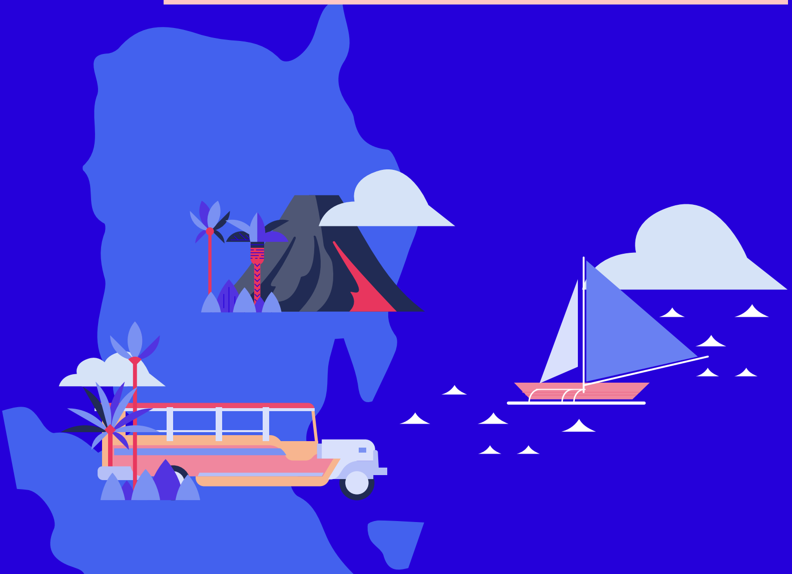
REINTEGRATE POLICY BRIEF



ANG PAMAMAHALA SA REINTEGRASYON SA PILIPINAS

ANG PILIPINAS AY NANGUNGUNA SA MUNDO PAGDATING SA PAMAMAHALA SA REINTEGRASYON

Ang Pilipinas ay isa sa mga nakabuo ng pinaka-sopistikadong sistema ng pamamahala sa reintegrasyon sa buong mundo simula noong dekada 1970. Nanguna ang bansa sa paglikha ng mga pamamaraang nakabatay sa proteksyon, kabilang na ang full-cycle reintegration (buong siklo ng reintegrasyon) at mga contributory welfare model. Gayunpaman, bilang unang bansa na nagpatupad nito, walang maihahalintulad dito na modelo mula sa ibang panig ng mundo, kung kaya't nahaharap ang Pilipinas sa mga hamon ng pagkatuto habang nagpapatupad (learning-by-doing), tulad ng hindi pantay na implementasyon at patuloy na pagkakaroon ng agwat sa pagitan ng pagiging sopistikado ng polisiya at ng aktwal na pagbibigay ng serbisyo.

IBA-IBANG ANTAS NG PAMAMAHALA: MULA SA PAMBANSANG POLISIYA TUNGO SA LOKAL NA INOBASYON

Ang pamamahala sa reintegrasyon ay isinasagawa sa pamamagitan ng iba-ibang antas ng pamamahala (multi-level governance) na kinabibilangan ng Department of Migrant Workers (DMW), Pangasiwaan sa Kagalingan ng Manggagawa sa Ibayong-dagat o Overseas Workers Welfare Administration (OWWA), mga pamahalaang panlalawigan, mga lokal na gobyerno, at mga civil society organization. Ang istrukturang ito ay nagbibigay-daan sa mga interbensyong angkop sa lokalidad, ngunit lumilikha rin ito ng kapansin-pansing pagkakaiba, kung saan ang mga lokal na gobyerno na may mataas na kapasidad ay nakapagsisimula ng mga inobasyon habang ang mga munisipalidad na limitado ang yaman ay napag-iiwanan.

KAKULANGAN SA PAGPAPATUPAD

Sa kabila ng ilang dekadang pagbubuo ng polisiya at mga komprehensibong programa na tumutugon sa pangekonomiya, panlipunan, at sikolohikal na mga pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan, may malaking kakulangan pa rin sa pagpapatupad ng mga ito. Sa isinagawang National Migration Survey, 96% ng mga nagbabalik-bayan ang nag-ulat na wala silang natanggap na suporta mula sa gobyerno. Ang agwat na ito ay nag-uugat sa mababang antas ng kamalayan, mga hadlang sa dokumentasyon, paraang "pamatay-sunog" o reaktibong pagtugon, kakulangan sa pondo, at hindi pagkakatugma ng mga iniaalok na programa sa tunay na pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan.

REINTEGRATE POLICY BRIEF

REINTEGRATION GOVERNANCE IN THE PHILIPPINES

Authors:

Kidjie Saguin
University of Melbourne

Katie Kuschminder
University of Amsterdam

Rizza Kaye C. Cases
Slovak Academy of Sciences

Elma Laguna
University of the Philippines

Jean S. Encinas-Franco
University of the Philippines

Suggested Citation:

Saguin et al. (2026). *Reintegration Governance in the Philippines*. Reintegrate Policy Brief. Amsterdam: University of Amsterdam.

Layout:

Eks-Skolens Design & Tryk

Ang Reintegrate Project at Pamamahala sa Reintegrasyon

Layunin ng Reintegrate Project na unawain kung paano pinamamahalaan ang reintegrasyon at kung paano nakakaimpluwensya ang pamamahala sa reintegrasyon sa mga karanasan ng mga nagbabalik-bayan. Maraming tao ang walang karapatang manatili sa mga bansang pinuntahan nila at bumabalik sa kanilang pinagmulang bansa sa pamamagitan ng iba't ibang uri ng mga programa at polisiya; ang pagbabalik na ito ay maaaring kusa o sapilitan.

Kaunti pa lamang ang nalalaman tungkol sa kung paano pinamamahalaan ng iba't ibang bansa ang proseso ng reintegrasyon sa sandaling makabalik ang mga tao, at kung paano nararanasan ng mga nagbabalik na migrante ang proseso ng kanilang pagbabalik, pati na rin ang kanilang reintegrasyon. Ang pag-aaral na ito ay nagtatampok ng mga pananaw ng mga stakeholder kasama ang mga karanasan ng mga migranteng nagbabalik pati na rin ang kanilang reintegrasyon gamit ang isang comparative analysis, sa pamamagitan ng apat na case study mula sa Nepal, Nigeria, Serbia, at Pilipinas. Sa pag-aaral na ito, ang reintegrasyon (reintegration) ay binibigyang-kahulugan bilang *"ang proseso kung saan ang mga nagbabalik na migrante ay sinusuportahan sa pagpapanatili ng kanilang kultural at panlipunang pagkakakilanlan ng lipunang tumatanggap sa kanila, at ang buong populasyon ay nagtatamo ng pantay na karapatang sibil, panlipunan, pampolitikal, pantao, at pangkultura"* (Kuschminder, 2017, p.43).

Isinasaalang-alang ng depinisyong ito ang iba't ibang aspeto ng reintegrasyon at binibigyang-diin ang magkatuwang na pananagutan (dual responsibility) sa pagitan ng mga nagbabalik-bayan at ng lipunang tumatanggap sa kanila sa pagpapadaloy ng reintegrasyon. Ang mga polisiya sa reintegrasyon (reintegration policies) ay binibigyang-kahulugan bilang *"mga instrumento na naglalayong tugunan ang panlipunan, pangekonomiya, at pampolitikal na mga pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan upang mapangasiwa ang kanilang muling pakikisapi sa lipunan"* (Kuschminder at Saguin, 2025). Ang mga polisiya sa reintegrasyon ay malawakang kinikilala na ipinatutupad ng iba't ibang aktor, na sumasalamin ng iba't ibang intensyon at disenyo, at nagpapakita ng mga pagkokompromiso (trade-off) sa pagitan ng proteksyon para sa migrante (migrant protection) at mga tunguhin sa pamamahala ng migrasyon (migration management objectives). Ang pamamahala sa reintegrasyon (reintegration governance) ay tumutukoy sa *"mga polisiya, kasanayan, at institusyong kasangkot sa pagdidisenyo, paghahatid, pagpopondo, pagpapatupad, at/o pagsusuri ng mga proseso upang pangasiwaan o suportahan ang transisyon ng mga nagbabalik-bayan patungo sa kanilang sambahayan, komunidad, at mas malawak na lipunan ng kanilang bansang pinagmulan"* (Kuschminder, 2024). Samakatuwid, kasama sa pamamahala sa reintegrasyon ang maraming aktor at ang kanilang mga kaugnay na polisiya sa pagpapatupad ng reintegrasyon.

