

# ANDINA MIGRANTE

Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador - N.º 10 - Junio 2011

## Presentación

La presente edición del boletín AndinaMigrante se centra en el tema de las políticas de retorno, y su aplicación en Latinoamérica. En el dossier central presentamos un análisis comparativo entre las políticas de retorno implementadas por los principales países de destino de la migración internacional latinoamericana y por los países de la región que actualmente aplican este tipo de políticas. El análisis toma como marco la aprobación de la Directiva de Retorno y la actual crisis financiera global.



Save the Children

En la sección Migración y Cultura, X. Andrade ofrece una reseña del documental *Gira el Sol: retorno y pequeño comercio España-Ecuador*, de Juan Ignacio Robles. La obra, estrenada en Europa a principios de 2011, explora el tema del retorno a través de las trayectorias migratorias de ciudadanos ecuatorianos que regresan a su país desde España. Con su comentario, Andrade resalta la complejidad de la experiencia del retorno en sus múltiples dimensiones, la económica, la social, la cultural, la política, y plantea “un retorno que cobija múltiples caminos, unos satisfechos, otros menos, todos en proceso”.

Yolanda Alfaro presenta la reseña de las Memorias del IV Foro Social Mundial de las Migraciones, denominado *Pueblos en movimiento, por una ciudadanía universal. Derrumbando el modelo, construyendo actores*, que recoge la información debatida en dicho espacio, en torno a cuatro ejes temáticos: 1) Crisis Globales y Flujos Migratorios, 2) Derechos Humanos y Migración, 3) Diversidad, Convivencia y Transformaciones Socioculturales, y 4) Nuevas Formas de Esclavitud, Servidumbre y Explotación Humana.

Por último, la bibliografía seleccionada se ha dedicado al debate en torno al retorno, la experiencia de los retornados y las políticas públicas que atienden este fenómeno.

## Sumario

### Tema central

Políticas de retorno en América Latina: Miradas cruzadas  
María Isabel Moncayo  
Página 2

### Migración y cultura

Gira el Sol: retorno y pequeño comercio España-Ecuador  
X. Andrade  
Página 11

### Reseña

IV Foro Social Mundial de las Migraciones Pueblos en movimiento, por una ciudadanía universal. Derrumbando el modelo, construyendo actores  
Yolanda Alfaro  
Página 13

### Bibliografía seleccionada

Retorno  
Página 15



## DOSSIER CENTRAL

## Políticas de retorno en América Latina: Miradas cruzadas

María Isabel Moncayo



Save the Children

Entre las políticas que emprenden los Estados para vincularse a sus diásporas, se distinguen dos grandes grupos. Por un lado, están aquellas que buscan contribuir al asentamiento exitoso de los migrantes en sus diferentes destinos e incentivan el fortalecimiento de los vínculos de esa población con su país de origen. Estas políticas han sido denominadas por los distintos autores como *políticas diaspóricas* (Smith, 1999), *políticas de vinculación* (Mármora, 2002) o *políticas de extensión* (Goldring, 1999). Por otro lado, están aquellas destinadas a favorecer y facilitar el retorno de los migrantes, las llamadas *políticas de circulación y repatriación* (Smith, 1999), *políticas de retorno* (Mármora, 2002) o *políticas de intromisión* (Goldring, 1999)<sup>1</sup>.

De acuerdo con Smith, "la distinción entre los dos tipos de políticas no es absoluta, ya que los Estados pueden aplicar ambas a la vez o pasar de una a la otra sucesivamente" (Smith, 1999 en Moraes y otros, 2009: 301). Esto se explica ya que muchos de los Estados contemporáneos reconocen que solo una pequeña proporción de sus emigrados retornará al país de origen definitivamente, pero que aún en el país de destino tienen potencial para contribuir al desarrollo nacional (Vono de Vilhena, 2006: 20).

El presente dossier se interesa por el segundo grupo de políticas, es decir, las de retorno, y su aplicación desde y hacia la región de Latinoamérica. Inicia con una explicación sobre los tipos de políticas que aplican los países de destino para promover el retorno de los inmigrantes y hace un análisis de los principales instrumentos generados desde el continente europeo, a raíz de la aprobación de la Directiva de Retorno. Luego, analiza

los distintos programas y proyectos que han implementado varios países latinoamericanos, en el marco de las políticas hacia sus diásporas, para promover y facilitar el retorno de sus nacionales en el exterior. Más adelante, incluye algunas cifras sobre las tendencias del retorno de los latinoamericanos en el marco de la actual crisis financiera global y, a manera de conclusiones, plantea algunos de los retos que enfrentan los Estados, tanto de origen como de destino, al momento de diseñar políticas de retorno.

