regard?</li> </ul> <p><b>General Discussion</b></p>
13:00 – 15:00	<i>Afternoon Break</i>

15:00 – 17:50	<b>Session IV: Towards a Cooperative Approach to Return Migration</b>
	<p><i>Inter-state collaboration and multi-stakeholder partnerships, including civil society, are central to ensuring safe, orderly, dignified and sustainable return. Devising balanced policies requires taking into account the diverse perspectives of the principal stakeholders, including countries of destination, of transit and of origin, civil society, and migrants themselves. Therefore open dialogue and sharing of experiences and perspectives among the relevant actors is essential. This last session will seek to stimulate such a dialogue and to identify the roles and possible contributions of key stakeholders in return migration management. It will also highlight the need for partnership-building among them to make the development of effective return policies and practices possible. Such partnerships may include bilateral cooperation between governments, active engagement of local communities, diasporas, and civil society, especially NGOs. Finally, policies and practices that would contribute to enhanced cooperation and development of broad-based partnerships will be discussed.</i></p>
	<p><b>Moderator: Karim Ghezraoui</b>, Head Groups in Focus Unit, Special Procedures Division, Office of the High Commissioner for Human Rights</p> <p><b>Speakers:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ángel Edmundo Orellana</b>, Minister of Foreign Affairs, Honduras</li> <li>• <b>Urs von Arb</b>, Head of the Repatriation Division, Federal Office for Migration, Switzerland</li> <li>• <b>Ben Svasti</b>, TRAFCORD (Non-Governmental Organization), Thailand</li> <li>• <b>Chrysantus Ache</b>, Representative, UNHCR, Sudan /</li> <li>• <b>Mario Tavolaj</b>, Chief of Mission, IOM, Sudan</li> <li>• <b>Denis Vène</b>, Ambassador for Migration, Ministry of Foreign and European Affairs, France</li> <li>• <b>Martha Breeze</b>, Deputy Director, Head of Voluntary Return Unit, ANAEM, Paris.</li> </ul> <p>The following questions are proposed to guide the discussion:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To what extent do and can origin, transit and destination countries cooperate in dealing with return migration? How can these inter-state partnerships as well as the involvement of other relevant stakeholders in this collaborative effort be strengthened?</li> <li>• Who are the relevant non-governmental stakeholders in return migration management? What are their key roles in the management of return? How can cooperation among the non-governmental stakeholders, and that between them and governments, be enhanced?</li> <li>• How do governments relate with transnational communities and nationals abroad and draw on them as a resource when formulating return policies? How can governments ensure that all relevant stakeholders are engaged in the development of return migration policies and their implementation?</li> <li>• How can effective multi-stakeholder partnerships be built? What are the main obstacles that need to be addressed? How can mutual trust and the will to cooperate be fostered between governments and civil society in a partnership approach to return migration issues?</li> </ul> <p><b>General Discussion</b></p>
17:50 – 18:00	<p><b>Wrap-up and Closing Remarks-</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Brunson McKinley</b>, Director General, IOM</li> <li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Director, Migration Policy, Research and Communications, IOM</li> </ul>
	<i>End of Workshop</i>



# BACKGROUND PAPER

## **Return in the broader context of contemporary migration**

Today, with the ease of communication and transportation, migrants hail from more countries and arrive in more locations around the globe than ever before. Virtually every country in the world is now simultaneously, albeit to varying extents, a country of origin, transit and destination. In addition, migratory behaviour is increasingly complex and diverse. Compared to the past, when migration tended to be unidirectional and permanent, many more migrants now engage in shorter-term movement, circular movement between two countries, or movement to multiple countries, making return an important element of the process for many types of migration.

Return migration takes place in a variety of situations. For example, return may be part of labour migration arrangements, such as at the end of a temporary period of work abroad. Return is also part of a strategy to address irregular migration and secure national borders, including in cases of unauthorized entry or overstay and migrants stranded in transit or at destination. Often in large numbers, return also takes place in post-conflict/crisis situations, including voluntary repatriation of refugees and/or prisoners of war. In addition, return is employed with respect to unsuccessful asylum-seekers. Furthermore, migrants may choose to return spontaneously, including for economic, social and/or family-related reasons. It is important to note that in many of these situations, potential returnees may belong to vulnerable groups. As discussed in more detail below, the return of vulnerable persons requires special attention and consideration.

There are no accurate global estimations of return migration, due to definitional differences among different data sets as well as lack of data generally. In fact, much return migration is initiated by the migrant and undertaken without the involvement of States or other national or international actors, and is not necessarily recorded.

Underpinning consideration of return migration is the sovereign prerogative of each State to determine which non-nationals enter and remain on its territory, for what purposes, and under what conditions.<sup>1</sup> This prerogative must, however, be exercised consistent with human rights standards enshrined in international, regional and national legal instruments and customary international law.<sup>2</sup> Return migration must also be considered in light of the right of each person to return to his/her own country.<sup>3</sup> All agree that human rights are critical to return migration, yet involved stakeholders may have different perspectives on how best to ensure their protection. This workshop provides an opportunity to explore and discuss the means by which return can be managed in a safe, orderly, dignified and sustainable manner, including accompanying measures relating to the well-being and reintegration of returnees.

---

<sup>1</sup> Of course, States may choose to enter into arrangements which limit this prerogative, such as legally binding free movement regimes.

<sup>2</sup> Certain human rights standards are applicable to all migrants, while other rights are targeted to specific groups and circumstances (e.g. refugees, victims of torture, victims of trafficking, etc.). For more information on relevant instruments, see *Compendium of International Migration Law Instruments*, Perruchoud, R and Tömölová, K., (eds.), (T.C.M. Asser Press, the Hague, 2007).

<sup>3</sup> The right to return is enshrined, *inter alia*, in the *Universal Declaration of Human Rights, 1948* (Article 13(2)) and the *International Covenant on Civil and Political Rights, 1966* (Article 12(2)). Furthermore, in the context of trafficking and smuggling, the Protocols supplementing the *UN Convention Against Organized Crime, 2000*, enjoin States to facilitate and accept the return of their nationals or permanent residents.

## **Managing return migration: principal policy issues and challenges**

Much return occurs spontaneously, without government involvement. Accordingly, relevant policy measures often primarily focus on creating an environment in the country of origin which provides migrants with incentives to return spontaneously and reintegrate; overcoming barriers to temporary return such as potential loss of authorization to re-enter the host country; ensuring that longer-term return is sustainable; and empowering returnees to re-establish their lives and contribute to the development of their country of origin. These and similar types of policy measures will be addressed in greater detail at the IDM workshop *Enhancing the Role of Return Migration in Fostering Development* (7-8 July 2008). The July workshop will also explore in more depth policy measures relating to return in the contexts of temporary and circular migration.

Where entry or stay is not authorized, a range of policy measures is relevant. Transparent, fair, efficient and humane policies and practices for the return of unauthorized migrants – whether voluntary or forced – are essential in maintaining the integrity of migration management systems, including legal migration schemes and the institution of asylum.<sup>4</sup>

### *Taking a comprehensive approach to return management*

Return migration is rarely approached in a holistic manner or analysed in the broader context of migration management. Yet return is an important element of the migration process for many types of migration. As such, it relates to its other stages, including preparation to migrate, transit, entry, stay, integration and reintegration. How can policymakers anticipate and prepare for return, even in early phases such as preparation to migrate and entry? How can they ensure that policies relating to each stage are

---

<sup>4</sup> See “Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM”, developed for the Global Consultations on International Protection, UNHCR document EC/GC/01/11 (2001), and the Berne Initiative’s *International Agenda for Migration Management* (2005).

complementary and mutually supportive? What barriers exist to successful incorporation of return migration into overall migration policy frameworks and practices?

Furthermore, like migration generally, return migration is impacted by and impacts on related policy domains such as human rights, development, trade and health. For instance, the temporary or permanent return of migrants who have acquired skills abroad can make an important contribution to the development of countries of origin. In the realm of health is the potential negative effect of return on the well-being of the returnee and the receiving community if not properly managed, including in the context of large scale post-emergency return. What is the nature of the linkages of return with other policy domains, and why is it important to take them into account when devising return policies?

### *Advantages of voluntary over forced return*

Perspectives on return as well as its definition differ from country to country, often depending on historical migratory patterns and the specific priorities, requirements and legislation of each. The working definitions that follow are included in order to facilitate discussion:

*Voluntary return* is the return of an individual to the country of origin, transit or a third country based on the free will and well informed decision of the individual in the absence of coercive measures. Voluntary return can be subdivided into two categories: *spontaneous return*, whereby the individual initiates and implements the return without the involvement of States or other national or international actors; and *assisted voluntary return*, whereby the individual receives financial and/or logistical support (and in some cases also reintegration support) from a State or other national or international actors. Persons returning through assisted voluntary return schemes may or may not be authorized to remain in the territory of the country of transit/destination.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Some people who are authorized to remain may choose virtual return rather than actual return (e.g. "return" via teleconference in order to teach a course).



*Forced return*, on the other hand, is return of an individual by government authorities, under national law enforcement procedures, to the country of origin, transit or a third country, if the person does not leave the country by his/her own means or with the assistance of a State or other national or international actor before the deadline for return established by an administrative or judicial act ordering the person to leave the country.

Voluntary return is the option with the greatest convergence of interests for returnees, returning governments and governments in countries of origin. It takes account of the person's decision, allows them to prepare for the return, helps ensure respect for their human rights and avoids the stigma of forced return and its negative repercussions for successful reintegration. In addition, where the return is assisted, migrants receive counselling as well as financial and/or logistical and in some cases reintegration support. For returning governments, voluntary return is generally more cost effective, administratively less cumbersome, and helps avoid friction with national and international partners. For countries of origin, voluntary return helps ensure the rights and dignity of their nationals, may include reintegration assistance for these individuals and/or their communities and may provide future opportunities for legal migration of their nationals. How can return policy give priority to voluntary return over forced return?

Targeted outreach to potential returnees combined with return counselling and provision of information on assisted voluntary return options play crucial roles in ensuring that voluntary return is based on the free will of the returnee and that he/she is better informed and prepared for his/her return. What specific and detailed information should potential returnees be provided in order to make an informed decision, and who should provide return counselling (e.g. State agencies, non-governmental organizations (NGOs), international organizations)? What additional measures can be taken to ensure that voluntary return is truly voluntary?

Rapid and dignified returns of irregular migrants combined with other measures can work as a deterrent to others contemplating irregular migration and provide a clear message to traffickers and smugglers that their activities will not succeed. Furthermore,

rapid and dignified return of unsuccessful asylum seekers can help preserve the integrity of asylum systems. The existence of a link between forced return and voluntary return is broadly acknowledged: if forced return is not rapidly and successfully carried out, fewer people will choose to return voluntarily and thus voluntary return is less likely to be a viable alternative. States have a legitimate sovereign prerogative to undertake forced returns in cases where continued presence is not authorized and the migrant does not consent to voluntary return.<sup>6</sup> In these cases, what measures can be taken to ensure that the return is fully consistent with international, regional and national standards, including human rights law, and is undertaken in a safe, orderly and dignified manner? How can forced and voluntary return programmes be designed so that they are complementary and mutually supportive? Should return operations be monitored and, if so, by whom?

### *Sustainability of return; reintegration support*

Returning to the country of origin can be difficult for returnees. Where the structural factors that compelled people to emigrate in the first place are not addressed, a substantial number of returnees will continue to pursue options to emigrate again. What can be done to avoid the potential vicious circle of return of irregular migrants to a situation where returnees might once again be tempted to migrate through irregular channels? What

---

<sup>6</sup> IOM's role in return operations arises in situations where there is a special interest of States to involve an international organization for the provision of return arrangements. IOM's assistance in the physical return movement of such persons is limited to returnees who volunteer to accept return under IOM auspices. IOM considers that voluntariness exists when the migrants' free will is expressed at least through the absence of refusal to return, e.g. by not resisting boarding transportation or not otherwise manifesting disagreement. For more information on IOM's role in return, see IOM Council Documents MC/INF/236 "IOM Return Policy and Programmes: A Contribution to Combating Irregular Migration", 5 November 1997; MC/EX/INF/51, "IOM Policy Concerning Its Assistance to Unsuccessful Asylum Seekers and Irregular Migrants Returning To Their Country of Origin," 29 March 1996; and MC/INF/222 "Policies and Practices with Respect to Rejected Asylum Seekers", 3 November 1992.

interventions could help ensure that any future migration of returnees is both a matter of genuine choice and takes place under legal migration schemes?

Voluntary returns are generally considered to be more sustainable than forced returns. In order to help address sustainability of returns, many returning countries provide assistance for the economic, social and cultural reintegration of the returnee, including health care. Assistance may be provided directly to the migrants (e.g. cash grants, referrals to available services, vocational training, small business development) and/or in the form of assistance to the communities of return. Which stakeholders are best situated to provide reintegration assistance? What balance should be sought between cash assistance and in-kind assistance? What balance should be sought between assistance to the individual returnee and assistance to the community of return? What types of reintegration support can be effective in ensuring the sustainability of return without creating pull factors/incentives to migrate in an irregular manner? What degree of post-return monitoring is desirable, and who should do the monitoring? Given the limited data on the sustainability of returns, what additional research would be useful for policymakers?

### *Capacity issues*

Lack of capacity to manage return – and other migration matters which relate to return – poses persistent challenges. For example, countries of destination may lack capacity to implement voluntary return programmes, provide adequate accommodation pending removal, issue travel documents, execute expulsion orders, and bring national legislation relative to return into compliance with relevant international or regional standards. In addition, countries of origin and transit may face difficulties in receiving returnees, particularly in large numbers and/or in post-conflict situations or situations involving significant environmental degradation. Furthermore, countries of transit may face limitations in their ability to address adequately the situation of intercepted irregular migrants as well as migrants stranded in

their territories without means to pursue their journey onward or homeward. More generally, but with direct implications for management of return migration, countries of origin, transit and destination may lack capacity to manage their borders, ensure the security of identity and travel documents, establish identity where identity documents are missing or destroyed, and to adequately warn potential migrants of the risks of irregular migration. How can the capacities of countries of origin, transit and destination be built to manage better return migration?

### *Tailoring return and reintegration assistance policies*

Considering that the socio-economic profiles and needs of returnees as well as conditions in origin countries differ widely, one-size-fits-all approaches to managing return migration are not the most effective. To what extent are country-specific return programmes needed to achieve sustainable returns? To what extent should reintegration assistance be tailored to the individual returnee?

What issues arise with respect to potential returnees belonging to vulnerable groups – including victims and potential victims of trafficking, victims and potential victims of torture, refugees, unaccompanied minors, women, elderly people and people with serious health conditions? What are the limitations on the ability of States to return these and other categories of vulnerable people? Assuming such persons may be returned, how should return and reintegration procedures be adapted to take into account their special needs? What types of special services and assistance might they need once they have returned?

## **Towards a cooperative approach to return migration**

Engaging all relevant stakeholders at the national, regional and international levels, as appropriate, is essential if a broadened and more comprehensive understanding of return and effective return

policies is to be achieved. The most successful return activities will be the most inclusive ones, which take into consideration the needs and concerns of countries of origin, transit and destination, as well as of the migrants themselves. What are the roles and possible contributions of these key stakeholders in return migration management? And those of other non-state actors? What forms of partnerships are desirable among these stakeholders in order to make the development of effective return policies and practices possible (e.g. bilateral cooperation between governments, active engagement of local communities, diasporas, and civil society)? At the national level, what inter-ministerial coordination is needed, and how can it be best achieved?

### *Inter-state cooperation*

Countries of origin, transit and destination are impacted differently by return issues and accordingly have different perspectives and priorities. For example, for most destination and transit countries, the underlying issue is the integrity of their national migration management systems, including legal migration schemes and the institution of asylum. For many countries of origin and transit, large influxes of returning migrants may pose specific challenges to their capacity to “absorb” returnees in terms of reintegration and socio-economic stability. Furthermore, while countries of origin may re-gain talented nationals and those who acquired new skills abroad, they may also experience a reduction in remittances. These are but a few of the types of issues faced by countries of origin, transit and destination.

Informal consultation mechanisms such as the *5 + 5 Dialogue on Migration in the Western Mediterranean*, a *Cluster Process* initiative between the South Caucasus countries and several Western European countries, the *Regional Conference on Migration* in the Americas (RCM or Puebla Process), the *Migration Dialogue for Southern Africa* (MIDSA) and the *Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* have been useful in identifying common interests in the area of return migration for countries of transit, origin and destination, and

have in some instances resulted in joint actions furthering these common interests.

Involving countries of origin and transit in decisions about when, where and how people will be returned can help facilitate the process and sustainability of return and reintegration. For example, how can bilateral or regional readmission agreements facilitate safe, orderly, dignified and sustainable returns? What sorts of cooperation between countries of origin, transit and destination can help overcome perhaps the most serious barrier to return: difficulty in establishing identity and obtaining travel documents? How can governments cooperate to build capacity and provide technical assistance? For example, how can returning governments help build the capacity of countries of origin and transit to receive returnees, particularly in large numbers? How can countries of transit be assisted in their efforts to return migrants to their countries of origin? What other types of support might be desirable, such as development assistance for education, health, infrastructure; visa facilitation for nationals of the country of origin?

### *Partnerships with and between other stakeholders*

Other stakeholders such as civil society, particularly NGOs, international organizations and other institutions like the Red Cross and Red Crescent Movement have important roles to play in return policy and practice. For instance, in areas such as return counselling and information dissemination, non-governmental and inter-governmental organizations can be highly effective due to the relationship of confidence they often have with potential returnees. IOM cooperates with a number of countries of origin, transit and destination in facilitating the assisted voluntary return of migrants in need of return assistance as well as in enhancing the return capacity of States, in collaboration with a network of partners, including non-governmental and other inter-governmental organizations. Furthermore, engaging international organizations such as IOM and UNHCR in situations where migrants and refugees travel in mixed migration flows can help

ensure that the special needs of vulnerable persons and persons in need of international refugee protection are adequately met.

More generally, non-governmental organizations help to ensure that the voice of migrants is heard in the development and implementation of return migration management policies. Migrants have their own perspectives on return – which will differ depending upon whether the return is spontaneous or assisted, voluntary or forced, among other factors – but generally all view safe, orderly and dignified return as a priority. How best to ensure that migrants actively participate in planning and managing their return and reintegration?

What role can and do other stakeholders play? For instance, what involvement of private sector actors such as airlines, contractors, etc. is desirable and appropriate, and what degree of accountability should they have?

## **The Way Forward**

While return has been on international agendas for some time, the various and multifaceted aspects of return migration are just beginning to receive more focused attention. The view of the international community on the issue of return is also shifting, due in part to reduced numbers of asylum seekers relative to recent years and a growing interest in temporary labour migration with its inherent return element. This workshop will provide an opportunity to identify and share policies and effective practices that provide for the greatest convergence of interests of countries of origin, transit and destination, as well as migrants themselves. With improved policy tools and enhanced multi-stakeholder cooperation, the international community will be better placed to address contemporary challenges of return migration and to ensure that return occurs in a safe, orderly, dignified and sustainable manner.

# International Dialogue on Migration Series

1. 82nd Session of the Council; 27-29 November 2001 (available in English, French, Spanish), May 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (available in English only), December 2002
3. International Legal Norms and Migration: An Analysis (available in English, French, Spanish), December 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (available online only at [www.iom.int](http://www.iom.int)), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (available in CD format only), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (available in English only), 2005
7. Managing the Movement of People: What Can Be Learned for Mode 4 of the GATS (available in English, French, Spanish), 2005
8. Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas (available in English, French, Spanish), 2005
9. Migration and Human Resources for Health: From Awareness to Action (available in English, French, Spanish), 2006
10. Expert Seminar: Migration and the Environment (available in English, French, Spanish), 2008
11. Migrants and the Host Society: Partnerships for Success (available in English, French, Spanish), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (available in English only), 2010
13. Free Movement of Persons in Regional Integration Processes (available in English, French, Spanish)
14. Managing Return Migration (available in English, French, Spanish), 2010

Titles in the series are available from:

International Organization for Migration  
Research and Publications Division  
17 route des Morillons, 1211 Geneva 19  
Switzerland  
Tel: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50  
E-mail: [publications@iom.int](mailto:publications@iom.int)  
Internet: <http://www.iom.int>



No. 14

**DIALOGUE  
INTERNATIONAL  
SUR LA MIGRATION**

**GESTION DE LA MIGRATION  
DE RETOUR**



---

OIM Organisation Internationale pour les Migrations

**mpr**

IOM - Migration Policy and Research

---

Cet ouvrage est publié par le Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'objectif du Département est de contribuer à une meilleure compréhension du phénomène migratoire et de renforcer la capacité des gouvernements à gérer les migrations de manière plus efficace et en se concertant d'avantage.

Les vues exprimées par les auteurs des différents chapitres ne reflètent pas nécessairement celles de l'OIM.

Editeur : Organisation internationale pour les migrations  
Département des politiques migratoires et de la recherche  
17, route des Morillons  
1211 Genève 19  
Suisse  
Tél : + 41 22 717 91 11  
Télécopie : +41 22 798 61 50  
E-mail : [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Internet : <http://www.iom.int>

ISSN-1726-4030

© 2010 Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Tous droits réservés. Aucun élément du présent ouvrage ne peut être reproduit, archivé ou transmis par quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autres – sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

*L'OIM a pour but premier de faciliter la gestion ordonnée et respectueuse de la dignité humaine des migrations internationales ... Pour y parvenir, agissant à la demande des Etats membres ou en accord avec eux, l'OIM mettra essentiellement l'accent sur les activités suivantes:...*

*7. Promouvoir, faciliter et appuyer le débat et le dialogue sur la migration à une échelle tant régionale que mondiale, notamment à l'occasion du Dialogue international sur la migration, aux fins de favoriser la compréhension des opportunités qu'elle offre et des défis qu'elle pose, d'aider à déterminer et à élaborer des politiques efficaces permettant de relever ces défis, et de recenser les approches globales et les mesures susceptibles de faire progresser la coopération internationale ... (Stratégie de l'OIM, adoptée par le Conseil de l'OIM en 2007).*

L'OIM a lancé son Dialogue international sur la migration en 2001, à l'occasion de la session du Conseil célébrant le 50e anniversaire de l'Organisation. Orchestré par le Conseil de l'OIM et par l'entremise de dialogues régionaux, le Dialogue international sur la migration s'attache à instaurer des modes de coopération et de partenariat avec les gouvernements, l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations internationales et régionales, des organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes.

En accord avec le mandat de l'Organisation tel que précisé dans sa Constitution, le Dialogue international sur la migration se veut une tribune d'échange où les États Membres et observateurs viennent se rencontrer pour définir et examiner les principaux enjeux et les défis stratégiques dans le domaine des migrations internationales, contribuer à éclairer le phénomène migratoire et renforcer les mécanismes de coopération qui permettront aux gouvernements et autres grandes parties prenantes de traiter les questions migratoires d'une manière globale et efficace. L'objectif final de cette initiative est de renforcer la capacité des gouvernements à assurer une gestion rationnelle des flux migratoires, promouvoir les aspects positifs de la migration et mettre un frein aux migrations irrégulières. On constate de plus en plus que la gestion des migrations revêt un intérêt certain pour d'autres domaines stratégiques, tels que le commerce, l'emploi, le développement et la santé, ce qui fait que la question migratoire

figure à présent à l'agenda international d'autres sphères d'activité également. Le Dialogue international sur la migration encourage l'exploration des corrélations existantes entre le secteur des migrations internationales et ces autres secteurs.

Les Membres de l'OIM choisissent un thème annuel pour l'IDM ainsi que les sujets qui seront traités dans ses ateliers. Chaque année, l'IDM et ses programmes connexes mettent à profit les idées et les perspectives dégagées lors des sessions antérieures. Soutenu par des études et une analyse stratégique ciblées, le dialogue ouvert, intégrant, informel et constructif qui s'est instauré a indéniablement favorisé une meilleure compréhension des questions migratoires contemporaines. Il a également facilité l'identification de pratiques et de méthodes efficaces grâce à l'échange d'expériences concrètes, de points de vue et de priorités. Qui plus est, le Dialogue international sur la migration a contribué à rendre plus ouvert le débat sur les politiques migratoires et à instaurer un climat de confiance entre les multiples parties prenantes dans le dossier des migrations.

La série des "Livres rouges" consacrée au Dialogue international sur la migration est une compilation de documents analysant les résultats des activités et des études menées dans le cadre du Dialogue. La Division de l'IDM du Département des politiques migratoires, de la recherche et de la communication de l'OIM (MPRC) en assure la rédaction et la coordination.

---

La présente publication renferme le rapport et documents relatifs à l'atelier de deux jours qui s'est tenu à Genève (Suisse) les 21 et 22 avril 2008 sur le thème « Gestion de la migration de retour ».

L'OIM tient à remercier les gouvernements de l'Australie et de l'Italie qui ont rendu possibles cet événement.

Cette publication a été établie sous la direction de Michele Klein Solomon, Directrice du Département des politiques migratoires et de la recherche, et de Philippe Boncour, Chef de la Division

du Dialogue international sur la migration, département des politiques migratoires et de la recherche.

La publication s'ouvre sur un aperçu général des enseignements tirés et des méthodes efficaces à l'intention des décideurs dans le domaine de la migration de retour, établi à partir des interventions faites lors de deux ateliers consacrés à « La migration de retour : défis et opportunités », qui était le thème général de l'IDM 2008. La Partie I contient le rapport de l'atelier « Gestion de la migration de retour », qui rend compte des exposés et des délibérations des participants. Nous remercions tout particulièrement Patrice Quesada et Sarah Költzow – les auteurs principaux – ainsi que Cheryl Andrada et Daniella Polar pour la rédaction de cette partie. La Partie II reproduit l'ordre du jour et le document de travail de l'atelier.

De plus amples informations sur cet atelier et sur la session de l'IDM tenue dans le cadre du Conseil de l'OIM sont affichées à l'adresse [www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm).



# TABLE DES MATIERES

<b>APERCU GENERAL : ENSEIGNEMENTS TIRES ET METHODES EFFICACES A L'INTENTION DES DECIDEURS</b>	99
<b>PARTIE I: RAPPORT DE L'ATELIER</b>	105
ACRONYMES ET ABREVIATIONS	107
INTRODUCTION	109
L'ATELIER	111
PRESENTATION GENERALE ET DONNEES ESSENTIELLES	113
FORMES ET CONTEXTES DE LA MIGRATION DE RETOUR	117
A pays différents, perspectives différentes	117
Catégorisation de la migration de retour	118
Le retour volontaire comme base d'une réintégration durable	120
Interactions entre le retour forcé et le retour volontaire	121
L'ESSENTIEL SUR LA GESTION DE LA MIGRATION DE RETOUR	123
Respecter les droits des migrants et ceux des Etats	123

Garantir la viabilité de la migration de retour	124
<b>LA GESTION DU RETOUR COMME PARTIE INTEGRANTE DE LA MIGRATION INTERNATIONALE</b>	<b>127</b>
Faire du retour un vrai choix en favorisant la migration légale	128
Informier sur les possibilités de migration et de retour	133
Réintégrer les personnes rentrées au pays	137
<b>DES PARTENARIATS RESPONSABLES POUR DES ACTIONS COMMUNES</b>	<b>145</b>
Réunir les partenaires	145
Coopérer pour gérer des retours viables, cohérents et dignes	147
Renforcer les capacités permettant de gérer la migration de retour	152
<b>CONCLUSION</b>	<b>157</b>
<b>PARTIE II : ORDRE DU JOUR ET DOCUMENT DE TRAVAIL</b>	<b>159</b>
<b>ORDRE DU JOUR</b>	<b>161</b>
<b>DOCUMENT DE TRAVAIL</b>	<b>167</b>



# **GESTION DE LA MIGRATION DE RETOUR**



# **APERCU GENERAL : ENSEIGNEMENTS TIRES ET METHODES EFFICACES A L'INTENTION DES DECIDEURS**

En 2008, le thème dominant du Dialogue international sur la migration, tel que choisi par les Membres, était "Migration de retour: défis et opportunités". Deux ateliers d'intersession avaient été organisés selon les vœux des Membres, à savoir: "Gestion de la migration de retour" (21-22 avril 2008) et "Le renforcement du rôle de la migration de retour dans les efforts de développement" (7-8 juillet 2008). Une discussion de haut niveau sur la migration de retour s'est tenue dans le cadre de l'IDM à l'occasion de la 96<sup>ème</sup> session du Conseil.<sup>1</sup> On trouvera ci-après un résumé des **enseignements tirés et méthodes efficaces à l'intention des décideurs de la migration de retour** ayant ressorti de la discussion précitée.<sup>2</sup>

- **La migration de retour n'est un phénomène ni secondaire ni accessoire, mais plutôt un élément crucial faisant partie intégrante de la majeure partie des migrations internationales**, et concernant pratiquement chaque Etat, même si c'est à des degrés divers. Le terme d'un processus migratoire ne s'accompagne pas nécessairement d'un retour

---

<sup>1</sup> Les documents concernant les ateliers de l'intersession organisés dans le cadre du Dialogue international sur la migration 2008 et la 96<sup>ème</sup> session du Conseil sont disponibles sur le site web de l'OIM ([www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm)).

<sup>2</sup> Les Principes politiques clés de la migration de retour ont été présentés pour la première fois lors des Consultations informelles tenues le 26 février dans le cadre du Dialogue international sur la migration. On trouvera ci-dessous un extrait du document IC/2009/1.

au pays, et lorsque c'est le cas, le retour n'est pas toujours définitif. Quant à savoir si le retour s'opère et à quel stade, les gouvernements et les migrants eux-mêmes ne sont pas toujours en mesure de le prévoir. Comme il s'agit cependant d'une réalité qui peut avoir des conséquences tant positives que négatives pour les pays d'origine, de transit et de destination, tout comme pour les migrants et leur famille, la migration de retour mérite toute l'attention des décideurs dans les différentes instances.

- La plupart des retours sont “spontanés”, c'est-à-dire que le migrant rentre de son plein gré dans son pays et sans la participation des Etats ni d'autres intervenants nationaux ou internationaux. Toutefois, il existe de nombreuses opportunités pour les gouvernements et d'autres partenaires de **gérer et faciliter ce processus de façon à permettre aux migrants et aux sociétés de mieux planifier les retours et leurs répercussions**. Pour cela, la gestion des migrations peut intégrer l'option du retour à tous les stades du processus migratoire.
- **Inclure la migration de retour dans une approche globale de la politique migratoire** revêt une importance cruciale à la fois pour les pays d'origine et pour les pays de destination. Les retours doivent être compensés par d'autres dispositions de la politique migratoire, comme l'accès à des filières légales de migration de main-d'œuvre pour satisfaire les demandes sur le marché du travail. Une politique du retour efficace, équitable et transparente est également garante de l'intégrité des systèmes nationaux d'immigration et d'asile.
- **Les droits humains des migrants sont un élément essentiel à préserver dans la mise au point et l'application de programmes et de politiques en matière de migration de retour**. Si chaque Etat jouit du droit souverain de réguler les entrées, les séjours et les sorties des non-nationaux, cette prérogative doit être exercée dans le respect des droits de l'homme. Le respect effectif et la protection des droits de l'homme supposent également de prendre en considération les besoins, les vulnérabilités et les préoccupations d'ordre sexospécifique et familial des personnes qui rentrent dans

leur pays. Une politique du retour transparente, équitable et prévisible doit également rendre les migrants conscients de leurs droits et responsabilité et veiller à ce qu'ils aient accès à des mécanismes de recours appropriés.

- **Le retour volontaire est préférable au retour forcé**, en ce sens qu'il offre la plus grande convergence d'intérêts entre les parties prenantes concernées. Des politiques fructueuses de retour volontaire assisté et de réintégration tiennent compte des décisions des migrants, peuvent les aider à éviter la stigmatisation juridique et sociale liée au retour forcé, prennent en compte la capacité de réintégration du pays d'origine, aident les migrants à prendre un bon départ à leur retour et les encouragent à contribuer efficacement au développement de leur pays d'origine.
- **Les programmes de retour volontaire assisté et de réintégration (AVRR) se sont révélés être une stratégie efficace pour l'organisation des retours** en ce sens qu'ils aident les migrants depuis leur départ du pays de destination jusqu'à la réintégration dans le pays d'origine. D'un bout à l'autre du programme, les personnes concernées bénéficient de conseils quant à leurs droits, leurs responsabilités et les options leur permettant de prendre une décision en connaissance de cause et de bénéficier de l'appui financier et/ou logistique d'un Etat ou d'un autre intervenant national ou international. Les programmes AVRR peuvent être utiles dans les cas où les migrants sont désireux de regagner leur pays, sans y être contraints, mais en sont empêchés par manque de ressources. Lorsque le séjour n'est pas ou n'est plus autorisé, l'accès des migrants aux programmes AVRR peut représenter une formule plus humaine que le retour forcé.
- **La cohérence politique entre les différentes sphères de prise de décision est un élément important à prendre en considération.** La migration de retour est un phénomène à facettes multiples, qui touche à des domaines tels que les relations internationales (par le biais notamment des liens formels et informels noués entre les pays du fait des flux de retour et des accords bilatéraux s'y

rapportant), le développement économique et social (grâce aux investissements, aux créations d'entreprises et aux transferts de ressources acquises), ou encore la culture (grâce notamment au sentiment d'appartenance des migrants à leur pays d'origine). Les liens inextricables de la migration de retour avec différents domaines politiques exigent une cohérence entre les différents ministères d'un gouvernement dont l'action peut se répercuter sur la migration de retour ou en subir les effets.

- **De même, la cohérence politique revêt une importance à différents niveaux de la prise de décision (niveaux local, national, régional et international).** Par exemple, les politiques nationales et les mécanismes régionaux traitant de la migration et des retours doivent être rendus compatibles. Les politiques nationales et régionales doivent également s'accorder avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. En outre, les politiques de retour des pays de destination comme des pays d'origine tireraient avantage d'une approche complémentaire et basée sur l'assistance mutuelle.
- L'un des aspects de la migration de retour est son potentiel de renforcement du développement des pays d'origine. **Cela nécessite d'instaurer un environnement propice au retour et à la réintégration, et d'offrir des opportunités permettant aux migrants rentrés au pays de contribuer à son développement.** Le transfert de compétences, de savoir-faire et de technologies, les investissements et l'esprit d'entreprise, les réseaux sociaux, professionnels et scientifiques, et le développement conjoint de ressources humaines sont quelques-uns des moyens par lesquels les migrants rentrés dans leur pays ont pu favoriser son développement. Il importe de noter que si les personnes qui rentrent au pays peuvent apporter à celui-ci une contribution – financière ou non – précieuse au développement, il ne s'agit pas de considérer de telles contributions comme un substitut possible aux politiques de développement ou à l'aide étrangère, et il ne faut jamais perdre de vue que les avoirs mis à disposition par ces personnes ont un caractère privé. Par ailleurs, il est utile de distinguer, sur le plan des

effets que peuvent produire les retours sur le développement, entre les migrants rentrés dans leur pays suite à une décision personnelle et ceux qui ont été contraints de le faire. Etant donné que le profil socio-économique des migrants ne s'accorde pas souvent avec les conditions dans lesquelles ils rentrent dans leur pays d'origine, les politiques de retour et de réintégration offrent le plus de chances de se révéler efficaces lorsqu'elles permettent des réponses nuancées selon les circonstances.