Introduksyon

Sa Pilipinas, ang konsepto ng reintegrasyon ay naging mahalagang bahagi na ng istratehiya ng pangingibang-bansa para sa paggawa (overseas labour strategy) mula nang ilunsad ito noong dekada 1970. Sa pagtatag ng Office of Emigrant Affairs, maagang napansin ng pamahalaan ang mga panganib na dulot ng sapilitang pagbabalik, lalo na't umaasa ang ekonomiya ng bansa sa pansamantalang migrasyon para sa paggawa (temporary labour migration). Dahil ang pagtatrabaho sa ibang bansa ay nakabatay sa kontrata, garantisado ang kalaunang pagbabalik,

Research settings

na nagbibigay-diin sa pangangailangan para sa reintegrasyon. Habang dumarami ang bilang ng mga Overseas Filipino Workers (OFWs), dumarami rin ang mga naiulat na kaso ng pang-aabuso, na nagpaigting sa pangangailangang pangalagaan ang kapakanan ng mga migranteng manggagawa.

Bagama't nakapagtatag ng matitibay na institusyon at polisiya para suportahan ang pagtatrabaho nila sa ibang bansa, napag-iwanan naman ang mga programa para sa reintegrasyon, at ang prayoridad para rito ay pumapangalawa lamang sa pagpapadala (deployment) ng mga migranteng manggagawa. Ang agwat na ito ang naging dahilan upang ituring ang reintegrasyon bilang '*pinakamahinang ugnayan*' (weakest link) sa balangkas ng polisiya ng migrasyon ng bansa (Go, 2012; Ang et al., 2023). Gayunpaman, ang mahabang track record ng Pilipinas sa mga polisiya para sa reintegrasyon ang nagluklok dito bilang isa sa mga may pinaka-sopistikadong pamamaraan sa buong mundo, sa kabila ng mga patuloy na hamon sa implementasyon nito (Public Services International, 2015; Rashid & Ashraf, 2018).

Ang kasalukuyang sistema ng polisiya sa reintegrasyon ay nagtatampok ng iba't ibang instrumento upang tugunan ang mga kumplikadong pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan. Ang pamamahala sa reintegrasyon ay kinasasangkutan ng iba-iba at maimpluwensyang grupo mula sa pamahalaan at pribadong sektor sa paghahatid ng mga programa sa reintegrasyon, na lumilikha ng isang matingkad na ekosistema ng polisiya (policy ecosystem). Ang mga pinakaunang programang inihatid ng pamahalaan ay naglayong magbigay ng suporta sa mga nagbabalik-bayan at sa kanilang mga pamilya sa pamamagitan ng samahang pangkomunidad na tinatawag na OFW Family Circle (OFC). Ito ay mga grupong sinimulan mula sa lokalidad, katuwang ng Overseas Workers Welfare Administration (OWWA) upang matiyak ang "*pag-angat ng kanilang kabuhayan at mabuting relasyon sa pamilya*" (Melencio, 2007). Sa tulong na rin ng mga kaparehong mga programang ipinakilala ng mga non-governmental organizations, kalaunan ay pinagtibay ng pamahalaan ang mga programang pangkabuhayan upang magbigay ng matatag na kita para sa

mga OFW sa kanilang pagbabalik sa bansa. Ang mga programang ito ay lumago, at ngayon ay nakasentro na sa OFC bilang pangunahing ugnayan sa kumplikadong sistema ng polisiyang ito. Ang pag-unawa sa kung paano nahubog ang mga polisiyang ito ay mahalaga upang malaman kung paano naging pangunahing tampok ang reintegrasyon sa pamamahala ng migrasyon para sa paggawa (labor migration) sa Pilipinas.

Limampung taon mula nang magsimula ang programa para sa pangingibang-bansa para sa pagtatrabaho (overseas employment program), ang polisiya para sa migrasyon para sa paggawa (labor migration policy) ay nasa isang krusigada. Sa paglikha ng Department of Migrant Workers (DMW), nilalayon na ang reintegrasyon bilang layunin ng polisiya (policy goal) ay inaasahang magkakaroon na ng pantay na katayuan katulad ng pagpapadala sa mga manggagawa sa ibang bansa (overseas deployment). Sa pamamagitan ng pagsasanib ng iba't ibang institusyon sa migrasyon, layon ng DMW na magbigay ng mga serbisyong sakop ang buong siklo ng migrasyon (full migration-cycle services): mula sa regulasyon ng mga pribadong ahensya ng rekrutment (private recruitment agencies) hanggang sa *'ligtas at produktibong'* reintegrasyon ng mga OFW. Ang matinding atensyong ibinibigay sa reintegrasyon, kalakip ang sopistikadong sistema ng polisiya nito, ang nagtatakda sa Pilipinas bilang isang pandaigdigang huwaran pagdating sa mga polisiya sa reintegrasyon.

Nilalayon ng policy brief na ito na tignan ang mga kasalukuyang gawain sa reintegrasyon na bumubuo sa matingkad na ekosistema ng polisiya nito. Unang susuriin nito kung paano naging pangunahing prayoridad ng gobyerno ang reintegrasyon sa kanyang sistema ng pamamahala sa migrasyon para sa paggawa. Pagkatapos ay dedetalyihin nito ang malawak na koleksyon ng mga instrumentong ipinakilala upang tugunan ang iba't-ibang pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan at ang lawak ng pakikilahok ng iba't ibang sektor sa pamamahala ng reintegrasyon.

Pangkalahatang Pagtanaw sa Datos

Ang policy brief na ito ay batay sa datos na kinolekta sa dalawang yugto noong taong 2023. Ang unang yugto ay ang pakikipanayam sa mga eksperto (elite interview) kabilang ang mga pangunahing stakeholder ng reintegrasyon sa pambansang antas. May kabuuang 15 panimulang panayam (initial interviews) ang isinagawa sa pagitan ng Enero at Pebrero 2024. Kabilang sa mga stakeholder ang mga opisyal ng pamahalaan, mga organisasyong hindi pampamahalaan na kasangkot sa pananaliksik at paghahatid ng mga programa sa reintegrasyon, mga mananaliksik mula sa unibersidad, at mga internasyonal na organisasyon.

Ang ikalawang yugto naman ay kinabibilangan ng mga semi-structured na panayam sa mga nagbabalik-bayang migrante, kanilang mga asawa, at mga lokal na stakeholder sa dalawang lalawigan kung saan isinagawa ang pag-aaral—ang Iloilo at La Union—at isang pamahalaang lungsod: ang Lungsod ng Quezon. May kabuuang 109 na panayam ang isinagawa mula Agosto 2024 hanggang Enero 2025: 61 migranteng nagbabalik-bayan, 22 asawa, at 26 na lokal na stakeholder. Ang mga lokal na stakeholder ay kinabibilangan ng mga opisyal ng lokal na pamahalaan, mga rehiyonal na tanggapan ng mga pambansang ahensya ng gobyerno, mga frontline officer sa migrant desk, at mga civil society organization (CSO). Lahat ng mga panayam ay isinalin sa teksto (transcribed) at nilagyan ng kaukulang code para sa pagsusuri.

Pag-unawa sa mga Polisiya ng Pilipinas sa Reintegrasyon

Ang reintegrasyon ng mga migranteng manggagawa ay may sentral na posisyon sa adyenda ng pamahalaan, ngunit hindi ito nangangahulugang nagmula ito sa isang sadyang estratehiya ng estado. Hinarap ng pamahalaan ang realidad nang pagdepende sa pandaigdigang migrasyon para sa paggawa (international labour migration) bilang isang estratehiya para sa pag-unlad ng ekonomiya. Ang mga programa sa reintegrasyon ay lumitaw bilang tugon sa pagbigay ng atensyon sa mga pangambang nararamdaman sa usaping ekonomiya at geo-politika na nagdudulot ng panganib sa pagtatrabaho sa ibang bansa at sa kakayahan ng mga OFW na magpadala ng pera. Ang mga pandaigdigan at rehiyonal na krisis—gaya ng krisis sa langis noong dekada 1970, ang mga digmaan sa Gulf noong dekada 1990, ang krisis pampinansyal sa Asya noong 1997, ang pandaigdigang krisis pampinansyal noong 2008-2009, at ang mga digmaan sa Libya at Syria noong 2011—ay nagsilbing mga mahahalagang kaganapan na nagpatibay sa mga materyal na pinsala ng sapilitang pagbabalik, hindi lamang sa sambahayan ng OFW kundi maging sa lipunan. Gayunpaman, sa halip na magkaroon ng biglaang pagbabago sa mga polisiya sa reinte-

grasyon buhat ng mga nabanggit na krisis (tingnan ang Asor at Cases 2024), naging paunti-unti lamang ang mga pagbabagong ito dahil kinailangang balansehin ang mga pangangailangan ng institusyonalisadong pagpapadala ng mga manggagawa sa ibang bansa (institutionalised overseas deployment) at ang proteksyon para sa mga migranteng manggagawa.