### Políticas de retorno desde los países de destino

Los países occidentales receptores de inmigración han desarrollado distintos tipos de mecanismos dirigidos a gestionar el retorno de los inmigrantes hacia sus países de origen, que van desde incentivos económicos, asistencia logística y humanitaria, hasta mecanismos de control para la expulsión de los inmigrantes en situación irregular.

Entre ellos, se encuentran los *programas de retorno voluntario asistido* que, según la Red Europea de Migraciones (EMN, por sus siglas en inglés), son aquellos que proveen "asistencia (logística, financiera y/o material) para el retorno voluntario de las personas que se acogen al mismo" (EMN, 2009: 15)<sup>2</sup>. Estos programas presentan tres modalidades y pueden ser implementados directamente por los Estados o por organizaciones no gubernamentales (Cuadro 1).

Otro tipo de programas de retorno son aquellos que promueven la *inmigración temporal*, cuyo objetivo es facilitar el viaje de los inmigrantes desde el país de origen hacia el país de destino, así como su retorno una vez que ha finalizado su contrato de trabajo temporal (por ejemplo, programas de inmigración temporal para campañas agrícolas).

Finalmente, están aquellos mecanismos de control de flujos migratorios que establecen normas para el retorno de los inmigrantes en situación irregular; estos, más que políticas de retorno, son *dispositivos de expulsión* de personas indocumentadas.

En general, a excepción de los programas de retorno asistido con fines humanitarios, todos estos mecanismos constituyen instrumentos de gestión y regulación de los flujos migratorios que utilizan los países de destino con un propósito fundamental: la "descompensación de sus sociedades y mercados de trabajo" (Mármora, 2002: 301). En otras palabras, son instrumentos que se sostienen en una lógica de mercado laboral pero cuya intención es 'regresar' a los no deseados.

La Directiva de Retorno

Con el objetivo de establecer una normativa común respecto al retorno de los inmigrantes, el 18 de junio de 2008, el Parlamento Europeo aprobó la **Directiva de Retorno**. Dicho instrumento promueve el retorno ‘voluntario’, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes irregulares procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, con periodos máximos de internamiento, e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la Unión Europea. La Directiva ha sido fuertemente criticada, especialmente por parte de los países de origen de los inmigrantes que viven en Europa, debido a la lógica **securitizadora** que subyace detrás del instrumento, que se basa en elementos restrictivos y de coerción, descuida los derechos de los inmigrantes y disminuye sus garantías jurídicas.

Frente a la situación de irregularidad del inmigrante, los Estados miembros deben emitir una medida denominada **decisión de retorno**, que se dicta en contra de la persona. Ante esta decisión existen dos posibilidades: la salida ‘voluntaria’ o la expulsión. Es decir que, en la práctica, la salida voluntaria “supone aceptar la **obligación** de regresar dentro de los plazos establecidos.” (Jiménez y Urrutia, 2009: 10)<sup>4</sup>.

La aprobación de esta Directiva implicó un precedente negativo para la crisis económica que se desató inmediatamente después en los países europeos, pues refuerza la idea de que el retorno, ya sea voluntario o forzado, constituye el instrumento clave para la gestión de la inmigración (Jiménez y Urrutia, 2009: 12). Esta concepción se asienta en una lógica de mercado, que únicamente toma en cuenta la necesidad de mano de obra del inmigrante. Por lo tanto, cuando el mercado laboral se ve afectado, los primeros en ‘sobrar’ son los inmigrantes, “sin tener en cuenta su contribución al crecimiento económico en tiempos de bonanza, ni [...] los proyectos personales y familiares que supone la aventura migratoria” (Jiménez y Urrutia, 2009: 12).

El Plan de Retorno Voluntario español

Como respuesta a la Directiva de Retorno, el 19 de septiembre de 2008, España aprobó el Real Decreto-ley 4/2008 sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, más conocido como **Plan de Retorno Voluntario**.