- **Les capacités sont une condition préalable à la mise au point et à l'application de politiques de retour efficaces et humaines, à la maximisation de leur potentiel positif, notamment sur le plan du développement, et à l'atténuation de leurs répercussions néfastes possibles.** Il se peut que les pays d'origine, de transit ou de destination ne possèdent pas les capacités financières, institutionnelles ou opérationnelles, ou les ressources humaines permettant de traiter des aspects multiples de la migration de retour. Par ailleurs, comme une prise de décision efficace passe par des données précises et comparables, il peut se révéler nécessaire de renforcer les capacités des Etats en termes de collecte, d'analyse et d'application de telles données. L'acquisition de capacités et la planification revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit de relâcher les tensions que les retours – surtout lorsqu'ils s'opèrent à grande échelle – peuvent exercer sur les capacités d'un pays à assurer la réintégration économique et sociale de leurs ressortissants ayant séjourné à l'étranger. Le renforcement de capacités peut s'effectuer par le biais de partenariats actifs supposant des expériences et des ressources mises à contribution par tous les intervenants et tirant parti de celles-ci, de même que des Etats et des organisations internationales, du secteur privé et des ONG.
- **Un partenariat entre pays d'origine et pays de destination fondé sur le principe de l'égalité est la base d'une politique de migration de retour efficace, équitable et transparente.** En s'engageant dans un dialogue bilatéral, régional ou international, les pays d'origine, de destination et de transit peuvent nouer des partenariats et concevoir et appliquer de façon concertée des politiques de migration de retour

efficaces et cohérentes. Les pays peuvent en outre tirer parti de partenariats multipartites associant les migrants, les organisations internationales, les organismes de la société civile et le secteur privé.



**PARTIE I:  
RAPPORT DE L'ATELIER**



## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AVRR	Aide au retour volontaire et à la réintégration
CA4	Groupe des Quatre d'Amérique centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua)
CICM	Commission internationale catholique pour les migrations
COMMIT	Initiative ministérielle coordonnée du Mékong contre la traite des êtres humains
GARP	Programmes de rapatriement bénéficiant de l'aide du gouvernement
GMS	Sous-région du Grand Mékong
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IMTM	Groupe interministériel sur la migration
IPEC	Programme international pour l'élimination du travail des enfants
MoLVT	Ministère du travail et de la formation professionnelle
MoU	Mémoire d'accord
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
REAG	Programme de réintégration et d'émigration des demandeurs d'asile en Allemagne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations unies pour la femme
ZIRF	Centre pour la diffusion de l'information sur l'aide au retour



# INTRODUCTION

Grâce aux progrès réalisés dans les communications et les transports, tous les pays du monde sont désormais confrontés aux défis et chances associés aux flux migratoires - émigration de leurs nationaux, arrivée d'étrangers, ou encore transit d'étrangers par leur territoire. De plus en plus, ces trois sortes de flux migratoires se produisent simultanément dans les pays, qui sont à la fois pays d'origine, de transit et de destination.

Très semblable en ce point à la décision d'émigrer, la décision de retourner au pays est généralement personnelle et dépend de divers facteurs économiques, politiques, sociaux ou autres. La migration est un phénomène de plus en plus complexe et diversifié ; elle peut être à court terme, permanente, circulaire ou multiforme. Il en va de même de la migration de retour. Celle-ci peut être permanente ou temporaire, circulaire, réelle ou virtuelle, volontaire ou forcée, spontanée ou facilitée. Ainsi, chaque type de retour requiert une stratégie différente, pour qu'il puisse être traité efficacement, humainement et équitablement, afin que soient garanties la viabilité, la sûreté et la dignité de la migration de retour et que celle-ci soit profitable à tous.

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que la migration de retour est un aspect complexe, évolutif et délicat du phénomène migratoire, et qu'elle est liée à toutes les étapes de la migration, son organisation commençant parfois avant même l'entrée dans le pays de destination. Pourtant, la perception du retour varie d'un pays à l'autre selon l'histoire et l'expérience de la migration. Le retour peut marquer l'expiration d'un accord officiel de travail et, par conséquent, faire partie intégrante du processus ; dans d'autres cas, la migration de retour peut marquer le terme d'un

séjour irrégulier à l'étranger, par lequel un État exerce son droit souverain de décider qui il autorise à demeurer sur son territoire, pour combien de temps et dans quel but.

Bien que la migration de retour compte depuis un certain temps parmi les préoccupations de la communauté internationale, ce n'est que depuis peu que ses différents et multiples aspects suscitent un certain intérêt. Le point de vue de la communauté internationale sur cette question est également en train de changer, du fait, notamment, d'une réduction du nombre de demandeurs d'asile et d'un intérêt croissant pour la migration temporaire de main-d'œuvre, qui comporte nécessairement un volet retour. Si les débats en cours ont fait apparaître un large consensus, c'est sur l'attention particulière qui doit être portée aux groupes les plus vulnérables, tels que les victimes du trafic de migrants et de la traite, les mineurs non accompagnés, les personnes âgées et autres personnes particulièrement vulnérables.

En outre, il est de plus en plus admis que la migration de retour a une incidence sur des champs politiques connexes, tels que le développement et le commerce, et est également soumise à leur influence. Le retour temporaire ou permanent des migrants, notamment de ceux qui ont acquis des compétences à l'étranger, peut contribuer dans une large mesure au développement des pays d'origine. Le retour est en effet l'un des types de migration les plus étroitement liés à d'autres domaines, notamment à la santé, à la sécurité, aux relations internationales, aux droits de l'homme et à d'autres questions.

## L'ATELIER

La décision de consacrer un atelier à la gestion de la migration de retour confirme une prise de conscience des Etats Membres de l'OIM quant au besoin de prendre en mains cet élément crucial du cycle migratoire, d'en relever les défis comme d'en examiner les perspectives. L'atelier intitulé « Gestion de la migration de retour » – l'un des deux ateliers organisés par l'OIM en 2008 dans le cadre du Dialogue international sur la migration sur le thème général « La migration de retour : défis et opportunités », choisi par les Etats Membres – s'est tenu à Genève du 21 au 22 avril 2008. Conformément au mandat constitutionnel de l'OIM, cet atelier a offert aux gouvernements, aux organisations internationales et autres parties prenantes l'occasion d'échanger des vues et des expériences, en s'intéressant plus particulièrement au rôle important joué par les acteurs non étatiques dans les pays d'accueil comme dans les pays d'origine des personnes retournant au pays.

L'atelier a réuni plus de 200 participants, représentant 67 gouvernements, neuf organisations internationales et douze organisations non gouvernementales (ONG). Des panélistes venus de différentes parties du monde, de pays d'origine comme de pays de destination, ont exposé leurs points de vue et leurs priorités concernant la migration de retour et ont partagé leurs expériences régionales et internationales avec les Membres. Les débats fructueux ont permis aux Etats Membres d'étudier et d'analyser les moyens par lesquels la migration de retour peut être gérée de manière sûre, ordonnée et viable, et dans la dignité.

L'atelier visait les objectifs suivants :

- Comblent les déficits d'information existants et reconnaître que la migration de retour est un élément essentiel de tout cadre global de gestion de la migration.
- Étudier les formes multiples que peut prendre le retour (permanent ou temporaire, physique ou virtuel, volontaire ou forcé, spontané ou assisté) et leurs diverses conséquences pour la gestion de la migration.
- Examiner les interactions entre l'étape du retour et les autres étapes du processus migratoire (entrée régulière ou irrégulière, transit, séjour et réintégration).
- Souligner la relation d'interdépendance et la nécessité d'une cohérence entre la migration de retour et les autres questions de politique générale, telles que le développement, le commerce, les droits de l'homme, la santé et la sécurité.
- Déterminer les politiques et les pratiques susceptibles de faire converger le plus étroitement possible les intérêts de toutes les parties prenantes, y compris les gouvernements et les migrants de retour.
- Souligner la nécessité de nouer des partenariats multipartites concertés entre les principales parties prenantes, afin d'améliorer les perspectives d'un retour durable, sûr, digne et en bon ordre.

Le présent rapport se fonde sur les exposés et les débats qui se sont tenus durant les deux jours de l'atelier. Il s'articule autour des principaux sujets abordés par les délégués, dont la nécessité de réduire la migration irrégulière et d'ouvrir des filières de migration légale appropriées, mais aussi la protection des droits des groupes vulnérables et la nécessité de partenariats concertés afin de créer des conditions propices à une réintégration durable.



## PRESENTATION GENERALE ET DONNEES ESSENTIELLES

Lors de quatre tables rondes, les délégués ont débattu de la migration de retour sous ses formes actuelles et ont échangé leurs expériences sur cette question, tant sous l'angle de l'énonciation d'une politique que sous celui des programmes à mettre en œuvre. Ils ont examiné les règles du droit international et les questions susceptibles d'inspirer l'élaboration de stratégies globales de migration de retour. Dans les études de cas, l'interaction entre la migration de retour et les autres étapes essentielles du processus migratoire a été soulignée, et l'attention a été attirée sur les liens entre la migration et les domaines politiques connexes. À titre d'exemple des différentes formes ou facettes de la migration de retour, l'une des tables rondes s'est plus particulièrement intéressée à la question de la migration de retour lorsque l'entrée ou le séjour n'est pas ou n'est plus autorisé. Les délégués ont souligné la nécessité de nouer des partenariats innovants à tous les échelons de l'administration des pays de transit, d'accueil ou d'origine, mais aussi avec le secteur privé, les organisations de la société civile et les migrants eux-mêmes. Une approche pluridisciplinaire doit être recherchée pour garantir la viabilité et l'efficacité d'une politique migratoire globale.

- Les délégués des Etats Membres, tant des pays d'origine que des pays d'accueil, ont estimé que, loin d'être un phénomène secondaire ou accessoire, la migration de retour est une composante à part entière, essentielle, des migrations internationales, qui concerne presque tous les États, bien qu'à des degrés divers.

- Les pays de destination et de transit, constatant combien la migration de retour pèse sur leur système national d'immigration, reconnaissent que celle-ci est essentielle à l'intégrité de leur régime d'asile. La capacité « d'absorption » des pays d'origine en matière de réintégration et de stabilisation économique peut être mise à rude épreuve.
- Les participants ont préconisé le retour volontaire de préférence au retour forcé, dans la mesure où le retour volontaire permet une convergence d'intérêts plus étroite entre les parties prenantes intéressées (migrants, pays d'origine et de destination). Un certain nombre de délégués ont souligné la nécessité de mettre en place des politiques efficaces en matière de migration de retour afin de garantir le bon fonctionnement du système migratoire dans son ensemble (qui peut aussi comprendre le recours au retour forcé).
- Un large consensus s'est dégagé sur l'importance du respect des droits humains des migrants, notamment lors de l'élaboration de programmes et politiques en matière de migration de retour. De même, il a été rappelé combien il est nécessaire de définir les modalités les mieux à même de garantir la protection de tous les migrants de retour et leur droit à une assistance à toutes les étapes de la migration et du retour, étant entendu qu'une attention spéciale doit être accordée aux besoins des groupes vulnérables.
- Les politiques de retour des pays de destination et des pays d'origine doivent être complémentaires et concourir au même objectif. Le dialogue régional et interrégional peut aider les pays d'origine, de destination et de transit à élaborer des politiques cohérentes.
- Il est essentiel de nouer des partenariats multipartites et de coopérer à différents échelons (local, infra-étatique ou interétatique, régional, international, pluridisciplinaire et multilatéral) pour garantir une gestion durable et efficace de la migration de retour à l'intérieur d'un cadre global de gestion d'ensemble de la migration.

- Les participants à l'atelier ont souligné la nécessité de coopérer à toutes les étapes du processus migratoire. Lors des étapes d'entrée, de transit, de séjour et de retour, les pays d'origine, de transit et de destination doivent œuvrer de concert pour protéger tous les migrants contre l'exploitation et les mauvais traitements. Lors du retour, les efforts conjoints des pays d'origine et de destination peuvent déboucher sur des possibilités de réintégration durable.
- Afin de faciliter ces dialogues et partenariats, il est indispensable de disposer de données globales, précises et comparables pour garantir la cohérence politique et faciliter l'élaboration de programmes de retour conjoints et d'accords de coopération bilatéraux et multilatéraux.

L'engagement de toutes les parties prenantes – gouvernements, mais aussi organisations nationales et internationales, ONG, organisations communautaires locales et groupes de la société civile - peut faciliter la diffusion d'information sur les filières de migration légale existantes, et sensibiliser aux conséquences possibles de la migration irrégulière et aux difficultés et avantages liés à la décision de rentrer au pays.



# FORMES ET CONTEXTES DE LA MIGRATION DE RETOUR

## **A pays différents, perspectives différentes**

Le point de vue des différents pays sur la migration de retour diffère selon leurs schémas migratoires traditionnels, leurs priorités nationales et leur législation concernant la mobilité des personnes, ainsi que selon les différents contextes socio-économiques. Les pays de destination et de transit ont généralement intérêt à gérer le retour d'une manière ordonnée qui préserve l'intégrité de leur système national de gestion de la migration, qui comprend des dispositifs de migration légale ainsi que des régimes d'asile destinés à protéger les réfugiés.

Dans de nombreux pays d'origine et de transit, des afflux importants de migrants de retour peuvent poser des problèmes particuliers en matière de réintégration et de stabilité socio-économique. Ces pays ont donc intérêt à se doter de capacités qui leur permettent de surmonter ces difficultés et de transformer la migration de retour en un facteur de développement.

Dans notre monde interconnecté, où certains pays d'émigration traditionnels sont récemment devenus des pays d'immigration nette, ces intérêts se mêlent et se recouvrent. Les pays qui sont tout à la fois pays d'émigration et d'immigration interviennent dans un environnement complexe, hérissé de difficultés mais riche de possibilités qui doivent être prises en considération lors de la formulation des mesures de politique générale visant à récolter les bénéfices de la migration de retour et à en amoindrir les inconvénients potentiels.

C'est uniquement par le dialogue et la coopération entre Etats que les divers intérêts en jeu dans les politiques de migration de retour efficaces peuvent être pris en considération et respectés. Les migrants comme les pays d'origine, de transit et de destination ont tout à gagner d'une collaboration à l'intérieur d'un cadre global de gestion de la migration.

## **Catégorisation de la migration de retour**

Étant donné l'absence d'une définition universellement reconnue de la migration de retour, les retours peuvent être classifiés selon les différentes formes qu'ils prennent et les différents contextes dans lesquels ils s'effectuent. On établit habituellement une distinction entre le retour temporaire et le retour permanent, selon la durée du séjour dans le pays d'origine, ainsi qu'entre le retour physique et le retour virtuel. Dans ce dernier cas, les migrants exercent des activités dans leur pays d'origine sans y retourner physiquement, par exemple, en donnant des visioconférences ou en assurant des cours en ligne.

Une classification différente a été proposée dans cet atelier par l'Angola, qui a introduit les catégories supplémentaires de « retour prolongé » et de « retour transnational » dans le spectre qui va des retours temporaires aux retours permanents. Cette distinction permet de prendre en considération les migrants qui rentrent au pays puis émigrent à nouveau (retour prolongé), ou qui choisissent de vivre et d'exercer une activité tout à la fois dans la société d'origine et dans la société d'accueil (retour transnational).

### *Retour forcé*

Nonobstant l'éventail des points de vue concernant la catégorisation de la migration de retour, la distinction entre retour volontaire et retour forcé a fait l'unanimité.

Le retour forcé est le retour d'une personne, vers son pays d'origine ou vers un pays tiers, imposé par une décision administrative ou judiciaire<sup>1</sup>. Un retour forcé est notamment imposé dans les cas suivants :

- Interdiction d'entrer dans le pays de destination ou fin de l'autorisation de séjour.
- Refus de demandeurs d'asile déboutés de rentrer volontairement au pays, y compris dans le cadre d'un programme de retour volontaire assisté.

### *Retour volontaire*

Le retour volontaire est le retour d'une personne dans son pays d'origine, un pays de transit ou un pays tiers, fondé sur une volonté librement exprimée, une décision prise en connaissance de cause et en l'absence de mesures coercitives. Il est possible de distinguer plusieurs catégories de retours volontaires. Les quatre catégories usuelles qui ont été examinées lors de l'atelier sont décrites ci-après :

- Dans la majorité des cas, le *retour est spontané*, c'est-à-dire que la personne décide de rentrer au pays et organise son retour sans l'aide des Etats ou autres acteurs nationaux ou internationaux. Les motifs du retour sont essentiellement d'ordre personnel – débouchés économiques ou raisons familiales et/ou sociales. Les retours spontanés ayant lieu sans l'aide des pouvoirs publics ne sont généralement pas comptabilisés, d'où la difficulté d'obtenir des statistiques précises sur cette catégorie de retour.
- Le retour effectué au titre d'un dispositif de retour volontaire assisté, comme les programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR) de l'OIM, constitue la deuxième catégorie. Les bénéficiaires de ces dispositifs peuvent être autorisés ou non à demeurer sur le territoire du pays de transit

---

<sup>1</sup> Glossaire de la migration de l'OIM, 2007, p. 76.

ou de destination, mais doivent accepter expressément et librement de rentrer au pays. Par le biais de ces programmes, les migrants reçoivent habituellement un soutien financier et/ou logistique ainsi qu'une aide à la réintégration de la part d'un Etat ou d'autres acteurs nationaux ou internationaux.

- En troisième lieu on distingue les retours qui font partie intégrante d'accords de migration de main-d'œuvre, après l'achèvement du travail ou au terme des études à l'étranger.
- La dernière catégorie est constituée par les migrants qui ont dû quitter leur pays d'origine en raison d'un conflit ou d'une crise, et qui y retournent dans une phase d'après-crise ou d'après-conflit. Dans cette catégorie entre le rapatriement volontaire de personnes réfugiées ou déplacées à l'intérieur de leur pays.

### **Le retour volontaire comme condition de réintégration durable**

Si les participants ont insisté sur les avantages potentiels du retour temporaire et permanent, ainsi que du retour physique virtuel, tous les délégués ont exprimé leur préférence pour le retour volontaire par opposition au retour forcé.

Lorsque les migrants retournent volontairement au pays, ils peuvent eux-mêmes planifier et préparer leur retour. La migration de retour volontaire permet aux migrants d'éviter le sentiment d'échec qui accompagne souvent le retour forcé.

Les pays de destination préfèrent le retour volontaire car son rapport coût-efficacité est meilleur que celui du retour forcé, et il est moins lourd d'un point de vue administratif. En outre, il permet aux gouvernements des pays d'accueil d'éviter des frictions avec leurs partenaires nationaux et internationaux. Par conséquent, le retour volontaire peut favoriser d'authentiques partenariats entre les pays d'origine et les autres parties prenantes du processus.



Du point de vue des pays d'origine, le retour volontaire est la garantie que les droits et la dignité de leurs ressortissants ainsi que leurs choix individuels sont respectés. Le retour volontaire peut également comporter un volet d'aide à la réintégration des personnes et/ou de leur communauté.

## **Interactions entre le retour forcé et le retour volontaire**

Plusieurs intervenants ont établi un lien entre le retour volontaire et le retour forcé, estimant que tous deux constituent des outils essentiels et légitimes de gestion de la migration. Dans les cas où l'autorisation de séjour est refusée ou périmée, et que le migrant en situation irrégulière ou le demandeur d'asile débouté n'optent pas pour le retour volontaire, il est nécessaire de disposer de mécanismes de retour forcé transparents, équitables, efficaces et humains, afin de garantir et de préserver l'intégrité du régime d'asile et du système de gestion de la migration dans son ensemble.

Selon certains participants, ces stratégies doivent clairement décourager le recours aux filières de migration irrégulière. La Commission internationale catholique pour les migrations (CICM) a rappelé que le but recherché n'était pas tant de gérer le retour des migrants en situation irrégulière que de réduire le retour forcé par différents moyens, y compris la diminution de la migration irrégulière. Tous les panélistes ont mis en évidence la nécessité d'adopter des mesures préventives pour éviter le recours au retour forcé.

C'est le retour volontaire qui garantit la convergence d'intérêts la plus étroite entre les pays d'accueil et d'origine et les migrants de retour eux-mêmes. Il est important de tenir compte de la décision des migrants pour garantir la viabilité de la migration de retour et le respect des droits humains des migrants.



# L'ESSENTIEL SUR LA GESTION DE LA MIGRATION DE RETOUR

## **Respecter les droits des migrants et ceux des Etats**

La CICM a relevé que chaque Etat a le droit souverain de déterminer quels non-nationaux peuvent entrer et demeurer sur son territoire, dans quel but et à quelles conditions. Reconnaisant cette prérogative, les participants ont rappelé qu'elle doit en tout cas s'exercer dans le respect des règles relatives aux droits de l'homme ancrées dans les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux ainsi que dans le droit coutumier international concernant les droits des migrants et le droit au retour. Référence cardinale, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 proclame, à l'article 13 2) que « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

Au cours des débats, l'Equateur a souligné l'importance de tenir compte des droits des travailleurs migrants et de leur famille lors de la migration de retour. La CICM a en outre souligné que le droit international interdit clairement le retour de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de victimes potentielles de la torture vers des pays où ils pourraient être soumis à de graves violations de leurs droits, comme l'énonce le principe de non-refoulement de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et de son protocole de 1967.

Les participants ont unanimement reconnu qu'une attention spéciale doit être portée aux groupes de migrants vulnérables ; en effet, une protection efficace de leurs droits humains durant

le retour soulève souvent d'importantes difficultés politiques et pratiques pour les Etats comme pour la communauté internationale.

Ils ont estimé que la relation entre le droit des migrants à se déplacer et à revenir, d'une part, et le droit des Etats de contrôler l'entrée des non-nationaux, d'autre part, n'avait rien de conflictuel mais que sur cette question, un dialogue permanent entre les parties prenantes pouvait s'avérer profitable.

Tant la souveraineté des Etats que les droits de l'homme sont des aspects essentiels de la migration de retour qui doivent être préservés par des considérations de politique générale rigoureuses et la mise en œuvre concertée de projets et de programmes.

### **Garantir la viabilité de la migration de retour**

La viabilité est un élément central de la gestion du retour, qu'il soit volontaire ou forcé. Les participants ont insisté sur la nécessité de garantir la viabilité de la migration de retour, de façon que les migrants ne soient pas contraints d'émigrer une nouvelle fois ou réduits à la clandestinité, ces deux issues pouvant entraîner une dégradation des conditions de vie susceptible d'exposer au risque de la traite et de mauvais traitements. Quelles qu'en soient les formes, le retour volontaire est généralement considéré comme plus viable que le retour forcé.

Les mesures à même de garantir la viabilité du retour comprennent, outre les programmes de réintégration, la diffusion d'informations et la fourniture de conseils sur la migration et les possibilités de retour tout au long du processus de retour. Les délégués ont souligné que pour garantir une migration de retour viable et digne, les plans, politiques et programmes nationaux et régionaux doivent nécessairement prendre en considération les différents aspects du phénomène et les intérêts en présence dès le début du processus migratoire.

Selon l'Angola, la répartition des programmes de migration à l'intérieur d'un même pays peut également avoir une incidence sur la viabilité, d'où l'importance de ne pas concentrer exclusivement l'aide au retour dans la capitale ou les zones d'activité clés, mais de diffuser les programmes dans l'ensemble du pays.

Garantir la viabilité du retour est un processus complexe qui appelle une collaboration entre toutes les parties intéressées, pays d'origine, de transit et de destination, organisations internationales, secteur privé, ONG, société civile, sans oublier les migrants de retour eux-mêmes.



# **LA GESTION DU RETOUR COMME PARTIE INTEGRANTE DE LA MIGRATION INTERNATIONALE**

Comme toute décision concernant la migration, la décision de rentrer au pays est éminemment personnelle et l'on doit se garder d'y contrevenir. Toutefois, des efforts peuvent être entrepris pour faire en sorte que les migrants puissent effectuer un choix authentique et informé qui ne soit déterminé ni par des contraintes ni par des conditions de vie difficiles. Dès lors, une part considérable des débats a été consacrée à la question de savoir comment les pouvoirs publics et d'autres acteurs non étatiques nationaux ou internationaux pourraient œuvrer de concert pour permettre aux migrants de prendre en connaissance de cause des décisions judicieuses quant à leur lieu de vie et de travail.

L'Australie, évoquant son expérience d'un système de gestion des frontières, a souligné que, dans le cycle migratoire, le processus de retour commence dès l'arrivée du migrant à la frontière du pays de destination. C'est donc dès ce moment-là qu'il faut commencer à donner des informations sur les droits et les possibilités de retour. Tout au long du cycle migratoire, les pays d'origine et de destination ont amplement l'occasion de créer les possibilités d'une migration de retour et de les faire connaître :

- Aux étapes de pré-départ et de départ du processus migratoire, les pays d'origine peuvent réduire les pressions à la migration de sortie en agissant sur les principaux facteurs déterminants qui conduisent à l'émigration, en particulier à l'émigration irrégulière. Par ailleurs, en coopération avec

les pays d'accueil, ils peuvent créer des possibilités légales de migration de main-d'œuvre en ouvrant des filières de migration régulière.

- Une fois prise la décision de migrer, aux étapes d'arrivée et de séjour, les pays d'origine peuvent prendre des mesures pour rester en relation avec leurs ressortissants et les tenir informés des possibilités de retour.
- En cas de retour, le pays d'accueil peut proposer des programmes d'aide au retour volontaire (AVR) ou d'autres formes d'assistance, lorsque la nécessité s'en fait sentir ou lorsque la demande en est faite, tandis que le pays d'origine peut faciliter le retour en veillant à créer, entre autres, un environnement propice à la réintégration.

## **Faire du retour un vrai choix en favorisant la migration légale**

### *Agir sur les facteurs clés de la migration de sortie*

C'est aux pays d'origine qu'il incombe au premier chef de s'assurer que les facteurs responsables de la migration de sortie de leurs ressortissants sont efficacement maîtrisés au sein d'un cadre élargi de gestion de la migration ou d'un plan de développement national. Plusieurs participants ont souligné que les pays d'origine devaient établir en quoi consistaient les principales incitations au départ et mettre en place des stratégies qui permettent d'y faire face ou d'atténuer leur influence. D'autres ont mis en garde contre l'établissement d'un lien de causalité entre les incitations à migrer et les facteurs de répulsion, préférant insister sur le droit des migrants à partir, quelles que soient les conditions de vie dans leur pays d'origine.

Il a été généralement admis que des mesures visant à remédier aux facteurs de répulsion permettent de lutter contre la migration irrégulière. Si de nouveaux emplois ne sont pas créés dans les



pays d'origine, le phénomène de la migration irrégulière se poursuivra. Toutefois, cette tâche n'incombe pas seulement aux pays d'origine, étant donné que ces stratégies et programmes sont souvent menés en partenariat avec les pays de destination et des organisations internationales. En outre, il importe que les gouvernements collaborent étroitement avec d'autres parties prenantes et des acteurs locaux, tels que le secteur privé et les établissements d'enseignement, afin de concevoir les stratégies qui permettront d'agir sur les facteurs de répulsion (emploi, qualité de l'enseignement et des services de santé, etc.).

Agir sur les principaux déterminants de la migration de sortie, c'est se doter d'un puissant levier pour non seulement limiter la migration irrégulière, mais aussi faire en sorte que la migration réponde à un choix et que le retour soit une option viable.

### *Réduire la migration irrégulière*

Améliorer la capacité des pays d'origine de réduire l'incidence de la migration irrégulière est un élément important de l'approche en trois volets présentée par le Gouvernement des Pays-Bas. Différents moyens contribuent à la réalisation de cet objectif :

- *Une gestion efficace des frontières.* Pour gérer les frontières des pays d'origine, de transit et de destination il faut disposer de moyens fiables d'enregistrement et de vérification de l'identité des voyageurs et des migrants. Les services d'immigration et les autorités frontalières de ces pays devraient être en mesure de vérifier l'identité des migrants en l'absence de documents d'identité (par exemple dans les cas de migration de sortie ou de retour de victimes de la traite ou de migrants irréguliers).
- *Des campagnes de sensibilisation et d'information sur la migration irrégulière.* Les pays d'origine pourraient prendre des mesures de politique générale dès les premières étapes du processus migratoire, afin que les migrants puissent choisir des filières de migration régulière. Des campagnes d'information efficaces, déployées à l'échelle nationale, peuvent sensibiliser la population aux avantages et inconvénients de la migration

régulière ou irrégulière. Il y a lieu de souligner que la migration irrégulière est souvent synonyme de difficultés à court terme et peut déboucher sur un retour forcé ou assisté.

- *Création d'un environnement stable et stimulant dans le pays d'origine.* L'instauration d'un climat politique, économique et social stable passe par la création d'emplois et par un marché du crédit et financier opérationnel. En encourageant le développement des petites et moyennes entreprises à l'échelon communautaire, les gouvernements des pays d'origine et les organisations internationales peuvent contribuer à assurer des moyens de subsistance à des populations qui, sinon, quitteraient le pays, tout en favorisant le développement général du pays d'origine.

La plupart des intervenants ont souligné que l'ouverture de filières de migration régulière est un moyen efficace de réduire la migration irrégulière.

### *Conclure des accords de migration de main d'œuvre bilatéraux et multilatéraux*

L'expérience du Sénégal montre que l'ouverture de filières légales de migration peut contribuer à la réduction de la migration irrégulière. Des accords bilatéraux et multilatéraux, comme le traité conclu avec l'Espagne, peuvent concourir à réduire la migration irrégulière et, ce faisant, à limiter les incidences négatives du retour forcé sur les migrants et sur la société.

Plus généralement, pour faciliter l'accès et ouvrir des filières de migration de sortie régulière, les pays d'origine pourraient agir en amont, en négociant des accords de mobilité de la main-d'œuvre avec les pays de destination. Des études de marché peuvent fournir des informations utiles pour prévoir des possibilités de formation professionnelle et de placement.

Le Sénégal, dont un grand nombre de ressortissants vivent à l'étranger, a conclu des accords opérationnels avec plusieurs pays de destination, dont l'Espagne, pour simplifier les procédures

d'obtention de visa pour ses étudiants et hommes d'affaires. Ces accords de migration circulaire ouvrent la voie à des possibilités futures de migration pour les migrants qui, à leur retour dans leur pays d'origine à l'expiration d'un accord contractuel, souhaiteront peut-être repartir vers le pays de destination.

Les dispositifs de migration circulaire offrent de nombreux avantages, outre l'élaboration d'accords de migration de main d'œuvre temporaire mutuellement bénéfiques. Grâce aux retombées économiques découlant de ces accords, la migration circulaire peut contribuer au développement du pays d'origine et de destination. En outre, lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, les dispositifs de migration circulaire permettent de réduire les incidences du retour forcé tout en contribuant à la protection des droits des migrants et de leur famille. En définitive, parce qu'ils favorisent une migration compatible avec l'état de droit, de tels dispositifs peuvent contribuer à l'intégrité du régime migratoire du pays de destination.

Les participants à l'atelier ont maintes fois souligné que pour lutter contre la migration irrégulière et encourager le retour volontaire, il est important de garantir des migrations régulières et sûres, de réduire la migration irrégulière et d'encourager la migration circulaire. Afin de mieux gérer la migration en général, et les flux migratoires de retour en particulier, un certain nombre de délégués ont demandé aux pays de destination d'évaluer leur marché national de l'offre et de la demande de main-d'œuvre dans l'ensemble des secteurs. Une évaluation des besoins en main-d'œuvre et des capacités nationales connexes permettrait de livrer des indications claires sur l'opportunité de conclure des accords en matière de mobilité de la main-d'œuvre entre les pays.

Dans la mesure du possible, ces évaluations devraient être réalisées avant toute modification des politiques migratoires, et être régulièrement mises à jour pour tenir compte des fluctuations souvent rapides des besoins du marché. Certains pays recourent déjà à des accords de mobilité de la main-d'œuvre temporaire pour répondre à leurs besoins courants de main-d'œuvre. Des pays comme le Canada, l'Espagne et les États-Unis ont signé des accords bilatéraux de migration de main-d'œuvre temporaire

avec le Honduras pour permettre l'immigration régulière de ressortissants honduriens aux fins d'emploi.

Les entreprises du secteur privé des pays d'accueil et d'origine peuvent participer activement aux différents dispositifs de migration de main-d'œuvre ou de retour de main-d'œuvre négociés par leur pays. Qui plus est, certains éléments du secteur privé ont les moyens financiers d'investir dans des projets ciblés pour fournir des services précis aux communautés de migrants de retour. Ainsi, les gouvernements et les ONG locales peuvent mobiliser des ressources supplémentaires destinées à la réintégration en s'assurant le concours du secteur privé et en sensibilisant les entreprises aux avantages économiques tirés d'une réintégration durable des communautés de migrants de retour.

### *Favoriser la coopération régionale et la libre circulation des personnes*

Il convient de relever que la proposition d'élaborer des programmes de migration de main-d'œuvre ne se limite pas à la conclusion d'accords entre pays du Nord et pays du Sud. Actuellement, une part non négligeable des migrations de main-d'œuvre a lieu dans les pays du Sud – c'est ce qu'on appelle généralement la migration Sud-Sud. Les accords conclus dans un tel contexte ont été considérés comme étant tout aussi utiles et bénéfiques.

Ainsi, la Thaïlande a conclu à ce jour des mémorandums d'accord sur la mobilité de la main-d'œuvre avec le Cambodge (2002), le Laos (2003), et le Myanmar (2003). Ces initiatives relativement récentes visant à créer des filières de migration régulière et sûre pourraient contribuer à réduire et à dissuader la migration irrégulière dans ces trois pays, où la traite des êtres humains atteint des niveaux élevés. Si les femmes issues de foyers pauvres peuvent aller chercher du travail dans les pays voisins en empruntant des filières légales, elles cesseraient d'être des proies pour la traite.

Comme exemple d'initiative de coopération régionale, les participants ont examiné l'accord du Groupe des Quatre d'Amérique centrale (CA4) conclu entre le Honduras, El Salvador, le Guatemala et le Nicaragua, qui permet la libre circulation des nationaux entre ces quatre pays. Ceux-ci appliquent des politiques douanières et d'immigration communes et utilisent une plateforme migratoire technique intégrée à l'échelle régionale.

La coopération entre les gouvernements des pays d'origine et de destination permet le dialogue et une meilleure compréhension des intérêts et priorités de chacun, favorisant ainsi une meilleure gestion des flux migratoires légaux. Une migration légale et en bon ordre est le préalable à l'élaboration de politiques d'intégration socio-économique efficaces et durables et permet d'élaborer et de mettre en œuvre des possibilités de retour (temporaire ou permanent, physique ou virtuel) pour les migrants.

## **Informersur les possibilités de migration et de retour**

### *Possibilités de migration*

Parmi les bonnes pratiques mises en commun par les délégués, il convient de citer les campagnes informelles d'information au niveau local, organisées par les municipalités, les associations des villes d'origine, les groupes de la société civile et les associations gouvernementales, aussi bien que les sessions d'orientation avant le départ.