Ang mga polisiya sa reintegrasyon ng Pilipinas ay lumago sa pamamagitan ng proteksyonismong lohika (protectionist logic) na unti-unting naglipat ng responsibilidad sa pamamahala ng pagbabalik mula sa mga pamilya tungo sa mga institusyon ng pamahalaan. Nagsimula ito sa pagtatatag ng Welfare Fund for Overseas Workers (1980) at OWWA (1987), na naglatag ng mga prinsipyo ng social safety net sa pamamagitan ng mga kontribusyon ng mga OFW sa halip na mga tahasang programa sa reintegrasyon. Pormal na kinilala ng pamahalaan ang papel ng mga pamilya noong 1983 sa pamamagitan ng programang OFW Family Circle na nag-aalok ng benepisyong pangkabuhayan para sa mga grupo. Samantala, noong unang bahagi ng dekada 1990, ang mga eksperimento ng mga NGO sa mga pooled risk livelihood schemes noong panahon ng Gulf War ay nagsilbing mga paunang hudyat sa mga programa ng gobyerno. Ang makasaysayang Republic Act 8042 noong 1995 ay lumikha ng Re-Placement and Monitoring Center partikular para sa reintegrasyon, na naglalayong gamitin ang mga kasanayan ng mga nagbabalik na manggagawang Pilipino para sa pambansang pag-unlad. Gayunpaman, ang sentrong ito ay hindi kailanman ganap na napaandar at ang mga programa sa reintegrasyon ng OWWA ay nanatiling pira-pirasong interbensyon lamang. Sa kabila ng paglago ng mga institusyong ito, ang naging pamamaraan ng pamahalaan noong krisis pampinansyal sa Asya noong 1997 ay nakatuon sa paghikayat sa mga migranteng manggagawa na manatili sa ibang bansa sa halip na magbigay-daan sa kanilang pagbabalik. Ito ang naging dahilan kung bakit ang mga polisiya ay hindi ganap na naging kongkreto tungo sa komprehensibong suporta sa reintegrasyon dahil sa patuloy na paglaki ng bilang ng mga migranteng manggagawa. Ang agwat na ito sa pagitan ng hangaring pambatas at ng aktwal na operasyon ay naging isang malinaw na katangian ng pamamahala sa reintegrasyon sa Pilipinas sa mga sumunod na dekada.

Paglikha ng mga Kategorya ng mga Nagbabalik-bayan (Returnees)

Dahil ang mga kaganapang ito ay nagreresulta minsan sa malawakang pagpapauwi (repatriation), kinailangan ng pamahalaan na gumamit ng mga terminolohiya upang matukoy ang iba't ibang uri ng bulnerabilidad na kinakaharap ng mga OFW sa kanilang pagbabalik. Bilang awtomatikong tugon, maraming programa sa reintegrasyon ang iniaalok sa mga miyembro ng OWWA. Ang iba't ibang kategoryang ito ay nagbubukas ng pinto sa mga partikular na programa—mula sa OWWA man o hindi—sa iba't ibang antas ng pamamahala, at sumasalamin sa pagiging kumplikado ng pagbabalik-migrasyon (return migration). Tatlong kategorya ng target na populasyon ang kasalukuyang ginagamit ng mga pambansa at lokal na aktor sa pagtukoy ng iba't ibang pangangailangan para sa reintegrasyon ng mga nagbabalik-bayan: ang displaced (nawalan ng trabaho), distressed (nasa gipit na kalagayan), at biktima ng trafficking.

Ang '*Displaced*' ang pinakamalawak na kategorya na tumutukoy sa mga manggagawang nawalan ng trabaho dahil sa mga panlabas na kaganapan (exogenous events) gaya ng mga sakuna at paghina ng ekonomiya. Dahil ang mga nagbabalik-bayan ay itinuturing na hindi ginustong mawalan ng trabaho, ang kategoryang ito na may kaugnayan sa trabaho ay mahalaga para sa mga lokal na gobyerno upang bigyan sila ng akses sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho (employment facilitation), mga programang pangkabuhayan, at mga welfare grant na iniaalok sa loob ng bansa.

Ang kategoryang '*Distressed*' na manggagawa ay malawakang ginagamit sa mga dokumento ng polisiya at ng mga pambansang stakeholder. Ang '*OFWs in distress*'[1] ay isang pangkalahatang termino (catch all term) na nagbibigay sa mga indibidwal ng akses sa mga serbisyo sa bansang pinagtatrabahuhan at maging sa Pilipinas. Kasama sa mga serbisyong ito ang pagpapauwi at iba pang programa sa reintegrasyon na iniaalok ng mga

1 Isinasaad sa Republic Act No. 11641 o DMW Act na ang '*in distress*' (nasa gipit na kalagayan) ay tumutukoy sa "sinumang Pilipino, anuman ang katayuan sa imigrasyon, na may problemang medikal, psychosocial, o legal, o nakararanas ng pang-aabuso o pagsasamantala, o ang kanilang karapatang pantao ay nilalabag, o nasa isang bansang may aktwal o banta ng digmaan, kaguluhang sibil, pandemya o iba pang katulad na mga kalagayan at sitwasyon, at nangangailangan ng medikal na atensyon, pagpapa-ospital, pagpapayo (counseling), legal na representasyon, pagsagip, pagpapauwi, o anumang iba pang uri ng katulad na interbensyon, kabilang ang pagpapauwi ng mga labi.

ahensya ng migrasyon gaya ng OWWA at ng Department of Migrant Workers (DMW).

Ang huling kategorya ay ang *'biktima ng human trafficking'* na nagbibigay ng akses sa mas partikular na mga programa, kabilang ang legal na proteksyon. Habang ang legal na aspeto ng paghawak sa kaso ay pinangangasiwaan ng mga ahensya ng katarungan, ang pagbangon o paggaling at reintegrasyon ng mga biktima ng trafficking ay hawak ng Kagawaran ng Kagalingan at Pagpapaunlad Panlipunan o Department of Social Welfare and Development (DSWD), na kinapapalooban ng case management, tirahan, at direktang tulong na serbisyo (direct service assistance).

Ang mga kategoryang ito, sa aktwal na pagpapatupad, ay kumakatawan sa lawak ng mga bulnerabilidad na maaaring harapin ng isang OFW mula sa aspetong pang-ekonomiya, psychosocial, hanggang sa legal—parehas sa bansang pinagtatrabahuhan at maging sa kanilang pagbabalik. Mahalaga ang mga ito sa pamamahala sa napakalaki at sari-saring uri ng internasyonal na migrasyon mula sa Pilipinas. Ang bansa ay nagpapadala ng mahigit 2 milyong OFW taon-taon (maliban noong pandemya ng COVID-19) simula noong 2010. Ang mga OFW ay ipinapadala sa iba't ibang bansa at trabaho, ngunit ang konsentrasyon ng mga OFW ay nasa mga elementary occupations gaya ng serbisyo para sa gawaing pantahanan (household service work) at sa mga rehiyong hindi nag-aalok ng permanenteng migrasyon. Halos 30% ng mga ipinadala noong 2024 ay pumunta sa mga bansang GCC gaya ng Saudi Arabia, UAE, Kuwait, at Qatar, isang rehiyon na kilala na may mahinang proteksyon para sa mga karapatan ng manggagawa. Habang ang mga displaced worker ay natural na lumilitaw tuwing may paghina ng ekonomiya, ang mga distressed worker naman ay sadyang sakop lamang ang mga di-pangkaraniwang kaso ng pang-aabuso, paglabag sa kontrata, at iba pang anyo ng paglabag sa mga karapatan ng manggagawa.

Mga Kasalukuyang Polisiya sa Reintegrasyon

Pinagsama-sama ng batas noong 2021 ang mga naunang pagsisikap sa reintegrasyon sa ilalim ng DMW. Marami sa mga psychosocial at welfare na interbensyon mula sa DSWD ang inilipat na sa DMW. Ang mga programa ng NRCO ngayon ay matingkad na sumasalamin sa sarili nitong koleksyon ng polisiya. Subalit ang mga programa ng DMW ay ilan lamang sa kabuuang kalipunan ng mga programa sa reintegrasyon sa Pilipinas. Ang mga CSO ay patuloy na nagbibigay ng mga interbensyon sa pagbuo ng kapasidad (capacity building) at mga programang pangkabuhayan. Ang mga LGU naman ay pinapakilos upang magbigay ng tulong sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho at pagbibigay ng ayuda (welfare assistance). Ang sumusunod na talakayan ay hindi susuriin ang lahat ng programa, bagkus ay tatalakayin ang iba't ibang pangangailangan na nilalayong tugunan ng kalipunan ng mga programang ito.