A este Plan pueden acogerse aquellos ciudadanos extracomunitarios que se encuentren en situación de desempleo y que pertenezcan a los 19 países de origen que tienen convenio con la Seguridad Social española (Cuadro 2)<sup>5</sup>. El Plan prevé que los inmigrantes que regresen a su país puedan cobrar en dos plazos el subsidio por desempleo que les corresponda por el tiempo que han cotizado en España: el 40% del total en España y el 60% en el país de origen<sup>6</sup>. Los inmigrantes que se acojan al Plan asumen el compromiso de retornar a su país en el plazo de treinta días naturales y no retornar a España en el plazo de tres años<sup>7</sup>. A manera de incentivo, transcurrido ese período, los trabajadores y las trabajadoras podrán solicitar la autorización para trabajar y residir en España. Y, de igual modo, tendrán derecho preferente para incorporarse al contingente anual de trabajadores extranjeros no comunitarios. Asimismo, las personas que se acojan al retorno voluntario y que posteriormente regresen a España, recuperarán su condición anterior como residentes temporales o permanentes ([www.planderetornovoluntario.es](http://www.planderetornovoluntario.es)).

Cuadro 1. Modalidades de los programas de retorno asistido Red Europa de Migraciones

Por causas humanitarias	Los beneficiarios son personas extranjeras (no pertenecientes a la UE), sea cual sea su estatus legal, que, por distintas circunstancias, manifiestan su deseo de retornar a su país. En este grupo caben refugiados, desplazados, solicitantes de asilo, personas bajo la protección del Estado por razones humanitarias e inmigrantes en situación irregular o inmigrantes con autorización de residencia y/o trabajo. Estas personas deben cumplir dos requisitos: Encontrarse en situación de vulnerabilidad social y haber permanecido en el país de acogida más de seis meses.
Por reintegración en el país de origen	Personas que desean volver a su país para desarrollar una actividad económica sostenible. Se trata de individuos con capacidad emprendedora y conocimiento del entorno, pues el programa exige la presentación de un plan de negocio y de un estudio de viabilidad económica.
Para trabajadores no comunitarios desempleados.	Los beneficiarios de esta modalidad son los trabajadores extranjeros (no comunitarios) en situación de desempleo procedentes de determinados países <sup>8</sup> .

Fuente: EMN, 2009: 17 / Elaboración propia

Cuadro 2. Plan de retorno voluntario español, 2008 a 27 de abril de 2010

Número de beneficiarios	
<b>Total</b>	<b>11 419</b>
1. Andorra	3
2. Argentina	1 113
3. Australia	8
4. Brasil	630
5. Canadá	2
6. Chile	503
7. Colombia	1 990
8. Rep. Dominicana	89
9. Ecuador	5 005
10. Estados Unidos	17
11. Filipinas	17
12. Marruecos	29
13. México	37
14. Paraguay	253
15. Perú	1 025
16. Federación Rusa	46
17. Ucrania	129
18. Uruguay	425
19. Venezuela	98

Fuente: Pajares 2010 / Elaboración propia

De acuerdo al Ministerio de Trabajo e Inmigración español, hasta abril de 2010 existían 11 419 solicitudes para acogerse al Plan de Retorno Voluntario de ese país, de las cuales el 44% corresponde a ecuatorianos, 18% a colombianos, 10% a argentinos y 9% a peruanos. Como se observa en el recuadro, existe una participación masiva de latinoamericanos con respecto a otras nacionalidades como los marroquíes, los rusos y los ucranianos. Honduras, Panamá y otros países africanos carecen de convenio de Seguridad Social con España, por lo que sus nacionales no pueden beneficiarse del Plan. Hasta hace poco, Bolivia también formaba parte de este grupo, que acaba de suscribir dicho convenio el 18 de abril de 2011. Por otro lado, tampoco pueden beneficiarse las personas que se encuentran en situación irregular, ni quienes trabajan en asistencia doméstica puesto que no cotizan en el régimen general.