Outre ces campagnes d'information à l'échelle nationale, des centres polyvalents pour des migrations sûres et des équipes de terrain peuvent être implantés dans les principales zones d'émigration d'un pays, afin de renseigner la population sur les voies de migration légales, sur les offres de formation professionnelle ou autre, et sur les possibilités d'emploi locales. Le Cambodge a mis en place des centres polyvalents de ce type, dont l'action est étroitement coordonnée avec les institutions interministérielles locales, des organisations internationales,

des ONG pour le développement rural, des ONG humanitaires, des entreprises locales et des programmes nationaux de développement, afin de garantir leur bon fonctionnement.

### *Possibilités de retour*

Durant l'atelier, de nombreux intervenants et panélistes ont souligné que les migrants de retour devaient pouvoir accéder à des informations précises et détaillées dans leur pays d'accueil sur les différentes possibilités de retour qui s'offraient à eux. L'information demeure l'un des éléments essentiels de l'aide aux migrants de retour et du respect de leur droit à décider leur retour en connaissance de cause. Des séances d'orientation peuvent être proposées aux migrants de retour par diverses parties prenantes, y compris les pays d'origine, conjointement avec les pays d'accueil, des organisations internationales, des ONG locales et ou des organisations de la société civile.

De nombreux pays d'origine, reconnaissant la contribution potentielle au développement qu'apportent leurs nationaux à leur retour, assistent et encouragent activement les migrants de retour potentiels à rentrer volontairement au pays. Plusieurs d'entre eux, dont l'Équateur, ont indiqué que leurs missions à l'étranger proposaient des services d'information et de conseil à leurs nationaux qui envisageaient un retour. Ces services peuvent revêtir la forme d'informations sur l'aide à laquelle peuvent prétendre les personnes voulant rentrer au pays (à savoir, allocations ou aides au voyage), de conseils juridiques s'il y a lieu, et d'informations sur les emplois et autres perspectives dans leur pays d'origine.

En outre, le gouvernement équatorien a entrepris de mettre en place des « Maisons de l'Équateur » dans quatre grandes villes (New York, Milan, Madrid et Caracas) pour rétablir le contact avec les diasporas et les migrants de retour potentiels. Ces « Maisons de l'Équateur » fournissent une assistance culturelle et des informations concernant les différents services offerts aux Équatoriens à l'étranger.

Hormis leur mission d'information, les « Maisons de l'Équateur » recueillent des données auprès des migrants de retour potentiels sur leur région d'origine, leur activité actuelle dans le pays d'accueil et celle exercée dans leur pays d'origine avant d'avoir migré. Ces informations pourront servir à adapter les programmes et projets existants et futurs.

### *Utilisation efficace de la technologie pour offrir des services et diffuser des informations*

Une utilisation efficace de la technologie pour fournir des services et des informations sur la migration et les possibilités de retour peut ouvrir de nouvelles voies de communication entre les pays d'origine et leurs ressortissants à l'étranger. Ainsi, le réseau social virtuel « Bienvenue au pays » accueille des nationaux équatoriens résidant à l'étranger et souhaitant revenir au pays, que ce soit physiquement ou virtuellement. Cette initiative s'inscrit dans le cadre général du plan national de migration équatorien.

« Bienvenue au pays » relie les diasporas équatoriennes à leur pays d'origine, leur permettant de prendre connaissance des perspectives et des services mis à leur disposition en Equateur. Ce site Web offre en outre aux diasporas la possibilité de participer à des activités communautaires ou à des forums de discussion. Cette dernière partie du programme a été conçue pour faciliter le rétablissement de liens entre les membres de la diaspora et leurs compatriotes. Les forums de discussion permettent notamment aux Équatoriens expatriés de longue date de construire de nouveaux réseaux avec des compatriotes restés au pays ou expatriés.

Les télécommunications sont un autre instrument de diffusion de l'information vers les migrants de retour potentiels. Ceux-ci, et plus particulièrement les migrants en situation irrégulière, pouvant être réticents à se retrouver face à un fonctionnaire d'ambassade, des lignes téléphoniques directes peuvent être mises en place par les missions des pays d'origine. Le Gouvernement du Honduras a ainsi ouvert une ligne d'information à l'usage de tous ses ressortissants aux États-Unis, quel que soit leur statut juridique,

qu'ils soient des candidats potentiels au retour ou cherchent une réponse à des questions plus générale.

L'utilisation des réseaux virtuels ou des télécommunications pour la diffusion d'informations aux migrants de retour potentiels, qui risquent de ne plus être au courant des réalités économiques, politiques et sociales de leur pays d'origine, leur permettra de prendre en connaissance de cause une éventuelle décision de retour.

### *Collaborer avec les organisations de la diaspora et les ONG*

Grâce à leur connaissance d'une communauté ou d'une zone géographique particulière, les organisations de la diaspora et les ONG du pays de destination sont bien placées pour répondre aux besoins de la communauté de migrants et les porter à la connaissance d'autres parties prenantes. Les ONG locales sont à même d'évaluer les besoins et de coopérer avec d'autres parties prenantes à l'élaboration de projets et d'initiatives répondant aux besoins des populations locales de migrants.

Selon le Cambodge et d'autres participants, le besoin d'interprètes pour les migrants de retour est souvent sous-estimé. Ceux-ci leur permettraient d'être informés des programmes de retour dans leur pays d'accueil et d'être assistés jusqu'à leur réintégration dans leur pays d'origine. Le déficit de communication pouvant être source de déception ou d'appréhension, les organisations de la diaspora et les ONG peuvent remédier à cette situation en jouant un rôle de médiateur, voire en offrant des services d'interprétation.

Les organisations de la diaspora et les ONG connexes peuvent également organiser des campagnes de sensibilisation parmi les membres d'une communauté, pour les informer sur les différentes formes de migration de retour et de réintégration et sur les difficultés éventuelles qu'ils peuvent rencontrer, leur proximité avec ces communautés favorisant la confiance et l'aisance dans les relations.



Des partenariats entre les pouvoirs publics et des organisations internationales et/ou des ONG locales dans les pays d'origine peuvent contribuer à des synergies et fournir des conseils et des informations utiles aux migrants et aux migrants de retour.

## **Réintégrer les personnes rentrées au pays**

### *Les programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration*

Des mécanismes tels que le programme d'Aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR) proposé par l'OIM se sont avérés efficaces pour organiser les retours, en soutenant les migrants depuis leur départ du pays de destination jusqu'à leur réintégration dans le pays d'origine. Les personnes reçoivent généralement des conseils sur leurs droits, leurs responsabilités et les possibilités qui s'offrent à elles, afin qu'elles puissent prendre une décision en connaissance de cause et bénéficier du soutien financier et/ou logistique d'un Etat ou d'un autre acteur national ou international. L'AVRR peut également être utile dans les cas de migrants souhaitant éventuellement rentrer au pays, même s'ils n'y sont pas contraints, mais qui n'ont pas les ressources pour réaliser ce projet. Lorsque l'autorisation de séjour est refusée ou arrivée à expiration, l'accès des migrants à des dispositifs tels que l'AVRR peut représenter un choix plus humain que le retour forcé.

Des pays comme l'Australie, l'Allemagne, la Libye, les Pays-Bas et la Suisse ont mis en place différents programmes de réintégration dans le but de contribuer aux efforts déployés par les pays d'origine pour réintégrer leurs nationaux à leur retour. De même, l'Allemagne a mis sur pied des initiatives comme le Programme de réintégration et d'émigration des demandeurs d'asile en Allemagne (REAG) ou les Programmes de rapatriement bénéficiant de l'aide du gouvernement (GARP). Au titre de ces programmes allemands, mis en œuvre avec l'aide de l'OIM, les migrants de retour reçoivent une allocation de voyage et, dans certains cas, une assistance financière pour démarrer une nouvelle

vie dans leur pays d'origine. Selon le représentant allemand, les programmes REAG et GARP ont permis avec efficacité de rapatrier des réfugiés de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo à la fin des conflits.

En outre, pour offrir aux rapatriés et aux acteurs associés aux opérations de retour une information d'ensemble sur les possibilités et services disponibles à leur retour, l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés a créé un Centre pour la diffusion de l'information sur l'aide au retour (ZIRF).

La Libye, qui est principalement un pays de transit et de destination, a également mis en œuvre un programme d'Aide au retour volontaire et à la réintégration (AVRR) avec l'aide de l'OIM. Au titre de ce programme, les migrants bénéficient d'une assistance lors du retour ainsi que lors de leur réintégration dans leur communauté d'origine. Durant l'atelier, la Libye a souligné la nécessité d'une coopération entre les pays de destination et d'origine pour garantir l'efficacité de ces programmes.

L'Australie possède aussi un « Programme pour les personnes déplacées », qu'elle met en œuvre en partenariat avec les pays d'origine. De nombreux pays de destination, comme l'Australie et la Suisse, offrent aussi une assistance financière pour des projets proposés par les pays d'origine. Ainsi, l'Australie soutient financièrement la construction de 1 200 maisons pour des rapatriés afghans. Elle conduit ce projet de réintégration non seulement en partenariat avec le gouvernement afghan, mais aussi avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Comme le montrent ces exemples en Allemagne, en Libye et en Australie, les programmes de réintégration et d'aide au retour volontaire sont généralement réalisés conjointement ou en partenariat avec des organisations internationales qui, par ailleurs, sont aptes à déterminer l'efficacité des différents programmes de réintégration et à fournir des outils de recherche et d'évaluation. Les participants ont souligné que le processus d'évaluation devait aussi englober la conformité des opérations de retour avec les règles et pratiques relatives aux droits de l'homme.

## *Les incitations au retour et l'assistance après le retour*

L'adoption de mesures visant à inciter des émigrés à rentrer au pays et à contribuer à son développement est une stratégie importante, notamment pour les pays en développement soucieux de juguler l'exode des cerveaux. Une aide à la réintégration peut être fournie directement à ces candidats au retour potentiels (services de soins de santé, aide financière directe, orientation administrative, aide au développement de la petite entreprise, formation, etc.) et/ou aux communautés de retour.

L'accent a été mis, tout au long de l'atelier, sur l'échange d'expériences concernant les programmes de réintégration. Les participants ont débattu de la façon dont les activités financées par les pays de destination pouvaient comprendre un soutien financier et logistique pour le logement, l'éducation et le recyclage des personnes rentrées au pays, ainsi qu'une aide à la recherche d'un emploi. Des formations qualifiantes et professionnelles et autres formations connexes, telles que des cours de langue spéciaux pour les migrants de retour nés à l'étranger, pourraient aussi être nécessaires pour faciliter une réintégration réussie dans l'économie et la société du pays d'origine. La France a présenté différents services destinés à aider les migrants à lancer leur propre entreprise dans leur pays d'origine.

Le secteur privé des pays d'origine a également un rôle important à jouer, en aidant les migrants de retour à se réintégrer et en proposant certaines formes d'activités génératrices de revenu. Trouver du travail non seulement garantit le bien-être financier des migrants de retour, mais contribue aussi au sentiment d'intégration dans une société. C'est pourquoi, les gouvernements, et plus particulièrement ceux des pays d'origine, ont intérêt à nouer des partenariats avec le secteur privé, qui peut offrir des emplois adaptés dans les secteurs où les intéressés peuvent effectivement exploiter leurs talents. En outre, les entreprises et les institutions financières pourraient contribuer au développement des talents d'entrepreneur des personnes rentrées au pays et les assister dans la création de leur petite ou moyenne entreprise.

## *L'accès au crédit et aux services financiers*

Les participants ont souligné à plusieurs reprises que l'accès au crédit était souvent un préalable indispensable à une réintégration durable des migrants de retour, en leur permettant d'accumuler des biens personnels ou de démarrer une nouvelle activité. Cependant, l'Italie a fait valoir que du point de vue des établissements de crédit, les migrants n'étaient pas toujours des débiteurs idéals. D'une part, parce que les migrants, souvent, ne pouvaient offrir de garantie propre ; d'autre part, parce qu'à leur retour, il était fréquent qu'ils se trouvent sans emploi stable et que le risque d'un défaut de paiement des échéances rendait d'autant plus difficile l'obtention de garanties extérieures. Sans programme d'aide à l'accès aux circuits de crédit officiels, il était difficile aux migrants de se réintégrer dans leur pays d'origine après une absence prolongée.

Pour remédier à cette situation, il importe que les gouvernements des pays d'origine œuvrent de concert avec ceux des pays d'accueil, en coopération avec des institutions financières du secteur privé. Indéniablement, il est nécessaire de faire comprendre aux banques et aux institutions financières que le profil des migrants est différent de celui des demandeurs d'emprunt locaux.

L'Italie a fait observer qu'une flexibilité accrue des institutions financières envers la communauté des migrants peut bénéficier tant aux pays d'origine qu'aux intéressés eux-mêmes. Tout d'abord, une telle flexibilité peut offrir à ceux qui sont potentiellement de bons débiteurs la possibilité d'accéder au crédit et de créer ainsi leur propre entreprise ou d'acquérir des biens mobiliers dans leur pays d'origine. Ensuite, les biens et services produits par les entreprises des migrants de retour profiteront normalement à la communauté des non-migrants. Enfin, un meilleur accès aux circuits financiers officiels garantira que les migrants de retour ne seront pas contraints d'obtenir des fonds par des moyens parallèles ou par l'usure.

Une certaine souplesse du secteur financier permet de réduire l'exploitation financière dont les rapatriés et les migrants sont souvent victimes en l'absence de facilités de crédit offertes par

les circuits officiels. Ces possibilités, une fois mises en œuvre et connues, pourraient aussi encourager le retour volontaire et spontané de travailleurs migrants.

### *La réintégration des groupes de migrants vulnérables*

La réintégration des groupes vulnérables de migrants (victimes de la traite, migrants en détresse, minorités, mineurs non accompagnés, migrants de retour âgés, victimes de la torture et de l'exploitation, et migrants gravement malades) appelle souvent une attention spéciale de la part des pays d'origine et d'accueil, ainsi qu'un suivi périodique sur des durées plus ou moins longues.

Plus encore que dans d'autres cas de migration de retour, il est de toute importance de renforcer le soutien holistique et coordonné apporté aux familles lors du retour (éducation, formation, enregistrement juridique, soutien psycho-social, activités génératrices de revenu, soins de santé, etc.), notamment pour éviter une nouvelle émigration, voire une nouvelle exposition à la traite.

Au Cambodge, si les principales victimes de la traite d'êtres humains sont les femmes et les enfants, les hommes ne sont pas épargnés et sont parfois contraints de travailler dans des conditions dangereuses et dégradantes en Inde et en Somalie. De telles situations montrent que la question du genre doit être prise en considération par les groupes de travail (réunissant des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux) œuvrant pour le sauvetage et, par la suite, pour le retour et la réintégration de ces victimes. De nombreux participants ont insisté sur les préoccupations sexospécifiques et ont vivement engagé ceux qui mettent en œuvre et élaborent des projets de retour et de réintégration de prendre des mesures qui tiennent compte des considérations de sexe.

Il est nécessaire, par ailleurs, que les politiques tiennent compte des différents degrés de vulnérabilité des groupes de migrants vulnérables précités. En outre, des participants ont fait observer que même au sein de ces mêmes groupes, toutes les personnes

n'ont pas nécessairement les mêmes besoins. Ainsi des victimes de la traite ou de la torture, dont les besoins peuvent varier selon leurs valeurs personnelles, culturelles, religieuses ou sociales, elles-mêmes influencées par les expériences propres à chaque pays.

Citant l'exemple d'un programme destiné à répondre aux besoins d'un groupe vulnérable donné, le Mexique a présenté son projet spécial concernant la migration de retour de mineurs non accompagnés (enfants, adolescents et jeunes). Le projet s'articule autour de deux volets complémentaires. Le premier concerne la prévention de l'émigration des mineurs non accompagnés. Le second s'emploie à résoudre les cas de mineurs qui se trouvent déjà à l'étranger, dans le but de les ramener au Mexique et de les confier à leur famille.

Au titre de ce projet, le gouvernement mexicain a installé des abris dans les zones frontalières avec les Etats-Unis et le Guatemala, où il offre différentes formes d'assistance - nourriture, habillement, et aide juridique et sociale. L'aide est adaptée en fonction de l'âge des enfants et a pour but de protéger leur intégrité physique et mentale. Une attention particulière est portée à la réduction de la migration irrégulière, en favorisant l'élaboration de solutions locales pour les enfants, en les incitant à fréquenter l'école et en luttant contre la toxicomanie, les grossesses prématurées chez les adolescentes et le travail des enfants. En outre, des conseils sont prodigués aux familles de ces mineurs, afin de renforcer les liens familiaux.

Cet exemple illustre amplement l'importance de relier les différentes étapes de la migration et du retour. Associer des mesures préventives à des programmes d'aide au retour peut s'avérer particulièrement efficace dans le cas de groupes vulnérables comme les femmes, les enfants ou les victimes de la traite.

## *Coopérer à la réintégration*

Garantir la réintégration est une tâche absolument cruciale mais complexe. Plusieurs participants ont souligné qu'une véritable réintégration est la clé d'une migration de retour durable ; dans le cas contraire, les migrants de retour risquent de ne pas vouloir rester dans leur pays d'origine et de se mettre en quête de nouvelles filières d'émigration.

Pour évaluer les besoins des migrants de retour et mettre en place des mesures de réintégration adaptées, il y a lieu de coopérer avec toutes les parties prenantes. Les participants ont mis en relief la nécessité d'approches concertées entre les gouvernements des pays d'origine et d'accueil sur les aspects économiques, sociaux et culturels de la réintégration. Si les mesures de réintégration ne sont pas accompagnées de programmes destinés à résoudre et à atténuer les facteurs déterminants de l'exode, les personnes rentrées au pays seront tentées d'émigrer à nouveau, surtout si elles ont été rapatriées contre leur gré.

Dans la mesure où les pays d'origine peuvent manquer des capacités financières nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques des groupes de migrants vulnérables, l'assistance des pays d'accueil et d'autres partenaires s'avère indispensable. Il peut être utile de conclure des arrangements spéciaux avec diverses parties prenantes, telles que les responsables de l'exécution des lois, des services sociaux et des ONG des pays d'origine et de destination.

## *Nouer des partenariats avec les organisations de la diaspora et les ONG*

Pour les pays d'origine, la gestion du retour ne se limite pas à la question de l'accueil des nationaux rentrés au pays et à l'organisation de la réintégration de ceux qui ont entrepris ce retour, qu'il soit forcé ou volontaire. En fait, de nombreux pays s'emploient activement à mettre en place des mesures d'incitation à l'intention de leur diaspora, pour attirer les travailleurs hautement

qualifiés. La France et l'Angola, entre autres, ont mis l'accent sur l'importance d'associer la diaspora qualifiée à un processus de développement commun capable de conduire à une amélioration progressive des conditions de vie des nationaux.

Le soutien de la population dans les pays d'accueil peut avoir des répercussions sur le volume de financement des projets de réintégration lorsque ceux-ci sont financés par le biais de ces pays. En jouant un rôle de sensibilisation, les ONG et les organisations locales des pays de destination contribuent de manière déterminante au fonctionnement des programmes de réintégration, en informant les nationaux du pays d'accueil sur les communautés de migrants vivant à leurs côtés. Les participants ont également relevé que l'opinion publique joue un rôle crucial dans la formation du point de vue de l'État sur le lien entre la migration et le retour.

Les ONG peuvent aussi s'adapter rapidement aux besoins changeants et aux pressions et, souvent, sont en mesure de régler les problèmes quotidiens et d'assurer le suivi et le contrôle du processus de réintégration sur le terrain. Les efforts coordonnés d'ONG locales et d'ONG des pays d'origine des migrants facilitent l'établissement de liens fructueux entre les diasporas et les communautés des pays d'origine, contribuant ainsi au retour éventuel de migrants qualifiés.



# DES PARTENARIATS RESPONSABLES POUR DES ACTIONS COMMUNES

## Réunir les partenaires

### *Dialogue et coopération entre les Etats*

La gestion de la migration de retour soulève tant de questions complexes qu'un seul acteur est incapable de les traiter efficacement par ses propres moyens ; c'est pourquoi la session finale de l'atelier était axée sur la nécessité de nouer des partenariats entre les différents acteurs.

Les partenariats peuvent être des éléments décisifs d'une approche globale de la migration de retour car ils combinent un spectre d'intérêts qui couvre les dimensions politique, économique et sociale du phénomène. Ils peuvent aussi garantir le respect des droits de l'homme et la prise en considération des problèmes de développement dans les pays d'origine et de transit.

A l'instar d'autres participants, la Suisse a souligné le besoin non seulement de partenariats infra-étatiques, interétatiques, régionaux et internationaux, mais aussi de partenariats au niveau local pour appréhender dans son ensemble les cadres de la migration de retour et élaborer des politiques efficaces et des programmes bien adaptés qui garantissent une réintégration durable dans le pays d'origine.

Première condition pour n'importe quel partenariat : œuvrer de concert et établir le dialogue pour échanger informations et expériences, identifier les bonnes pratiques efficaces de gestion de la migration de retour et engager des négociations. De la sorte, les partenaires parviendront à une compréhension commune sur la base de leurs intérêts respectifs.

### *Nouer des partenariats avec les organisations internationales*

Du fait de leur nature et de leur structure de gouvernance, les organisations internationales sont bien placées pour encourager les partenariats entre pays d'origine, de transit et de destination, outre ceux qu'elles nouent elles-mêmes avec les Etats. De nombreux participants ont estimé que le rôle des organisations internationales et autres organismes intergouvernementaux est essentiel pour combler le déficit existant en matière de coopération et de fourniture de services aux migrants de retour. Panélistes et participants ont souligné le rôle précieux joué par le Dialogue international sur la migration de l'OIM pour encourager et engager le dialogue sur des questions essentielles relatives à la migration et au retour.

Des délégués représentant des pays d'origine, de transit et de destination ont évoqué leur expérience en matière de partenariats avec des organisations telles que l'OIM, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le PNUD et d'autres encore, afin de résoudre avec efficacité les différents problèmes liés à la gestion de la migration de retour dans leur pays respectif. Comme il a été indiqué plus haut, l'Australie coopère avec des organisations internationales comme le PNUD pour mettre en œuvre ses projets en Afghanistan. De même, les Pays-Bas et la Libye ont un partenariat actif avec l'OIM pour réaliser leurs programmes d'aide au retour volontaire. Le gouvernement mexicain a coopéré avec l'UNICEF pour mener ses différentes activités au titre de son projet sur la migration de retour des mineurs non accompagnés.

Autre point mis en avant par les participants : la nécessité de partenariats entre différentes organisations internationales pour maximiser les retombées de leurs activités sur le développement. Ainsi, un certain nombre de programmes de retour volontaire à l'intention de migrants du Sud-Soudan ont bénéficié de l'assistance active de l'OIM et du HCR œuvrant en coopération.

Lors d'une manifestation parallèle organisée le premier jour de l'atelier, les participants ont examiné le cas de Lampedusa, en Sicile, où l'arrivée massive de migrants irréguliers par la mer met à rude épreuve, de façon récurrente et persistante, les capacités d'accueil du lieu. L'OIM, le HCR et la Croix-Rouge italienne coopèrent pour aider le gouvernement italien à fournir, entre autres, assistance, informations et conseils aux migrants.

A cette occasion, les pays ont été invités à s'unir dans leurs mesures et campagnes en faveur de la réduction de la migration irrégulière, et plus particulièrement de la traite des femmes et des enfants. Les organisations internationales ont également été exhortées à coopérer activement avec les ONG de base locales, ainsi qu'avec d'autres organisations de la société civile pour organiser des campagnes de sensibilisation et d'information visant à réduire la migration irrégulière et à lutter contre la traite des êtres humains.

## **Coopérer pour gérer des retours viables, cohérents et dignes**

### *Veiller à la cohérence politique en matière de migration de retour*

Etant donné que plusieurs acteurs sont en jeu, il est nécessaire de veiller à ce que leurs efforts soient complémentaires et que leurs politiques et mesures se renforcent mutuellement. C'est pourquoi, les acteurs tireraient grand avantage d'une cohérence politique à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus de retour, depuis la décision de l'intéressé jusqu'au processus de réintégration dans la communauté d'origine.

L'amélioration des pratiques et des mécanismes de concertation entre les parties prenantes peut permettre d'éviter des problèmes fréquents, comme l'absence de cohérence entre les politiques mises en œuvre par les différents ministères d'un même pays, ou le manque de coordination entre pays d'origine et de destination. C'est pourquoi, le renforcement des capacités de coopération entre les organisations internationales, les ONG, le secteur privé et les pouvoirs publics demeure une condition préalable de toute gestion efficace de la migration de retour.

### *La coordination interministérielle*

Les délégués ont souligné l'importance des partenariats infra-étatiques et de la coordination interministérielle pour la cohérence politique. Les partenariats et la coordination entre les différents ministères et départements dans les pays d'origine, de transit et de destination sont nécessaires pour garantir la complémentarité entre la migration de retour et les différents domaines politiques connexes (développement, commerce, santé, sécurité, relations internationales, droits de l'homme, etc.).

Etant donné la multiplicité des défis posés par la migration en général et par la migration de retour en particulier, un ministère ne possède pas, à lui seul, les compétences spécialisées nécessaires pour traiter de tous les aspects de la migration afin de mettre en place un cadre global de gestion de la migration de retour. C'est pourquoi, une coordination interministérielle est recommandée pour les pays d'origine, de transit et de destination dès lors que chacun de ces pays doit nouer des partenariats efficaces avec d'autres acteurs internationaux. Avant de rechercher une cohérence politique et des synergies programmatiques aux niveaux bilatéral ou multilatéral, un pays doit s'efforcer de mettre en place cette même coordination sur son propre territoire.

Ainsi, dans le cas de l'opération Bayiri (« Retour au pays »), mise sur pied en 1999 par le Burkina Faso pour gérer le retour et la réintégration de rapatriés en provenance de la Libye, du Gabon et de la Côte d'Ivoire, neuf ministères ont coordonné leur action et ont coopéré sur le projet, dont le Ministère des affaires

étrangères et celui des affaires féminines, afin de tenir compte de certains besoins sexospécifiques, etc. Non seulement il a été possible d'établir conjointement un dispositif capable de garantir le rapatriement volontaire dans la dignité et la sécurité, mais le Burkina Faso a pu, de la sorte, se préparer à l'afflux soudain de rapatriés en 2002.

Dans de nombreux pays, dont les Pays-Bas, le Ministère des affaires étrangères et celui de la justice coopèrent activement pour garantir le retour volontaire lorsqu'il est possible et mettre en œuvre le programme national d'aide au retour volontaire. Au Cambodge, le gouvernement a mis en place en 2006, avec le soutien de l'UNIFEM, le Groupe de travail interministériel sur la migration (IMTM) conjointement présidé par le Ministre des affaires féminines et celui du travail et de la formation professionnelle. Le mandat de l'IMTM permet de créer les conditions propices à une migration sûre grâce à une approche sectorielle et multidisciplinaire.

Les partenariats entre les différents ministères et départements sont particulièrement importants lorsqu'il s'agit de s'occuper des groupes vulnérables. Ainsi, l'organisation du retour de victimes de la traite d'êtres humains serait prise en charge non seulement par le Ministère de la femme et de l'enfant (lorsqu'il existe), mais aussi par le Ministère des affaires étrangères.

### *Les partenariats inter-Etats*

Aux niveaux bilatéral et multilatéral, les partenariats inter-Etats garantissent que les politiques, programmes et initiatives mis en place par les pays d'origine, de transit et de destination sont complémentaires et concourent au même objectif.

Les partenariats inter-Etats sont la pièce maîtresse de la gestion de la migration considérée dans une perspective holistique. La migration de retour a des répercussions importantes, quoique différentes, sur les pays d'origine, de destination et de transit, exigeant d'eux qu'ils consacrent ressources et attention à la gestion de programmes de migration de retour, que celle-ci soit volontaire,

assistée ou forcée. Par conséquent, une coordination efficace entre les Etats facilitera le processus de retour, tant pour les migrants que pour leur famille.

Les partenariats interétatiques ou intergouvernementaux prennent souvent la forme d'accords bilatéraux et négociés entre différents groupes de pays. Des pays d'origine, comme le Sénégal, le Cambodge, l'Equateur ou le Honduras, concluent souvent des accords bilatéraux de mobilité de la main-d'œuvre avec les pays de destination fréquentés par leurs nationaux. Des parties prenantes, telles que les organisations internationales ou les organisations de la société civile, encouragent fréquemment et activement ces accords bilatéraux.

Par exemple, avec l'assistance de l'Organisation internationale du travail (OIT), du Programme international pour l'élimination du travail des enfants (IPEC) et de l'OIM, le Cambodge a signé un Mémoire d'accord avec la Thaïlande pour favoriser la coopération dans le domaine de l'emploi. Cet accord porte notamment sur les modalités d'emploi des travailleurs, sur leur rapatriement effectif à l'expiration de leur contrat de travail, et sur les garanties minimums d'emploi et de protection, de manière à réduire l'exploitation. En outre, l'accord met l'accent sur la prévention des passages clandestins des frontières, de la traite des travailleurs illégaux et du recrutement illicite de main-d'œuvre.

Les partenariats intergouvernementaux revêtent une importance capitale pour la gestion du retour des groupes de migrants les plus vulnérables. Des négociations bilatérales entre pays d'origine et de destination peuvent permettre de concilier des intérêts divergents, notamment sur les procédures de réadmission. Ainsi, à l'issue de négociations et d'accords bilatéraux, des milliers de migrants cambodgiens irréguliers ont été rapatriés vers le Cambodge par les autorités thaïlandaises.

## *La coopération entre Etats pour favoriser un retour durable*

La cohérence politique entre Etats est particulièrement importante pour la viabilité des programmes de retour dans le domaine du transfert des droits acquis et accumulés dans le pays de destination. L'Italie y voit un sérieux problème, auquel sont confrontées de nombreuses personnes qui ont vécu et travaillé de longues années dans des pays de destination, où elles ont acquis des droits à la retraite.

Les participants à l'atelier se sont accordés à reconnaître que les cotisations des migrants pendant leurs années de travail à l'étranger devraient leur être restituées sous la forme d'allocations vieillesse ou de retraite à la fin de leur vie active. Cependant, la législation sur les retraites de divers pays ne facilite pas toujours un transfert des droits sans heurts d'un pays à l'autre. L'incessibilité des droits peut avoir un effet dissuasif sur de nombreux migrants qui souhaiteraient retourner volontairement au pays.

Les participants à l'atelier ont encouragé les pays d'origine et de destination à conclure des partenariats bilatéraux et multilatéraux ainsi qu'à définir les moyens aptes à garantir le transfert des pensions. Plus généralement, les partenariats régionaux sont particulièrement importants lorsque des pays d'une même région sont confrontés à des expériences similaires et pourraient donc, en unissant leurs forces à l'échelle régionale, résoudre les problèmes et envisager des solutions.

## *La coopération régionale pour lutter contre la traite d'êtres humains*

La traite des personnes est un domaine d'action politique particulièrement épineux, dont les implications régionales sont importantes. Ainsi, la meilleure façon de résoudre les incidents dans ce domaine consiste à instaurer des partenariats au niveau local ou régional, puisque la traite des êtres humains affecte souvent des pays aux conditions socio-économiques similaires. Des groupes de travail pluri-institutions regroupant des autorités

de police, des conseillers juridiques et des services sociaux ou de conseils sont sans doute à même d'évaluer au mieux les besoins des groupes vulnérables et de contribuer au retour sûr des victimes dans leur pays d'origine.

Un exemple de ce type de partenariats est donné par l'Initiative ministérielle coordonnée du Mékong contre la traite des êtres humains (COMMIT), un processus intergouvernemental qui réunit six pays de la sous-région du Grand Mékong : le Cambodge, la Chine, le Laos, le Myanmar, la Thaïlande et le Viet Nam. Dans le cadre de la COMMIT, ces six pays envisagent d'élaborer des directives régionales et nationales applicables aux pratiques de recrutement de migrants dans la sous-région du Grand Mékong. Actuellement, ils mettent en place un programme régional de formation sur l'application de règles minimums de recrutement, ainsi que des offres globales et normalisées de pré-départ pour les migrants. Des accords régionaux analogues existent déjà dans d'autres régions, où ils ont permis de résoudre avec efficacité des questions complexes posées par la gestion de la migration de retour.

En ce qui concerne cette même région, l'ONG Traficord, a présenté une étude de cas sur la traite d'êtres humains entre la Thaïlande et la Malaisie. Dans cet exemple, des ONG du pays d'origine comme du pays de destination ont contribué de manière décisive au retour sûr des victimes. Ces ONG ont formé des groupes de travail multidisciplinaires associant un large éventail de fonctionnaires locaux et d'autres acteurs ; elles sont restées en étroite communication et se sont informées mutuellement tout au long du processus.

## **Renforcer les capacités permettant de gérer la migration de retour**

La coopération internationale et les partenariats multipartites peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des capacités de gestion de la migration de retour. Les pays de transit et d'origine dont les capacités d'accueil et d'intégration permettent



de faire face aux migrations de retour sont aussi à même de traiter efficacement les situations de retour complexes, par exemple les retours soudains ou massifs, les retours après un conflit, ou encore ceux provoqués par une dégradation notable de l'environnement.

Il arrive que les pays de transit ne disposent pas de toutes les capacités nécessaires pour faire face aux cas d'arrestation de migrants irréguliers ou de migrants en détresse dépourvus de moyens qui leur permettraient de poursuivre leur voyage ou de retourner chez eux. Les partenariats visant à renforcer les capacités profitent aussi aux pays de destination, dans la mesure où ils leur permettent d'améliorer leur propre capacité de gérer efficacement les migrations de retour.

De nombreux intervenants se sont faits l'écho des problèmes de capacités rencontrés par les pays d'origine et de transit en matière de gestion des frontières. Ils ont appelé de leurs vœux des partenariats efficaces, non seulement avec les gouvernements des pays d'accueil, mais aussi avec les organisations internationales et locales ainsi qu'avec les milieux d'affaires, afin de permettre à ces pays de s'acquitter de cette tâche importante.

L'Angola a cité quelques exemples de difficultés concrètes auxquelles les pays d'origine sont généralement confrontés lors du retour de leurs ressortissants : menaces pour la stabilité politique du pays en cas de retours massifs, mais aussi problèmes d'accès au marché du travail, au logement, à l'épargne et à la sécurité sociale, sans oublier les difficultés que posent la réintégration des enfants dans le système scolaire du pays d'origine ou le transfert des droits acquis par les migrants durant leur séjour dans les pays de destination.

C'est pourquoi, il est fondamental de renforcer les capacités institutionnelles si l'on veut garantir des migrations de retour viables et une utilisation efficace des moyens alloués.

## *Partenariats entre pays d'origine et de destination en vue du renforcement des capacités*

Les pays de destination accordent souvent des moyens financiers et des aides au renforcement des capacités aux pays d'origine, afin que ceux-ci puissent mieux gérer la migration de retour. Ainsi, le gouvernement australien assure une formation aux fonctionnaires des pays d'origine qui doit leur permettre de faciliter et de gérer le processus de retour (cette formation porte, par exemple, sur l'examen scientifique des documents de voyage afin d'établir leur authenticité). Parfois, des conseillers australiens se rendent dans les pays d'origine pour collaborer avec les fonctionnaires locaux sur des questions de contrôle et de gestion des frontières. L'Australie fournit aussi une orientation dans le domaine du renseignement et offre une aide en matière de gouvernance par un appui à l'élaboration du cadre législatif relatif aux questions migratoires.