Mga Polisiyang Partikular sa Reintegrasyon

Ang pambansang programa para sa buong siklo ng reintegrasyon (full-cycle national reintegration program) ay kumakatawan sa paggamit ng prinsipyo ng pagtatahi ng mga layunin sa reintegrasyon (reintegration goals) sa lahat ng yugto ng siklo ng migrasyon (migration cycle). Kasama na rito ang paggamit ng mga instrumento sa buong proseso ng siklo ng migrasyon upang matiyak na ang reintegrasyon ay isinasaalang-alang ng migranteng manggagawa mula sa simula hanggang sa kanilang pagbabalik. Ang isang programang partikular sa reintegrasyon ay maaaring tumugon sa maraming pangangailangan, ngunit ang mga programa ay maaaring hatiin sa apat na uri ayon sa pangunahing pangangailangang tinutugunan nito at ang kaukulang kasangkapan sa polisiya (policy tool): pagbuo ng kapasidad (capacity building), pang-ekonomiya, panlipunan, at welfare.

Una, ang mga programa para sa pagbuo ng kapasidad (capacity building) para sa reintegrasyon (capacity-building reintegration programs) ay naglalayong ihanda ang mga migranteng manggagawa para sa kanilang pagbabalik. Gamit ang lente ng buong siklo (full-cycle lens), kasama sa mga programang ito ang mga oryentasyon-seminar sa iba't ibang yugto: bago ang migrasyon o pre-migration (PMOS), bago ang pag-alis o pre-departure (PDOS), at bago ang trabaho o pre-employment (PEOS), gayundin ang mga pagsasanay sa kaalamang pinansyal (financial literacy) mula sa mga CSO at mga programa sa pagpapahusay ng kasanayan (upskilling) at muling pagsasanay (re-training) na ibinibigay ng mga pribadong kumpanya. Ang layunin nito ay mapahusay ang mga kasanayan at kakayahan ng mga OFW upang makagawa ng tamang desisyon—kadalasan ay tungkol sa

pananalapi at karera—ukol sa kanilang migrasyon at pagbabalik.

Ikalawa, sa pamamagitan ng mga grant at subsidiya (subsidies), ang mga programa sa pang-ekonomiyang reintegrasyon (economic reintegration programs) ay naglalayong pahusayin ang produktibong kakayahan ng mga nagbabalik-bayan, o sa madaling salita, *"hikayatin ang mga migranteng manggagawa na magplano para sa mga mapagkakakitaang opsyon."* Ang mga programang ito ay maaaring nasa anyo ng mga business grant para sa nagbabalik-bayan at sa mga OFC, mga serbisyo para sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho (employment facilitation services) mula sa Public Employment Service Office (PESO) sa antas ng LGU, at mga partikular na tulong sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho ng mga propesyonal sa larangan ng gobyerno (profession-specific employment in the government). Isang halimbawa ng huling programang nabanggit ay ang *"Sa Pinas, Ikaw ang Ma'am at Sir"* (SPIMS) na naglalayong hikayatin ang mga kwalipikadong guro na namasukan bilang kasambahay (domestic worker) na bumalik at magtrabaho sa Kagawaran ng Edukasyon (DepEd).

Ikatlo, ang mga programa sa panlipunang reintegrasyon (social integration programs) ay umaasa sa pagtutulungan ng mga nagbabalik-bayan at ng kanilang mga pamilya upang maibsan ang epekto ng pagkakalayo sa pamilya (social cost). Dahil ang mga OFW ay karaniwang nakatuon sa kanilang pamilya sa kanilang pagbabalik (Saguin, 2020), ang mga programang ito ay mahalaga sa pagpapababa ng tensyon sa relasyong pampamilya. Aktibong inoorganisa ng mga LGU ang mga OFC dahil isa ito sa kinakailangan upang maging kwalipikado sa ilang partikular na uri ng tulong. Kamakailan lamang, inilunsad din ang OFW Children Circle (OCC) upang tugunan ang mga isyu ng pagkakawalay (estrangement), kalusugang pangkaisipan, at kapakanan ng mga batang naiwan. Nag-aalok din ito ng psychosocial support, tulong sa edukasyon, at pagbuo ng komunidad para sa mga anak ng miyembro ng OWWA. Tulad ng mga OFC, ang mga OCC ay nagbibigay din ng mga serbisyong pang-suporta gaya ng stress debriefing at values orientation.

Nagsisilbi ring sanga ang mga OFC upang tugunan ang iba pang pangangailangan ng isang OFW. Sa pamamagitan ng pagtutulungan ng OWWA at DOLE, ang mga OFC ay maaaring mag-apply para sa *"Tulong Puso,"* isang one-time business grant na nagkakahalaga ng PhP 1 milyon. Maaari rin itong magsilbi bilang politikal na representasyon. Ang mga OFC ay madalas na isinisilang mula sa pag-oorganisa sa komunidad at maaari silang magsanib-pangkat (confederate) hanggang sa antas ng rehiyon.

Ikaapat, ang mga welfare program ay madalas na direktang pagbibigay ng isang beses na tulong (one-time relief) sa mga nagbabalik-bayan. Naging karaniwan ang mga ganitong uri ng grant noong pandemya ng COVID-19, bagama't karamihan sa mga tulong pinansyal ay naibibigay na bago pa ang pandemya. Ang isa pang anyo ng welfare ay ang scholarship grant para sa mga *'karapat-dapat na migranteng manggagawa'* na may halaga hanggang PhP 60,000 lamang bawat taon para sa mga kurso sa larangan ng Agham at Teknolohiya. Isa sa mga pangunahing kinakailangan ay ang pagkakaroon ng kabuuang kita ng pamilya na hindi hihigit sa $2,400 o PhP 76,000 kada taon. Ito ay hamak na mas mababa sa opisyal na poverty line sa Pilipinas na PhP 13,239 buwanang kita ng sambahayan (o PhP 158,868 kada taon).

Mga Polisiyang May Kaugnayan sa Reintegrasyon

Ang dumaraming panawagan para sa isang pangkalahatang tugon ng pamahalaan (whole-of-government approach) sa reintegrasyon ay nagbibigay-tuon sa mga programang may kaugnayan sa reintegrasyon (reintegration-relevant programs). Ang mga programang ito ay madalas na bukas sa pangkalahatang publiko, ngunit kapag ginamit ng mga nagbabalik-bayan, maaari itong makatulong sa kanilang reintegrasyon. Ang iba't ibang grant na inaalok ng Kagawaran ng Agrikultura o Department of Agriculture (DA) at Kagawaran ng Agham at Teknolohiya o Department of Science and Technology (DOST) ay nagagamit upang bigyan ng akses ang mga nagbabalik-bayan ng panimulang puhunan. Gayunpaman, dahil ang mga polisiya ay nababahiran ng politika sa problemang nais nitong solusyunan, ang pag-mainstream ng reintegrasyon bilang bahagi ng pangkahalatang tugon ng pamahalaan ay nanganganib na magbura ng policy public na pinaghuhugutan ng DMW. Ang pagkakaroon ng mga programang partikular sa reintegrasyon ang nagbibigay-daan sa gobyerno ng Pilipinas na mapanatiling mataas ang atensyon nito sa reintegrasyon at makamit ang kambal na layunin nito.

Mga Rehiyunal at Lokal na Polisiya sa Reintegrasyon

Isang malinaw na senyales ng paglago ng pamamahala sa reintegrasyon sa bansa ay ang aktibong pakikilahok ng mga sub-nasyonal na pamahalaan—sa antas ng rehiyon, lalawigan, lungsod, munisipalidad, at barangay. Ang aming mga research site ay pinili upang magsilbing representasyon para maipakita ang pagiging kumplikado ng rehiyonal at lokal na pamamahala sa reintegrasyon. Bagaman ang kalakarang ito ay nitong huling 15 taon lamang lumitaw, kinakatawan nito ang desentralisadong istruktura ng pamamahala ng mga pambansang ahensyang kasangkot sa reintegrasyon. Ang serbisyo sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho (employment facilitation) at kagalingang panlipunan (social welfare) ay mga desentralisadong tungkulin na simula pa noong 1991, ngunit ang mga programang partikular sa reintegrasyon ay nananatili pa ring kakaunti. Lahat ng mga PESO ay inatasan ng batas na mag-alok ng mga serbisyo sa reintegrasyon noong taong 2000, subalit maraming LGU ang nabibigong ipatupad ang mandatong ito.