Adicional a este instrumento, España cuenta con el Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes (PREVIE), que es un programa humanitario gestionado por la Organización Internacional para las Migraciones

(OIM) y otras organizaciones sociales como la Cruz Roja Española y Cáritas. Este programa está dirigido a personas en situación de vulnerabilidad social, quienes manifiesten su deseo de regresar a su país de origen. Los inmigrantes reciben información y orientación sobre el retorno, ayuda en la tramitación de los documentos de viaje, el pasaje aéreo, dinero de bolsillo para el viaje, la posibilidad de ayuda económica para su reinserción en su país de origen, así como la posibilidad de seguimiento sobre su reinserción.

Si se toma en cuenta que el PREVIE inició en 2003, en el cuadro 3 se puede observar que el número de personas beneficiadas por este programa es considerablemente menor que el Plan de Retorno Voluntario, que empezó en 2008. Sin embargo, ambos instrumentos tienen en común que utilizan la idea de un retorno 'voluntario' que, en realidad, no lo es, pues las personas que se acogen a dichos programas se encuentran en situaciones extremas y, por tanto, no tiene otra alternativa que la de retornar a su país de origen.

#### La Ley de Seguridad italiana

Debido a la reacción xenófoba propiciada desde el actual gobierno de Italia, la respuesta del Parlamento de ese país a la Directiva Europea ha sido mucho más radical que la española pues, en lugar de promover el retorno de los inmigrantes a su país de origen, se ha concentrado en la expulsión de población extranjera que se encuentra en situación irregular.

En julio de 2009, este órgano aprobó una controvertida *Ley de Seguridad* que introduce el delito de la inmigración clandestina<sup>8</sup> y estimula la denuncia ante la justicia de los inmigrantes indocumentados. Entre otras medidas, la ley establece una tasa de 80 a 200 euros para obtener el permiso de estadía; amplía de 2 a 6 meses la retención de los inmigrantes en los centros de identificación y de acogida con el fin de facilitar su identificación y expulsión al país de origen; permite la aplicación de hasta 4 años de cárcel para quienes, una vez expulsados, regresen a territorio italiano; obliga a los padres extranjeros a presentar su permiso de estadía para poder inscribir a sus hijos; y establece penas de hasta tres años para quienes favorezcan a inmigrantes sin papeles con trabajo o alquiler de vivienda.

**Cuadro 3. Programa de retorno voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE) 2003 a 28 de abril de 2010**

Número de beneficiarios	
<b>Total</b>	<b>11 779</b>
1. Argentina	1 803
2. Bolivia	2 554
3. Brasil	1 236
4. Chile	592
5. Colombia	952
6. Ecuador	928
7. Honduras	465
8. Nicaragua	112
9. Paraguay	299
10. Perú	172
11. Rumania	414
12. Federación Rusa	161
13. Ucrania	145
14. Uruguay	758
15. Venezuela	157
16. Otros	1 051

Fuente: Pajares 2010 / Elaboración propia

Se trata de una ley discriminatoria que limita los derechos fundamentales de los migrantes que viven y trabajan legalmente en Italia y criminaliza a los migrantes en situación irregular. Tomando en cuenta que actualmente existen más de 650 000 personas indocumentadas trabajando en ese país (Dadush y Falcao, 2009: 5), al endurecer las condiciones para facilitar una inmigración regularizada y aumentar gravemente las penas contra las personas en situación irregular, estas medidas "tendrán severas repercusiones sociales, dado el rol económico crucial que desempeñan los migrantes y su potencial miedo y recriminación" (Dadush y Falcao, 2009: 6).

Por otro lado, paralelamente a la aprobación de la Ley de Seguridad, en 2009 Italia inició el *Programa de Asistencia para el Retorno Voluntario desde Italia (PARTIR)*, que busca facilitar el retorno voluntario de trabajadores migrantes que se encuentran desempleados y que están en riesgo de perder su estatus migratorio. El programa se enmarca en la misma línea que el PREVIE de España, es decir, incluye asistencia de retorno y reintegración, pero todavía se encuentra en etapa inicial.

Como conclusión, podemos decir que las reacciones de los Estados español e italiano a la Directiva de Retorno se explican como una respuesta de doble vía. Por un lado, existe una fuerza externa, es decir, desde el ámbito supranacional de la UE, para que la inmigración sea tratada desde una lógica securitizante. La Directiva mira a los migrantes irregulares como una amenaza y, por ende, obliga a las partes a establecer medidas de control y restricción de esos flujos. Siendo parte del bloque, y bajo la presión de los compromisos adquiridos, España e Italia se ven en la obligación de instaurar políticas migratorias basadas en el control de fronteras y en las restricciones para el flujo de las personas.