Les participants à l'atelier ont reconnu que les pays de destination ont tout intérêt à aider les pays d'origine et de transit à renforcer les capacités qui leur permettent de gérer de façon globale la migration de retour, comme l'illustrent les exemples précités. Cependant, le besoin d'un renforcement des capacités peut aussi se faire sentir dans les pays de destination eux-mêmes.

Afin que la migration de retour s'effectue en bon ordre, dans la dignité et la sécurité, il faut que les pays de destination disposent de services adéquats pour accueillir les nouveaux arrivants, de mécanismes institutionnels structurés pour traiter les formalités liées au retour, et de la capacité de mettre en œuvre des programmes de retour volontaire. Ces services contribuent à garantir des retours dignes, ainsi qu'à la mise en conformité de la législation nationale sur le retour avec les normes internationales et régionales pertinentes.

Une évaluation détaillée des besoins peut aider les pays d'origine, de transit et de destination à recenser les domaines dans lesquels leurs capacités sont insuffisantes. Les données recueillies à cet effet peuvent aussi aider les pays à contrôler et à évaluer les incidences des politiques et projets qu'ils ont mis en place.

## *Le rôle des autres parties prenantes*

Par ailleurs, les participants ont engagé les organisations internationales à fournir, à la demande des Etats, un appui au renforcement des capacités à chaque étape du processus de gestion de la migration. Ces programmes d'appui comprennent la formation des fonctionnaires, afin qu'ils soient mieux à même de gérer la migration de retour et de vérifier l'authenticité des documents de voyage.

Les participants ont aussi souligné le rôle des organisations internationales en matière de renforcement des capacités des organisations locales, ainsi que des centres de formation et de conseils. Les organisations internationales peuvent faciliter le transfert et la diffusion de différents types de technologies dans les pays de destination, de transit et d'origine.

Ainsi, avec le soutien financier du Ministère des affaires étrangères de la Finlande, l'OIM a engagé une coopération avec le ministère cambodgien du travail et de la formation professionnelle en vue de mettre en place un système d'information sur la migration de main-d'œuvre. Ce système améliore les capacités techniques du Ministère permettant de gérer efficacement un programme de migration de la main-d'œuvre en expansion, conçu pour protéger les droits fondamentaux des migrants cambodgiens.

En partenariat avec des institutions du secteur privé, les pays d'origine peuvent ouvrir des centres de formation et entreprendre d'autres initiatives de renforcement des capacités à l'intention des communautés de migrants de retour. Les pays de destination peuvent s'associer avec le secteur privé pour renforcer les capacités des services d'immigration et des autorités douanières des pays d'origine. Une coopération avec des fournisseurs de services peut également créer des synergies, par exemple dans le cas de partenariats conclus avec des universités pour dispenser des cours de langues.

Le partenariat instauré entre le gouvernement australien et dix universités australiennes pour donner des cours d'anglais aux fonctionnaires de l'immigration de certains pays d'origine est

un exemple de ce type de collaboration. Les pays, les institutions du secteur privé et les migrants de retour eux-mêmes ont tout à gagner de partenariats efficaces noués par les gouvernements des pays d'accueil et d'origine avec le secteur privé et/ou des établissements d'enseignement.

Le renforcement des capacités est un élément fondamental des partenariats infra-étatiques et interétatiques, qui devraient être ouverts à d'autres parties prenantes locales, régionales ou internationales afin de garantir un retour durable et digne.

## CONCLUSION

Les débats de l'atelier ont fait apparaître une reconnaissance croissante de la place centrale qu'occupe la question du retour dans toute gestion efficace de la migration dans les pays d'origine, de transit et de destination. Les participants ont confronté leurs expériences concernant les diverses politiques destinées à garantir des retours sûrs, en bon ordre et dignes, permettant ainsi de tirer profit des avantages de la migration de retour tout en atténuant ses effets négatifs.

Il a été constaté qu'il est fondamental à cet égard de réduire les pressions à l'émigration et d'ouvrir des filières de migration légale. Les participants ont convenu que le retour volontaire est plus durable que le retour forcé, et que ses éventuelles conséquences négatives sont moins graves pour les Etats comme pour les migrants de retour.

En outre, en fournissant aux nationaux vivant à l'étranger des informations complètes sur les possibilités de retour, il est possible d'aider les intéressés à faire des choix véritables, en connaissance de cause, sur la migration et le retour. Selon les informations disponibles, l'aide à la réintégration est un aspect essentiel de toute politique de retour durable. En effet, si rien n'est entrepris pour lutter contre les facteurs de répulsion, un grand nombre de migrants de retour risquent fort de reprendre la route de l'exode.

L'atelier a mis en évidence que des partenariats responsables peuvent faciliter le retour volontaire, et qu'ils sont indispensables pour renforcer les capacités institutionnelles, procédurales et personnelles clés. L'engagement de toutes les parties prenantes intéressées, aux niveaux national, régional et international, s'il y a lieu, est essentiel pour parvenir à une compréhension globale

du retour et formuler des politiques de retour efficaces. Les initiatives de retour les plus réussies seront celles qui prendront en considération les besoins et les préoccupations des pays d'origine, de transit et de destination, aussi bien que ceux des migrants eux-mêmes.

Durant l'atelier, différentes mesures ont été recensées pour garantir une protection efficace des droits humains des migrants, en tenant compte des besoins des groupes vulnérables de migrants, qui peuvent nécessiter une protection spéciale. Il importe de ne pas négliger le point de vue des migrants, en gardant notamment à l'esprit que les décisions de retour sont éminemment personnelles et souvent lourdes de conséquences sur la vie des intéressés.

En outre, il incombe aux différentes parties prenantes, en partenariat avec les migrants, de concevoir des projets viables de réintégration et d'assistance qui répondent aux divers besoins des migrants et protègent leurs droits, en tant qu'êtres humains et en tant que migrants. Les migrants et ceux qui sont susceptibles de rentrer au pays ne devraient pas être traités comme des bénéficiaires passifs et ignorants de leurs propres besoins. A cet égard, l'intervention d'ONG peut garantir que la voix des migrants est prise en considération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de gestion de la migration de retour.

Un thème général s'est dégagé des exposés et des débats : une approche universelle en matière de migration de retour et d'aide à la réintégration ne saurait être efficace. Parce que les migrants ne constituent pas une population homogène, mais sont au contraire des groupes hétérogènes, aux besoins et aux préoccupations divers, il est nécessaire d'adopter des politiques migratoires sur mesure adaptées à la situation spécifique de chaque pays.

Eu égard à la diversité des perspectives et des expériences, les pays, la société civile, les migrants et les autres parties prenantes ont beaucoup à apprendre les uns des autres sur les moyens de relever ensemble les défis contemporains de la migration de retour, de façon que le retour soit un choix viable pour le migrant et qu'il puisse contribuer au développement du pays d'accueil comme du pays d'origine.

**PARTIE II:  
ORDRE DU JOUR ET  
DOCUMENT DE TRAVAIL**







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

DIALOGUE INTERNATIONAL SUR LA MIGRATION  
ATELIER D'INTERSESSION

GESTION DE LA MIGRATION DE RETOUR  
21 - 22 avril 2008

ORDRE DU JOUR

21 avril 2008 première journée	
09:00 – 10:00	<i>Enregistrement</i>
10:00 – 10:15	<b>REMARQUES DE BIENVENUE</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Jill Helke</b>, Chef de cabinet, OIM</li></ul>
10:15 – 10:45	<b>MISE EN SITUATION: COMPRENDRE LA MIGRATION DE RETOUR</b> <p><i>Les perspectives de retour et le sens qu'il convient de donner à ce mot diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction, souvent, des habitudes migratoires historiques et des priorités, des exigences et des législations spécifiques à chaque pays. Si, d'un côté, le retour est perçu comme un moyen de prévenir la migration irrégulière, il fait aussi partie intégrante du processus migratoire régulier, comme on le voit dans les formules de migration de main-d'œuvre temporaire et circulaire. Le retour peut-être à caractère permanent ou temporaire, réel ou virtuel, volontaire ou forcé, spontané ou assisté. Des normes juridiques internationales pertinentes et la fixation possible de modalités garantissant que les retours s'effectuent en sécurité, dans la dignité et en bon ordre, ainsi que des mesures portant sur les conséquences économiques et sociales sont quelques-uns des objectifs essentiels auxquels les décideurs tentent de s'atteler en élaborant des politiques migratoires exhaustives et efficaces. Cette session de "mise en situation" a pour but de donner un tableau d'ensemble des concepts actuels et de l'état de réflexion concernant la migration de retour, tant sous l'angle de l'énonciation d'une politique que sous celui des programmes à mettre en œuvre dans ce domaine.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Directrice, Politique et recherche en matière migratoire et Communications, OIM</li></ul> <b>Débat général</b>
10:45 – 13:00	<b>Session I: La migration de retour dans le cadre d'une gestion globale des migrations</b>
	<p><i>La migration de retour est rarement envisagée de manière holistique ou analysée dans le contexte plus large de la gestion des migrations. Une perception plus globale du concept de retour offre l'avantage d'aider à concilier et équilibrer les différents intérêts des parties prenantes sur la scène migratoire et de faciliter une approche concertée de la gestion des migrations. Cette session sera l'occasion de mettre l'accent sur les questions essentielles et sur les normes juridiques internationales pertinentes et les considérations politiques devant faire partie de stratégies migratoires globales dans le domaine du retour. Les débats porteront sur le retour en tant que partie intégrante du cycle de vie et du processus migratoire, et éclaireront l'interaction entre la phase du retour et celle de la réintégration, de même que d'autres étapes essentielles telles que l'entrée, le transit, le séjour et l'intégration. La session sera également l'occasion de traiter des relations existant entre la question migratoire et d'autres réalités telles que le développement, le commerce, les droits de l'homme et la santé.</i></p>

	<p><b>Modérateur : Philippe Boncour</b>, Chef de la division Dialogue international sur la migration, OIM</p> <p><b>Orateurs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rob Visser</b>, Directeur général, Législation, Affaires internationales et immigration, Ministère de la Justice, Pays-Bas</li> <li>• <b>Arturo Cabrera</b>, Sous-Secrétaire chargé de la politique migratoire internationale au Secrétariat national du migrant, Equateur</li> <li>• <b>Anna Semou Faye</b>, Directrice de la Police de l’Air et des Frontières, Sénégal</li> </ul> <p>Pour guider les débats, nous proposons les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De quelle façon et dans quelle mesure les différentes étapes de la migration telles que l’entrée, le séjour et l’intégration, peuvent-elles influencer sur le retour et la réintégration, et vice versa? Comment les pays d’origine et de destination gèrent-ils ces interactions dans leurs politiques?</li> <li>• Quels sont les rapports entre la migration de retour et les domaines politiques connexes, et quelles en sont les conséquences? Pourquoi est-il important, dans la mise au point d’une politique de retour, de tenir compte des liens avec le commerce, la santé, le développement et les droits de l’homme?</li> <li>• Quels sont les principaux instruments juridiques internationaux offrant un cadre aux politiques nationales de retour et comment faire pour que les politiques s’accordant avec les normes contenues dans ces instruments puissent être mieux appliquées dans la pratique?</li> <li>• Quelles sont, aux niveaux national et international, les principales parties prenantes de la gestion de la migration de retour? Comment interagissent-elles et comment faire pour que cette interaction soit la plus efficace possible?</li> <li>• Comment expliquer les obstacles s’opposant à une incorporation réussie de la migration de retour dans les cadres politiques migratoires et dans la pratique migratoire?</li> </ul> <p><b>Débat général</b></p>
13:00 – 14:00	<i>Pause de mi-journée</i>
14:00 – 15:00	<p><b>Manifestation parallèle: “Renforcement des capacités d’accueil de migrants arrivant par la mer: les cas de Lampedusa et de la Sicile”</b></p> <p><i>A la demande du Gouvernement italien et en collaboration avec lui, l’OIM, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la Croix-Rouge italienne ont épaulé l’Italie pour faire face à l’arrivée massive de migrants irréguliers sur l’île de Lampedusa et en différents endroits de la Sicile. Entre autres activités, ces institutions offrent leur aide en fournissant des informations et des conseils aux migrants et en procédant à des sélections préalables visant à établir différentes catégories de migrants (migrants économiques, demandeurs d’asile, victimes de la traite, mineurs d’âge non accompagnés, etc.) afin de recenser les personnes ayant besoin d’une assistance spéciale et de veiller à ce que leurs soient appliquées les procédures appropriées ou à ce qu’elles soient dirigées vers les structures en mesure de répondre à leurs besoins particuliers. Sur la base de cette expérience, les représentants du Gouvernement italien, de la Croix-Rouge italienne, du HCR et de l’OIM mettront en exergue les avantages et les difficultés qui se sont dégagés de ces efforts concertés pour résoudre les problèmes complexes de gestion de flux migratoires apparus à Lampedusa et en Sicile, et dont il serait utile de tirer l’enseignement dans le contexte d’autres arrivées de migrants par la mer.</i></p>

	<p><b>Modérateur :</b> Peter Schatzer, Représentant régional pour la Méditerranée, Chef de mission de l’OIM pour l’Italie et Malte</p> <p><b>Orateurs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adriano Benedetti</b>, Directeur général des Italiens de l’étranger et des politiques migratoires, Ministère des affaires étrangères, Italie</li> <li>• <b>Gebremedhin Ghebreigzabiher</b>, Chef du Bureau central pour les migrations, Croix-Rouge italienne</li> <li>• <b>Andreas Wissner</b>, Conseiller juridique principal, Bureau pour l’Europe, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève</li> <li>• <b>Simona Moscarelli</b>, Juriste, OIM Rome</li> </ul> <p><b>Débat général</b></p>
15:00 – 18:00	<b>Session II: Les retours dans leur contexte – Etudes de cas</b>
	<p><i>La migration de retour obéit à différentes circonstances et peut prendre des formes diverses. De ce fait, les migrants qui rentrent au pays constituent des groupes hétérogènes : migrants ayant vécu une situation de conflit dans leur pays et ayant fait le choix d’y retourner, mineurs d’âge non accompagnés et victimes de la traite, personnes ayant effectué un séjour temporaire ou suivi des études à l’étranger, migrants en situation irrégulière, personnes désireuses de favoriser le développement de leur pays d’origine, etc. Ces différents vécus posent des défis également différents et requièrent une approche politique différente. Il s’agira, au cours de cette session, d’explorer diverses priorités politiques et différents types et modalités de migration de retour, en même temps que les caractéristiques et les besoins des divers groupes de rapatriés moyennant un échange d’expériences entre les parties prenantes ayant des perspectives et des priorités différentes à faire valoir.</i></p> <p><b>Modérateur :</b> Fatih Ulusoy, Premier secrétaire, Mission permanente de la Turquie auprès des Nations Unies à Genève</p> <p><b>Orateurs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marieke Kleiboer</b>, Directrice de la branche Coopération internationale, Département Immigration et Citoyenneté, Australie</li> <li>• <b>Françoise Tapsoba Sanou</b>, Secrétaire générale, Ministère de l’action sociale et de la solidarité nationale, Burkina Faso</li> <li>• <b>João Fortuna Pessela</b>, Chef de département, Institut d’aide à l’émigration et aux communautés angolaises de l’étranger, Ministère des affaires étrangères, Angola</li> <li>• <b>Mónica Vargas López</b>, Directrice adjointe chargée du contrôle et du suivi à la Direction générale de la protection de l’enfance, DIF (Système de protection de la famille et de l’enfance), Mexique</li> <li>• <b>Luca Riccardi</b>, Conseiller spécial pour la migration internationale du Ministère italien de l’Intérieur</li> </ul> <p>Pour guider les débats, nous proposons les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels sont les différents types et modalités de retour?</li> <li>• Quels sont les principaux groupes de migrants concernés? Quels problèmes particuliers le retour des migrants vulnérables pose-t-il?</li> <li>• Quelle est l’approche adoptée par les Etats pour gérer les différents types de migration de retour? Quelles en sont les principales lacunes ?</li> <li>• Qui sont les principales parties prenantes concernées par le retour des migrants, et en particulier des migrants vulnérables? De quelle façon contribuent-elles à l’élaboration et à l’application de politiques de réintégration efficaces et faites sur mesure?</li> </ul> <p><b>Débat général</b></p>
	<i>Fin de la première journée</i>



15:00 – 17:50	<b>Session IV: Vers une approche concertée de la migration de retour</b>
	<p><i>La collaboration entre Etats et les partenariats faisant intervenir des parties prenantes multiples, dont la société civile, sont essentiels pour assurer la sécurité, le bon ordre, la dignité et la durabilité des retours. Pour mettre au point des politiques équilibrées, il faut tenir compte des perspectives diverses des principales parties prenantes, et notamment des pays de destination, de transit et d'origine, de la société civile, et des migrants eux-mêmes. D'où l'importance d'un dialogue ouvert et d'un partage d'expériences et de perspectives entre les intervenants concernés. Cette dernière session visera à stimuler un dialogue de ce type et à recenser les rôles et les contributions possibles des principales parties prenantes dans la gestion de la migration de retour. Elle tentera également de faire ressortir le besoin de la création de partenariats entre ces dernières, condition à remplir pour permettre l'élaboration de politiques et de pratiques efficaces en la matière. Ces partenariats peuvent prendre la forme d'une coopération bilatérale entre gouvernements, ou d'un engagement actif des communautés locales, des diasporas et de la société civile, des ONG entre autres. Enfin, les politiques et les pratiques susceptibles de contribuer à une coopération accrue et à la mise en place de vastes partenariats seront débattues.</i></p> <p><b>Modérateur : Karim Ghezraoui</b>, Chef de l'Unité du Groupe des catégories ciblées, Division des procédures spéciales, Haut Commissariat aux droits de l'homme, Genève</p> <p><b>Orateurs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ángel Edmundo Orellana</b>, Ministre des affaires étrangères, Honduras</li> <li>• <b>Urs von Arb</b>, Chef de la Division rapatriement, Office fédéral des migrations, Suisse</li> <li>• <b>Ben Svasti</b>, TRAFCORD (Organisation non-gouvernementale), Thaïlande</li> <li>• <b>Chrysantus Ache</b>, Représentant du HCR au Soudan</li> <li>• <b>Mario Tavolaj</b>, Chef de mission de l'OIM au Soudan</li> <li>• <b>Denis Vène</b>, Ambassadeur pour les migrations, Ministère des affaires étrangères et européennes, France</li> <li>• <b>Martha Breeze</b>, Responsable Pole retour, Adjointe au Directeur de l'International et du Retour, Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), Paris, France.</li> </ul> <p>Pour guider les débats, nous proposons les questions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les pays d'origine, de transit et de destination peuvent-ils coopérer, et coopèrent-ils à la gestion de la migration de retour? Comment faire pour renforcer ces partenariats entre Etats, ainsi que la participation d'autres parties prenantes concernées par cet effort de collaboration?</li> <li>• Qui sont les parties prenantes non gouvernementales concernées par la gestion de la migration de retour? Quels rôles essentiels jouent-elles en la matière? Comment faire pour renforcer la coopération entre les parties prenantes non gouvernementales d'une part et entre ces dernières et les gouvernements d'autre part?</li> <li>• Quels rapports les gouvernements entretiennent-ils avec les communautés transnationales et leurs nationaux à l'étranger, et de quelle façon les sollicitent-ils en vue de la formulation d'une politique de retour? Comment les gouvernements veillent-ils à ce que toutes les parties prenantes concernées participent à l'élaboration des politiques de migration de retour et à leur application?</li> <li>• Comment faire pour mettre en place des partenariats efficaces faisant intervenir de multiples parties prenantes? Quels sont les principaux obstacles à lever? Comment faire pour favoriser un climat de confiance mutuelle et la volonté de coopération entre les gouvernements et la société civile dans une approche concertée des problèmes de migration de retour?</li> </ul> <p><b>Débat général</b></p>

17:50 – 18:00	<b>Synthèse et remarques de clôture</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Brunson McKinley</b>, Directeur général de l'OIM</li><li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Directrice, Politique et recherche en matière migratoire et Communications, OIM</li></ul>
	<i>Fin de l'atelier</i>

# DOCUMENT DE TRAVAIL

## **Le retour dans le contexte plus large des migrations contemporaines**

A l'heure actuelle, avec la facilité de communication et de déplacement, les migrants affluent vers des destinations toujours plus diverses et en provenance de pays toujours plus nombreux, partout à la surface du globe. Pratiquement tous les pays du monde sont aujourd'hui à la fois pays d'origine, de transit et de destination, même si c'est à des degrés divers. Par ailleurs, le mode opératoire des migrants apparaît sans cesse plus varié et plus complexe. Si l'on compare avec ce qui se passait autrefois, lorsque les migrations tendaient généralement à être unidirectionnelles et permanentes, un nombre bien plus grand de migrants choisissent aujourd'hui des déplacements de courte durée, des formules de migration circulaire entre deux pays ou des déplacements et des séjours dans de multiples pays, ce qui fait du retour un élément important du processus migratoire, et ce pour de nombreux types de migration.

La migration de retour s'effectue dans toutes sortes de circonstances. Par exemple, les retours peuvent s'inscrire dans le cadre d'accords de migration de main-d'œuvre, notamment prévus à l'expiration d'un contrat de travail temporaire à l'étranger. Ils peuvent aussi relever d'une stratégie visant à combattre la migration irrégulière et à sécuriser les frontières nationales, entre autres dans les cas d'entrée non autorisée ou de séjour au-delà de la date prévue ou face à des migrants se trouvant sans ressources sur le territoire d'un pays de transit ou dans le pays de destination et dans l'incapacité d'en repartir. Sur une plus grande échelle, les retours peuvent également s'opérer dans

les situations d'après-crise ou après-conflit, avec le rapatriement volontaire de réfugiés et/ou de prisonniers de guerre. D'autre part, les retours concernent aussi les demandeurs d'asile déboutés. Par ailleurs, les migrants peuvent choisir de rentrer spontanément dans leur pays, entre autres pour raison économique ou sociale, ou pour raison familiale. Il importe de noter que, dans bon nombre de situations précédemment évoquées, les candidats au retour peuvent appartenir à des catégories vulnérables. Comme on le verra plus en détail ci-après, le retour des personnes vulnérables exige une attention et une considération particulières.

Du fait des différences de définitions sur la base desquelles sont élaborées différentes collections de données, et en raison du manque de données de manière générale, il n'existe pas d'estimations précises des migrations de retour à l'échelle mondiale. En fait, ce sont pour une bonne part les migrants eux-mêmes qui décident de rentrer dans leur pays, et ces retours s'effectuent par conséquent sans la participation des Etats ou d'autres intervenants nationaux ou internationaux, ce qui explique aussi qu'ils ne laissent pas forcément de traces.

L'élément à prendre en compte dans toute migration de retour est la prérogative souveraine de chaque Etat de déterminer quels non-nationaux doivent être autorisés à entrer et à rester sur leur territoire, pour quelles raisons et dans quelles conditions.<sup>1</sup> Cette prérogative doit cependant s'exercer dans le respect des droits de l'homme tels que précisés dans les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux et dans le droit coutumier international.<sup>2</sup> La migration de retour doit aussi être considérée à la lumière du droit de toute personne à rentrer dans son propre

---

<sup>1</sup> Bien entendu, les Etats peuvent choisir d'adhérer ou non à des accords ayant pour effet de limiter cette prérogative, par exemple par l'adhésion à un régime de libre circulation ayant force obligatoire.

<sup>2</sup> Certaines normes concernant les droits de l'homme sont applicables à tous les migrants, alors que certains autres droits visent spécifiquement des circonstances ou des groupes déterminés (par exemple les réfugiés, les victimes de tortures, les victimes de la traite, etc.). Pour plus d'informations sur les instruments pertinents, voir *Le droit international de la migration: recueil d'instruments*, sous la direction de Richard Perruchoud et Katarina Tömölova (T.C.M. Asser Press, La Haye, 2007).



pays.<sup>3</sup> Chacun s'accorde à dire que les droits de l'homme pèsent d'un poids particulier dans la migration de retour, et cependant les parties prenantes concernées ont parfois des points de vue différents sur le meilleur moyen d'en assurer la protection. Cet atelier offre l'occasion d'explorer et de débattre les moyens devant permettre de gérer les retours en sécurité, en bon ordre, dans la dignité et de manière durable, en ce compris les mesures d'accompagnement liées au bien-être et à la réinsertion des rapatriés.

### **Gestion de la migration de retour: les principaux problèmes et défis politiques**

Pour une bonne part, les retours s'effectuent de manière spontanée, sans aucune participation des gouvernements. En conséquence, les mesures politiques pertinentes mettent principalement l'accent sur la création, dans le pays d'origine, d'un environnement propice à susciter spontanément le retour et à faciliter la réinsertion, sur l'élimination des obstacles au retour temporaire tels que le risque de ne pas être autorisé à rentrer dans le pays d'accueil, sur les garanties de durabilité des retours de longue durée, et sur les mesures à mettre en place pour que les rapatriés puissent se refaire une place dans leur pays d'origine et contribuer à son développement. C'est ce type de mesures politiques, parmi d'autres, qui sera débattu plus en détails à l'occasion de l'atelier IDM sur le thème *Renforcement du rôle de la migration de retour dans les efforts de développement* (7-8 juillet 2008). Cet atelier de juillet explorera en outre plus en profondeur les mesures politiques relatives au retour dans le contexte des formules de migration temporaire et circulaire.

Lorsque l'entrée ou le séjour n'est pas autorisé, une série de mesures doivent être mises en place. Des politiques et

---

<sup>3</sup> Ce droit au retour est notamment inscrit dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948* (Article 13(2)) et dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966* (Article 12(2)). En outre, dans le contexte de la traite et du trafic illicite de migrants, les protocoles additionnels à la *Convention de l'ONU sur la criminalité transnationale organisée* de 2000 enjoignent aux Etats de faciliter et d'accepter le retour de leurs nationaux ou des résidents permanents.

des pratiques transparentes, équitables, efficaces et humaines concernant le retour des migrants non autorisés – qu’il s’agisse de retour volontaire ou forcé – sont essentielles pour le maintien de l’intégrité des systèmes de gestion des migrations, en ce compris les formules de migration légale et l’institution de l’asile.<sup>4</sup>

### *Adoption d’une approche globale de la gestion des retours*

La migration de retour est rarement envisagée de manière holistique ou analysée dans le contexte plus large de la gestion des migrations. Pourtant, le retour constitue un élément important du processus migratoire dans de nombreux types de migration. En tant que tel, il renvoie aux autres étapes, notamment la préparation à l’émigration, le transit, l’entrée, le séjour, l’intégration et la réintégration. Comment les décideurs doivent-ils anticiper les retours et s’y préparer, y compris à un stade avancé, à savoir par exemple au niveau de la préparation de la migration et de l’entrée? De quelle façon peuvent-ils s’assurer que les politiques appliquées à chaque étape sont complémentaires et compatibles? A quels obstacles se heurte l’incorporation de la migration de retour dans les cadres et pratiques politiques migratoires en général?

Par ailleurs, à l’instar de la migration en général, la migration de retour subit l’influence de domaines politiques connexes tels que les droits de l’homme, le développement, le commerce et la santé, en même temps qu’elle influe sur ces différents domaines. Par exemple, le retour temporaire ou définitif de migrants ayant acquis des compétences à l’étranger peut signifier un apport important au développement des pays d’origine. Dans le domaine de la santé, il faut citer l’effet néfaste possible des retours sur le bien-être des personnes rapatriées et de la communauté qui les accueille lorsque le retour n’est pas correctement géré, une situation sur laquelle peuvent notamment déboucher les retours à grande échelle s’effectuant au lendemain d’une situation d’urgence. Quelle est

---

<sup>4</sup> Voir “Protection des réfugiés et contrôle des migrations: positions du HCR et de l’OIM”, document rédigé en vue des Consultations mondiales sur la protection internationale, (HCR EC/GC/01/11 (2001)), et *l’Agenda international pour la gestion des migrations* de l’Initiative de Berne (2005).

la nature des liens qui unissent le retour à d'autres considérations politiques, et en quoi est-ce important d'en tenir compte lorsqu'on tente de mettre au point des politiques de retour?

### *Les avantages du retour volontaire par rapport au retour forcé*

Les perspectives de retour et le sens qu'il convient de donner à ce mot diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction, souvent, des habitudes migratoires historiques et des priorités, des exigences et des législations spécifiques à chaque pays. Les définitions de travail ci-après sont données pour faciliter les débats:

*Le retour volontaire* est le choix que fait une personne de regagner son pays d'origine, un pays de transit ou un pays tiers, en pleine connaissance de cause et de son plein gré, ce qui suppose l'absence de toute mesure de coercition. On peut classer les retours volontaires en deux catégories: *les retours spontanés*, dans lesquels n'interviennent ni les Etats ni d'autres acteurs nationaux ou internationaux; et *les retours volontaires assistés*, dans le cadre desquels les intéressés bénéficient du soutien financier et/ou logistique (en plus d'une aide à la réintégration dans certains cas) de la part d'un Etat ou d'un autre intervenant national ou international. Les personnes rapatriées au titre d'un programme de retour volontaire assisté peuvent ou non être autorisées à rester sur le territoire du pays de transit ou de destination.<sup>5</sup>

*Les retours forcés*, en revanche, concernent les personnes rapatriées de force par les autorités gouvernementales, selon les procédures nationales en vigueur, vers le pays d'origine, un pays de transit ou un pays tiers lorsque l'intéressé ne quitte pas le pays par ses propres moyens ou avec l'aide d'un Etat ou d'un autre intervenant national ou international avant l'expiration du délai fixé pour le retour en vertu d'un acte administratif ou judiciaire lui faisant obligation de quitter le pays.

---

<sup>5</sup> Certaines des personnes qui sont autorisées à rester peuvent choisir le retour virtuel de préférence au retour réel (par exemple par le biais d'une téléconférence permettant de dispenser un enseignement).

Le retour volontaire est l'option qui présente la plus grande convergence d'intérêts pour les personnes rapatriées, les gouvernements des pays à partir desquels s'effectuent les retours et ceux des pays d'origine. Il tient compte de la décision de la personne concernée, lui laissant la possibilité de s'y préparer, en veillant au respect de ses droits fondamentaux et en évitant la stigmatisation du retour forcé et ses effets néfastes sur la réinsertion. En outre, dans le cas des retours assistés, les migrants bénéficient de conseils, d'un soutien financier et/ou logistique, et, dans certains cas d'une aide à la réinsertion. Pour les gouvernements des pays d'où s'effectuent les retours, le retour volontaire présente généralement un meilleur rapport coût/efficacité, est plus facile à gérer d'un point de vue administratif et permet d'éviter les frictions avec les partenaires nationaux et internationaux. Pour les pays d'origine, le retour volontaire permet de vérifier que les droits et la dignité des nationaux sont protégés. Dans certains cas, il peut s'accompagner d'une aide à la réinsertion visant les intéressés eux-mêmes et/ou les communautés concernées, et offrir des opportunités futures de migration légale pour les nationaux. Comment faire en sorte que la politique de retour favorise les retours volontaires par rapport aux retours forcés?

Une campagne ciblée de sensibilisation à l'adresse des candidats au retour, couplée avec des conseils axés sur le retour et la fourniture d'informations sur les options d'aide au retour volontaire sont déterminants pour s'assurer que les retours volontaires s'effectuent avec l'entier consentement des intéressés et que ceux-ci sont mieux informés et mieux préparés à leur retour. Quelles informations spécifiques et détaillées devraient-elles être données aux candidats au retour pour leur permettre de prendre une décision en connaissance de cause, et qui, des organismes d'Etat, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales, entre autres, devrait se charger de conseiller les intéressés? Quelles autres mesures pourraient-elles être prises pour vérifier que les retours volontaires le sont réellement?

En conjonction avec d'autres mesures, des retours dignes et rapides de migrants irréguliers peuvent avoir un effet dissuasif pour les autres candidats à l'immigration irrégulière et envoyer un signal clair aux trafiquants et autres passeurs, leur montrant que

leurs activités sont vouées à l'échec. D'autre part, le retour digne et rapide des demandeurs d'asile déboutés peut aider à préserver l'intégrité des systèmes d'asile. L'existence d'un lien entre les retours forcés et les retours volontaires est largement reconnue: si les retours forcés ne sont pas engagés rapidement et avec succès, un moins grand nombre de personnes choisiront de regagner volontairement leur pays d'origine et, par conséquent, le retour volontaire apparaîtra moins comme une alternative viable. Les Etats jouissent de la prérogative légitime de faire procéder à des rapatriements par la force lorsque la présence continue de certains immigrants sur leur sol n'a pas été autorisée et que ces personnes n'ont pas consenti à rentrer chez elles. Dans ces cas-là, quelles mesures peuvent-elles être prises pour s'assurer que les retours s'accordent pleinement avec les normes internationales, régionales et nationales, et en particulier avec les droits de l'homme, et pour vérifier qu'ils s'effectuent en sécurité, en bon ordre et dans la dignité? Comment concevoir les programmes de retour forcé et de retour volontaire pour qu'ils se complètent et s'étayent mutuellement? Les opérations de rapatriement devraient-elles être surveillées, et si oui, par qui?

### *Durabilité des retours; aide à la réinsertion*

Pour les personnes rapatriées, le retour au pays d'origine peut s'avérer délicat. Là où rien n'aura été fait pour remédier aux facteurs structurels à l'origine de la décision d'émigrer de ces personnes, un grand nombre d'entre elles resteront déterminées à émigrer de nouveau. Que peut-on faire pour éviter le cercle vicieux du rapatriement des migrants irréguliers lorsqu'on est confronté à une situation où les rapatriés peuvent être à nouveau tentés d'émigrer en se tournant vers les filiales illégales? Comment agir pour que toute émigration future de personnes ayant déjà vécu un rapatriement résulte d'un vrai choix et s'inscrive dans une filière d'immigration légale?

De manière générale, les retours volontaires sont considérés comme étant plus durables que les retours forcés. Pour aider à la prise en compte de ce problème de durabilité, bon nombre de pays d'où s'effectuent les retours offrent leur assistance

en vue de la réinsertion économique, sociale et culturelle des rapatriés, y compris les soins médicaux. Cette assistance peut être offerte directement aux migrants (par exemple sous la forme de subventions en espèces, d'une orientation vers les services disponibles, d'une formation professionnelle, d'une aide à la création de petites entreprises) et/ou sous la forme d'une aide aux communautés dans lesquelles les retours s'effectuent. Quelles parties prenantes sont les mieux placées pour offrir cette aide à la réinsertion? Quel doit être le point d'équilibre entre l'aide matérielle en espèces et l'aide en nature? Vers quel équilibre faut-il tendre entre l'assistance aux rapatriés pris isolément et l'assistance aux communautés dans lesquelles s'effectuent les retours? Quel type d'aide à la réinsertion peut se révéler efficace en termes de durabilité du retour sans créer des facteurs d'attraction ou des incitations à émigrer par des voies irrégulières? Jusqu'où faut-il pousser la surveillance au lendemain du retour, et qui doit s'en charger? Etant donné les données limitées dont on dispose sur la durabilité des retours, quelles études complémentaires seraient utiles pour les décideurs?