Ang Pamahalaang Lungsod ng Quezon ay isang huwaran sa maagang pagpapatupad ng mga serbisyo sa reintegrasyon sa antas ng siyudad. Nagtatag ito ng Reintegration Service Section noong 2012 na naging Migrants Resource Center noong 2016 na sadyang ginawa upang magbigay ng impormasyon sa mga serbisyong makukuha ng mga potensyal at kasalukuyang migrante pati na rin ng mga nagbabalik-bayan. Muli itong inilunsad noong 2022 bilang isang one-stop-shop para sa paunang pagsusuri, psychosocial first aid, at referral services sa iba pang lokal at pambansang serbisyo. Ang pagbibigay prayoridad sa reintegrasyon bilang pangunahing isyu sa antas ng lungsod ay bahagyang bunga ng pagsisikap ng mga namumuno sa lokal na politika.

Para sa maraming LGU, ang reintegrasyon ay isinailalim sa mga OFW Help Desk. Noong 2009, nilayon ng RA 10022 na lumikha ng mga Help Desk sa lahat ng LGU upang tumulong laban sa mga potensyal na biktima ng ilegal na rekrutment. Gayunpaman, naging mabagal ang pagpapatupad nito at karamihan ay naitatag lamang bago o noong panahon ng pandemya ng COVID-19. Halimbawa, ang Munisipalidad ng Oton ay nagpasa ng Ordinansa Bilang 2019-343 para lumikha ng Help Desk na naatasang gumawa ng inisyatibo upang masolusyunan ang mga hinaing ng mga OFWs. Maraming LGU ang sumunod sa proseso na palitan ang mga OFW Help Desk at gawin itong mga Migrant Resource Center dahil ang pagkaantala ng pagpapatupad ng RA 10022 ay nagbigay sa LGU ng pagkakataong isama ang mas bago at mas malawak na adyenda ng polisiya kabilang na ang reintegrasyon.

Ang pagkakaroon ng mga polisiya sa reintegrasyon sa antas ng probinsya ay nagdaragdag ng pagiging kumplikado sa dati nang sopistikadong istruktura ng pamamahala sa reintegrasyon ng bansa. Sa tulong ng ILO at iba pang pandaigdigang institusyong pampinansyal, maraming LGU, gaya ng kaso ng La Union, ang pinagtibay ang mga plano para sa migrasyon at pag-unlad (migration and development plans) at nagtatag ng mga konseho para rito noong dekada 2010, na kinapapalooban ng malawak na probisyon para sa reintegrasyon. Noong 2018, nagpasa rin ang Pamahalaang Panlalawigan ng La Union ng resolusyon para sa paglikha ng isang Migrant Resource and Development Center at pagtatatag ng pautang na pondo (loan assistance fund) na nagkakahalaga ng Php 3 milyon. Sa katulad na paraan, ang Pamahalaang Panlalawigan ng Iloilo ay naglaan ng Php 21 milyon taun-taon upang mag-alok ng Php 10,000 na tulong pinansyal sa mga nawalan ng trabahong OFW sa pamamagitan ng Panlalawigang Ordinansa 2020-245. Ang mga Help Desk mula sa mga munisipalidad ang madalas na tumutulong at nag-eendorso (refer) sa mga nagbabalik-bayan upang mapakinabangan ang mga panlalawigang iskema para sa kagalingang panlipunan.

Bagaman natagalan, ilang LGU na ang tumanggap sa hamon ng pagbabago sa mga serbisyo para sa reintegrasyon. Ang pagsasama ng reintegrasyon sa mga plano para sa migrasyon at pag-unlad ay nagtatampok ng mabigat na papel ng reintegrasyon pagdating sa ekonomiya. Ang reintegrasyon ay nagiging kasangkapan lamang para sa produktibong potensyal ng mga nagbabalik-bayan upang makapag-ambag sa lokal na ekonomiya. Halimbawa, ang La Union Migration and Development Strategic Plan ay naglayong mas linangin ang PESO upang mapagana nito ang *"konsepto ng* 'brain gain' *at mapalago ang mga pinansyal na pakinabang mula sa pagkakaroon ng mga OFW"* (p. 17). Samakatuwid, ang nangingibabaw na lohika ng pagpapanatili sa mga migranteng manggagawa na maging aktibo sa ekonomiya at lipunan ay nananatili pa rin maging sa reintegrasyon.

Ang makabagong paggawa ng polisiya sa lokal na antas ay dapat lamang tingnan bilang puwera sa nakasanayan (exception instead of the rule). Ang pagkakaroon ng hi-

walay na programa para sa tulong pinansyal ay nakadepende sa taglay na yaman at sa pagbibigay-prayoridad ng mga halal na lider. Ang mga LGU na may limitadong kapasidad ay nakakapagpatayo lamang ng isang desk na pinatatakbo ng iisang kawani. Dahil dito, ang potensyal na listahan ng mga serbisyo para sa reintegrasyon ay limitado, at ang help desk ay nagsisilbi lamang bilang isang referral office. Ginagawa nito ang pamamahala sa reintegrasyon sa antas ng lokal na pamahalaan bilang isang anyo lamang ng pagsunod (compliance) sa mga pambansang direktiba.

Pamamahala sa Reintegrasyon sa Iba't Ibang Antas

Ang pamamahala sa reintegrasyon sa Pilipinas ay kakaiba dahil pinahihintulutan nito ang malawak na hanay ng mga aktor na makilahok sa pagdisenyo at paghahatid ng mga programa. Ang pamahalaan ang nagsisilbing tagagabay (steering role) sa ekosistema ng polisiya, tinitiyak na ang mga pribadong ahensya ng rekrutment ay kontrolado upang maprotektahan ang kapakanan ng mga migranteng manggagawa. Ang reintegrasyon sa pamamagitan ng merkado ang pinaka-nananaig, lalo na't ang mga employer sa pamamagitan ng mga pribadong ahensya ng rekrutment ang responsable sa ligtas at maayos na pagbabalik ng mga migranteng manggagawa. Inaatasan din ang mga manggagawa na kumuha ng insurance para sa kanilang pagpapauwi (repatriation insurance) kung sakaling hindi ito gawin ng kanilang employer. Ang pamahalaan naman ang responsable sa pagpapauwi ng mga distressed na OFW na hindi kayang bumalik nang mag-isa o sa pamamagitan ng kanilang mga recruitment agency.

Dahil ang mga programa para sa reintegrasyon na aprubado ng pamahalaan ay pangunahing nakatuon sa mga nawalan ng trabaho, mga distressed, at maging sa mga biktima ng trafficking, ang mga prayoridad ng gobyerno ang may malaking impluwensya sa disenyo at pagpapatupad nito. Ang institusyonalisasyon ng reintegrasyon sa loob ng pangunahing misyon ng DMW ang nagtutulak dito bilang pinakamahalagang aktor sa komplikadong ekosistemang ito ng polisiya. Ang DMW ang kahalili ng POEA, ang pangunahing ahensya para sa pagpapadala ng manggagawa sa ibang bansa (overseas deployment), at ang ginagawa nito ay pagsama-samahin ang mga programa sa reintegrasyon na dati ay nakakalat sa iba't ibang pambansang ahensya. Ang paglikha ng DMW ay tumutugon sa pagkabungi-bungi at sa pangangailangan para sa koordinasyon na naging balakid sa mga nakaraang pagsisikap para sa reintegrasyon.

Ang iba pang mahahalagang aktor ay kinabibilangan ng OWWA, na patuloy na nagbibigay ng mga serbisyo sa reintegrasyon sa mga miyembro nito, at ang PESO, na nakapaloob sa mga lokal na pamahalaan at nagbibigay ng mga serbisyong ispesipiko sa LGU (kung mayroon man) bukod pa sa kanilang mandato sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho (employment facilitation). Sa OFC nagkakasalubong ang tungkulin ng OWWA at ng PESO. Ang kanilang presensya ay kinakailangan upang makatanggap ng karagdagang tulong mula sa OWWA at nagbibigay-daan para sa mobilisasyon ng mga nagbabalikbayan.