Por otro lado, tanto España como Italia han tenido una evolución propia de sus políticas inmigratorias, a partir de fuerzas domésticas particulares entre las que se pueden mencionar los intereses de actores políticos locales, condicionantes de su economía y características históricas y socio-demográficas de los flujos recibidos. Dichos determinantes domésticos e internacionales han dado como resultado dos maneras distintas de gestionar de los flujos migratorios: mientras Italia tiene una postura basada en una lógica securitizante, España muestra una posición menos drástica. No obstante, ambas políticas tienen un mismo objetivo, disminuir cierta población inmigrante presente en su territorio, que consideran no deseada.

#### Otros programas de retorno asistido

Otros países que financian programas de retorno asistido, además de España, son Reino Unido, Bélgica, Suiza, Holanda, Italia y México. (Cuadro 4.)

Estos programas constituyen iniciativas menores de los países de destino, que benefician a un número reducido de personas. El alcance de la asistencia técnica y financiera que recibe el retornado depende del aporte de cada país.

#### Políticas de retorno desde los países de origen

Los Estados de origen de migración internacional justifican la implementación de políticas de retorno como una vía para recuperar el capital humano emigrado y movilizar los recursos de esos migrantes de tal manera que contribuyan al desarrollo nacional. Sin embargo, ciertas medidas implementadas recientemente por países como Ecuador, Perú y Colombia también pueden

entenderse como una respuesta de esos Estados para atender a población que está retornando debido a la actual coyuntura internacional, marcada por la crisis financiera global y por el endurecimiento de las políticas migratorias en los países de destino. En estos casos, la interdependencia entre el nivel doméstico y el nivel internacional obliga a los países de origen a adaptarse a fuerzas externas.

Mármora (2002) realiza una clasificación de los programas de retorno desde los países de origen y menciona los siguientes: 1) aquellos que promueven el retorno voluntario de migrantes laborales mediante estrategias que faciliten su reinserción económica y productiva en origen (como servicios de empleo y capacitación vocacional, incentivos económicos e inversiones, orientación e información, ayuda breve de emergencia y programas de reinserción laboral), 2) programas de recuperación de recursos humanos calificados que buscan revertir la fuga de cerebros y, finalmente, 3) programas de repatriación de refugiados o desplazados al desaparecer la causa de la migración forzosa, los cuales contienen acciones de apoyo a la repatriación y reinserción en el lugar de origen.

Entre los países de América Latina que actualmente desarrollan este tipo de iniciativas están Perú, Ecuador, Colombia, Uruguay, México y Bolivia. A continuación, se describen las principales estrategias que estos Estados han desarrollado para promover el retorno de sus emigrantes.

### Perú

Desde 2001, la política peruana hacia la diáspora, denominada *el Quinto Suyo*, ejecuta programas y proyectos económicos y sociales para vincular a los peruanos con su país. En el marco de esa política, desde 2005, el Estado peruano implementa varias medidas destinadas a promover el retorno voluntario de sus migrantes y a facilitar su reinserción socio-laboral y productiva. Esta serie de iniciativas combinan incentivos económicos con apoyos para asegurar la empleabilidad de los retornados peruanos; algunas surgen específicamente como una respuesta del Estado peruano a la crisis económica internacional (Cuadro 5).

Adicionalmente, el Estado peruano ha hecho importantes esfuerzos por sistematizar la información sobre sus nacionales en el extranjero. En noviembre de 2009, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presentaron el documento *Migración internacional en las familias peruanas y el perfil del peruano retornante*. Dicho documento aborda un período de retorno de cinco años previos al Censo de Población 2007 y presenta las principales características sociodemográficas, las actividades que desempeñan y las condiciones de los hogares de los peruanos retornados.

### Ecuador

A inicios de 2008, el Ecuador aprobó su *Plan Bienvenid@s a Casa*, que se explica como "un conjunto de programas que apoya y acompaña a las personas ecuatorianas en el exterior" y que apunta a un retorno "concebido en un sentido amplio": "[...] un retorno que no implica necesariamente el regreso físico, sino de forma más general, la recuperación de las capacidades políticas, culturales, profesionales, económicas" de los ecuatorianos migrantes (www.migranteecutoriano.gov.ec).