### *Questions de capacité*

Le manque de capacité à gérer les retours – et autres questions migratoires liées aux retours – pose des défis persistants. Ainsi, les pays de destination peuvent ne pas disposer des capacités voulues pour mettre en œuvre des programmes de retour volontaire, fournir des lieux d'hébergement appropriés en attendant l'expulsion, émettre des documents de voyage, exécuter des ordres d'expulsion et accorder la législation nationale en matière de retour avec les normes internationales ou régionales en la matière. En outre, les pays d'origine et de transit peuvent être confrontés à des difficultés en termes d'accueil de rapatriés, notamment lorsque ceux-ci affluent en grand nombre et/ou dans les situations d'après-conflit ou entraînant une dégradation importante de l'environnement. Par ailleurs, les pays de transit peuvent se sentir limités dans leur capacité à remédier adéquatement à la situation des migrants irréguliers interceptés, et à celle des migrants dans l'incapacité matérielle de poursuivre leur voyage

jusqu'à leur lieu de destination souhaité ni de rentrer dans leur pays. Plus généralement, mais avec une incidence directe sur la gestion de la migration de retour, les pays d'origine, de transit et de destination peuvent ne pas disposer des capacités voulues pour gérer leurs frontières, contrôler la validité des documents de voyage et d'identité, établir l'identité des voyageurs lorsque les documents sont manquants ou ont été détruits, ou mettre correctement en garde les candidats migrants contre les risques de la migration irrégulière. Comment renforcer les capacités des pays d'origine, de transit et de destination pour mieux gérer la migration de retour?

### *Conception sur mesure de politiques d'aide au retour et à la réintégration*

Sachant que le contexte socio-économique et les besoins des rapatriés varient largement, de même que les conditions régnant dans les pays d'origine, une approche uniforme de la gestion de la migration de retour n'est pas la plus efficace. Dans quelle mesure des programmes de retour spécifiques à chaque pays s'imposent-ils pour assurer la durabilité des retours? Dans quelle mesure l'aide à la réintégration doit-elle être spécialement adaptée aux rapatriés pris individuellement?

Quels sont les problèmes qui se posent en ce qui concerne les candidats au retour appartenant à des groupes vulnérables, parmi lesquels les victimes attestées ou potentielles de la traite, les victimes attestées ou potentielles d'actes de torture, les réfugiés, les mineurs d'âge non accompagnés, les femmes, les personnes âgées et celles présentant de graves problèmes de santé? Quelles sont les limites à la capacité des Etats de renvoyer dans leur pays les personnes relevant, entre autres, de ces catégories vulnérables? Si l'on considère que ces personnes peuvent être rapatriées, comment adapter les procédures de retour et de réintégration pour tenir compte de leurs besoins spéciaux? Quels types de services spéciaux et d'assistance faut-il prévoir lorsque ces personnes ont regagné leur pays?

## Vers une approche concertée de la migration de retour

Il est essentiel de s'assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées aux niveaux national, régional et international, selon les besoins, si l'on veut parvenir à une compréhension plus large et plus complète de la problématique du retour et mettre en œuvre des politiques efficaces à cet effet. Les activités qui atteindront le plus haut niveau de réussite dans ce domaine seront celles qui s'adresseront au plus grand nombre, en prenant en compte les besoins et les préoccupations des pays d'origine, de transit et de destination, mais aussi ceux des migrants eux-mêmes. Quels sont les rôles et les contributions possibles de ces parties prenantes clés dans la gestion de la migration de retour? Et quels sont ceux des autres intervenants non étatiques? Quelles formes de partenariats devraient-elles être nouées entre ces différentes parties prenantes pour rendre possible l'élaboration de politiques et de pratiques efficaces en matière de retour (par exemple une coopération bilatérale entre gouvernements, un engagement actif des communautés locales, des diasporas et de la société civile)? Au niveau national, quelle coordination interministérielle s'impose-t-elle, et comment s'y prendre pour que cette coordination s'opère dans les meilleures conditions?

### *Coopération inter-étatique*

Les pays d'origine, de transit et de destination ne sont pas concernés de la même manière par la problématique du retour, et ils ont en conséquence des perspectives et des priorités différentes. Par exemple, pour la plupart des pays de destination et de transit, le problème fondamental est l'intégrité de leur système national de gestion des migrations, et notamment l'institution de l'asile et les formes légales de migration. Pour bon nombre de pays d'origine et de transit, les afflux importants de migrants qui rentrent dans leur pays peuvent poser un problème particulier en termes de capacité d'absorption, eut égard aux possibilités de réintégration et à la stabilité socio-économique. Par ailleurs, si les pays d'origine peuvent tirer



avantage du retour des nationaux qualifiés et de ceux ayant acquis de nouvelles compétences à l'étranger, il se peut, en contrepartie, qu'ils enregistrent une baisse des rapatriements de fonds. Ce ne sont là que quelques-uns des problèmes auxquels pourraient avoir à faire face les pays d'origine, de transit et de destination.

Les mécanismes de consultations informelles tels que le *Dialogue 5+5 sur la migration en Méditerranée occidentale*, une initiative de *Cluster* entre les pays de la Transcaucasie et plusieurs pays d'Europe occidentale, la Conférence régionale sur la migration dans les Amériques (CRM ou Processus de Puebla), le *Dialogue sur la migration pour l'Afrique australe* (MIDSA) et le *Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des personnes et la criminalité transnationale qui s'y rapporte*, ont démontré leur utilité dans la détermination des intérêts communs des pays de transit, d'origine et de destination sur le plan de la migration de retour, et ont dans certains cas débouché sur des actions communes visant à servir ces intérêts communs.

Faire en sorte que les pays d'origine et de transit prennent part aux décisions sur le moment, le lieu et la manière de procéder à des retours peut faciliter le processus et la durabilité du retour et de la réintégration. Par exemple, comment des accords de réadmission bilatéraux ou régionaux peuvent-ils faciliter des retours sûrs, ordonnés, dignes et durables? Quelles sortes de coopération entre pays d'origine, de transit et de destination peuvent aider à surmonter ce qui constitue peut-être les obstacles les plus sérieux au retour: la difficulté d'établir l'identité et d'obtenir des documents de voyage? Comment les gouvernements peuvent-ils coopérer à un renforcement de capacités et fournir une assistance technique? Par exemple, comment les gouvernements des pays d'où s'effectuent les retours peuvent-ils aider à renforcer les capacités des pays d'origine et de transit appelés à accueillir les rapatriés, surtout lorsqu'ils affluent en grand nombre? Comment les pays de transit peuvent-ils être aidés dans leurs efforts de rapatriement de migrants dans les pays d'origine? Quels autres types de soutien seraient-ils souhaitable, par exemple en termes d'aide aux niveaux de l'enseignement, de la santé, de l'infrastructure, ou encore de mise à disposition de visas pour les nationaux du pays d'origine?

## *Les partenariats avec d'autres parties prenantes et entre ces dernières*

D'autres parties prenantes telles que la société civile, et en particulier les ONG, les organisations internationales et d'autres institutions comme le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ont un rôle important à jouer en ce qui concerne les politiques et les pratiques de retour. Par exemple, dans des domaines tels que les services conseils en matière de retour et la diffusion d'informations, les ONG et les organisations intergouvernementales peuvent se révéler très efficaces compte tenu des relations de confiance qu'elles entretiennent fréquemment avec les candidats au retour. L'OIM coopère avec un certain nombre de pays d'origine, de transit et de destination pour faciliter les retours volontaires assistés de migrants ayant besoin d'aide en vue de leur retour et pour renforcer les capacités des Etats en la matière, en collaboration avec un réseau de partenaires, parmi lesquels des ONG et d'autres organisations intergouvernementales. Par ailleurs, le fait d'associer des organisations internationales comme l'OIM et le HCR dans des situations où l'on voit se mêler migrants et réfugiés peut contribuer à ce que les besoins spéciaux des personnes vulnérables et de celles qui ont besoin d'une protection internationale en tant que réfugiés soient pris en compte comme il convient.

Plus généralement, les organisations non gouvernementales peuvent aider à faire entendre la voix des migrants au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de gestion de la migration de retour. Les migrants ont leur propre point de vue sur les retours – lequel est d'ailleurs variable selon qu'il s'agit de retours spontanés ou assistés, volontaires ou forcés, entre autres – mais de manière générale, ils s'accordent sur le fait que la sécurité, le bon ordre et la dignité des retours constituent une priorité. Comment veiller au mieux à ce que les migrants participent activement à la planification et à la gestion de leur retour et de leur réinsertion?

Quel rôle les autres parties prenantes jouent-elles et peuvent-elles jouer? Par exemple, quel serait le niveau de participation souhaitable et approprié des intervenants du secteur privé, tels que les compagnies aériennes et les employeurs, et jusqu'à quel point pourraient-ils être amenés à rendre compte?

## **Comment les choses se présentent pour l'avenir**

Si la question des retours figure dans les ordres du jour internationaux depuis quelque temps déjà, les aspects divers et complexes de la migration de retour commencent seulement à susciter une attention un peu plus marquée. La perception qu'en a la communauté internationale est également en train d'évoluer, en partie du fait de la diminution du nombre des demandeurs d'asile depuis quelques années et de l'intérêt croissant que suscite la migration temporaire de main-d'œuvre, avec le volet indissociable du retour. Cet atelier offrira l'occasion d'un échange de vues sur les politiques et les pratiques efficaces offrant la plus grande convergence d'intérêts pour les pays d'origine comme de transit et de destination, de même que pour les migrants eux-mêmes. A condition de pouvoir s'appuyer sur de meilleurs instruments politiques et sur une coopération renforcée entre toutes les parties prenantes, la communauté internationale sera mieux placée pour relever les défis que pose aujourd'hui la migration de retour et veiller à ce que les retours s'effectuent en sécurité, en bon ordre, dans la dignité et de façon durable.

# Série Dialogue international sur la migration

1. 82e session du Conseil; 27-29 novembre 2001 (français, espagnol, anglais), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (anglais), 2002
3. Le droit international et la migration : tour d'horizon (français, espagnol, anglais), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (anglais), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (anglais), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (anglais), 2005
7. Gestion du Mouvement des Personnes : Enseignements Utiles pour le Mode 4 de l'AGCS (français, espagnol, anglais), 2005
8. Intégration du Phénomène Migratoire dans les Objectifs Stratégiques de Développement (français, espagnol, anglais), 2005
9. Migrations et ressources humaines au service de la santé De la prise de conscience à l'action (français, espagnol, anglais), 2006
10. Séminaire d'experts : sur la migration et l'environnement (français, espagnol, anglais), 2008
11. Migrants et sociétés d'accueil : des partenariats prometteurs (français, espagnol, anglais), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (anglais), 2010
13. La libre circulation des personnes dans les processus d'intégration régionale (français, espagnol, anglais)
14. Gestion de la migration de retour (français, espagnol, anglais), 2010

Les titres de cette série sont disponibles auprès de :

Organisation internationale pour les migrations  
Recherche et publications  
17 route des Morillons, 1211 Genève 19  
Suisse  
Tél : +41.22.717 91 11; Fax : +41.22.798 61 50  
E-mail : publications@iom.int  
Internet : <http://www.iom.int>

No. 14

DIÁLOGO  
INTERNACIONAL  
SOBRE LA MIGRACIÓN

GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN  
DE RETORNO



---

OIM Organización Internacional para las Migraciones

**mpr**

IOM - Migration Policy and Research

---

Este libro es una publicación del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El PPIM tiene por finalidad contribuir a fomentar la comprensión de la migración y consolidar la capacidad de los gobiernos de encauzar la migración de manera efectiva y cooperativa.

Las opiniones expresadas en los capítulos de este libro por los autores citados son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIM.

Editor: Organización Internacional para las Migraciones  
Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones  
17, route des Morillons  
1211 Ginebra 19  
Suiza  
Tel: + 41 22 717 91 11  
Fax: + 41 22 798 61 50  
Correo electrónico: [hq@iom.int](mailto:hq@iom.int)  
Internet: <http://www.iom.int>

ISSN 1726-4049

© 2010 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado – electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc. – sin el permiso previo por escrito del editor.

*El objetivo primordial de la OIM es facilitar la gestión ordenada y humana de la migración internacional... Con miras a ese objetivo y actuando a pedido de los Estados Miembros o en acuerdo con los mismos, la OIM se centrará en las siguientes actividades:...*

*7. Promover, facilitar y apoyar los debates y diálogos regionales y mundiales sobre migración, inclusive a través del Diálogo Internacional sobre la Migración, a fin de fomentar la comprensión sobre las oportunidades y retos que trae consigo la migración así como la identificación y el desarrollo de políticas efectivas para encarar dichos retos, y de determinar los enfoques exhaustivos y medidas que promuevan la cooperación internacional... (Estrategia de la OIM, adoptada por el Consejo de la OIM en 2007)*

La OIM inició su Diálogo Internacional sobre la Migración con ocasión del 50° aniversario del Consejo de la OIM en 2001. El Diálogo Internacional sobre la Migración funciona por conducto del Consejo de la OIM y de diálogos regionales y realiza actividades de cooperación y asociación con los gobiernos, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores en el ámbito de la migración

El propósito del Diálogo Internacional sobre la Migración, de conformidad con el mandato emanado de la Constitución de la OIM, es poner a disposición de los Estados Miembros y los Observadores un foro para identificar y examinar las principales cuestiones y retos en el ámbito de la migración internacional, contribuir a una mejor comprensión de la migración y consolidar mecanismos de cooperación entre los gobiernos y con otros interlocutores clave para encarar las cuestiones migratorias de manera amplia y eficaz. El objetivo ulterior de esta iniciativa es mejorar la capacidad de los gobiernos para asegurar la gestión ordenada de la migración, promover sus aspectos positivos y reducir la migración irregular. Otros ámbitos normativos, como el trabajo, el desarrollo, el medio ambiente, el comercio y la salud adquieren cada vez mayor pertinencia en la gestión de la migración y, en consecuencia, el tema de la migración empieza figurar en los órdenes del día internacionales de otros foros sectoriales. El Diálogo Internacional sobre la Migración promueve

la exploración de los vínculos entre la migración internacional y esos otros sectores.

Los Miembros de la OIM seleccionan un tema anual para la orientación del Diálogo Internacional sobre la Migración y seleccionan también los temas de los talleres que se celebran en el marco de dicho Diálogo. Todos los años el Diálogo Internacional sobre la Migración y sus actividades conexas aprovechan las ideas y perspectivas surgidas en anteriores sesiones. El diálogo abierto, inclusivo y constructivo que se ha desarrollado, con el apoyo de actividades de investigación y análisis de políticas con fines concretos, ha promovido efectivamente una mejor comprensión de las cuestiones de la migración contemporánea. También ha facilitado la identificación de las prácticas y enfoques eficaces mediante el intercambio de experiencias prácticas, perspectivas y prioridades. Otro elemento importante es que el Diálogo Internacional sobre la Migración ha contribuido a establecer un entorno de mayor apertura para el debate de las políticas migratorias y ha servido para crear confianza entre los diversos interlocutores en el proceso de la migración.

La Serie del Diálogo Internacional sobre la Migración (o Libro Rojo) tiene por objeto abarcar y examinar los resultados de los eventos y las investigaciones llevadas a cabo en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración. La preparación y coordinación del Libro Rojo se efectúa en el marco del Diálogo Internacional sobre la Migración, promovido por el Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM.

---

La presente publicación incluye el material del taller sobre “Gestión de la migración de retorno”, celebrado los días 21 y 22 de abril de 2008, en Ginebra (Suiza).

La OIM desea dar las gracias a los Gobiernos de Australia e Italia, que propiciaron este evento.



Esta obra fue preparada bajo la supervisión general de Michele Klein Solomon, Directora del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones, y Philippe Boncour, Jefe de la División Diálogo Internacional sobre la Migración, del Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones.

Como introducción se ofrece un resumen de las lecciones aprendidas y los enfoques eficaces para los formuladores de políticas sobre el tema de la migración, para el que se tomaron como referencia dos talleres enmarcados en el Diálogo Internacional sobre la Migración, cuya temática general para 2008 es la “Migración de retorno: retos y oportunidades”. En la Parte I se incluye el informe del taller “Gestión de la migración de retorno”, que se basa en las presentaciones y deliberaciones. Merecen un agradecimiento especial por la elaboración de la Parte I Patrice Quesada y Sarah Költzow, autores principales, así como Cheryl Andrada y Daniella Polar. En la Parte II se incluyen el orden del día y el documento de trabajo.

Para más información sobre el taller y la sesión del Diálogo Internacional sobre la Migración celebrada en el Consejo de la OIM consulte: [www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm).



# ÍNDICE

<b>RESUMEN: LECCIONES APRENDIDAS Y ENFOQUES EFICACES PARA LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS</b>	191
<b>PARTE I: INFORME DEL TALLER</b>	197
SIGLAS Y ABREVIATURAS	199
INTRODUCCIÓN	201
EL TALLER	203
SINOPSIS Y CONCLUSIONES CLAVE	205
MODALIDADES Y CONTEXTOS DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO	209
A cada país una perspectiva	209
Categorías de migración de retorno	210
El retorno voluntario como factor preliminar de una reintegración sostenible	212
La interacción entre retorno forzado y retorno voluntario	213
PUNTOS ESENCIALES DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO	215
Respetar los derechos de los migrantes y los derechos de los Estados	215

Velar por la sostenibilidad de la migración de retorno	216
LA GESTIÓN DEL RETORNO COMO PARTE DEL CONJUNTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL	219
Impulsar la migración legal para que el retorno sea una opción legítima	220
Facilitar información sobre las opciones de migración y de retorno	225
Reintegración de los migrantes que retornan	229
ALIANZAS RESPONSABLES PARA LA ACCIÓN POLÍTICA	237
Congregar a los asociados	237
Cooperar para gestionar un retorno sostenible, coherente y digno	239
Crear capacidad para gestionar la migración de retorno	244
CONCLUSIÓN	249
<b>PARTE II: ORDEN DEL DÍA Y DOCUMENTO DE TRABAJO</b>	251
ORDEN DEL DÍA	253
DOCUMENTO DE TRABAJO	259

# **GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO**



# **RESUMEN: LECCIONES APRENDIDAS Y ENFOQUES EFICACES PARA LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS**

En 2008, los Estados Miembros decidieron que el tema principal del Diálogo Internacional sobre la Migración sería: **“Migración de retorno: Retos y Oportunidades”**. Durante ese año, también se convocaron dos talleres intermedios, cuyos temas se establecieron conforme a la preferencia manifiesta de los Estados Miembros: **“Gestión de la migración de retorno”** (21 y 22 de abril de 2008) y **“Alentar la función de la migración de retorno para fomentar el desarrollo”** (7 y 8 de julio de 2008). Por otra parte, en el marco del Diálogo propiamente dicho, durante la Nonagésima sexta Reunión del Consejo, se celebró una mesa redonda de expertos sobre **“Migración de Retorno”**<sup>1</sup>. A continuación se presenta un resumen de las **enseñanzas extraídas y perspectivas efectivas en materia migratoria** que emanaron de las deliberaciones en el marco del Diálogo antedicho<sup>2</sup>.

- **La migración de retorno no es un fenómeno secundario ni subordinado, sino más bien un componente integral y fundamental de la migración internacional** que concierne a

---

<sup>1</sup> Los materiales relativos a los talleres intermedios del Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008 y a la Nonagésima sexta Reunión del Consejo pueden consultarse en el sitio Web de la OIM ([www.iom.int/idm](http://www.iom.int/idm)).

<sup>2</sup> En las Consultas informales relativas al Diálogo Internacional sobre la Migración, celebradas el 26 de febrero de 2009, se informó por primera vez sobre los principios clave en materia de migración de retorno. Los enunciados siguientes son un extracto del documento IC/2009/1.

prácticamente todos los países, aunque en distintos grados. La migración no siempre culmina con el retorno y cuando éste ocurre bien puede no ser de carácter permanente. Por otra parte, los gobiernos y los propios migrantes no siempre saben cuándo habrá retorno o si lo habrá. Ello no obstante, al ser la migración de retorno un fenómeno que puede repercutir negativamente en los países de origen, tránsito y destino, así como en los migrantes y sus familiares, cabe concederle la debida atención, incluyendo los distintos enfoques de quienes se encargan de regular las políticas.

- La mayoría de los retornos son “espontáneos”, es decir que los migrantes retornan voluntariamente sin que intervengan países u otros interlocutores nacionales o internacionales. Ahora bien, hay muchas oportunidades para que los gobiernos y otros asociados **encaucen y faciliten ese proceso a fin de permitir que los migrantes y las sociedades planifiquen adecuadamente el retorno y sus repercusiones**. Por consiguiente, en la gestión migratoria es preciso considerar la posibilidad del retorno en todas las etapas del proceso migratorio.
- Es igualmente fundamental que, **desde una perspectiva política global y exhaustiva de cara a la migración**, los países de origen y de destino, **incluyan la migración de retorno**. También cabe equilibrar el retorno con los demás componentes de las políticas migratorias, a saber, la disponibilidad de vías legales de migración laboral para satisfacer la demanda del mercado laboral. Una política de retorno efectiva, justa y transparente garantiza la integridad de los sistemas nacionales de inmigración y de asilo.
- **Los derechos humanos de los migrantes son un componente fundamental que cabe salvaguardar en el diseño e implementación de políticas y programas de migración y de retorno**. Si bien cada Estado tiene la prerrogativa soberana de reglamentar en su territorio la entrada, permanencia y salida de extranjeros, el ejercicio de esta prerrogativa debe ser consecuente con las normas de derechos humanos. El respeto efectivo de los derechos humanos y la protección de los mismos implica, asimismo, tener en cuenta las necesidades,



vulnerabilidades y preocupaciones específicas de carácter familiar y en materia de género de quienes retornan. Las políticas de migración y de retorno transparentes, justas y previsibles también deben servir para concienciar a los migrantes sobre sus derechos y responsabilidades y velar por que tengan acceso a los mecanismos de recurso pertinentes.

- **El retorno voluntario es preferible al retorno forzoso** puesto que posibilita una mayor convergencia de intereses entre los interlocutores concernidos. Las políticas de retorno voluntario asistido y de reintegración tienen en cuenta la decisión del migrante y evitan el estigma jurídico y social asociado con el retorno forzoso. Además, evalúan la capacidad de reintegración en el país de origen, prestan asistencia a los migrantes en el país de origen para que empiecen con buen pie, y alientan a quienes retornan a contribuir decididamente en el país de origen.
- **El retorno voluntario asistido y la reintegración han demostrado ser una estrategia eficaz para organizar el regreso** puesto que se presta asistencia a los migrantes desde el momento que salen del país de destino y a lo largo de su reintegración en el país de origen, permitiendo así que las personas reciban asesoramiento en materia de sus derechos, responsabilidades y opciones para que puedan tomar una decisión informada y beneficiarse del apoyo financiero y logístico de uno de los países concernidos o de otro interlocutor nacional o internacional. Dichos programas también pueden ser útiles en caso que el migrante decida retornar (incluso si no está obligado a hacerlo) pero no disponga de los recursos con ese fin. Cuando fenece la autorización de permanencia o ésta no fue autorizada, el acceso de los migrantes a este tipo de programas puede constituir una alternativa más humana que el retorno forzoso.
- **Otra importante consideración es la coherencia política entre las distintas esferas de formulación de políticas.** La migración de retorno es multifacética, abarca esferas de: relaciones internacionales (por ejemplo, a través de los vínculos oficiales e informales existentes entre países, los flujos de retorno, y los acuerdos bilaterales conexos);

el desarrollo económico y social (a través de inversiones, la creación de empresas o la transferencia de los recursos adquiridos); y la cultura (por ejemplo, a través del sentimiento de pertenencia al país de origen que tienen los migrantes). Los vínculos inextricables de la migración de retorno con diversas esferas políticas dejan entrever la necesidad de fomentar la coherencia entre los distintos ministerios de un mismo Gobierno, cuya labor puede incidir en las repercusiones de la migración de retorno o sufrir las mismas.

- **También es pertinente promover la coherencia política en las distintas instancias de formulación de políticas (locales, nacionales, regionales e internacionales).** Por ejemplo, las políticas nacionales y los mecanismos regionales relativos a la migración y el retorno tienen que ser compatibles. Asimismo, es preciso que las políticas nacionales y regionales sean consecuentes con las normas internacionales de derechos humanos. Es más, las políticas de retorno, tanto en el país de origen como de destino, deben ser objeto de una perspectiva conjunta, complementaria y mutua.
- Uno de los aspectos de la migración de retorno es su potencial de fomentar el desarrollo del país de origen. **Con ese fin, cabe establecer un entorno que propicie el retorno y la reintegración y brindar, a quienes retornan, la posibilidad de contribuir al desarrollo.** La transferencia de conocimientos, saber y tecnología; la inversión y el espíritu empresarial; las redes sociales, profesionales y científicas; así como el desarrollo de recursos humanos conjuntos, son algunos ejemplos de cómo los migrantes que retornan promueven el desarrollo del país de origen. Cabe destacar que si bien los retornos pueden comprender valiosas contribuciones de carácter financiero u otro, éstos no pueden ni deben ser considerados como un sustituto de las políticas de desarrollo o de la ayuda extranjera porque, desde ya, los bienes de quienes retornan son privados y deben ser respetados en todo momento. Es más, es fundamental determinar si el migrante ha retornado porque así lo ha decidido o porque se le ha obligado a hacerlo; en otras palabras, cabe evaluar las repercusiones que el retorno tendrá en el desarrollo. Habida cuenta que suele haber una

discrepancia entre las características socioeconómicas de los migrantes y las condiciones reinantes en los países de origen a los que retornan, las políticas de retorno y reintegración son más efectivas cuando auspician respuestas matizadas en circunstancias determinadas.

- **La capacidad es un requisito previo para desarrollar y llevar a la práctica políticas de retorno, efectivas y humanas, que alienten al máximo su potencial, incluido su potencial de desarrollo, y reduzcan al mínimo las eventuales repercusiones negativas.** Los países de origen, tránsito o destino bien pueden carecer de capacidad financiera, institucional u operativa así como de recursos humanos para encarar las diversas facetas de la migración de retorno. Por otra parte, habida cuenta que son necesarios datos fidedignos y comparables para apoyar una formulación efectiva de políticas, es primordial que los países cuenten con la capacidad de acopiar, analizar y aplicar datos. La capacidad y planificación son particularmente importantes a fin de reducir las tensiones que el retorno, especialmente en gran escala, pueden ejercer en la capacidad de un país de reintegrar económica y socialmente a quienes regresan. El fortalecimiento institucional puede realizarse a través de asociaciones efectivas que impliquen y emanen de experiencias y recursos provenientes de todos los sectores, países y organizaciones internacionales, así como del sector privado y las ONG.
- **Las asociaciones equilibradas entre países de origen y de destino son un principio fundamental subyacente en toda política migratoria de retorno efectiva, justa y transparente.** Un diálogo bilateral, regional e internacional hará que los países de origen, tránsito y destino consoliden asociaciones y trabajen conjuntamente en el diseño y puesta en práctica de políticas migratorias de retorno efectivas y coherentes. Además, los países pueden beneficiarse de asociaciones con interlocutores múltiples, incluidos migrantes, organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado.



**PARTE I:  
INFORME DEL TALLER**



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CA4	Acuerdo Centroamérica Cuatro
COMMIT	Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra la Trata de Personas
ICMC	Comisión Católica Internacional de Migración
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	pequeñas y medianas empresas
REAG	Programa de Reintegración y Emigración de Solicitantes de Asilo desde Alemania
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
ZIRF	Zentralstelle für Informationsvermittlung zur Rückkehrförderung (Centro de información para apoyo al retorno)





# INTRODUCCIÓN

Habida cuenta de los avances en materia de comunicación y transporte, en la actualidad todos los países del mundo afrontan los retos y posibilidades que plantean las corrientes migratorias, que pueden presentarse en tres formas: emigración de los nacionales, llegada de ciudadanos extranjeros y tránsito de extranjeros por el territorio del país. Cada vez es más frecuente que se produzcan simultáneamente las tres corrientes en un mismo país, de manera que éste ejerce de país de origen, de tránsito y de destino al mismo tiempo.

Como sucede con la decisión de abandonar el propio país, la decisión de regresar por lo general es personal y depende de diversos factores económicos, políticos, sociales y de otro tipo. La migración se está volviendo cada vez más compleja y diversa, y su carácter varía, pues puede ser de corta duración, permanente, circular o de características múltiples. Lo mismo ocurre con la migración de retorno, que puede ser permanente o temporal, circular, real o virtual, voluntaria o forzada, así como espontánea o asistida. En consecuencia, cada una de sus modalidades exige estrategias diferentes para que se maneje de manera eficaz, humana y justa, y que el retorno sea una experiencia sostenible, segura y digna, y en lo posible provechosa para todos los actores.

Generalmente, se reconoce que el retorno constituye una forma de migración compleja y dinámica que plantea retos, que guarda relación con todas las etapas de la migración, y que su planificación en ocasiones comienza incluso antes de la entrada al país de destino. Sin embargo, cada país percibe el retorno según sus parámetros y su propia historia y experiencias en materia de migración. El retorno puede marcar el final de un arreglo laboral

oficial y, por lo tanto, forma parte de dicho proceso; en otros casos, puede tratarse de la conclusión de una estancia irregular en otro país en el marco del cual el gobierno interesado ejerce su derecho soberano a decidir quién está autorizado a permanecer en su territorio, por cuánto tiempo y por qué razón.

Si bien la migración de retorno está presente en la agenda internacional desde hace tiempo, el hecho de que sus diversos y multifacéticos aspectos estén captando mayor atención es muy reciente. La idea que tiene la comunidad internacional sobre esta cuestión está cambiando, en parte debido a una reducción del número de solicitantes de asilo en los últimos años y a un creciente interés por la migración laboral temporal, de la cual el retorno es un elemento inherente. Los debates actuales han dado lugar a un amplio consenso en cuanto a que debe prestarse especial atención a los grupos vulnerables, como las víctimas de la trata, los menores no acompañados, las personas de edad u otras personas particularmente vulnerables.

Además, se extiende cada vez más la idea de que la migración de retorno incide en esferas de política conexas, como el desarrollo y el comercio, que por su parte la condicionan. Sea de carácter temporal o de carácter permanente, el retorno de migrantes, como el de quienes han adquirido calificaciones en el extranjero, puede efectuar una importante contribución al desarrollo de los países de origen. De hecho, es una de las modalidades de migración más interrelacionadas con otros temas, y guarda estrechísima relación con la salud, la seguridad, las relaciones internacionales, los derechos humanos y otras cuestiones.

## EL TALLER

La decisión de dedicar un taller al tema de la gestión de la migración de retorno afirma el reconocimiento cada vez mayor de los Estados Miembros de la OIM de la necesidad de abordar los problemas y el potencial inherentes a este aspecto decisivo del ciclo de la migración. El taller intitulado “Gestión de la migración de retorno”, celebrado los días 21 y 22 de abril d 2008 en Ginebra (Suiza), fue uno de los dos talleres enmarcados en el Diálogo Internacional sobre la Migración, cuyo tema general elegido por los Miembros para 2008 era la “Migración de retorno: Retos y oportunidades”. De conformidad con el mandato constitucional de la OIM, este taller ofreció a los gobiernos, organizaciones internacionales y demás interlocutores un foro de discusión e intercambio de experiencias, en el que se atribuyó particular atención a la importante función de los actores no estatales tanto del país de destino como del país de origen de los migrantes que retornan.

El taller contó con la presencia de más de 200 participantes, entre los que había representantes de 67 gobiernos, nueve organizaciones internacionales y 12 organizaciones no gubernamentales (ONG). Oradores de diferentes partes del mundo, países de origen y de destino por igual, expusieron sus ideas y prioridades en relación con la migración de retorno y compartieron sus experiencias regionales e internacionales con los Miembros. Las fructíferas discusiones entre los participantes ofrecieron una valiosa oportunidad para que los Estados Miembros examinaran y debatieran medios a los cuales recurrir para gestionar la migración de retorno de manera segura, ordenada, digna y sostenible.

Los objetivos del taller fueron los siguientes:

- Llenar los vacíos de información existentes y poner de manifiesto que el retorno es un elemento vital del marco integral de gestión de la migración.
- Analizar las múltiples formas de retorno (permanente/temporal, real/virtual, voluntario/forzoso, y espontáneo/asistido) y sus respectivas consecuencias para la gestión de la migración.
- Analizar la interacción entre la etapa de retorno y las demás etapas del proceso migratorio (entrada regular e irregular, tránsito, permanencia y reintegración).
- Poner de manifiesto la interdependencia y la necesidad de coherencia entre el retorno y otras esferas de política, como el desarrollo, el comercio, los derechos humanos, la salud y la seguridad.
- Seleccionar políticas y prácticas que propiciarían una mayor convergencia de intereses entre todos los interlocutores, incluidos los gobiernos y quienes retornan.
- Subrayar la necesidad de forjar alianzas entre múltiples interesados entre todos los interlocutores para aumentar las posibilidades de un retorno sostenible, seguro, digno y ordenado.

El presente informe se basa en las ponencias y debates celebrados en los dos días que duró el taller. Se estructura en torno a los principales temas abordados por los delegados, en particular la necesidad de reducir la migración irregular y abrir canales adecuados para la migración legal, salvaguardar los derechos de los grupos vulnerables, y crear alianzas de cooperación para generar condiciones propicias para una reintegración sostenible.

## **SINOPSIS Y CONCLUSIONES CLAVE**

Se organizaron cuatro mesas redondas donde los delegados trataron los diferentes aspectos de la migración de retorno e intercambiaron experiencias en la materia desde la perspectiva de las políticas y los programas. Se examinaron las normas jurídicas internacionales pertinentes y las consideraciones políticas que podrían proyectarse en la formulación de estrategias exhaustivas de retorno. En los estudios de casos se puso de relieve la interacción entre el retorno y otras etapas del proceso migratorio, y la relación entre la migración y las esferas de política conexas. A modo de ejemplo de las diferentes formas y facetas del retorno, una de las mesas redondas centró el debate en la migración de retorno tras la denegación de entrada a un país o al no autorizarse la prolongación de la permanencia en un país. Los delegados subrayaron la necesidad de crear alianzas innovadoras entre todos los niveles de gobierno de los países de tránsito, de destino y de origen, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los propios migrantes. Se hizo hincapié en que debía procurarse encontrar un criterio multidisciplinario en aras de la sostenibilidad y la eficacia de una política migratoria exhaustiva.

- Tanto los delegados de los Estados Miembros de los países de origen como de los de destino opinaron que la migración de retorno no era un fenómeno secundario o colateral, sino más bien un componente integral y decisivo de la migración internacional, que atañe a casi todos los Estados, aunque a distintos niveles.
- Los países de destino y de tránsito sienten la repercusión de la migración de retorno en sus sistemas migratorios nacionales

y reconocen que este fenómeno es esencial para la integridad de su sistema de asilo. Los países de origen pueden ver comprometida su capacidad de “absorción” en términos de reintegración y de estabilización socioeconómica.