Isang kapuri-puring katangian ng pamamahala sa reintegrasyon sa Pilipinas ay ang masidhing pakikilahok ng mga on-site at domestic na CSO. Ang pagbitay kay Flor Contemplacion ang nagbunsod ng kilusang panlipunan para sa proteksyon ng mga manggagawa noong 1990s. Ang karanasan ng mga on-site NGO gaya ng Unlad Kabayan sa Hong Kong sa pag-eeksperimento sa mga savings schemes ang nagpasimula ng pakikipagtulungan (collaborative relationship) sa pamahalaan. Sinusubok ng mga NGO ang mga bagong ideya sa reintegrasyon habang ang pamahalaan naman ang nagpapalago (scale up) ng mga ito. Isang halimbawa ng mga ideyang ito ang PDOS na itinuturing na isang pandaigdigang modelo ng pagbubuo ng kapasidad (capacity-building). Kasalukuyang ipinapatupad ng Atikha ang pilot ng PMOS. Gayunpaman, ang kanilang pakikilahok ay nakadepende (contingent) sa kagustuhan ng pamahalaan na makipagtulungan at madalas ay bunga lamang ng mga adbokasiya. Kung walang pormal at institusyonalisadong mekanismo upang ihatid ang mga hinaing mula sa civil society, ang posisyon ng reintegrasyon sa adyenda ng gobyerno ay maaaring sumailalim sa pabago-bagong isip ng mga politikal na lider.

Ang aktibong papel ng mga CSO ay taliwas sa limitadong pakikilahok ng mga pandaigdigang organisasyon gaya ng IOM at ILO, lalo na kung ihahambing sa ibang bansang nagpapadala rin ng mga manggagawa (labour-sending countries). Ang kanilang partisipasyon ay nananatili lamang sa antas ng estratehikong pagtatakda ng adyenda (strategic agenda-setting level). Ang mga pinakabagong proyekto ng IOM ay kinapapalooban ng paghahanda ng Handbook for Reintegration Programming in the Philippines (IOM 2023) upang itampok ang mga pinakamahusay na kasanayan sa reintegrasyon ng

bansa. Ang proyekto naman ng ILO — ang Bridging Recruitment to Reintegration in Migration Governance: Philippines (BRIDGE) — ay tumulong sa pagpapagana ng mga migrant workers' desk sa lokal na antas at nagpakilala sa konsepto ng '*reintegration advisors*', isang online na plataporma upang mapadali ang pagbibigay ng serbisyo. Bagaman ang mga pandaigdigang organisasyon ay may impluwensya sa ibang bansa, ang makasaysayang pagganap ng pamahalaan bilang tagagabay (steering role) ay nagbabawas sa pangangailangang umasa sa mga aktor na ito.

Ang mga pambansa at lokal na politiko ay hindi naman parating ginagawing prayoridad ang reintegrasyon, ngunit madali nilang nahuhubog kung paano dinidisenyo at ipinapatupad ang mga polisiya na may kinalaman dito. Ang mga OFW ay kinakatawan sa Mababang Kapulungan (House of Representatives) sa pamamagitan ng iba't ibang party-list groups tulad ng ACTS-OFW, OFW Family, at OFW. Ang Kongreso — sa parehong kapulungan — ay may mga ispesipikong komite para sa usaping migrante (migrant affairs) at aktibong nagpapakilala ng mga polisiyang humuhubog sa bunga ng reintegrasyon (reintegration outcomes). Kamakailan ay ipinasa nila ang RA 12021 o ang Magna Carta of Filipino Seafarers na may partikular na sugnay tungkol sa reintegrasyon at pagkilala sa equivalency para sa trabaho. Ang mga aksyong ehekutibo ay maaari ring magpabilis sa pagpapatupad ng mga batas na ito o magpakilala ng mga bagong iskema dahil sa pagiging sensitibo ng Presidente sa mga sitwasyon ng krisis. Noong 2008, hinimok ng dating Pangulong Gloria Macapagal-Arroyo ang DOLE na pagbutihin ang reintegrasyon sa pamamagitan ng Kautusang Administratibo Bilang 249. Noong, 2021, nilagdaan din ng dating Pangulong Rodrigo Duterte ang isang kautusang ehekutibo upang likhain ang OFW Hospital na nagbibigay ng malawak na serbisyong pangkalusugan sa mga OFW at ng kanilang pamilya, kabilang ang isang programa para sa medical repatriation.

Bagaman ang mga PESO ay may mandato na mag-alok ng mga serbisyo sa reintegrasyon mula pa noong dekada 2000, ang pandemya ng COVID-19 ang nagsilbing mitsa upang mapabilis ang pagtupad sa mandatong ito. Mahalaga rin ang pambansang pamahalaan sa pamamagitan ng lokal na sangay ng DOLE dahil sila ang nagtatakda ng direksyon para sa PESO at ang lawak ng mga serbisyong reintegrasyon na maaari nilang ialok. Ang mas mataas na populasyon ng OFW sa isang lokalidad ay konektado sa mas maraming serbisyo (at pondo) para sa reintegrasyon. Sila ay may tendensiyang maglikha at mag-alok ng mga bagong serbisyo bukod sa pagpapadali ng paghahanap ng trabaho (employment facilitation), gaya ng tulong sa ospital at burial grants.

Mga Maasahang Kasanayan

Buong Siklo, Tumutugon sa Kasarian, at Nakabase sa Proteksyon na Pamamahala sa Reintegrasyon

Ang '*buong siklo*' (full cycle) na pamamaraan sa reintegrasyon ay hango sa ilang dekada ng praktikal na karanasan sa pamamahala ng pagbabalik ng mga manggagawa mula sa ibang bansa, kung saan noon pang 2011, ang OWWA ay nagpapatupad na ng mga programa mula bago ang kanilang pag-alis (pre-departure) hanggang pagkatapos ng kanilang pagbabalik (post-return). Ang balangkas na ito na sinimulan ng mga CSO sa Pilipinas ay pormal na kinilala sa Department of Migrant Workers Act ng 2021, na kumikilala na ang epektibong reintegrasyon ay nagsisimula bago pa ang pag-alis at nagpapatuloy sa buong paglalakbay ng migranteng manggagawa. Tinutugunan ng pamamaraang ito ang mga pangangailangang pang-ekonomiya, panlipunan, at sikolohikal habang nagbibigay ng espesyal na atensyon sa mga bulnerabilidad na may kinalaman sa kasarian (gender-specific vulnerabilities) at mga isyu sa proteksyon. Ang pagsama ng Pilipinas ng Global Compact for Migration sa ating batas at ang karagdagang teknikal na suporta mula sa mga ahensya ng UN ay nagbunga ng isang komprehensibong polisiya at pamamaraan sa pamamahala ng reintegrasyon.

Pamamahala sa Reintegrasyon sa Iba't Ibang Antas

Ang pamamahala sa reintegrasyon sa Pilipinas ay napapatakbo sa pambansa, rehiyonal, at lokal na antas, kung saan ang mga polisiya ng pambansang pamahalaan at ng OWWA ay ipinapatupad sa mga service desk sa mga lokal na pamahalaan (LGU) sa buong bansa. Kasabay nito, ang mga LGU ay nakabuo ng mga makabagong polisiya sa reintegrasyon at mga tugon na pinamumunuan ng lokalidad upang suportahan ang mga nagbabalik-bayan at punan ang mga kakulangan sa pamamahala. Ang istrukturang ito na may iba't ibang antas (multi-tiered structure) ay nagbibigay-daan hindi lang sa mga pambansang programang isinailalim sa pamantayan (standardized national programs) kungdi pati na rin sa mga interbensyong hinango mula sa lokalidad (locally-adapted interventions) na parehas na tumutugon sa ispesipikong konteksto at pangangailangan ng komunidad. Ang pakikilahok ng maraming antas ng pamahalaan ay lumilikha ng potensyal para sa koordinasyon at pagbabahagi ng yaman ng bawat isa, bagaman ang mga kakulangan sa pagpapatupad ay nananatili pa ring isang hamon.

Kooperasyon ng CSO at Pamahalaan

Ang Pilipinas ay nagtatag ng mga mekanismo para sa pakikipagtulungan sa pagitan ng mga civil society organization at mga ahensya ng pamahalaan sa paghahatid ng mga serbisyo sa reintegrasyon, hango sa mga inobasyon at mga bagong programang binuo ng mga CSO. Ang pambansang pamahalaan ay may kakayahang kumuha ng mga maaasahang kasanayan (promising practices) na binuo ng mga CSO at gawin itong pormal na pambansang polisiya. Kadalasan, ang mga CSO ay pinopondohan upang ipatupad ang mga programa sa ngalan ng pambansang pamahalaan upang mapanatili ang kanilang pakikilahok. Ang kooperasyon at respeto na ito sa pagitan ng mga aktor ay nagbibigay-daan sa isang natatanging kooperasyon sa pagitan ng mga CSO at gobyerno.