Cuadro 4. Programas de retorno asistido (OIM)

País	Nombre	Tipo de Asistencia	Beneficiarios
Reino Unido	Programa de Retorno Voluntario Asistido y de Reintegración (VARRP).	Asistencia para el retorno y para la reintegración en origen mediante ayuda para encontrar actividades educativas o micro-productivas.	Personas en búsqueda de asilo cuyos casos están pendientes o han sido rechazados y de aquellos cuyo tiempo de permanencia en el país ha vencido.
Bélgica	Retorno y Emigración de Personas Solicitantes de Refugio desde Bélgica (REAB).	Asistencia previa a la salida y un boleto de avión al país de retorno. Dependiendo los casos, ofrece un fondo económico para apoyar la reintegración en origen.	Solicitantes de asilo y migrantes que tienen el deseo de retornar voluntariamente a su país y no tienen los medios para hacerlo.
Suiza	Reintegración y Retorno Asistido desde Suiza.	Fondo que puede ser utilizado en la inserción profesional, financiación de microempresas, asistencia médica, reconstrucción de viviendas, cursos de capacitación, entre otros.	Personas que desean retornar a su país voluntariamente.
Holanda	Retorno Voluntario Asistido desde Holanda	Asistencia logística para el retorno.	Personas que desean retornar a su país voluntariamente.
México	Programa de Retornos Voluntarios Asistidos para Migrantes Extra-Regionales desde México	Asistencia antes de la partida (México), durante el trayecto (Países de Tránsito) y a la llegada al país de destino.	Migrantes originarios de países de América del Sur y del Caribe, de África, Asia o Europa que se encuentran en México y que desean retornar voluntariamente a sus países de origen o residencia permanente <sup>9</sup> .

Fuente: www.oim.org.ec / Elaboración propia

Cuadro 5. Programas de retorno en el Perú

Estrategia	Objetivo
Ley de Incentivos Migratorios (Ley N.º 28 182, 2005)	Promover y facilitar el retorno de los nacionales que se encuentran en el exterior mediante la liberación de impuestos al menaje de casa (incluido un automotor) y a los instrumentos profesionales, maquinarias y equipos para el desempeño de la profesión o actividad de trabajo.
Programa Especial de Reconversión Laboral (PER-LAB) Revalora Perú (Decreto Supremo N.º 001-2009-TR)	Promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por la crisis económica internacional. Ofrece servicios de capacitación, asesoría, asistencia técnica y vinculación empresarial.
Revalora Perú: Tu Experiencia Vale	Servicio que otorga un certificado de experiencia laboral para personas que no cuentan con estudios formales en los siguientes oficios: cocinero, <i>housekeeping</i> u operario de limpieza, barman y recepcionista.
Fondo MIVIVIENDA	Fondo crediticio para adquirir una vivienda en Perú, desde el exterior.
Servicio Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Vincular a las personas que buscan empleo con las empresas que requieren personal, a través de los servicios de intermediación laboral, asesoramiento para la búsqueda activa de empleo, información sobre el mercado laboral y orientación ocupacional.
Registro Nacional de Micro y Pequeña empresa (REMYPE)	Quienes figuren en el REMYPE podrán participar de las compras estatales y acceder al 40% reservado a las micro y pequeñas empresas (mypes), a capacitaciones y financiamientos, reducción de tasas y multas laborales, además de poder elegir el régimen laboral especial <sup>10</sup> y a un sistema de salud y pensiones subsidiado por el Estado.

Fuente: www.mintra.gob.pe / Elaboración propia

El Plan combina elementos para fortalecer los vínculos con la población emigrada y, al mismo tiempo, para promover y facilitar el retorno de los ecuatorianos al país, a través de tres componentes que se describen a continuación (Cuadro 6.)