- Los participantes indicaron su preferencia por el retorno voluntario por encima del retorno forzoso, pues el primero ofrece la mayor convergencia de intereses entre los interlocutores (migrantes, países de origen y países de destino). Varios delegados subrayaron la necesidad de contar con políticas eficaces sobre migración de retorno para el buen funcionamiento del conjunto del sistema migratorio, que también puede contemplar el recurso al retorno forzoso.
- Hubo un amplio consenso sobre la importancia de respetar los derechos humanos de los migrantes cuando se formularan programas y políticas de migración de retorno. De manera análoga, se destacó la importancia de seleccionar las mejores modalidades para que en todas las etapas del proceso migratorio y de retorno los migrantes recibieran protección y asistencia, y se atendiera de manera especial a las necesidades de los grupos vulnerables.
- Las políticas de retorno de los países de destino y de origen han de ser complementarias y respaldarse entre sí. El diálogo regional e internacional puede servir a los países de origen, de destino y de tránsito a la hora de concebir políticas congruentes.
- Las alianzas y la cooperación entre múltiples interlocutores en los distintos planos (local, nacional, interestatal, regional, internacional, multidisciplinario y entre múltiples interlocutores) son imprescindibles para una gestión eficaz y sostenible de la migración de retorno en un marco integral de la gestión exhaustiva de la migración.
  - Los participantes pusieron de relieve la necesidad de emprender actividades de cooperación al considerar las diversas etapas del proceso migratorio. En las fases de entrada, tránsito, permanencia y retorno, los países de

origen, de tránsito y de destino deberían trabajar juntos para proteger a todos los migrantes contra la explotación y el maltrato. Al producirse el retorno, los esfuerzos conjuntos entre el país de origen y el de destino pueden propiciar condiciones para lograr una reintegración sostenible.

- Con el de facilitar estos diálogos y alianzas, es obvio que se ha de contar con datos precisos y comparables para lograr coherencia entre las políticas, ayudar a formular programas conjuntos de retorno e idear acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación.

La participación de todas las partes interesadas, entre las que se cuentan los gobiernos, las organizaciones internacionales y nacionales, las ONG, las organizaciones de base comunitaria y los grupos de la sociedad civil facilitará la difusión de información sobre los canales migratorios legales disponibles y la toma de conciencia sobre las potenciales consecuencias de la migración irregular, y sobre los problemas y las ventajas que entraña la opción de retornar.





# MODALIDADES Y CONTEXTOS DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO

## **A cada país una perspectiva**

La perspectiva para enfocar la cuestión de la migración de retorno varía de un país a otro en función de su perfil histórico en materia migratoria, sus prioridades nacionales y su legislación sobre la movilidad de las personas, así como de su propio contexto socioeconómico. Los países de destino y de tránsito tienen un interés general en gestionar el retorno de manera ordenada, preservando la integridad de sus sistemas de gestión de la migración, en los que se enmarcan los regímenes de migración legal y los sistemas de asilo para proteger a los refugiados.

Para muchos países de origen y de tránsito, un gran número de retornos puede plantear problemas concretos a su capacidad para “absorberlos” en términos de reintegración y estabilidad socioeconómica. Así pues, a estos países les interesa crear capacidad de absorción para abordar este problema y hacer de la migración de retorno un factor propicio para el desarrollo.

En nuestro mundo interconectado, en el que algunos países que históricamente se caracterizaban por la emigración ahora se han convertido en receptores de migrantes, estos intereses suelen mezclarse y superponerse. Los países que envían y reciben migrantes están operando en un entorno complejo, donde abundan retos y posibilidades. Ello se ha de contemplar al formular planteamientos de política encaminados a cosechar

los frutos de la migración de retorno, al tiempo que se mitigan las potenciales desventajas.

Sólo mediante el diálogo y la cooperación entre los Estados se puede lograr el respeto y la inclusión de la diversidad de intereses que supone una política de retorno eficaz. El trabajo conjunto en un marco más amplio de gestión de la migración redundará en beneficio de los migrantes como personas, y de los países de origen, de tránsito y de destino.

### **Categorías de migración de retorno**

Habida cuenta de la ausencia de una definición universal del término “migración de retorno”, este fenómeno puede clasificarse en función de las diversas formas que adopta y los diferentes contextos en que tiene lugar. Entre las categorías usuales cabe señalar la distinción entre retorno temporal y retorno permanente, según la duración de la estadía en el país de origen. También se diferencia entre retorno real y retorno virtual. En este último caso, el migrante participa desde el extranjero en actividades que se desarrollan en su país de origen, por ejemplo, el retorno virtual de quien imparte un curso en línea por videoconferencia.

Angola sugirió una clasificación diferente, y agregó otras categorías a las de retorno temporal y retorno permanente: el retorno sucesivo y el retorno transnacional. Esta clasificación refleja la situación de los migrantes que retornan y vuelven a emigrar (retorno sucesivo) y la de quienes eligen vivir y participar tanto en la sociedad de origen como en la del país de acogida (retorno transnacional).

#### *Retorno forzado*

Pese a la variada gama de ideas acerca de las posibles clasificaciones de la migración de retorno, se coincidió en que puede establecerse una importante distinción entre retorno voluntario y retorno forzado.

Por retorno forzoso se entiende el regreso obligatorio de una persona al país de origen, de tránsito o a un tercer país, de conformidad con un acto administrativo o judicial<sup>1</sup>. Entre las circunstancias que dan lugar al retorno forzoso cabe citar los siguientes casos:

- migrantes a quienes se niega la entrada al país de destino, o migrantes a quienes no se autoriza a permanecer por más tiempo en un país,
- solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido denegada, y que no aceptan retornar de forma voluntaria, ni siquiera mediante programas para el retorno voluntario asistido.

### *Retorno voluntario*

Se entiende por retorno voluntario el regreso de una persona al país de origen, de tránsito o a un tercer país, atendiendo a la decisión libre y bien reflexionada del interesado y sin que medien medidas coercitivas. El retorno voluntario podría subdividirse en varias categorías. A continuación se exponen las cuatro más comunes debatidas en el taller:

- En la mayoría de los casos se trata de *un retorno espontáneo* según el cual el interesado emprende y concreta el regreso sin que intervenga ningún Estado ni otros actores nacionales o internacionales. Entre otros motivos, el retorno puede responder a estrictos motivos personales, como una oportunidad económica o razones de carácter social y/o familiar. Es difícil obtener estadísticas precisas, pues el retorno espontáneo tiene lugar sin ningún tipo de asistencia del gobierno y no suele quedar registrado.
- La segunda categoría corresponde a la del retorno enmarcado en un programa asistido de retorno voluntario, como los programas de la OIM para el retorno voluntario asistido. Los migrantes que aprovechan estos programas pueden o no estar

---

<sup>1</sup> Glosario sobre Migración, OIM, 2004.

autorizados a permanecer en el territorio del país de tránsito o de destino, pero tienen que dar libremente y por escrito su consentimiento expreso. En el marco de estos programas, por lo general los migrantes reciben apoyo financiero y/o logístico así como ayuda para la reintegración, ya del Estado, ya de otros actores nacionales o internacionales.

- La tercera categoría es la del retorno como parte de arreglos de migración laboral y tras la finalización de un trabajo o de un período de estudios en el extranjero.
- La última categoría corresponde a la de los migrantes que tuvieron que abandonar su país de origen por conflictos o crisis, y que retornan una vez superados dichos acontecimientos. Esta categoría de migrantes comprende la repatriación voluntaria de refugiados o de personas desplazadas en el interior de un mismo país.

### **El retorno voluntario como factor preliminar de una reintegración sostenible**

Si bien los delegados pusieron de manifiesto los potenciales beneficios del retorno temporal y del retorno permanente, así como del retorno real y el retorno virtual, según las diferentes circunstancias, todos coincidieron en que preferían el retorno voluntario al retorno forzoso.

Cuando los migrantes retornan de manera voluntaria, ellos mismos pueden planificar y prepararse para el proceso. Esta opción del retorno voluntario ahorra a los migrantes la sensación de no haber logrado prosperar en el país de acogida, una idea errónea que suele ir ligada al retorno forzoso.

Los países de destino prefieren el retorno voluntario al forzoso, pues es más eficaz en función de los costos y menos problemático desde el punto de vista administrativo. Además, evita al país de acogida la fricción con los asociados nacionales e internacionales. Del mismo modo, la primera opción puede propiciar alianzas genuinas entre el país de origen y otras partes en el proceso.

Desde la perspectiva del país de origen, el retorno voluntario sirve para que se preserven los derechos y la dignidad de sus nacionales y se respeten sus opciones individuales. El retorno voluntario también puede contemplar la asistencia para la reintegración, al migrante y/o a su comunidad.

## **La interacción entre retorno forzoso y retorno voluntario**

Varios participantes establecieron una vinculación entre retorno voluntario y retorno forzoso, y coincidieron en que ambos eran herramientas esenciales y legítimas de la gestión de la migración. En cuanto a los casos en que no se permite la entrada o la permanencia en un país, y que el migrante irregular o quien no obtiene el asilo no emprende el retorno voluntario, se consideró preciso que los mecanismos de retorno forzoso fuesen transparentes, justos, expeditivos y humanos a fin de garantizar y preservar la integridad del sistema de asilo y el sistema general de gestión de la migración.

Según algunos delegados, estos mecanismos envían un claro mensaje que desalienta la opción de los canales de migración irregular. La Comisión Católica Internacional de Migración (ICMC por sus siglas en inglés) subrayó que las políticas no tenían por objeto gestionar el retorno de los migrantes irregulares, sino más bien reducir al mínimo la migración irregular. Todas las opiniones coincidieron en la necesidad de adoptar medidas de prevención para conseguir que el retorno forzoso no fuese necesario.

Una vez más, con el retorno voluntario se logra la mayor convergencia de intereses entre los países de destino y de origen, y también de los propios migrantes que desean retornar. Un elemento importante para lograr que la migración de retorno sea sostenible y respetuosa de los derechos humanos de los migrantes es que se tenga en cuenta la decisión del migrante.



# **PUNTOS ESENCIALES DE LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO**

## **Respetar los derechos de los migrantes y los derechos de los Estados**

La ICMC aludió a la prerrogativa soberana de cada Estado a determinar qué extranjeros pueden entrar y permanecer en su territorio, con qué fin y en qué condiciones. Los participantes reconocieron esta prerrogativa y recalcaron que en cualquier caso ésta debe aplicarse en consonancia con las normas en materia de derechos humanos consagradas en los instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales, así como en el derecho internacional consuetudinario relativo a los derechos de los migrantes y el derecho al retorno. En el apartado 2) del Artículo 13 del instrumento de referencia más importante, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, se indica que: “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Ecuador recalcó la importancia de valorar los derechos de los trabajadores migrantes, así como los de sus familias al considerar la migración de retorno. La ICMC hizo hincapié además en que el derecho internacional inequívocamente prohíbe el retorno de los refugiados, los solicitantes de asilo y las potenciales víctimas de tortura a países en los que sus derechos son objeto de graves violaciones, conforme a lo establecido en el principio de no devolución consignado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

En general hubo acuerdo en cuanto a que también se debía prestar atención a los grupos de migrantes vulnerables, pues la protección efectiva de sus derechos humanos en el proceso de retorno suele plantear significativos retos por lo que respecta a las políticas y las operaciones tanto a los Estados como a la comunidad internacional.

En opinión de los delegados, la relación entre los derechos de los migrantes a desplazarse y a retornar, y los derechos de los Estados a controlar la entrada de los extranjeros no es de confrontación, sino más bien una cuestión en la cual el diálogo continuo entre los interlocutores podría resultar provechoso.

Tanto la soberanía del Estado como los derechos humanos son cruciales para la migración de retorno y deberían gozar del respaldo de cuidadosas consideraciones políticas y de cooperación en la ejecución de los proyectos y los programas.

## **Velar por la sostenibilidad de la migración de retorno**

Velar por la sostenibilidad constituye un elemento capital en la gestión del retorno voluntario o el retorno forzoso. Los participantes pusieron de relieve la importancia de lograr la sostenibilidad de la migración de retorno para que los migrantes no tuvieran que volver a emigrar ni recurrir a movimientos clandestinos, pues ambas alternativas podían provocarles muchas dificultades y exponerles a la trata u otras formas de abuso. En general se estima que cualquiera de las modalidades de retorno voluntario es más sostenible que el retorno forzoso.

Entre las medidas para lograr la sostenibilidad del retorno cabe mencionar la información y el asesoramiento sobre la migración y las opciones de retorno para quienes tienen la intención de regresar, y sobre los programas de reintegración de migrantes al regresar al país. Se hizo hincapié en que para que la migración de retorno se desarrolle en condiciones dignas y sostenibles, es importante que en los planes, políticas y programas nacionales y regionales se examinen los diferentes aspectos e intereses desde el inicio mismo del proceso migratorio.



Según Angola, la distribución de los programas migratorios dentro de cada país también puede incidir en la sostenibilidad. Explicó que, desde el punto de vista de la sostenibilidad, es importante no centrar la asistencia para el retorno exclusivamente en la capital y los polos de crecimiento, sino distribuir los programas en todo el país.

Lograr la sostenibilidad del retorno constituye un proceso complejo que exige el trabajo conjunto de todas las partes interesadas: el país de origen, el de tránsito y el de destino, así como las organizaciones internacionales, el sector privado, las ONG, la sociedad civil y los propios migrantes que retornan.



# **LA GESTIÓN DEL RETORNO COMO PARTE DEL CONJUNTO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Como sucede con todas las demás decisiones en materia migratoria, la decisión del retorno es sumamente personal y nadie debería influir en ella. No obstante, se puede hacer un esfuerzo para que la opción por la que se inclinen los migrantes sea fundamentada y legítima y no entrañe dificultades y limitaciones. Así pues, se debatió bastante la cuestión de la forma en que los gobiernos y otros actores nacionales e internacionales no estatales podían trabajar juntos para posibilitar que los migrantes adoptaran una decisión cabal y significativa sobre dónde vivir y trabajar.

Hablando sobre la base de sus experiencias con un sistema de gestión de la migración mediante la imposición de un visado, Australia recalcó que el proceso de retorno del ciclo migratorio comienza con la llegada del migrante a la frontera del país de destino. Por ello, la tarea de informarle de sus derechos y opciones de retorno debería comenzar en la frontera misma. En todo el ciclo migratorio, tanto el país de origen como el de destino tienen amplias posibilidades de formular y difundir las alternativas para el retorno:

- En la etapa previa al proceso migratorio y la de inicio, los países de origen pueden reducir la presión que induce a la emigración y resolver sus principales factores determinantes, en particular en relación con la migración irregular. Además, y en cooperación con los países receptores, pueden idear

opciones autorizadas para la migración laboral habilitando canales para la migración regular.

- Una vez adoptada la decisión de emigrar, en las etapas de llegada y permanencia, los países de origen pueden aplicar estrategias para mantenerse en contacto con sus nacionales y facilitarles información sobre las posibilidades de retorno.
- En el caso del retorno, si así fuese menester o fuera solicitado, el país de acogida puede ofrecer programas de retorno voluntario asistido y otro tipo de asistencia, mientras que el país de origen puede facilitar el retorno, entre otras cosas, mediante la creación de un entorno propicio a la reintegración.

## **Impulsar la migración legal para que el retorno sea una opción legítima**

### *Solucionar los factores determinantes clave de la emigración*

Los países de origen son los principales responsables de lograr que los factores causantes de la emigración de sus nacionales se aborden de forma efectiva en un marco más amplio de gestión de la migración o un plan nacional de desarrollo. Varios participantes señalaron la necesidad de que los países de origen definieran los principales factores determinantes de la migración y formulan las correspondientes estrategias para mitigar su influencia o solucionarlos. Otros fueron más prudentes y con respecto a establecer un vínculo banal entre los incentivos para migrar y la existencia de factores determinantes, y subrayaron que los migrantes tienen derecho a abandonar el país, independientemente de la situación en que se encuentre su país.

Se reconoció ampliamente que abordar los factores determinantes constituye una herramienta importante en la lucha contra la migración irregular. Si no se crean oportunidades de empleo reales en los países de origen, el fenómeno de la migración irregular continuará. Sin embargo, esta tarea es exclusiva de

esos países, ya que muchas de las estrategias y los programas se ponen en práctica con los países de destino y las organizaciones internacionales. Además, se instó a los gobiernos a trabajar en estrecha colaboración con otras partes interesadas y los actores locales, como el sector privado y las instituciones educativas, en la formulación de estrategias para abordar los factores específicos que impulsan la migración (como la falta de oportunidades de empleo, una escolarización adecuada, servicios de salud de calidad, etc.).

Abordar los determinantes clave de la emigración es una forma importante de reducir al mínimo la migración irregular y lograr que la migración llegue como opción y que el retorno sea una alternativa viable.

### *Reducir la migración irregular*

Mejorar la capacidad de los países de origen para reducir la incidencia de la migración irregular era un importante componente del enfoque de tres pilares expuesto por el Gobierno de los Países Bajos. Hay diversas formas de trabajar para conseguir este objetivo:

- *Una gestión de fronteras eficaz.* La gestión de las fronteras de los países de origen, de tránsito y de destino supone establecer métodos para el registro y verificación de la identidad de los viajeros y los migrantes. Las autoridades aduaneras y de inmigración de estos países deberían poder verificar la identidad de los migrantes en caso de que no dispusieran de documentos de identidad (por ejemplo, en casos de emigración o del retorno de víctimas de la trata o migrantes irregulares).
- *Campañas de sensibilización e información sobre la migración irregular.* Los países de origen podrían intervenir adoptando medidas de política para las etapas tempranas del proceso migratorio a fin de que los migrantes opten por canales de migración regular. Las campañas de información de alcance nacional eficaces permiten que los ciudadanos conozcan los costos y las ventajas de la migración regular y la migración

irregular. Se debería recalcar que la migración irregular suele entrañar experiencias muy difíciles a corto plazo y que puede derivar en el retorno forzoso o asistido.

- *Crear un entorno estable y propicio en el país de origen.* Crear condiciones sociales, económicas y políticas estables supone crear oportunidades de empleo y velar por la disponibilidad de un sistema de crédito y mercados financieros funcionales. Los gobiernos de los países de origen y las organizaciones internacionales podrían alentar la creación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el plano de la comunidad como forma de asegurar medios de subsistencia para quienes, por no tenerlos, optan por abandonar el país; al mismo tiempo, ello redundaría en beneficio del desarrollo general del propio país.

La mayoría de los oradores insistieron en que un método eficaz para reducir la migración irregular es abrir canales para la migración regular.

### *Suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales para la migración laboral*

La experiencia del Senegal revela que abrir canales de migración legales puede contribuir a la reducción de la migración irregular. Los acuerdos bilaterales y multilaterales como el tratado entre el Senegal y España pueden servir para reducir la migración irregular, ayudando así a contener los perjuicios que supone el retorno forzoso tanto para los migrantes como para la sociedad.

De forma más general, para facilitar el acceso a canales de emigración regular y habilitarlos, los países de origen podrían aplicar un enfoque político de anticipación mediante la negociación de acuerdos de movilidad laboral con los países de destino. Los estudios de mercado pueden proporcionar información pertinente a partir de la cual prever con antelación la formación profesional y las posibilidades de colocación en el empleo.

Senegal, que tiene un gran número de ciudadanos en el extranjero, mantiene mecanismos activos y funcionales con varios países de destino, como España, a fin de simplificar la tramitación del visado a sus estudiantes y empresarios. Se trata de acuerdos de migración circular cuya finalidad es abrir opciones futuras de migración ideadas para quienes tras regresar a su país de origen al finalizar su contrato tal vez deseen volver a emigrar al país de destino.

Los sistemas de migración circular ofrecen muchas ventajas además de la formulación de acuerdos de migración laboral temporal, de los que ambas partes sacan provecho. Gracias a las ventajas económicas ligadas a los acuerdos laborales temporales, la migración circular puede contribuir al desarrollo del país de origen y el país de destino. Además, cuando estos sistemas se aplican correctamente reducen la incidencia del retorno forzoso al tiempo que ayudan a proteger los derechos de los migrantes y sus familias; por último, promover una migración conforme al estado de derecho favorece la integridad del sistema migratorio del país de destino.

En reiteradas oportunidades, los delegados recalcaron la importancia de velar por la migración regular y segura, reducir la migración irregular y alentar la migración circular como herramientas para luchar contra la migración irregular y promover el retorno voluntario. Varios delegados pidieron que, en aras de una mejor gestión de la migración en general, y de las corrientes migratorias de retorno en particular, los países de destino realizaran evaluaciones de mercado para determinar la oferta y la demanda de mano de obra existente. Si los países evalúan sus necesidades de mano de obra y las capacidades nacionales pertinentes, se dispondría de indicadores más claros para estudiar las posibilidades de suscribir arreglos de movilidad laboral entre países.

De ser posible, estas evaluaciones deberían realizarse antes de modificar las políticas de migración, y ser objeto de actualización periódica a fin de que se tuvieran en cuenta las fluctuaciones a menudo rápidas de las necesidades del mercado. Algunos países ya cuentan con arreglos de movilidad laboral temporal para

atender la necesidad de mano de obra. Países como el Canadá, España y los Estados Unidos han suscrito este tipo de acuerdos bilaterales de migración laboral temporal con Honduras para posibilitar la migración laboral regular de ciudadanos hondureños a esos países.

Las empresas del sector privado de los países de destino y los países de origen pueden participar activamente en los diferentes sistemas de migración laboral y migración de retorno negociados por sus países. Además, algunos segmentos del sector privado cuentan con recursos financieros para invertir en proyectos encaminados a proveer servicios específicos al colectivo de personas que retornan. Así pues, los gobiernos y las ONG locales pueden movilizar más recursos para la reintegración si involucran al sector privado y divulgan entre las empresas las ventajas económicas de reintegrar de forma sostenible al colectivo de personas que retornan.

### *Impulsar la cooperación regional y la libre circulación de personas*

Es importante hacer hincapié en que la propuesta de formular programas de migración laboral no se limita a los acuerdos entre países del Norte y del Sur. En la actualidad, una parte significativa de la migración laboral tiene lugar entre países del Sur, un tipo de migración más conocida como migración Sur-Sur. Se opinó que los acuerdos en este tipo de contexto eran igualmente pertinentes y provechosos.

A modo ilustrativo cabe señalar los *Memoranda de Entendimiento* sobre movilidad laboral vigente entre Tailandia y Camboya (2002), Tailandia y Laos (2003) y Tailandia y Myanmar (2003). Estas iniciativas relativamente recientes para crear canales de migración regular y segura podrían ser útiles como método para reducir y desalentar la migración irregular en los tres países, donde la tasa de trata de seres humanos es elevada. Cuando las mujeres de hogares pobres pueden migrar en busca de trabajo a los países vecinos por canales legales dejan de estar expuestas a la trata.



Los participantes debatieron el ejemplo de una iniciativa regional de cooperación, el Acuerdo Centroamérica Cuatro (CA4) vigente entre Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. El CA4 permite la libre circulación de los nacionales por el territorio de estos países, los cuales además aplican la misma política de inmigración y aduanera, y utilizan una plataforma migratoria técnica integrada desde el punto de vista regional.

La cooperación entre el gobierno de origen y el gobierno de destino propicia el diálogo y una mayor comprensión de los respectivos intereses y prioridades, posibilitando así una mejor gestión de las corrientes migratorias legales. La migración legal y ordenada es la base para idear políticas de integración eficaces y sostenibles, y permite diseñar y ofrecer opciones de retorno para los migrantes, independientemente de si el retorno es de carácter temporal o permanente, real o virtual.

## **Facilitar información sobre las opciones de migración y de retorno**

### *Opciones de migración*

Entre las buenas prácticas que intercambiaron los delegados cabe señalar las campañas no oficiales de información a nivel de las bases organizadas por municipalidades locales, asociaciones del país de origen, grupos de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales, así como reuniones de orientación previas a la partida.

Además de estas campañas de información en el ámbito de todo el país, se pueden establecer centros polivalentes de promoción de la migración segura y equipos de información en zonas clave de emigración a fin de que faciliten información sobre los canales de migración legal, posibilidades de formación profesional y de otro tipo, y alternativas de empleo en el ámbito local. Camboya ha instalado estos centros polivalentes para la migración segura cuyo funcionamiento satisfactorio depende de una

estrecha coordinación con las instituciones ministeriales locales, organizaciones internacionales, ONG de desarrollo rural, ONG dedicadas al desarrollo de los medios de subsistencia, empresas locales y programas nacionales de desarrollo a fin de que.

### *Opciones de retorno*

Muchos participantes en el taller señalaron la necesidad de que en el país de acogida se ofreciera a quienes retornan información específica y detallada sobre las diferentes opciones de retorno de las que disponen. Facilitar información es decisivo para ayudar a quienes desean retornar y respetar su derecho a tomar una decisión fundamentada respecto del retorno. Las diferentes partes interesadas, entre otras, el país de origen y el país de acogida, así como las organizaciones internacionales u ONG de nivel local y organizaciones de la sociedad civil, pueden ocuparse de organizar reuniones de orientación sobre el retorno.

Muchos países de origen son conscientes de las aportaciones potenciales al desarrollo con las que pueden regresar sus nacionales, así pues, alientan activamente el retorno voluntario de los potenciales candidatos y prestan asistencia a tal fin. Varios países de origen, como Ecuador, explicaron los servicios de información y orientación que prestan en sus consulados del extranjero a los nacionales que prevén retornar. Se ofrece información sobre la asistencia a la que puede aspirar quien desea retornar (por ejemplo transporte asignaciones/subvenciones), se presta asesoramiento jurídico a quien lo necesite, y se ofrece información sobre puestos de trabajo y otras posibilidades disponibles en el país de origen.

Por otra parte, el Gobierno de Ecuador ha decidido crear la “Casa del ecuatoriano” en cuatro importantes ciudades (Nueva York, Milán, Madrid y Caracas) a fin de restablecer el contacto con los ecuatorianos de la diáspora y aquéllos interesados en retornar. En estos locales se presta asistencia cultural y se ofrece información en relación con los diferentes servicios disponibles a los ecuatorianos en el extranjero.

Además de facilitar información, la “Casa del ecuatoriano” recoge datos sobre los migrantes interesados en retornar en relación con su zona de origen, su ocupación en el país de acogida y la ocupación que tenían antes de emigrar. La información recabada se utiliza ulteriormente para diseñar programas y proyectos vigentes y futuros.

### *Utilización eficaz de la tecnología para la prestación de servicios e información*

La utilización eficaz de la tecnología para prestar servicios e información sobre la migración y las opciones de retorno puede abrir nuevas vías para la comunicación entre los países de origen y sus nacionales en el extranjero. Por ejemplo, “Bienvenido a casa” es una red social virtual que da la bienvenida al país, de forma presencial y de forma virtual a los ecuatorianos que viven en el extranjero. Esta iniciativa se enmarca en el plan nacional general de migración.

“Bienvenido a casa” conecta a los ecuatorianos de la diáspora con su país de origen, posibilitando que las comunidades en el extranjero conozcan las diferentes posibilidades y servicios que ofrece su país. En el sitio Web también se difunden actividades comunitarias y foros conjuntos de debate en los que se puede participar. Esta última parte del programa fue concebida para que los nacionales en el extranjero pudieran entrar en contacto con otros compatriotas en el extranjero. En particular, los foros de debate permiten que los ecuatorianos que han vivido muchos años fuera vayan creando nuevas redes con otros ecuatorianos que viven en el país o en el extranjero.

Otra vía útil para difundir información a los migrantes que tienen la intención de retornar son las telecomunicaciones. Para el caso de personas no se sienten cómodas entrevistándose personalmente con el personal pertinente, el propio consulado puede habilitar líneas telefónicas. El Gobierno de Honduras lo ha hecho, y utiliza este medio para facilitar información a todos sus ciudadanos residentes en los Estados Unidos, independientemente

de su estatus legal o de si se trata de migrantes interesados en retornar o de personas en busca de información más general.

Básicamente, la utilidad de las redes virtuales y las telecomunicaciones que brindar información a estas personas, que podrían no estar en contacto con la realidad económica, política y social de su país de origen, reside en que pueden ayudar a tomar una decisión fundamentada sobre el retorno.

### *Trabajar junto con las organizaciones de la diáspora y las ONG*

Habida cuenta de su conocimiento de la comunidad concreta y la zona geográfica, las organizaciones de la diáspora y las ONG conexas que operan en el país de destino están bien situadas para atender a las necesidades de la comunidad inmigrante y transmitirlos a otros actores. Las ONG locales son interlocutores idóneos para evaluar las necesidades y cooperar con otras partes interesadas en la formulación de proyectos e iniciativas concretas para atender a las necesidades de la población inmigrante.

Según Camboya y otros participantes en el debate, algo que a menudo se pasa por alto es la necesidad de un servicio de interpretación del idioma para que quienes están interesados en retornar reciban información en el país de acogida sobre los programas de retorno, así como asistencia hasta su reintegración en el país de origen. Dado que la incomunicación puede provocar desánimo y aprehensión, las ONG y las organizaciones de la diáspora podrían solucionarlo desempeñándose como intermediarias, y en ocasiones incluso como intérpretes.

Aprovechando su proximidad con la comunidad migrante y la consiguiente confianza que generan, las organizaciones de la diáspora y las ONG de interés pueden intervenir en campañas de sensibilización destinadas a los miembros de dicha comunidad para informarlos sobre las modalidades y los desafíos de la migración de retorno y la reintegración.

Las alianzas entre gobiernos y organizaciones internacionales y/u ONG locales en el país de origen pueden servir para crear

una sinergia, prestar orientación eficaz y facilitar información a los migrantes y quienes retornan.

## **Reintegración de los migrantes que retornan**

### *Retorno voluntario asistido y programas de reintegración*

Las estrategias como los programas de retorno voluntario y de reintegración que ofrece la OIM han demostrado ser útiles para organizar el retorno, pues apoyan a los migrantes desde que abandonan el país de destino hasta que se reintegran en el país de origen. Los migrantes que retornan reciben orientación sobre sus derechos, sus obligaciones y las opciones de las que disponen para poder tomar una decisión fundamentada y beneficiarse de apoyo financiero y/o logístico del Estado o de otros actores nacionales o internacionales. Dichos programas también son útiles en los casos de migrantes que desean retornar, incluso si no están obligados a hacerlo, pero que carecen de recursos para hacerlo. Cuando no hay permiso de entrada o no es posible permanecer más tiempo en un país, el acceso a programas como los aquí señalados representa una alternativa más humana al retorno forzoso.

Alemania, Australia, Libia, los Países Bajos y Suiza, entre otros países, cuentan con diferentes categorías de programas de reintegración para ayudar en las actividades de los países de origen encaminadas a reintegrar a sus nacionales en su comunidad. De manera análoga, Alemania ha ideado iniciativas como el Programa de Reintegración y Emigración de Solicitantes de Asilo desde Alemania (REAG) y el Programa Gubernamental de Repatriación Asistida (GARP). En virtud de estos dos programas, que se desarrollan con la ayuda de la OIM, los migrantes que retornan reciben viáticos y en algunos casos asistencia financiera para iniciar una nueva vida en su país. Según el representante de Alemania, el REAG y el GARP fueron muy eficaces para repatriar a los refugiados de Bosnia-Herzegovina y Kosovo al finalizar los enfrentamientos.

Además, para ofrecer a quienes retornan y a los actores que intervienen en las operaciones de retorno un panorama de las posibilidades y servicios de que disponen, la Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania creó el Centro de información para apoyo al retorno (ZIRF).

Libia, un país fundamentalmente de tránsito y de destino, ha puesto en marcha con la ayuda de la OIM un programa de retorno voluntario y de reintegración en virtud del cual los migrantes reciben asistencia en el proceso de retorno y también en la reintegración en su comunidad de origen. Libia recalcó la necesidad de cooperación entre los países de destino y de origen para que esos programas sean eficaces.

Australia también dirige un programa denominado Programa para Personas Desplazadas, que ejecuta en colaboración con los países de origen. Muchos países de destino, como Australia y Suiza, también prestan asistencia financiera a proyectos propuestos por los países de origen. Por ejemplo, Australia presta apoyo financiero para la construcción de 1.200 viviendas para afganos que retornaron al país, un proyecto que ejecuta no sólo con el Gobierno de Afganistán, sino también con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tal como lo ilustran estos ejemplos de Alemania, Libia y Australia, los programas de retorno voluntario asistido y de reintegración por lo general se ejecutan junto o en colaboración con organizaciones internacionales. Estas organizaciones también son asociados idóneos para medir la eficacia de los diferentes programas de reintegración y proporcionar herramientas de estudio y evaluación. Los participantes pusieron de relieve que en el proceso de evaluación también debía preverse el control de la conformidad entre las operaciones de retorno y las normas y la práctica en materia de derechos humanos.

## *Incentivos para el retorno y asistencia tras el retorno*

Establecer incentivos para que los nacionales que han emigrado retornen y contribuyan al desarrollo de sus países de origen constituye una importante estrategia, en especial para los países en desarrollo que desean contrarrestar el problema de la fuga de cerebros. La asistencia para la reintegración puede prestarse directamente a los migrantes interesados en retornar (por ejemplo, en forma de servicios de atención de salud, donaciones en efectivo, servicio de orientación, donaciones para pequeñas iniciativas empresariales, formación, etc.) y/o a las comunidades de retorno.

A lo largo de todo el taller se insistió en el intercambio de experiencias con los programas de reintegración. Los participantes debatieron la forma de incluir en las actividades de los programas de reintegración patrocinados por el país de destino apoyo logístico y financiero en relación con la vivienda, la educación y la reintegración de quienes retornan, así como asistencia para conseguir trabajo al regresar. También podría ser necesario prever formación para el desarrollo de las calificaciones, formación profesional y otros tipos de formación pertinente, como la enseñanza del idioma local a las personas nacidas en el extranjero que retornan a fin de facilitar una reintegración satisfactoria en la economía y la sociedad. Francia explicó los diferentes servicios de que dispone para ayudar a los inmigrantes a emprender sus propias iniciativas comerciales en el país de origen.

El sector privado de los países de origen también puede desempeñar una importante función ayudando en la reintegración de quienes retornan y participando en algún tipo de actividad generadora de ingresos. Para un migrante que retorna, conseguir empleo no sólo es decisivo para su bienestar financiero, sino que es uno de los factores fundamentales para que se sienta integrado en la propia sociedad. Por lo tanto, a los gobiernos, en particular de los países de origen, les convendría crear alianzas con el sector privado, de donde podrían obtenerse puestos de trabajo adecuados a las calificaciones de los migrantes que retornan. Además, las empresas y las instituciones financieras podrían ayudar a desarrollar las calificaciones empresariales de quienes retornan y ayudarlos a crear sus propias pequeñas o medianas empresas.

## *Acceso al crédito y a servicios financieros*

Los participantes insistieron en subrayar que una condición previa para la reintegración sostenible de quienes retornan suele ser el acceso al crédito, pues ello puede permitirles acumular bienes inmuebles o emprender nuevas empresas. No obstante, Italia explicó que desde la perspectiva de las instituciones proveedoras de crédito, los migrantes no siempre son los deudores ideales. En primer lugar, suelen no contar con garantías. Además, dado que cuando retornan suelen carecer de un trabajo estable, el riesgo percibido de que no pagarán sus obligaciones crediticias les dificulta conseguir garantías externas. Si no se cuenta con programas para ayudar a estas personas a obtener créditos del sector formal, los migrantes encuentran difícil reintegrarse en su país de origen tras un largo período de ausencia.

Lo ideal es que de esta cuestión se ocupe el gobierno del país de origen, con la ayuda del gobierno del país de acogida y en contacto con las instituciones financieras del sector privado. No cabe duda de que los bancos y las instituciones financieras tienen que saber que el perfil de los migrantes difiere de de los solicitantes de préstamos locales.