Contributory Welfare Fund Model at Overseas Family Circles

Ang OWWA contributory model ay lumilikha ng batayan para sa isang likas-kayang mekanismo ng pagpopondo (sustainable funding mechanism) para sa mga programa sa reintegrasyon ng mga miyembro ng OWWA sa pamamagitan ng mandatoryong kontribusyon ng mga manggagawa. Bukod dito, ang programang Overseas Family Circles (OFC), na itinatag noong 1983, ay nagpasimula ng isang pangkatang pamamaraan (group-based approach) sa suportang pangkabuhayan na gumagamit ng mga social network at collective risk-pooling upang patatagin ang bunga ng reintegrasyon (reintegration outcomes). Mas nakatuon ang mga OFC sa pamilya, sa halip na sa nagbabalik-bayan lamang, at nagbibigay ng matibay na batayan para sa mga gawain ng OWWA. Ang mga mekanismong ito ay nagtatahi ng suporta sa reintegrasyon sa loob ng isang mas malawak na balangkas ng social

safety net (social safety net framework) sa halip na ituring ang pagbabalik bilang isang nakahiwalay na kaganapan na nangangailangan lamang ng interbensyon sa oras ng kagipitan (emergency intervention).

Mga Hamon sa Pamamahala sa Reintegrasyon sa Iba't Ibang Antas

- **First Mover Disadvantage –** Gaya ng natalakay na, ang mga hamon sa polisiya na kinakaharap ng Pilipinas ay bunga ng pagiging nauna (first-mover) sa pagpapatupad nito. Ang reintegrasyon na niyakap ng ibang bansa ay sumusunod sa hindi magkatulad na lohika at gumagamit ng ibang mga kasangkapan sa polisiya. Para sa karamihan ng mga bansang nagpapadala ng manggagawa, ang reintegrasyon ay nananatiling isang hindi pa nagagalugad na teritoryo (unchartered land). Ang Pilipinas, bilang pangunahing pinagmumulan ng mga migranteng manggagawa, ang nangunguna sa pagpapakilala ng mga polisiyang nakatuon sa proteksyon. Ang pagiging bago ng mga hamon sa reintegrasyon ay nangangailangan ng masusing pagsusuri sa mga pangangailangan ng mga OFW, isang gawaing mahirap isakatuparan dahil walang ibang bansa ang nakararanas ng katulad na mga hamon. Ang ibig sabihin nito, ang reintegrasyon bilang isang polisiya ay produkto ng *"learning-by-doing"* o pagkatuto habang ipinapatupad ito ng mga aktor sa pamamahala.

- **Hindi Pantay at Paunti-unting Pagpapatupad –** Dahil sa pamamaraang pagkatuto habang nagpapatupad (learning-by-doing), ang mga polisiya sa reintegrasyon ay palaging ipatutupad nang paunti-unti (incrementally). Ang mabagal na proseso ng pagpapatibay (adoption) ay nangangahulugang ang pagpapatupad ay hindi magiging pantay, partikular na sa iba't ibang LGU. Ang mga LGU na may mataas na kapasidad gaya ng Lungsod ng Quezon at Probinsya ng Iloilo ay madaling makapagpapakilala at makapagbago pagdating sa mga polisiya ng reintegrasyon, habang ang mga LGU na may mababang kapasidad ay nangangailangan ng karagdagang tulong upang makagalaw ng higit pa sa simpleng pagtatayo lamang ng isang Help Desk. Ang gawi na ito ay repleksyon ng likas na hindi pagkakapantay-pantay sa ilalim ng desentralisadong istruktura ng lokal na pamamahala sa Pilipinas. Gayunpaman, ang mga hindi pagkakapantay-pantay na ito ay maaaring malampasan sa pamamagitan ng pagkatuto sa bawat isa (peer-to-peer learning). Ang Lungsod ng Quezon ay natuto mula sa Lungsod ng Legazpi sa pagtatayo ng kanilang Migrant Resource Center. Ang benepisyo ng pagkakaroon ng halos 150 lungsod at mahigit 1,400 na munisipalidad ay ang posibilidad ng isang *"flying geese model"* o isang modelo ng pagkatuto sa isa't isa kung saan napapadali ang proseso ng pagkatuto habang nagpapatupad (learning-by-doing).

- **Liit ng mga Reintegration Grant –** Dahil ang Pilipinas ang nagsisilbing tagapanguna sa proteksyonistang reintegrasyon, ang mga polisiya nito ay laging ihahambing sa mga umiiral nang kasanayan at paradaym. Maraming tagamasid ang dumadaing sa kawalan ng sensitibidad sa tunay (at nagbabagong) pangangailangan ng mga nagbabalik-bayan. Halimbawa, ang programang Balik-Pinas! Balik-Hanapbuhay! Program (BPBH) ng OWWA at ang kahalintulad na programa ng DMW para sa mga kababaihang nagbabalik-bayan ay nag-aalok ng Php 20,000 (~290 EUR) bilang panimulang puhunan at agarang tulong sa mga nagbabalik-bayan. Ang *"one-time grant"* na ito ay madalas na *"binabalatkayo"* (decoyed) bilang isang interbensyon para sa pagpapalago ng pagnenegosyo (entrepreneurship development), ngunit sa katunayan ay naglalayong magbigay lamang ng agarang tulong pang-ekonomiya sa mga nagbabalik-bayan. Ang ganitong mga mapagbalatkayong kasanayan (decoy practices) ay karaniwan sa isang palibot ng polisiya (policy environment) na tumitingin sa welfare bilang isang latak o residual lamang na pag-unlad ng ekonomiya, at may bahid ng pagdududa na baka maging masyadong palaasa ang mga benepisyaryo sa tulong ng gobyerno (Banta and Saguin 2025). Dahil ang reintegrasyon ay tugon sa mga di inaasahang kaganapan sa buong mundo (global uncertainty) na maaaring makaapekto sa pagkakaroon ng trabaho ng mga OFW sa ibang bansa, ang mga polisiya sa reintegrasyon ay mananatili sa *"firefighting mode"* o pag-apula lamang ng krisis hangga't hindi nailalatag ang mga estratehiko at normatibong layunin nito.

- **Mababang Paggamit –** Ang natural na bunga ng *'pag-apula'* (firefighting) ay ang mababang paggamit (low utilisation) ng mga programa. Ayon sa naitala ng National Migration Survey, 96% ng mga nagbaba-

lik-bayan ang nag-ulat na hindi nakatanggap ng anumang anyo ng suporta mula sa gobyerno. Para sa mga nagbabalik-bayan na naapektuhan ng COVID-19, 46% ang hindi humingi o nakatanggap ng tulong sa reintegrasyon (IOM 2021). Bahagi ng dahilan nito ay ang pagiging *"reactive"* ng mga polisiya. Kailangan pang ipahayag ng nagbabalik-bayan ang kanilang pangangailangan. Ngunit ang pagpapahayag na ito ay nangangailangan ng kamalayan. Sa isang survey ni Bernas (2016), sa mga boluntaryong nagbalik-bayan, 54% ang hindi man lang alam na mayroon palang ganitong mga serbisyo. Kahit para sa mga may alam, ang pangunahing hamon ay ang pagkalap ng mga dokumentaryong kinakailangan upang mapakinabangan (avail) ang proseso. Ang mga pautang para sa pagnenegosyo (business loan) ay nangangailangan ng kasanayan sa paggawa ng mga business proposal, isang kasanayan sa pagnenegosyo na maaaring wala ang mga nagbabalik-bayan. Ang iba naman ay tinitingnan ang mga alok na programa na hindi nakakatugon sa kanilang pangangailangan. Maaaring ang grant ay masyadong maliit para sa pagsisikap na kinakailangan o kaya naman ay hinihikayat sila ng gobyerno na magtayo ng isang napaka-limitadong uri ng mga negosyo (hal. sari-sari store, laundromat, o negosyo para sa paggawa ng sabon).