Cuadro 6. Plan Bienvenid@s a Casa - Ecuador		
Estrategia	Objetivo	Principales acciones
Programa Vínculos	Generar y fortalecer los vínculos con los ecuatorianos en el exterior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación de redes sociales virtuales (migranteecuatoriano.gov y empresariomigrante.com).</li> <li>- Creación de la plataforma virtual "Bienvenid@s a Casa".</li> <li>- Proyecto Escuelas Cercanas: ampliar y mejorar la participación de padres y madres migrantes en la educación de sus hijos/as que se encuentran en el Ecuador, mediante el acceso y uso de tecnologías de información y comunicación (TICs) y el mejoramiento de las potencialidades y capacidad de la comunidad educativa.</li> </ul>
Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva	Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo Concursable El Cucayo: capital semilla no reembolsable que se entrega al migrante retornado, a cambio de una contraparte, con el objeto de que emprenda un proyecto productivo. Adicionalmente, recibe asistencia técnica para el desarrollo del emprendimiento.</li> <li>- Banca del Migrante: opera a través de un fideicomiso administrado por la Comisión Financiera Nacional, y ofrece créditos para proyectos productivos y mejoramiento o ampliación de vivienda a través de 32 cooperativas y operadoras privadas.</li> <li>- Créditos a través del Banco Nacional de Fomento: entrega créditos a los migrantes retornados para proyectos productivos en el sector agrícola y de la pequeña industria.</li> <li>- Plan Hacienda: proyecto piloto que destina tierras improductivas que pertenecen al Estado a grupos de migrantes retornados para que estos desarrollen proyectos productivos.</li> </ul>
Programa Volver a Casa	Facilitar el viaje de retorno de los migrantes a través de una red de servicios de información, acompañamiento y atención integral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información y asesoría general (asuntos legales, asuntos relacionados con menores y atención de casos de personas desaparecidas o privadas de libertad en el exterior).</li> <li>- Atención a personas que retornan de manera forzada: en casos de vulnerabilidad, financiamiento del traslado al Ecuador y asistencia en origen y destino; en casos de deportados, recibimiento al momento del arribo al país.</li> <li>- Decreto Ejecutivo (15 de abril de 2009) para la exención de impuestos del menaje de casa y equipo de trabajo para aquellas personas que deseen retornar al Ecuador.</li> <li>- Unidad de Repatriación de Cadáveres.</li> </ul>

Fuente: SENAMI / Elaboración propia

En términos generales, el Plan ecuatoriano hace énfasis en un tipo de retornado que regresa al Ecuador con cierta capacidad económica y se concentra en su reinserción económica y productiva en la sociedad ecuatoriana. Si bien el Plan contiene elementos para atender de manera emergente a población retornada en condiciones de vulnerabilidad, la prioridad del Estado ecuatoriano apunta a movilizar los recursos humanos y finan-

cieros con los que retornan ciertos migrantes con miras a que se conviertan en agentes de desarrollo para el país.

De acuerdo con la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), hasta septiembre de 2010, 4 543 ecuatorianos/as retornaron con menaje de casa y equipo de trabajo; 6 399 personas en situación de vulnerabilidad (indigentes, enfermos terminales, deportados, entre otros) fueron apoyados en su retorno al Ecuador; 463 emprendimientos productivos de personas migrantes fueron financiados; se entregaron USD 3 481 000 a través del Fondo El Cucayo para creación de negocios y USD 13 618 700 fueron invertidos por los/las migrantes como contraparte; y 3 471 personas migrantes fueron capacitadas sobre inversiones sociales productivas (SENAMI, 2010: 17).

Por otro lado, recientemente el Ecuador lanzó el Programa "Prometeo: Viejos Sabios, una iniciativa destinada a la recuperación de capital humano calificado mediante el fortalecimiento de las capacidades de investigación científica de las instituciones públicas educativas. Con este fin, el programa financiará estancias temporales y permanentes de científicos extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior, con títulos de doctorado y pos-doctorado, expertos en ciencia y tecnología.

## Colombia

En 2003 surge el programa *Colombia Nos Une* como uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, que se plantea como una "política integral" que busca reconocer el rol crucial de los migrantes colombianos en la estabilidad del país en medio de la presente crisis (Guarnizo, 2006: 96). De acuerdo con Guarnizo, la perspectiva ideológica de esta política "privilegia las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender a las necesidades y demandas de la población migrante" (Guarnizo, 2006: 96). De esta manera, Colombia ha concentrado sus esfuerzos en abrir espacios para que el sector privado nacional y multinacional, particularmente en los sectores de la vivienda y las finanzas, tengan acceso a las demandas y necesidades de la población migrante.