Italia presentó tres amplias estrategias en las que una mayor flexibilidad por parte de las instituciones financieras hacia la comunidad migrante puede beneficiar tanto al país de origen como a los propios migrantes que retornan. En primer lugar, esa flexibilidad puede permitir que los migrantes y quienes deciden regresar, que tengan buenos antecedentes, accedan al crédito financiero para crear sus propias empresas o constituir bienes inmuebles en su país de origen. En segundo lugar, la comunidad no migrante se beneficiará de los bienes y servicios producidos por las empresas creadas por quienes retornan. En tercer lugar, con un mayor acceso a las instituciones financieras formales se evitaría que los migrantes que retornan recurrieran a la usura y a vías informales para obtener dinero.

La flexibilidad por parte del sector financiero puede contribuir a reducir la explotación de la que suelen ser objeto quienes regresan y los migrantes por no tener acceso a servicios de crédito del sector



formal. Estas opciones, una vez realizadas y comunicadas, también alentarían el retorno voluntario y espontáneo de los trabajadores migrantes.

### *Reintegración de grupos de migrantes vulnerables*

La reintegración de grupos de migrantes vulnerables (víctimas de la trata, migrantes desamparados, comunidades de minorías, menores no acompañados, ancianos que retornan, víctimas de la tortura y la explotación, así como migrantes en grave estado de salud) suele requerir atención y consideración especiales por parte de los países de origen y de acogida, y de seguimiento periódico durante un lapso más prolongado.

Es decisivo, aún más que en otros casos de migración de retorno, reforzar el apoyo integral y coordinado con la familia (entre otras cosas, en cuestiones como la educación, la formación, el registro legal, la orientación psicológica, las actividades generadoras de ingresos, la atención de salud, etc.), también para evitar que vuelvan a emigrar y/o a ser víctimas de la trata.

En Camboya, si bien son las mujeres y los niños los más expuestos a la trata, también hay casos de hombres que son objeto de trata para trabajar en la India y Somalia en condiciones peligrosas y degradantes. Estas situaciones reflejan que los grupos de tareas (incluidos los gobiernos y los actores no gubernamentales) han de tener en cuenta las preocupaciones específicas de cada sexo, y trabajar por el rescate y el consiguiente retorno y reintegración de estas víctimas. Muchos participantes hicieron especial hincapié en las preocupaciones específicas de uno y otro sexo e instaron a quienes formulan y ponen en práctica proyectos de retorno y reintegración a que adopten medidas teniendo en cuenta las consideraciones de género.

También es preciso adaptar las políticas a fin de que tomen en consideración los diferentes grados de vulnerabilidad de esos grupos de migrantes vulnerables. Además, los delegados puntualizaron que incluso dentro de estos grupos, las necesidades de los miembros no son necesariamente las mismas. Por ejemplo,

no todas las víctimas de la trata o la tortura tienen las mismas necesidades; éstas pueden diferir en función de varios factores, como los valores personales, culturales, religiosos y sociales, que a su vez también están condicionados por las experiencias propias de los países.

México citó el ejemplo de un programa concebido para atender a las necesidades de un grupo vulnerable en concreto, a saber, un proyecto especial para abordar la cuestión de la migración de retorno de menores no acompañados (niños, adolescentes y jóvenes). El proyecto está estructurado en torno a dos pilares diseñados para complementarse. Uno tiene que ver principalmente con la emigración de menores no acompañados. El otro, con menores que ya están en el extranjero a los que se pretende traer de regreso para reunirlos con sus familias en México.

En el marco de este proyecto, el Gobierno de México ha construido refugios en las zonas fronterizas cercanas a los EE.UU. y a Guatemala. En estas instalaciones se presta diversos tipos de ayuda, desde alimentos y ropa, hasta asesoramiento jurídico y social. La asistencia se adapta en función de la edad de los niños y está encaminada a proteger la integridad física y psicológica de los menores. Gran atención se atribuye a reducir la migración irregular, para ello, se promueven e impulsan alternativas locales para los niños, alentándolos a ir a la escuela y previniendo las adicciones, el embarazo de las adolescentes y el trabajo infantil. Además, se organizan reuniones de orientación con las familias con objeto de fortalecer el vínculo entre los niños y las familias.

Este es un ejemplo muy ilustrativo de la importancia de conectar las diferentes etapas del proceso migratorio y de retorno. Armonizar las medidas de prevención con los programas de ayuda al emigrante que retorna a su país puede ser especialmente útil en los casos de grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y las víctimas de la trata.

## *Cooperación y reintegración*

Lograr la reintegración es una tarea clave, aunque compleja. Varios participantes subrayaron que una reintegración adecuada es crucial para conseguir una migración de retorno sostenible; en caso contrario, los migrantes que retornan podrían no querer permanecer en su país de origen y buscarían nuevos canales para emigrar.

Evaluar las necesidades de quienes retornan y adaptar las correspondientes medidas de reintegración constituye un desafío que exige cooperación entre todos los interlocutores. Los participantes dijeron que era necesario que los gobiernos del país de origen y del país de acogida aplicaran un criterio de colaboración para ocuparse de los aspectos económico, social y cultural de la reintegración. Si las medidas de reintegración no van acompañadas de programas para abordar y mitigar los factores determinantes clave de la emigración, la idea de volver a emigrar volverá a surgir, en especial si se trata de migrantes que retornaron contra su voluntad.

Habida cuenta de que los países de origen pueden carecer de la capacidad financiera para atender a las necesidades de los grupos de migrantes vulnerables, tal vez se requiera de la asistencia de los países de acogida y de otros asociados. Puede ser provechoso establecer arreglos especiales que incluyan a diferentes interlocutores de distintas disciplinas, como los responsables de hacer cumplir la ley, los servicios sociales y las ONG del país de origen y del país de destino.

## *Asociarse a las organizaciones de la diáspora y las ONG*

Para los países de origen, la gestión del retorno no se limita a la cuestión de acoger a los nacionales que regresan y organizar la reintegración de quienes retornan de forma voluntaria o de forma forzosa. De hecho, muchos países de origen trabajan para idear incentivos que atraigan al país a sus nacionales en el exterior, en especial a trabajadores sumamente calificados. En efecto,

Francia y Angola, entre otros, recalcaron la importancia de hacer participar a los miembros calificados de la diáspora en un proceso de desarrollo conjunto capaz de propiciar una mejora gradual de las condiciones de vida de los nacionales.

El apoyo del público en el país de acogida puede incidir en el nivel de financiación disponible para proyectos de reintegración cuando estos proyectos se financian con el apoyo de ese país. Con sus campañas de sensibilización, las ONG y las organizaciones de base comunitaria de los países de destino desempeñan una importante función para que los programas de reintegración sigan en marcha, pues explican a los nacionales del país de acogida la problemática de las comunidades migrantes que viven en el país. Los participantes también subrayaron que la opinión pública juega un papel decisivo, pues moldea la opinión del Estado sobre el nexo migración-retorno.

Otra característica de las ONG es que son capaces de reaccionar con rapidez a las necesidades y presiones cambiantes y suelen tener una considerable capacidad para ocuparse de los problemas que van planteándose a diario y del seguimiento y control del proceso de reintegración sobre el terreno. Los esfuerzos coordinados de las ONG locales con sus homólogas de los países de origen pueden redundar en valiosos contactos entre los migrantes de la diáspora y sus comunidades de origen, y pueden ser de utilidad para captar a migrantes calificados que retornan.

# ALIANZAS RESPONSABLES PARA LA ACCIÓN POLÍTICA

## Congregar a los asociados

### *Diálogo y cooperación entre los Estados*

La gestión de la migración de retorno supone tantas cuestiones complejas que un solo actor no podría ocuparse de ella con eficacia; por lo tanto, la última sesión del taller se centró en la necesidad de crear alianzas entre los diversos actores.

Las alianzas constituyen piezas clave de todo enfoque integral de la migración de retorno, pues combinan los intereses propios de cada área del fenómeno, la política, la económica y la social. Este tipo de alianzas también posibilitan que en las políticas migratorias se tengan en cuenta los derechos humanos y las cuestiones de desarrollo del país de origen y del de tránsito.

Entre otros participantes, Suiza hizo hincapié en la necesidad de crear alianzas nacionales, interestatales, regionales e internacionales, además de locales, para abordar el paradigma de la migración de retorno de forma holística y formular políticas y programas adaptados de manera racional con miras a una reintegración sostenible de quienes retornan a sus países de origen.

La primera condición para cualquiera de esas alianzas es que los respectivos asociados trabajen juntos y participen en el diálogo para intercambiar información y experiencias, determinar las

prácticas idóneas y provechosas sobre gestión de la migración de retorno, y emprender negociaciones. Ello les permitirá lograr una comprensión compartida sobre la base de sus propios intereses.

### *Aliarse a las organizaciones internacionales*

Habida cuenta de su estructura de gobierno y su naturaleza, las organizaciones internacionales están muy bien situadas para alentar la creación de alianzas entre los países de origen, de tránsito y de destino, así como para impulsar alianzas entre las organizaciones internacionales y los Estados. Muchos participantes señalaron que la función de las organizaciones internacionales y demás organismos intergubernamentales es esencial para llenar los vacíos existentes en materia de cooperación y prestación de servicios para quienes retornan. Los presentes aludieron a la valiosa aportación efectuada por del Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM en la promoción del diálogo sobre cuestiones cruciales en materia de migración y de retorno.

Todos los delegados de los países de origen, de tránsito y de destino destacaron sus experiencias en la creación de alianzas con organizaciones como la OIM, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el PNUD y otros, encaminadas a abordar con eficacia las diferentes cuestiones conexas con la gestión de la migración de retorno y sus respectivos países. Tal como se dijo anteriormente, Australia trabaja con organizaciones internacionales como el PNUD, con las que lleva adelante sus proyectos de reintegración en Afganistán, y, de manera análoga, los Países Bajos y Libia se asocian a la OIM para ejecutar sus programas de retorno voluntario asistido. El Gobierno de México se asoció a UNICEF para realizar las diferentes actividades ligadas a su proyecto sobre la migración de retorno de menores no acompañados.

Otro punto en el que se insistió fue la necesidad de que en las alianzas entre diferentes organizaciones internacionales se maximizaran las repercusiones de sus actividades sobre el

desarrollo. Por ejemplo, varios programas de retorno voluntario hacia el sur del Sudán pudieron realizarse gracias a la eficaz asistencia de la alianza entre la OIM y el ACNUR.

En un evento paralelo celebrado el primer día del taller, los participantes debatieron el caso de Lampedusa, en Sicilia (Italia), donde gran número de migrantes irregulares que llegan por mar plantean continuos y repetidos retos a la capacidad de recepción en el lugar. La OIM, el ACNUR y la Cruz Roja Italiana están trabajando de consuno para ayudar al Gobierno italiano a, entre otras cosas, prestar asistencia, facilitar información y orientación a los migrantes.

En el evento se alentó a los países a unirse en sus acciones y campañas en pro de la reducción de la migración irregular, en especial, la trata de mujeres y de niños. También se instó a las organizaciones internacionales a participar en alianzas activas con ONG del nivel de las bases y otras organizaciones de la sociedad civil en campañas de sensibilización e información para reducir estos fenómenos.

## **Cooperar para gestionar un retorno sostenible, coherente y digno**

### *Lograr la coherencia entre las políticas sobre migración de retorno*

Dada la interacción de diversos actores, es preciso velar por que las actividades de estos actores se complementen, y por que sus políticas y medidas se refuercen entre sí. Por ello, los actores se beneficiarían mucho de la coherencia entre las políticas en todos los niveles y etapas del proceso de retorno: desde la decisión de emigrar, pasando por el proceso de reintegración en su país de origen de quien retorna.

Mejorar los mecanismos y prácticas de cooperación entre las partes interesadas puede servir para prevenir problemas comunes,

como la falta de armonización entre las políticas de los diferentes ministerios de un mismo país, y la falta de coordinación política entre los países de origen y de destino. Así pues, si se aspira a una gestión eficaz de la migración de retorno es imprescindible generar capacidad de cooperación entre las organizaciones internacionales, las ONG, el sector privado y los gobiernos.

### *Coordinación interministerial*

Los delegados pusieron de manifiesto la contribución de las alianzas intraestatales y la coordinación interministerial a la coherencia entre las políticas. Las alianzas y la coordinación entre los diferentes ministerios y departamentos con los países de origen, de tránsito y de destino son necesarias para que la migración de retorno y las diversas áreas de política relacionadas (por ejemplo, el desarrollo, el comercio, la salud, la seguridad, las relaciones internacionales, los derechos humanos, etc.) sean complementarias.

Habida cuenta de la naturaleza diversa de los problemas vinculados con la migración en general y con la migración de retorno en particular, un solo ministerio por lo general carece de suficiente especialización para ocuparse de todos los aspectos de la migración esenciales para la formulación de un marco integral para la gestión de la migración de retorno. Por lo tanto, a los países de origen, de tránsito y de destino que aspiran a establecer alianzas provechosas con otros interlocutores internacionales se les recomienda la coordinación interministerial. Antes de procurar coherencia entre las políticas y sinergias programáticas a escala bilateral o multilateral, un país debe esforzarse por que esa misma correspondencia exista dentro de sus fronteras.

Por ejemplo, en el caso de la Operación "Bayiri" (regreso a la patria), puesta en marcha por Burkina Faso en 1999 para gestionar el retorno y la reintegración de los migrantes desde Libia, Gabón y Côte d'Ivoire, nueve ministerios participaron en la coordinación y cooperación sobre el proyecto, incluidos el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Asuntos de la Mujer, al que le competía velar por la incorporación de las necesidades específicas



de cada sexo. No sólo se pudo establecer de forma conjunta un sistema para lograr la repatriación voluntaria de sus nacionales en condiciones de seguridad y dignidad, sino que Burkina Faso también mejoró su preparación para el repentino influjo de personas que retornan de 2002.

En muchos países, entre ellos, los Países Bajos, también hay cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia para facilitar el retorno voluntario toda vez que sea posible y para ejecutar el programa de retorno voluntario asistido en el país. Otro ejemplo es el de Camboya. En 2006, con el apoyo del UNIFEM, el Gobierno de este país creó un Grupo de Trabajo Interministerial sobre Política Migratoria que presidieron conjuntamente los Ministros de Asuntos de la Mujer y el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional. El mandato de este Grupo prevé la promoción de la migración segura mediante la aplicación de un enfoque multidisciplinario y sectorial.

Las alianzas interministeriales e inter-departamentales son especialmente importantes cuando la gestión se refiere a grupos de personas vulnerables que retornan al país. Por ejemplo, al organizar el retorno de víctimas de la trata, la participación del Ministerio de la Mujer y los Niños (cuando existiera) junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores redundaría en beneficio de estas personas.

### *Alianzas interestatales*

En cuanto a los niveles bilateral y multilateral, las alianzas interestatales son fundamentales para que las políticas, los programas y las diferentes iniciativas establecidas por los países de origen, de tránsito y de destino sean complementarias y se respalden entre sí.

Las alianzas interestatales constituyen la piedra angular de la gestión de la migración desde una perspectiva holística. La migración de retorno es un proceso que afecta a los países de origen, de destino y de tránsito de formas distintas pero significativas; ello exige que todos los países interesados asignen

recursos y presten atención a la gestión de los programas de migración de retorno, ya sean voluntarios, asistidos o forzosos. En consecuencia, una coordinación eficaz entre los Estados facilitará el proceso de retorno tanto de los migrantes como de sus familias.

Las alianzas interestatales o intergubernamentales suelen adoptar la forma de arreglos bilaterales y negociados entre diferentes conjuntos de países. Países de origen, como el Senegal, Camboya, Ecuador y Honduras, suelen suscribir acuerdos con los países de destino frecuentados por sus nacionales. Muchas veces, las partes interesadas, como las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, promueven activamente estos acuerdos bilaterales.

Por ejemplo, con la asistencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil y la OIM, Camboya firmó un Memorando de Entendimiento con Tailandia para promover la cooperación en el empleo de sus trabajadores. El acuerdo incluye mecanismos para el empleo de los trabajadores, la repatriación efectiva de los trabajadores que han terminado su contrato de trabajo y condiciones mínimas de empleo y protección de los trabajadores a fin de reducir la explotación. Además, en el acuerdo se hace hincapié en la prevención del cruce ilícito de fronteras, la trata de trabajadores ilegales y la contratación irregular de trabajadores.

Además, las alianzas intergubernamentales son de capital importancia para gestionar el retorno de los grupos de migrantes más vulnerables. Las negociaciones bilaterales entre los países de origen y de destino pueden ser útiles para conciliar intereses encontrados, por ejemplo, respecto de los procesos de readmisión. Por ejemplo, a resultas de las negociaciones y acuerdos bilaterales, las autoridades tailandesas retornaron a Camboya a miles de migrantes irregulares de ese país.

## *Cooperación entre los Estados para promover el retorno sostenible*

Un ejemplo concreto de un área en la cual la coherencia entre las políticas de los Estados es de fundamental importancia para garantizar la sostenibilidad de los programas de retorno es el de la transferibilidad de los derechos adquiridos/acumulados en el país de destino. Italia señaló que este asunto es una grave preocupación de muchas personas que han vivido y trabajado en un país de destino durante mucho tiempo, y que tienen derecho a fondos de pensiones en dichos países.

Los participantes en el taller coincidieron en que los recursos aportados por los migrantes mientras trabajaban en el extranjero debían serles devueltos en forma de pensiones de vejez o jubilación al final de su vida activa. Sin embargo, en muchos países la legislación en materia de pensiones no siempre respalda la transferencia sin complicaciones de pensiones entre países. La no portabilidad de estos derechos puede desanimar a muchos migrantes que de otro modo emprenderían el retorno voluntario a su país de origen.

Los delegados alentaron a los países de origen y de destino a crear alianzas bilaterales y multilaterales, y a encontrar formas de lograr la portabilidad de los fondos de pensiones. En términos generales, las alianzas regionales son particularmente importantes en los casos de países de la misma zona que comparten las mismas experiencias y que por lo tanto podrían sacarle provecho al trabajo conjunto a nivel regional para abordar problemas conexos y estudiar las posibilidades que se plantean.

## *La cooperación regional en la lucha contra la trata de personas*

La trata de personas constituye un área de política con significativas repercusiones a escala regional. Por lo tanto, la mejor forma de resolver los incidentes en este terreno suele ser la creación de alianzas en los niveles local y regional, pues la trata de seres humanos suele afectar a países con una situación

socioeconómica similar. Lo ideal para evaluar las necesidades de los grupos vulnerables y ayudar a lograr el retorno seguro de las víctimas a sus países de origen sería contar con grupos de trabajo pluriinstitucionales compuestos de representantes de organismos encargados de hacer aplicar la ley, de asesorías jurídicas y de servicios sociales y de orientación.

Como ejemplo de este tipo de iniciativas cabe citar la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra la Trata de Personas (COMMIT por sus siglas en inglés), una estrategia intergubernamental que congrega a seis países de la Subregión del Gran Mekong: Camboya, China, Laos, Myanmar, Tailandia y Viet Nam. Mediante la estrategia COMMIT, los seis países prevén formular directrices regionales y nacionales sobre prácticas de contratación de migrantes en la GMS. Actualmente, están preparando un programa de formación regional sobre la aplicación de normas mínimas de contratación, y carpetas uniformes con información previa a la partida. En otras zonas ya existen arreglos regionales similares de probada eficacia para solucionar cuestiones complejas de interés a la gestión de la migración de retorno.

A modo de ejemplo de la misma región, la ONG Traficord, presentó un estudio de caso sobre la trata de seres humanos entre Tailandia y Malasia. En este caso concreto, intervinieron varias ONG del país de origen y del país de destino, y su intervención fue importante para lograr el retorno seguro de las víctimas de la trata. Las ONG crearon grupos de trabajo multidisciplinarios en los que participaron una gama de funcionarios del gobierno local y otros actores, y que se mantuvieron en estrecha comunicación intercambiando información a lo largo de todo el proceso.

## **Crear capacidad para gestionar la migración de retorno**

La cooperación internacional y las alianzas entre varias partes interesadas pueden jugar un importante papel en la creación de capacidad para gestionar la migración de retorno. Si disponen de capacidad de recepción y de integración para alojar a la migración

de retorno, los países de tránsito y de origen también pueden ocuparse con más eficacia de situaciones complejas relacionadas con el retorno, por ejemplo el retorno súbito o en masa, el retorno en situaciones posteriores a conflictos, o el retorno en situaciones que suponen una significativa degradación ambiental.

Además, los países de tránsito pueden tener una capacidad limitada para abordar de manera adecuada la situación de los migrantes irregulares interceptados, así como los migrantes desamparados en su territorio sin medios para seguir viaje o retroceder. Las alianzas encaminadas a la creación de capacidad también son provechosas para los países de destino pues les permiten mejorar su capacidad para ocuparse con eficacia de la migración de retorno.

Muchos de los participantes en el taller aludieron a los problemas con que tropiezan los países de origen y de tránsito en relación con la gestión de fronteras y la capacidad. Instaron a sellar alianzas eficaces no sólo con los gobiernos de los países de origen, sino también con las organizaciones internacionales, las organizaciones de ámbito local y la comunidad empresarial a fin de mejorar la capacidad de los países de origen y los de tránsito en relación con esta importante tarea.

Angola expuso una selección de problemas concretos que afrontan algunos países de origen cuando sus nacionales retornan, entre ellos, los riesgos para la estabilidad política del país en caso de retornos en masa, el acceso a los migrantes al mercado de trabajo, la vivienda, el ahorro y la seguridad social en general. Otros problemas son la reintegración de los niños al sistema escolar de su país de origen y la portabilidad de los derechos adquiridos por los migrantes en los países de destino.

Crear capacidad en las instituciones es, pues, de capital importancia para garantizar la sostenibilidad de la migración de retorno y la utilización racional de los recursos asignados.

## *Alianzas entre países de origen y países de destino para la creación de capacidad*

Los países de destino suelen proporcionar recursos financieros y otro tipo de apoyo a los países de origen para que puedan gestionar mejor el proceso de migración de retorno. Por ejemplo, el Gobierno de Australia imparte formación profesional a los funcionarios del país de origen (por ejemplo, se les enseña a realizar un examen de la autenticidad de los documentos de viaje). Ello les permite facilitar y gestionar mejor el proceso de migración de retorno. En ciertos casos, los consultores australianos viajan al país de origen y trabajan con los funcionarios en áreas como las del control y gestión de las fronteras. Además, Australia también presta orientación en el área de inteligencia, colaborando en la formulación de leyes relacionadas con el sistema migratorio.

Los delegados estuvieron de acuerdo en que los países de destino tienen gran interés en ayudar a los países de origen y de tránsito a generar capacidad a fin de que participen en la gestión exhaustiva de la migración de retorno, tal como lo ilustra el ejemplo anterior. Sin embargo, es posible que los propios países de destino tengan necesidades singulares en materia de creación de capacidad.

Para que la migración de retorno sea ordenada, y sea una experiencia digna y segura para quienes regresan, es preciso que los países de destino cuenten con servicios suficientes para alojar a los recién llegados, con mecanismos institucionales estructurados para gestionar las formalidades relacionadas con el retorno, y con la capacidad para ejecutar los programas de retorno voluntario. Estos servicios posibilitan un retorno digno y permiten armonizar la legislación nacional en materia de retorno con las normas internacionales y regionales pertinentes.

Las evaluaciones de las necesidades realizadas de manera cuidada pueden ayudar a los países de origen, de tránsito y de destino a detectar las áreas en las que carecen de capacidad. Los datos recogidos a este fin también pueden servir para que los países controlen y evalúen la repercusión de las diferentes políticas y proyectos que ponen en marcha.

### *La función de otras partes interesadas*

Además, los participantes pidieron a las organizaciones internacionales que cuando el país lo solicitara, prestaran apoyo en el área de creación de capacidad en todas las etapas del proceso de gestión de la migración. Los programas de creación de capacidad contemplan la formación de funcionarios para que puedan gestionar mejor la migración de retorno, y aprendan a verificar la autenticidad de los documentos de viajes.

Los participantes también destacaron la función de las organizaciones internacionales a la hora de crear capacidad entre las organizaciones locales y los centros de formación y orientación. Dichas organizaciones pueden ayudar a facilitar la transferencia y difusión de diferentes tipos de tecnologías entre los países de destino, de tránsito y de origen.

Por ejemplo, con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, la OIM trabaja en cooperación con el Ministerio de Trabajo y Formación Profesional de Camboya en la formulación de un sistema de información sobre migración laboral. Este sistema mejoró la capacidad técnica del Ministerio camboyano para gestionar con eficacia y ampliar el programa sobre migración laboral según un diseño previsto para proteger los derechos fundamentales de los migrantes camboyanos.

En colaboración con instituciones del sector privado, los países de origen pueden establecer centros pedagógicos y participar en otras iniciativas de creación de capacidad para las comunidades de personas que retornan. Los países de destino pueden asociarse con instituciones del sector privado para ayudar a crear capacidad entre las autoridades aduaneras y de migración de los países de origen. Además, la cooperación con los proveedores de servicios puede crear sinergias, por ejemplo asociaciones con universidades que imparten cursos de idiomas.

Un ejemplo de este tipo de alianzas en torno a la enseñanza de idiomas es la establecida entre el Gobierno de Australia y diez universidades de ese país, que imparten cursos de inglés a los funcionarios de inmigración de algunos países de origen de los

migrantes. La creación de alianzas eficaces entre los gobiernos de los países de acogida y de origen con el sector privado y/o educativo puede propiciar situaciones provechosas para todas las partes: los países, las instituciones del sector privado y los propios migrantes que retornan.

La creación de capacidad es un área decisiva en torno a la cual establecer alianzas intraestatales que además incluyeran a otros interlocutores de nivel local, regional e internacional a fin de lograr un retorno sostenible en condiciones de dignidad.



## CONCLUSIÓN

Los debates del taller reflejaron el creciente reconocimiento de la importancia capital que reviste el retorno para lograr una gestión eficaz de la migración en los países de origen, de tránsito y de destino. Los participantes intercambiaron experiencias sobre diversos elementos de las políticas encaminados a lograr un retorno seguro, ordenado y digno, y percibieron así las ventajas de la migración de retorno y de reducir sus inconvenientes.

Se señalaron como aspectos cruciales de este planteamiento los siguientes: atenuar la presión que impulsa la emigración y abrir canales para la migración legal. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el retorno voluntario garantiza una mayor sostenibilidad que el retorno forzoso, además de reducir las potenciales consecuencias negativas tanto para los Estados como para los migrantes que retornan.

Asimismo, el hecho de suministrar a los nacionales que viven en el extranjero información global sobre las posibilidades de retorno puede ayudarles a tomar una decisión cabal y fundamentada al respecto. Según se informa, el apoyo a la reintegración es esencial para lograr políticas de retorno sostenibles; en este sentido, si no se abordan los determinantes de la emigración, es muy probable que un número significativo de quienes retornaron vuelvan a emigrar.

El taller puso de manifiesto que las alianzas responsables facilitan el retorno voluntario y constituyen una condición previa para crear capacidad en relación con las instituciones, los mecanismos y el personal. Hacer participar a todas las partes interesadas de los niveles nacional, regional e internacional, según proceda, es fundamental para lograr una comprensión global del retorno y formular políticas de retorno eficaces. Las actividades de

retorno más satisfactorias serán las más incluyentes, pues toman en consideración las necesidades y preocupaciones del país de origen, de tránsito y de destino, así como las de los propios migrantes.

A lo largo del taller se señalaron diversas medidas que posibilitan la protección efectiva de los derechos humanos de los migrantes, y que contemplan las necesidades de los grupos de migrantes vulnerables, que pueden requerir protección especial. Es importante no ignorar la perspectiva de los migrantes, y tener muy presente que la decisión de retornar es sumamente personal y suele alterar la vida.

Además, en colaboración con los migrantes, las diversas partes interesadas deben idear proyectos de reintegración y asistencia que atiendan a las diversas necesidades de los migrantes y salvaguarden sus derechos como personas y como migrantes. No debería considerarse a los migrantes y a quienes tienen la intención de retornar como beneficiarios pasivos que desconocen sus propias necesidades; es aquí donde la participación de las ONG puede hacer oír la voz de los migrantes y que ello se refleje en la formulación y aplicación de las políticas relativas a la gestión de la migración de retorno.

En las presentaciones y los consiguientes debates no dejó de manifestarse una idea transversal: un enfoque único de la migración de retorno y las políticas de asistencia para la reintegración no puede ser eficaz. Habida cuenta de que los migrantes no constituyen un grupo homogéneo sino distintos grupos heterogéneos con diversas necesidades y preocupaciones, es preciso formular políticas de migración adaptadas a las circunstancias específicas de cada país.

Dada la diversidad de perspectivas y experiencias, los países, los grupos de la sociedad civil, los migrantes y demás partes interesadas tienen mucho que aprender entre sí sobre la forma de hacer un frente común para abordar los problemas que en la actualidad plantea la migración de retorno, a fin de que el retorno se convierta en una opción viable para los migrantes y pueda contribuir al desarrollo del país de acogida y el país de origen.

**PARTE II:  
ORDEN DEL DÍA Y  
DOCUMENTO DE TRABAJO**





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

DIÁLOGO INTERNACIONAL SOBRE LA MIGRACIÓN  
TALLER INTERMEDIO

**GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO**  
21 y 22 de abril de 2008

ORDEN DEL DÍA

<b>21 de abril de 2008 PRIMER DÍA</b>	
09:00 – 10:00	<i>Inscripción</i>
10:00 – 10:15	<b>DISCURSO DE BIENVENIDA</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Jill Helke</b>, Directora del Gabinete, OIM</li></ul>
10:15 – 10:45	<b>SENTANDO LAS BASES: COMPRENDER LA MIGRACIÓN DE RETORNO</b> <p><i>Las perspectivas relativas al retorno así como su definición difieren de un país a otro y dependen, a menudo, de los patrones migratorios históricos y de las prioridades específicas, requisitos y legislación de cada uno. Si bien por un lado el retorno se considera un medio para disuadir la migración irregular también forma parte integrante del proceso de migración regular, como es el caso en los mecanismos de migración laboral y circular. El retorno puede ser de carácter permanente o temporal, real o virtual, voluntario o no, y espontáneo o asistido. Las normas jurídicas internacionales pertinentes y las posibles modalidades para un retorno seguro, digno y ordenado, así como las repercusiones socioeconómicas conexas son algunas de las cuestiones clave que los formuladores de políticas deben encarar a fin de diseñar políticas de migración, exhaustivas y efectivas. Esta sesión consagrada a sentar las bases tiene por objeto ofrecer un panorama de los conceptos vigentes y del estado de reflexión con relación a la migración de retorno, tanto desde la perspectiva política como programática.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Directora del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM</li></ul> <b>Debate General</b>
10:45 – 13:00	<b>Sesión I: Migración de retorno en el marco de una gestión exhaustiva de la migración</b> <p><i>Rara vez, se encara la migración de manera holística o se analiza en el contexto amplio de la gestión de la migración. Al fomentar una mayor comprensión del retorno se contribuye a reconciliar y equilibrar los distintos intereses de los interlocutores en el ámbito de la migración y a facilitar perspectivas cooperativas de gestión de la migración. En esta sesión se pondrá de relieve las cuestiones clave, las normas jurídicas internacionales pertinentes y las consideraciones políticas que conforman las estrategias exhaustivas de migración de retorno. En las deliberaciones se considerará el retorno como parte del ciclo y proceso de vida migratorio y se ofrecerá pautas sobre la interacción entre el retorno y la etapa de reintegración así como otras etapas clave, a saber: la entrada, el tránsito, la permanencia y la integración. En esta sesión también se abordará la relación entre la migración y esferas políticas conexas como el desarrollo, el comercio, los derechos humanos y la salud.</i></p>

	<p><b>Moderador: Philippe Boncour</b>, Jefe de la División de Diálogo Internacional sobre la Migración de la OIM</p> <p><b>Oradores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rob Visser</b>, Director General de Legislación, Asuntos Internacionales y Migración del Ministerio de Justicia, Países Bajos</li> <li>• <b>Arturo Cabrera</b>, Subsecretario de Política Migratoria Internacional de la Secretaría Nacional del Migrante, Ecuador</li> <li>• <b>Anna Semou Faye</b>, Directora de la Policía Aérea y de Fronteras, Senegal</li> </ul> <p>A fin de orientar las deliberaciones se plantearán las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué manera y en qué medida repercuten las distintas etapas de la migración, es decir: entrada, permanencia e integración, en el retorno y reintegración, y viceversa? ¿Cómo encaran las políticas estas interacciones tanto en países de origen como de destino?</li> <li>• ¿Cuál es la relación de la migración de retorno con las esferas políticas conexas y cuál su repercusión? ¿Por qué a la hora de concebir políticas de retorno es importante tener en cuenta los vínculos con el comercio, la salud, el desarrollo y los derechos humanos?</li> <li>• ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos internacionales que proveen un marco para las políticas nacionales de retorno? ¿Cómo pueden llevarse a la práctica idóneamente políticas consecuentes con estas normas?</li> <li>• ¿Quiénes son los principales interlocutores nacionales e internacionales implicados en la gestión de la migración de retorno? ¿Cómo se interrelacionan? ¿Cómo puede alentarse eficazmente esa interrelación?</li> <li>• ¿Por qué hay barreras a la incorporación acertada de la migración de retorno en los marcos y prácticas de políticas migratorias?</li> </ul> <p><b>Debate General</b></p>
13:00 – 14:00	<i>Pausa</i>
14:00 – 15:00	<p><b>Evento paralelo: “Consolidar la capacidad de recepción de quienes llegan al país por vía marítima: Los casos de Lampedusa y Sicilia”</b></p> <p><i>A pedido del Gobierno de Italia y en colaboración con el mismo, la OIM, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Cruz Roja Italiana (CRI) han trabajado conjuntamente para ayudar a Italia a hacer frente a las llegadas de considerables cantidades de migrantes irregulares a la isla de Lampedusa y otras localizaciones en Sicilia. Entre las actividades realizadas, cabe señalar el suministro de información y asesoramiento a los migrantes y la tramitación de diversas categorías de migrantes (migrantes económicos, solicitantes de asilo, víctimas de la trata, menores no acompañados, etc.) a fin de identificar a las personas que requieren asistencia especial y cerciorarse de su remisión conforme a procedimientos apropiados o a estructuras que puedan responder a sus necesidades específicas. Habida cuenta de esta experiencia, los representantes del Gobierno de Italia, de la Cruz Roja Italiana, del ACNUR y de la OIM pondrán de relieve los méritos y retos de estos empeños conjuntos para encarar las cuestiones de gestión migratoria que plantea la situación en Lampedusa y Sicilia y que podrían ser pertinentes en otros contextos donde también se producen llegadas por vía marítima.</i></p>