Mga Rekomendasyon

Iakma ang isang Pambansang Komprehensibong Balangkas ng Reintegrasyon sa Philippine Development Plan

Ang pagiging paunti-unti (incremental) at nakadepende sa krisis na uri ng reintegrasyon ay maaari lamang matugunan sa pamamagitan ng pagbuo ng isang estratehikong balangkas para sa reintegrasyon. Bagama't may mga kasalukuyang hakbang upang tukuyin ang pambansang balangkas para sa reintegrasyon (IOM 2023), karamihan sa mga ito ay nakatuon sa paghahatid ng serbisyo sa halip na sa pagtukoy ng mga estratehikong tunguhin ng polisiya (strategic policy objectives). Ang House Bill 2713 o ang Bagong Balikbayan Act ay isang hakbang tungo sa direksyong ito. Gayunpaman, may ilang hakbang pa na maaaring gawin upang maging institusyonalisado ang reintegrasyon sa adyenda ng polisiya:

- Isama ang mga inaasahang bunga (outcomes) ng reintegrasyon sa Philippine Development Plan at sa Philippine Population Development Plan of Action.
- Tukuyin ang mga estratehikong tunguhin ng polisiya (strategic policy objectives) sa reintegrasyon higit pa sa usaping pangekonomiya.
- Tiyakin ang '*full cycle*' na oryentasyon ng HB 2713.
- Magtatag ng mekanismo para sa koordinasyon na hihigit pa sa pagtukoy sa DMW bilang *"pangunahing ahensya,"* at pagsamahin ang mga papel ng iba't ibang aktor gaya ng PESO, OWWA, at iba pa.

Higit pang suportahan ang mga LGU sa pagpapatupad at pagbuo ng mga lokal na istruktura para sa pamamahala ng reintegrasyon

Gaya ng nabanggit, ang pangunahing hamon ay ang hindi pantay na pagpapatupad, at mas talamak ito sa pagitan ng mga LGU. Ang mga sumusunod na hakbang ay maaaring makatulong:

- Hikayatin at padaliin ang suporta sa mga LGU para sa pagbuo at pagpapatupad ng pamamahala sa reintegrasyon.
- Gumawa ng isang LGU toolkit o gabay na plano (road map) na maaaring sundin ng mga LGU para sa pagbuo at pagpapatupad ng pamamahala sa reintegrasyon. Dapat itong maglaman ng malinaw na depinisyon ng mga papel ng bawat aktor, mga proseso para sa koordinasyon at pakikipagtulungan sa antas ng LGU, at mga proseso ng koordinasyon sa iba't ibang antas ng pamamahala (multi-level governance), kasama ang mga pamamahala sa reintegrasyon sa antas ng lalawigan at pambansang pamahalaan.
- Suportahan ang mga programa para sa paggabay sa LGU (LGU mentorship) at pagbabahagi ng kaalaman (peer learning) sa pagitan ng mga LGU.
- Magbigay ng karagdagang teknikal at administratibong suporta upang kilalanin ang pagkakaiba-iba

ng mga pangangailangan sa bawat lokalidad pagdating sa pamamahala sa reintegrasyon.

Koordinasyon ng Pamamahala sa Reintegrasyon kasama ang mga Bansang Pinupuntahan

Ang mga bansang pinupuntahan (destination countries) at ang mga embahada ng Pilipinas sa ibang bansa ay mahahalagang katuwang sa pagpapatupad ng buong siklo (full cycle) na pamamahala sa reintegrasyon. Sa pagpapatuloy ng suporta ng Kagawaran ng Ugnayang Panlabas (DFA) sa mga OFW, dapat na makipagtulungan sa mga employer at maghanda para sa paghahanda sa pagbabalik. Bukod dito, ang reintegrasyon ay dapat isama sa mga bi-lateral na kasunduan sa paggawa (bi-lateral labour agreement), kabilang ang mga mekanismo gaya ng benepisyo na matatamo sa pagtatapos ng serbisyo (end-of-service benefits) na maaaring pag-usapan upang matulungan ang mga nagbabalik-bayan sa kanilang paghahanda para sa reintegrasyon.

Higit pang Pagsubaybay, Pagsusuri, at Pagkatuto

Sa kabila ng ilang dekada ng pagbuo ng polisiya at kadalubhasaan sa reintegrasyon, kakaunti pa lamang ang ginagawang pagsubaybay at pagsusuri (monitoring and evaluation) sa mga programa. Dahil sa pagbibigay-diin at kahalagahan ng reintegrasyon sa Pilipinas, mahalagang paigtingin ang pagsubaybay at pagsusuri sa pamamahala nito. Magbibigay-daan ito para sa higit pang pagkatuto at pagbuo ng mga programa upang matukoy ang mga pinakamahusay ng kasanayan (best practices) na maaaring tularan sa buong bansa. Mahalaga ring magtatag ng mga sukatan ng tagumpay para sa reintegrasyon, partikular na ang pag-angkla sa pangangailangang mailatag ang pangmatagalang epekto ng mga programa sa reintegrasyon.

Sanggunian

Ang, A., Magante, M. C., Militante, I., & Opiniano, J. (2023). Post-Pandemic Reintegration Efforts for Overseas Filipino Workers: What Prospects Abound? https://www.freiheit.org/sites/default/files/2023-10/post-pandemic-reintegration-efforts-for-overseas-filipino-workers-1.pdf

Asor, B. & Cases, R. (2024). 13 (Dis)continuities and Disruptions in Labour Migration Governance: The Philippines from the Duterte to the Marcos Jr. Administration. In A. Arugay & J. Encinas-Franco (Ed.), Games, Changes, and Fears: The Philippines from Duterte to Marcos Jr. (pp. 327-347). Singapore: ISEAS Publishing. https://doi.org/10.1355/9789815203189-017

Go, S. P. (2012). The Philippines and return migration: Return, reintegration, policy and service delivery. ILO.

Banta, V. L., & Saguin, K. (2025). Reintegration Infrastructure for Whom? Philippine Reintegration Governance in Retrospect and in Prospect. International Migration Review, 01979183251360686.

International Organization for Migration (IOM). (2023). Designing, Implementing, Monitoring and Evaluating Reintegration Assistance Programmes for Overseas Filipinos and Returnees: A Handbook for Reintegration Programming. IOM. Philippines.

International Organization for Migration (IOM), Jul 13 2021. DTM COVID-19 IMPACT ASSESSMENT ON RETURNED OVERSEAS FILIPINO WORKERS. IOM, Philippines.

Kuschminder, K., & Saguin, K. (2025). Comparative Analysis of Reintegration Policies. International Migration, 63(4), e70072.

Melencio, G. E. (2007, August 25). Family Circles: A New Program for Overseas Filipino Workers. Arab News. https://www.arabnews.com/node/302582

Public Service International. (2015). Return and Reintegration to the Philippines: An Information Guide for Migrant Filipino Health Workers. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-manila/documents/publication/wcms_367738.pdf

Rashid, S. R., & Ashraf, A. A. (2018). A Framework of Services for Reintegration and Remigration of International Labour Migrants from Bangladesh. International Organization for Migration (IOM).

Saguin, K. (2020). Returning broke and broken? Return migration, reintegration and transnational social protection in the Philippines. Migration and Development, 9(3), 352-368.

Mga May-akda

Si Kidjie Saguin ay isang Lecturer sa Public Policy (Management) ng School of Social and Political Science sa University of Melbourne. Siya ay miyembro ng research team para sa Reintegrate project. Siya rin ay naging Assistant Professor sa University of Amsterdam.

Si Katie Kuschminder ay isang Senior Researcher sa kursong Political Science sa University of Amsterdam.

Si Rizza Kaye C. Cases ay isang Research Fellow sa Institute for Sociology, Slovak Academy of Sciences sa Slovakia, at Collator para sa Reintegrate project sa Pilipinas.

Si Elma Laguna ay Direktor ng University of the Philippines Population Institute (UPPI) at Collaborator para sa Reintegrate project sa Pilipinas.

Si Jean S. Encinas-Franco ay isang Propesor sa Unibersidad ng Pilipinas at Collaborator para sa Reintegrate project sa Pilipinas.

Acknowledgements

Nagpapasalamat kami kina Renchilla Joy Supan, Therese Victoria Enano, Jeman Malibiran, at Nodira Kholmatova sa kanilang naging papel sa pakikipag-ugnayan, pagsasagawa ng mga panayam, transkripsyon, pagsasalin, at pagsusuri ng datos. Kami rin ay lubos na nagpapasalamat sa lahat ng mga stakeholder at mga nagbabalik-bayan (returnees) na naglaan ng oras sa mga panayam at pag-ambag sa pananaliksik na ito.

Funding Statement

Ang policy brief na ito ay bahagi ng isang proyekto na nakatanggap ng pondo mula sa European Research Council (ERC) sa ilalim ng "Horizon 2020 research and innovation programme" ng European Union (Reintegrate Project, Grant agreement ID: 949151, DOI 10.3030/94915). Ang mga pananaw at opinyong nakasaad dito ay galing lamang sa (mga) may-akda at hindi nangangahulugang sumasalamin sa mga pananaw ng European Union o ng European Research Council Executive Agency. Hindi pananagutan ng European Union o ang awtoridad na nagkaloob ng pondo ang anumang nakasaad dito.