	<p><b>Moderador:</b> Peter Schatzer, Representante Regional para el Mediterráneo, Jefe de la Oficina de la OIM en Italia y Malta</p> <p><b>Oradores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adriano Benedetti</b>, Director General de Italianos en el Extranjero y Políticas Migratorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Italia</li> <li>• <b>Gebremedhin Ghebregzabihier</b>, Jefe de la Oficina Central de Migración, Cruz Roja Italiana, Italia</li> <li>• <b>Andreas Wissner</b>, Oficial Jurídico Principal de la Oficina del ACNUR para Europa, Ginebra</li> <li>• <b>Simona Moscarelli</b>, Experta Jurídica, Oficina de la OIM en Roma</li> </ul> <p><b>Debate General</b></p>
15:00 – 18:00	<p><b>Sesión II: Contextualizando el retorno – Estudios por casos</b></p>
	<p><i>La migración de retorno ocurre en toda una gama de distintas circunstancias y puede cobrar diversas formas. Por consiguiente, los migrantes de retorno constituyen un grupo heterogéneo, por ejemplo: migrantes de retorno en situaciones consecutivas a conflictos, retorno de menores no acompañados y víctimas de la trata; retorno al término de estudios o trabajos realizados temporalmente en el extranjero; retorno de migrantes en situación irregular; retorno para contribuir al desarrollo del país de origen; etc., que plantean diversos retos y exigen perspectivas y políticas diferentes. En esta sesión se explorará las distintas prioridades políticas, tipos y modalidades de migración de retorno así como las características y necesidades de los diversos grupos de personas que retornan a través de un intercambio de experiencias entre interlocutores pertinentes con distintas perspectivas y prioridades.</i></p> <p><b>Moderador:</b> Fatih Ulusoy, Primer Secretario de la Misión Permanente de Turquía ante la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra</p> <p><b>Oradores :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Marieke Kleiboer</b>, Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Inmigración y Ciudadanía, Australia</li> <li>• <b>Françoise Tapsoba Sanou</b>, Secretaria General del Ministerio de Acción Social y Solidaridad Nacional, Burkina Faso</li> <li>• <b>João Fortuna Pessela</b>, Jefe de Departamento, Instituto de Apoyo a la Emigración y a las Comunidades Angoleñas en el Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Angola</li> <li>• <b>Mónica Vargas López</b>, Subdirectora de Seguimiento y Monitoreo de la Protección a la Infancia, Sistema Nacional DIF, México</li> <li>• <b>Luca Riccardi</b>, Consejero Especial en Migración Internacional del Ministerio del Interior, Italia</li> </ul> <p>A fin de orientar las deliberaciones se plantearán las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los distintos tipos y modalidades de retorno?</li> <li>• ¿Cuáles son los principales grupos de migrantes concernidos? ¿Qué cuestiones particulares se plantean con relación al retorno de migrantes vulnerables?</li> <li>• ¿Qué perspectivas han adoptado los países para encauzar los distintos tipos de migración de retorno? ¿Cuáles son las principales brechas?</li> <li>• ¿Quiénes son los principales interlocutores concernidos por el retorno de migrantes, incluidos migrantes vulnerables? ¿Cuál es su función para contribuir al desarrollo y a la puesta en práctica de políticas de retorno e reintegración, efectivas y adaptadas a las necesidades?</li> </ul> <p><b>Debate General</b></p>
	<p><i>Fin del primer día</i></p>

22 de abril de 2008 SEGUNDO DÍA	
10:00 – 13:00	<b>Sesión III: Encauzar la migración de retorno cuando no se ha autorizado ni entrada ni la permanencia</b>
	<p><i>Los migrantes en situación irregular, los migrantes desamparados, los solicitantes de asilo rechazados y los menores no acompañados, entre otros, siguen planteando verdaderos retos políticos y operativos a los países a título individual y la comunidad internacional en su conjunto. Si bien los Estados soberanos retienen el derecho y la autoridad de determinar qué extranjeros pueden entrar y permanecer en sus territorios y bajo qué condiciones, sujetos a las limitaciones que imponen las normas internacionales pertinentes, subsisten muchas preguntas en cuanto a cómo llevar a cabo el retorno de estos casos y cómo hacer para que sea seguro, digno y sostenible. Todos concuerdan en que los derechos humanos son fundamentales en este debate, sin embargo, los interlocutores concernidos bien pueden tener perspectivas diferentes sobre cómo asegurar su protección. En esta sesión se brindará la oportunidad de examinar y debatir los medios para encauzar el retorno de migrantes no autorizados de manera segura, ordenada, digna y sostenible, incluidas las medidas concomitantes relativas al bienestar y reintegración de quienes retornan. Al presentar las opiniones de los distintos protagonistas, esta sesión pondrá de relieve las políticas y diálogos que fomentan una cooperación activa entre todos los interlocutores y posibilitará que se encaren las distintas necesidades y prioridades.</i></p> <p><b>Moderador: David Knight</b>, Jefe de la División de Cooperación Técnica, Departamento de Servicios de Gestión de la Migración de la OIM</p> <p><b>Oradores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ing Kantha Phavi</b>, Ministra de Asuntos de la Mujer, Camboya</li> <li>• <b>Laurence Hart</b>, Jefe de la Oficina de la OIM, Jamahiriya Árabe Libia</li> <li>• <b>Hussin Y.B. Maghadmi</b>, Primer Secretario, Misión Permanente de la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra</li> <li>• <b>Klemens Kittelmann</b>, Consejero, Ministerio Federal del Interior, Alemania</li> <li>• <b>Michael Steppan</b>, Primer Secretario, Misión Permanente de Alemania ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra</li> <li>• <b>John Bingham</b>, Jefe de Política, Comisión Católica Internacional de Migración, Suiza</li> </ul> <p>A fin de orientar las deliberaciones se plantearán las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo pueden los gobiernos facilitar el retorno y la reintegración de migrantes que no fueron autorizados a entrar o permanecer en el país de destino? ¿Cuáles son las políticas más pertinentes para encauzar el retorno de migrantes cuya entrada y estancia no fueron autorizadas?</li> <li>• ¿Qué medidas conexas son necesarias para garantizar que el retorno se realice de manera segura, ordenada, digna y sostenible? ¿Las políticas de retorno han de comprender el asesoramiento y la asistencia para reanudar una nueva vida en el lugar de origen?</li> <li>• ¿Qué interlocutores se encargan de concebir políticas de retorno para migrantes no autorizados? ¿En qué medida pueden las asociaciones entre interlocutores clave contribuir al retorno de migrantes no autorizados?</li> <li>• ¿Además de los acuerdos de readmisión, cómo pueden los países de origen y de destino colaborar a este respecto?</li> </ul> <p><b>Debate General</b></p>
13:00 – 15:00	<i>Pausa</i>



15:00 – 17:50	<b>Sesión IV: Buscando una perspectiva cooperativa para la migración de retorno</b>
	<p><i>La colaboración interestatal y las asociaciones con interlocutores múltiples, inclusive la sociedad civil, son fundamentales para garantizar un retorno, seguro, ordenado, digno y sostenible. Para concebir políticas equilibradas es preciso tener en cuenta las diversas perspectivas de los principales interlocutores, incluidos los países de destino, de tránsito y de origen, la sociedad civil, y los propios migrantes. Por consiguiente, es esencial instaurar un diálogo abierto entre las partes concernidas para que intercambien experiencias y perspectivas. Esta última sesión tendrá por objeto estimular este diálogo e identificar las funciones y posibles contribuciones de los interlocutores clave en gestión de la migración de retorno. También se pondrá de relieve la necesidad de consolidar las asociaciones entre ellos para posibilitar el desarrollo de políticas y prácticas efectivas de retorno. Estas asociaciones bien pueden comprender la cooperación bilateral entre gobiernos, la participación activa de las comunidades locales, las diásporas y la sociedad civil, especialmente las ONG. Finalmente, también se debatirán las políticas y prácticas que podrían contribuir a fomentar la cooperación y a desarrollar una base amplia de asociaciones.</i></p> <p><b>Moderador: Karim Ghezraoui</b>, Jefe de la Dependencia de Grupos Específicos, División de Procedimientos Especiales, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra</p> <p><b>Oradores:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ángel Edmundo Orellana</b>, Ministro de Relaciones Exteriores, Honduras</li> <li>• <b>Urs von Arb</b>, Jefe de la División de Repatriaciones, Oficina Federal de Migraciones, Suiza</li> <li>• <b>Ben Svasti</b>, TRAFCORD (Organización No Gubernamental), Tailandia</li> <li>• <b>Chrysantus Ache</b>, Representante del ACNUR, Sudán</li> <li>• <b>Mario Tavalaj</b>, Jefe de la Oficina de la OIM en Sudán</li> <li>• <b>Denis Vène</b>, Embajador para la Migración, Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, Francia</li> </ul> <p><b>Martha Breeze</b>, Responsable del Sector de Retorno, Adjunta al Director, Dirección de lo internacional y del retorno, Agencia Nacional para la Recepción de los Extranjeros y de las Migraciones (ANAEM), Francia</p> <p>A fin de orientar las deliberaciones se plantearán las siguientes preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué medida cooperan y podrían cooperar los países de origen, de tránsito y de destino en materia de migración de retorno? ¿Cómo se puede consolidar las asociaciones interestatales y la participación de otros interlocutores pertinentes en este empeño conjunto?</li> <li>• ¿Quiénes son los interlocutores no gubernamentales pertinentes en la gestión de la migración de retorno? ¿Cuáles son sus funciones clave en la gestión de retorno? ¿Cómo puede fomentarse la cooperación entre los interlocutores no gubernamentales y entre éstos y los gobiernos?</li> <li>• ¿Qué relación hay entre los gobiernos y las comunidades transnacionales y nacionales en el extranjero y cómo convertirlas en un recurso a la hora de formular políticas de retorno? ¿Cómo pueden los gobiernos cerciorarse de que todos los interlocutores pertinentes participan en el desarrollo de políticas de migración de retorno y en su puesta en práctica?</li> <li>• ¿Cómo se puede consolidar asociaciones con interlocutores múltiples? ¿Cuáles son los principales obstáculos que cabe superar? ¿Cómo fomentar la confianza mutua y la voluntad de cooperar entre gobiernos y la sociedad civil para que trabajen conjuntamente de cara a la migración de retorno?</li> </ul> <p><b>Debate General</b></p>

17:50 – 18:00	<b>Síntesis y Discurso de Clausura-</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Brunson McKinley</b>, Director General, OIM</li> <li>• <b>Michele Klein Solomon</b>, Directora del Departamento de Políticas, Investigación y Comunicaciones sobre Migraciones de la OIM</li> </ul>
	<i>Fin del taller</i>

# DOCUMENTO DE TRABAJO

## **El retorno en el marco general de la migración contemporánea**

Gracias a las facilidades que brindan los modernos medios de transporte y de comunicaciones, las corrientes migratorias de nuestros días llegan a los más recónditos lugares del planeta y alcanzan proporciones sin parangón en la historia. A raíz de ello, casi todas las naciones del orbe son países de origen, tránsito y destino simultáneamente, aunque no en idéntico grado. Por otra parte, el comportamiento migratorio se hace más diverso y complejo. En comparación con el pasado, cuando las migraciones eran de carácter unidireccional y permanente, en nuestros días predominan los desplazamientos de corta duración, circulares entre dos países y los que se dirigen a varios países, lo cual explica que el retorno sea un importante elemento de numerosos tipos de migración.

La migración de retorno comprende un amplio espectro de situaciones. Por ejemplo, el retorno puede obedecer a la aplicación de mecanismos de la migración laboral, como ocurre al concluir un período de trabajo temporal en el extranjero. También se inscribe en las medidas establecidas para abordar la migración irregular y asegurar las fronteras nacionales, particularmente, en dos supuestos: la entrada y permanencia ilegales y los migrantes que están desamparados en el país de tránsito o de destino. Otras veces, el retorno consiste en el desplazamiento de grandes contingentes humanos tras periodos de crisis y conflictos, y comprende la repatriación voluntaria de refugiados y prisioneros de guerra. Además, procede el retorno cuando se deniega la solicitud de asilo. No debe olvidarse, en último término, el retorno espontáneo,

por ejemplo, originado en problemas de índole económica, social o familiar. Cabe observar que, en muchas de las situaciones enunciadas, quienes desean retornar pertenecen a los grupos vulnerables. Según se expondrá posteriormente, el retorno de las personas vulnerables merece especial consideración y atención.

Lamentablemente, no se dispone de estadísticas precisas sobre la migración de retorno en el mundo, primero porque no siempre coinciden las series estadísticas y segundo por la carencia de cifras de carácter general. En los hechos, casi siempre es el propio migrante quien emprende el retorno, sin que intervengan en ello ni el Estado ni interlocutores de carácter nacional o internacional, lo cual explica las citadas lagunas estadísticas.

En la consideración de la migración de retorno está implícita la prerrogativa soberana que posee el Estado para determinar la entrada y la permanencia de los extranjeros en el territorio, así como los respectivos fines y condiciones.<sup>1</sup> Sin embargo, el ejercicio de dicha prerrogativa no podrá apartarse de lo que disponen las normas sobre derechos humanos, plasmadas en instrumentos jurídicos de rango nacional, regional e internacional y en el derecho consuetudinario internacional.<sup>2</sup> En efecto, la migración de retorno debe considerarse asimismo a la luz del derecho que tiene todo individuo a regresar a su propio país.<sup>3</sup> Si bien nadie pone en

---

<sup>1</sup> Por supuesto, los Estados pueden limitar la presente prerrogativa suscribiendo convenios, de carácter jurídicamente vinculante, como los regímenes de libre circulación de las personas.

<sup>2</sup> Determinadas normas en materia de derechos humanos rigen para todos los migrantes, mientras que otras tienen por objeto categorías y circunstancias particulares, como, por ejemplo, los refugiados, las víctimas de la tortura y de la trata de personas, etc. Si desea información sobre los instrumentos correspondientes: véase la obra *Compendium of International Migration Law Instruments*, R. Perruchoud y K. Tömölová (eds.), T.M.C. Asser Press, La Haya (2007).

<sup>3</sup> Entre otros instrumentos, la figura del derecho de retorno se plasma en el artículo 13.2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y en el artículo 12.2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Por otra parte, en lo que respecta, particularmente, a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes, los Protocolos que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) imponen a los Estados la obligación de aceptar y facilitar el retorno de sus nacionales o residentes permanentes.

duda que los derechos humanos sean un aspecto sustancial de la migración de retorno, los interlocutores concernidos no siempre ven a través del mismo prisma la cuestión de cómo velar por darles una protección óptima. El presente taller brinda la oportunidad de examinar e intercambiar opiniones sobre aquellos medios necesarios para que el migrante pueda regresar en condiciones seguras, ordenadas, dignas y sostenibles, sin olvidar las medidas conexas que garanticen su bienestar y reintegración.

### **La gestión de la migración de retorno: principales desafíos y cuestiones de política**

Por lo general, el retorno se lleva a cabo de forma espontánea, sin intervención de los poderes públicos. Atendiendo a ese hecho, las medidas de política en este campo persiguen los siguientes fines: crear en el país de origen condiciones que propicien el retorno espontáneo del migrante y su reintegración; eliminar las circunstancias que traban el retorno temporal, como el riesgo de perder la autorización para reingresar en el país receptor; dar garantías de que el retorno duradero sea sostenible; y, por último, brindar a quien retorna los medios para que pueda reintegrarse y contribuir al desarrollo del país de origen. En el Taller intermedio del Diálogo Internacional sobre la Migración titulado *Alentar el papel de la migración de retorno a la hora de fomentar el desarrollo* (7 y 8 de julio de 2008) se estudiarán detenidamente medidas como las descritas y otras semejantes. También se examinarán en detalle medidas de política concebidas expresamente para el retorno tras la migración de carácter temporal y circular.

Cuando no se autoriza la entrada o la permanencia, procede aplicar diversas medidas de política. Si se pretende preservar la integridad de los mecanismos de gestión de la migración, en particular, los referidos a la migración legal y a la institución del asilo, resulta imprescindible disponer de políticas y prácticas transparentes, justas, eficaces y de respeto a la dignidad del ser

humano que faciliten el retorno, ya sea voluntario o forzoso, del migrante ilegal.<sup>4</sup>

### *Perspectiva exhaustiva para abordar la gestión del retorno*

Aunque el retorno es un importante elemento de numerosos tipos de migración comprendidos en el fenómeno migratorio, rara vez se lo encara de manera holística o analiza en el contexto amplio de la gestión de la migración. Como tal, posee vínculos con las demás etapas: la preparación para emigrar, el tránsito, la entrada, la permanencia, la integración y la reintegración. ¿Cómo pueden los formuladores de políticas prever y preparar el retorno, particularmente, en aquellas primeras etapas como la preparación para emigrar y la entrada? ¿Cómo podrían velar por que las políticas relativas a las diversas etapas se complementen y coadyuven al logro del mismo fin? ¿Qué impide incorporar la migración de retorno en el marco general de las políticas y prácticas sobre la migración?

Por otra parte, igual que ocurre con el fenómeno de la migración en general, la migración de retorno está vinculada a esferas políticas conexas como los derechos humanos, el desarrollo, el comercio y la salud, con las cuales mantiene una relación de influencia recíproca. Por ejemplo, el retorno temporal o permanente de aquellos migrantes que adquirieron competencias en el extranjero puede constituir una importante contribución al desarrollo del país de origen. En la esfera de la salud cabe destacar los efectos perjudiciales que puede causar el retorno en el bienestar de quien retorna y de la comunidad de acogida, si no se encauza como es debido, particularmente, cuando se trata de retornos masivos tras situaciones de emergencia. ¿Qué clase de vínculo une a la migración de retorno con esferas políticas conexas y por qué es importante tener presente dicho vínculo al trazar las políticas de retorno?

---

<sup>4</sup> Véase el documento del ACNUR número EC/GC/01/11 (2001) titulado *La protección de los refugiados y el control migratorio: Perspectivas del ACNUR y de la OIM*, que fue redactado para las Consultas Globales sobre la Protección Internacional. Véase asimismo la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* (2005), emanada de la Iniciativa de Berna.

## *Las ventajas del retorno voluntario con respecto al forzado*

Las perspectivas relativas al retorno así como su definición difieren de un país a otro y dependen, a menudo, de los patrones migratorios históricos y de las prioridades específicas así como de los requisitos y legislación de cada uno. Los conceptos que se exponen seguidamente servirán para facilitar el debate:

El *retorno voluntario* es la decisión que adopta el individuo en el libre ejercicio de la voluntad, con pleno conocimiento de causa y sin que medien medidas de naturaleza coercitiva, de regresar al país de origen o de tránsito o a un tercer país. Comprende dos categorías: el *retorno espontáneo*, cuando se emprende y cumple el retorno sin que intervengan ni el Estado ni las instancias de la esfera nacional o internacional; y el *retorno voluntario asistido*, cuando el Estado u otras instancias de la esfera nacional o internacional prestan al individuo ayuda económica o asistencia logística, inclusive, en algunos casos, ayuda a la reintegración. El retorno voluntario asistido puede comprender o no la estancia autorizada del individuo en el territorio del país de tránsito o destino.<sup>5</sup>

Por otro lado, se habla de *retorno forzado* cuando el individuo regresa al país de origen o tránsito o a un tercer país en cumplimiento de una resolución dictada por las autoridades gubernamentales con arreglo a los procedimientos vigentes, si no abandona el país por sus propios medios o con la ayuda del Estado o de una instancia nacional o internacional antes de que expire el plazo fijado en la correspondiente decisión judicial o administrativa.

El retorno voluntario es la opción donde más convergen los intereses de quien retorna y de los gobiernos del país que propicia el retorno y del país de origen. Presenta varias ventajas: se toma en cuenta la decisión de quien ha de retornar; se le permite preparar su retorno; se vela por el respeto de sus derechos humanos; y, por último, se evita el estigma del retorno forzado y sus repercusiones

---

<sup>5</sup> En determinadas circunstancias, el migrante legal opta por el retorno virtual en vez del retorno real; así ocurre con el "retorno" para impartir clases por medio de teleconferencia.

negativas en la reintegración. Además, cuando se trata del retorno asistido, a la ayuda económica y logística que recibe el migrante se suma el asesoramiento y, en algunos casos, la ayuda a la reintegración. Para los gobiernos que propician el retorno, el retorno voluntario es la solución menos onerosa, no recarga el trabajo de la Administración Pública y ayuda a evitar roces con los interlocutores nacionales e internacionales. Para el país de origen, permite preservar los derechos y la dignidad de sus nacionales; puede incluir algún tipo de ayuda a la reintegración para el individuo o para su comunidad; y también puede brindar a los nacionales la oportunidad de emigrar legalmente en el futuro. ¿Cómo pueden las políticas de retorno privilegiar el retorno voluntario en vez del forzoso?

Combinados con medidas para asesorar sobre el retorno y dar a publicidad los mecanismos de retorno voluntario asistido, los planes concebidos expresamente para el migrante que tiene interés en regresar son fundamentales para que el retorno voluntario obedezca a la libre voluntad del individuo y para que éste pueda estar debidamente informado sobre el regreso y, en consecuencia, prepararse para emprenderlo. ¿Qué información específica y exhaustiva se debería brindar al migrante para que, si decide regresar, lo haga de forma plenamente libre y espontánea? ¿Quién debería encargarse de prestar ese asesoramiento: el propio Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos internacionales...? ¿Qué otras medidas podrían adoptarse para que el retorno voluntario sea efectivamente voluntario?

Junto con otras medidas, el retorno de migrantes irregulares, de forma rápida y en condiciones dignas, puede surtir un efecto disuasorio en quienes contemplan la posibilidad de recurrir a la migración irregular, amén de enviar un aviso inequívoco a las redes que se dedican a la trata de personas y al tráfico de migrantes de que sus actividades están condenadas al fracaso. Por otra parte, cuando se rechaza la solicitud de asilo, el retorno rápido y digno del individuo puede contribuir a preservar la integridad del sistema. Nadie pone en duda la existencia de vínculos entre el retorno forzoso y el retorno voluntario: si el primero no se ejecuta con rapidez, pocos serán quienes decidan regresar voluntariamente y, por ende, este tipo de retorno perderá eficacia. El Estado posee la legítima prerrogativa soberana de



disponer el retorno forzoso cuando no se prorroga la estancia del migrante y éste no acepta acogerse al retorno voluntario. □ En dichos supuestos, ¿qué medidas permitirían que el retorno se ajustase estrictamente a lo que disponen las normas nacionales, regionales e internacionales, en particular, las referidas a los derechos humanos, y se cumpliera de forma segura, ordenada y digna? ¿Cómo tendrían que ser los planes de retorno forzoso y voluntario para que se complementen y coadyuven al logro del mismo fin? ¿Sería preciso vigilar las operaciones de retorno? En cuyo caso, ¿quién se encargaría de ello?

### *El retorno sostenible y la ayuda a la reintegración*

Regresar al país de origen no es fácil para quien retorna. Cuando no se abordan los factores estructurales que obligan a emigrar, un número considerable de migrantes que retornaron buscará la forma de volver a emigrar. ¿Qué puede hacerse para romper el círculo vicioso por el que el migrante irregular vuelve a un contexto que propicia una nueva emigración por canales irregulares? ¿Cómo conseguir que, en el futuro, una persona que ha regresado y decide volver a emigrar, lo haga sin verse obligado por las circunstancias y por los cauces legales?

Hay acuerdo en que el retorno voluntario es más sostenible que el forzoso. Para abordar la sostenibilidad del retorno, muchos países de acogida prestan ayuda a su reintegración económica, social y cultural, particularmente, en el capítulo de la salud. Dicha asistencia reviste la forma de ayuda directa al migrante (por ejemplo, ayuda en metálico, remisión a los servicios existentes, formación profesional, fomento de la pequeña empresa) y de ayuda a la comunidad de origen. ¿Qué interlocutores están en condiciones idóneas de ayudar a la reintegración? ¿Qué parte de la ayuda debería ser en metálico y cuál en especie? ¿Cómo se puede lograr un equilibrio armonioso entre la ayuda a quien regresa y la ayuda a la comunidad de retorno? ¿Qué clases de ayuda a la reintegración contribuirán más a la sostenibilidad del retorno sin por ello constituir fuerzas de atracción o incentivos que propicien la emigración irregular? ¿Hasta dónde sería conveniente vigilar la situación posterior al retorno y quién se encargaría de hacerlo?

Considerando que se dispone de estadísticas limitadas sobre la sostenibilidad del retorno, ¿qué otros campos sería preciso estudiar para que los formuladores de políticas pudiesen contar con datos útiles?

*Los asuntos referidos al fortalecimiento de la capacidad institucional*

La falta de capacidad institucional para atender la cuestión del retorno y los asuntos afines en materia migratoria es un problema que aún no encuentra solución. Por ejemplo, los países de destino suelen carecer de capacidad para aplicar planes de retorno voluntario, brindar alojamiento apropiado a quienes esperan salir del país, expedir documentos de viaje, ejecutar las órdenes de expulsión y reformar la legislación sobre retorno, con arreglo a los correspondientes instrumentos regionales e internacionales. Además, los países de origen y de tránsito suelen tener dificultades para recibir a quienes retornan, sobre todo, cuando se trata de desplazamientos masivos, situaciones provocadas por conflictos u otras en que se registra una notoria degradación del medio ambiente. Por otra parte, los países de tránsito pueden tener limitada la capacidad de atender adecuadamente la situación de los migrantes irregulares interceptados y de los migrantes que se encuentran desamparados en el territorio y sin medios para proseguir el camino o para regresar al hogar. En general, los países de origen, tránsito y destino pueden carecer de la capacidad para administrar sus fronteras, garantizar la seguridad de los documentos de identidad y de viaje, determinar la identidad en caso de extravío o destrucción de los documentos acreditativos, así como advertir a los interesados en emigrar de los riesgos de la migración irregular, aunque ello influye directamente en la gestión de la migración de retorno. ¿Cómo se puede dotar de capacidad institucional a los países de origen, tránsito y destino para gestionar mejor la migración de retorno?

## *Políticas adaptadas de ayuda al retorno y a la reintegración*

El extenso espectro de necesidades y características socioeconómicas que presentan las personas que retornan, así como las distintas condiciones imperantes en los países de origen, desaconsejan encarar con un mismo criterio las diversas hipótesis de retorno. ¿Son precisos, y en qué grado, planes propios para cada país en materia de retorno sostenible? ¿Sería necesario, también, adecuar las medidas de ayuda a la reintegración a las circunstancias particulares del migrante que regresa?

¿Qué problemas plantea el retorno de personas vulnerables, o sea, víctimas de la trata y de la tortura y quienes corren ambos riesgos, refugiados, menores no acompañados, mujeres, ancianos, sin olvidar a aquellos que padecen graves problemas de salud? ¿Qué limita la capacidad del Estado para atender el retorno de estas y otras categorías de personas vulnerables? Suponiendo que logren regresar, ¿cómo adaptar los mecanismos de retorno y de reintegración a sus particulares circunstancias? ¿Qué tipos de servicios y de ayuda especiales necesitarán tras su regreso?

### **Buscando una perspectiva cooperativa para la migración de retorno**

Resulta imperioso conseguir el compromiso de todos los interlocutores pertinentes a nivel nacional, regional e internacional, según corresponda, para fomentar una comprensión amplia y exhaustiva del fenómeno del retorno y para que las políticas de retorno sean efectivas. Darán mejores resultados aquellas actividades de carácter más amplio, que tengan debidamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países de origen, tránsito y destino, así como las de los propios migrantes. ¿Cuáles son las funciones y posibles contribuciones de los interlocutores clave de cara a la gestión de la migración de retorno? ¿Y las de los interlocutores no gubernamentales? ¿Qué formas de asociación convendría establecer entre dichos interlocutores para formular y ejecutar políticas de migración de retorno eficaces; por ejemplo, la cooperación bilateral entre gobiernos, la participación activa de

comunidades locales, diásporas y la sociedad civil? En el plano nacional, ¿qué coordinación interministerial se precisa y cómo se consigue?

### *La colaboración interestatal*

El problema del retorno no afecta por igual a los países de origen, tránsito y destino, por cuyo motivo éstos poseen distintas perspectivas y prioridades. Por ejemplo, a los países de tránsito y destino les preocupa fundamentalmente la integridad de los mecanismos para encauzar la migración, en particular, el régimen de la migración legal y la institución del asilo. En el caso de los países de origen y de tránsito, la entrada de grandes masas de migrantes pone a prueba su capacidad de “absorber” a quienes retornan en lo referido a la reintegración y la estabilidad socioeconómica. Por otra parte, si bien los países de origen recuperan a nacionales de talento y a quienes adquirieron nuevas competencias en el extranjero, también verán que merman las remesas. Las señaladas son apenas algunas de las cuestiones que deben abordar los países de origen, tránsito y destino.

Los mecanismos de consulta informal resultaron ser útiles para determinar los intereses comunes que poseen los países de tránsito, origen y destino en el capítulo de la migración de retorno y, en algunos casos, permitieron emprender medidas de carácter conjunto para defender tales intereses comunes. De entre los señalados mecanismos cabe destacar la Conferencia Ministerial del Mediterráneo Occidental sobre Migración (Diálogo 5 + 5); la iniciativa de carácter asociativo («*Cluster Process*») entre los países del Cáucaso Meridional y países de la Europa Occidental; en las Américas, la Conferencia Regional sobre Migraciones («Proceso de Puebla»); el Diálogo sobre la Migración en África Meridional (MIDSA); y, por último, la Conferencia Ministerial de Bali sobre el Contrabando y la Trata de Personas y Delitos Transnacionales Conexos (Proceso de Bali).

Conseguir que los países de origen y tránsito intervengan en las instancias en que se decide la fecha, lugar y modo en que se llevará a cabo el retorno puede facilitar el proceso mismo y la

sostenibilidad del retorno y la reintegración. Por ejemplo, ¿cómo pueden los convenios bilaterales y regionales sobre readmisión facilitar que el retorno se haga en condiciones seguras, ordenadas, dignas y sostenibles? ¿Qué clases de cooperación entre los países de origen, tránsito y destino ayudaría a superar la que es, quizás, la principal traba del retorno: la dificultad de establecer la identidad y obtener documentos de viaje? ¿Cómo pueden colaborar los Estados para fortalecer la capacidad institucional y prestar ayuda técnica? Por ejemplo, ¿de qué forma podrían contribuir los Estados que propician el retorno a dotar a los países de origen y tránsito de la capacidad que les permita acoger a quienes retornan, sobre todo, cuando se trata de retornos en masa? ¿Qué ayuda necesitarían los países de tránsito para que los migrantes pudiesen regresar al país de origen? ¿Qué otras especies de ayuda serían convenientes, como la ayuda al desarrollo en los capítulos de educación, salud, infraestructuras, concesión de visados a los nacionales del país de origen, etc.?

### *Asociaciones con otros interlocutores y entre éstos mismos*

Otros interlocutores como la sociedad civil, en especial, las ONG, los organismos internacionales y demás instituciones, como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, pueden cumplir una importante función en lo que se refiere a las políticas y prácticas de retorno. Por ejemplo, en capítulos como el asesoramiento para el retorno y la difusión de la información necesaria, las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales pueden cumplir una función sumamente eficaz debido a las relaciones de confianza que suelen mantener con los candidatos al retorno. La IOM colabora con diversos países de origen, tránsito y destino para facilitar el retorno voluntario asistido de los migrantes que necesitan ayuda en ese campo, así como para fortalecer la capacidad de los Estados en materia de retorno, junto con una red de asociados, particularmente las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones intergubernamentales. Por otra parte, la intervención de organismos internacionales como la IOM y el ACNUR en aquellas situaciones en que se registran desplazamientos migratorios de carácter mixto donde confluyen migrantes y refugiados puede contribuir a que se atiendan como

se debe las necesidades particulares de las personas vulnerables y de quienes deben acogerse al refugio internacional.

En términos generales, las organizaciones no gubernamentales ayudan a que se oiga la voz de la migración en el seno de las instancias donde se deciden las políticas de gestión de la migración de retorno. Los migrantes tienen perspectivas propias sobre esta cuestión, que varían según que el retorno sea espontáneo o asistido, voluntario o forzoso, aunque por norma todos aspiran a que se haga con seguridad, orden y dignidad. ¿Cuál sería la mejor forma de conseguir que los migrantes participasen activamente en la formulación y posterior ejecución de los planes de retorno y reintegración?

¿Qué función desempeñan y podrían desempeñar los demás? Por ejemplo, ¿cuál sería la contribución deseable y apropiada de los interlocutores del sector privado, a saber, las compañías aéreas, los contratistas, etc. y ante quién deberían responder?

## **El camino a seguir**

Si bien hace tiempo que el problema de la migración de retorno suscita el interés de las instancias internacionales, el estudio detenido de los diversos y multifacéticos aspectos del fenómeno aún está en sus inicios. También ha variado el punto de vista de la comunidad internacional sobre el retorno, en parte porque, en los últimos años, se reduce el número de solicitantes de asilo y se desplaza el interés hacia el problema de la migración laboral temporal en la que está implícita la cuestión del retorno. El presente taller brindará la oportunidad de señalar y compartir políticas y prácticas efectivas para una mayor convergencia de intereses de los países de origen, tránsito y destino, así como de los propios migrantes. Al dotarse de instrumentos de política más idóneos y fomentar la colaboración entre los múltiples interlocutores, la comunidad internacional se encontrará en mejores condiciones de atender los problemas que suscita la migración de retorno de nuestros días y podrá, asimismo, velar por que el retorno se cumpla de manera segura, ordenada, digna y sostenible.

# Serie Diálogo Internacional sobre la Migración

1. 82a Reunión del Consejo; 27-29 noviembre de 2001 (disponible en español, francés e inglés), 2002
2. Compendium of Intergovernmental Organizations Active in the Field of Migration 2002 (disponible únicamente en inglés), 2002
3. Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración (disponible en español, francés e inglés), 2002
4. 84th Session of the Council; 2-4 December 2002 (disponible únicamente en inglés), 2003
5. Significant International Statements: A Thematic Compilation (disponible únicamente en inglés), 2004
6. Health and Migration: Bridging the Gap (disponible únicamente en inglés), 2005
7. Gestión del Movimiento de Personas: Posibles Enseñanzas de Interés para el Modo 4 del AGCS (disponible en español, francés e inglés), 2005
8. Incorporación de la Migración en las Agendas de Políticas de Desarrollo (disponible en español, francés e inglés), 2005
9. Migración y recursos humanos para la salud: de la concienciación a la acción (disponible en español, francés e inglés), 2006
10. Seminario de expertos: Migración y medio ambiente (disponible en español, francés e inglés), 2008
11. Los migrantes y la sociedad de acogida: Asociaciones acertadas (disponible en español, francés e inglés), 2008
12. Making Global Labour Mobility a Catalyst for Development (disponible únicamente en inglés), 2010
13. La libre circulación de personas en los procesos de integración regional (disponible en español, francés e inglés)
14. Gestión de la migración de retorno (disponible en español, francés e inglés), 2010

Los títulos de esta Serie pueden obtenerse en:

Organización Internacional para las Migraciones  
División de Investigación y Publicaciones  
17 route des Morillons, 1211 Ginebra 19  
Suiza  
Teléfono: +41.22.717 91 11; Fax: +41.22.798 61 50  
Correo electrónico: [publications@iom.int](mailto:publications@iom.int)  
Internet: <http://www.iom.int>



---

IOM • OIM

**MANAGING MIGRATION  
FOR THE BENEFIT OF ALL**

**GERER LES MIGRATIONS  
DANS L'INTERET DE TOUS**

**ENCAUZAR LA MIGRACION  
PARA BENEFICIO DE TODOS**