En el marco de *Colombia Nos Une*, en abril de 2009 el Estado colombiano aprobó el *Plan de Retorno Positivo*. De acuerdo con el gobierno de ese país, dicho plan surge como respuesta a "las restricciones migratorias planteadas por los países de destino, las mejores condiciones de vida y seguridad en Colombia y la crisis económica mundial iniciada en el 2007" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2009: 2). Su objetivo es aprovechar el conocimiento, experiencias y destrezas que han adquirido los colombianos en el exterior para generar opciones productivas que aporten al desarrollo nacional. El Plan contempla las siguientes acciones (Cuadro 7).

Si bien Colombia incluye un programa dirigido específicamente a la recuperación de capital humano calificado en el marco de su reciente política de retorno, es importante mencionar que desde 1991 cuenta con la *Red Caldas de Científicos e Ingenieros Colombianos residentes en el extranjero*, una comunidad virtual del conocimiento, liderada por científicos e investigadores colombianos dentro y fuera del país.

## Uruguay

El Estado uruguayo, por su parte, se ha concentrado específicamente en facilitar el retorno de los nacionales en el exterior con el objeto de recuperar recursos humanos calificados.

La Ley de Migración, aprobada a inicios de 2008, establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración, para lo cual creó la Oficina de Retorno y Bienvenida. Esta Ley dispone que todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior, que decida volver al país, pueda ingresar libre de impuestos y gravámenes sus pertenencias personales y profesionales. Adicionalmente, la Oficina de Retorno y Bienvenida cuenta con una **Iniciativa de Empleo Solicitado** cuyo objetivo es ofrecer un servicio de distribución y presentación de hojas de vida de gente que está en el exterior y busca trabajo en el Uruguay<sup>11</sup>.

A estas acciones del Estado uruguayo, se suman el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) implementado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Anii), mediante el cual se ha creado un registro de científicos uruguayos (tanto residentes en país como en el extranjero) con la intención de posibilitar el financiamiento de la investigación a través de becas y distintos programas. La iniciativa busca reconocer a estos profesionales, y aspira que, al menos, algunos retornen al país. En la misma línea, la Universidad de la República, a través de su Comisión Sectorial de Investigación Científica, destina fondos para un Programa de Becas de Retorno y Contratación de Investigadores Provenientes del Exterior, destinado a aquellos profesionales que desean retornar al Uruguay (<http://oficinadelretorno.blogspot.com>).

## Bolivia

Este país inició recientemente sus acciones con miras a facilitar el retorno de sus nacionales desde el exterior. Una primera medida estatal es el Decreto 0371 del 2 de diciembre de 2009, que establece la liberación de aranceles aduaneros para la importación de menaje doméstico y equipo productivo para las familias que deseen regresar tras dos o más años en el exterior. Por otro lado, a finales de 2010, el Gobierno de Bolivia anunció el inicio de un programa piloto de **Retorno Productivo** que busca asignar tierras agrícolas a familias bolivianas residentes en Argentina y Chile que manifiesten su voluntad de retornar al país.

Aunque esta experiencia alcanzó a menos de un centenar de familias y se encuentra actualmente detenida, estas primeras acciones demuestran el interés del Estado boliviano en generar políticas para atender a su población retornada.

## México

Un caso aparte es el de México, que impulsa una iniciativa para proteger los derechos de los migrantes que retornan desde los Estados Unidos que, más que una política de retorno, constituye una política de seguridad. Nace en 1989 con el nombre de **Programa Paisano** y tiene la intención de evitar que los migrantes mexicanos sean víctimas de abusos en su regreso a México desde los Estados Unidos, principalmente en

Cuadro 7. Plan Retorno Positivo - Colombia

Estrategia	Objetivo	Principales acciones
Atención al migrante y su familia en su proceso de retorno	Ofrecer servicios a través de los Centros de Referencia y Oportunidades para Retornados desde el Exterior (CRORE).	Los centros cuentan con un equipo de profesionales especialistas en el tema migratorio que atienden, asesoran y orientan a la población en situación de retorno en las áreas jurídica, sico-social y económica.
Plan de Retorno del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Facilitar la reinserción laboral de los colombianos que retornan al país.	- Otorgar un Certificado de Competencias Laborales que califique las cualidades laborales del migrante, y adicionalmente, le permita completar otros estudios. - Incorporar a los migrantes colombianos a través de la Bolsa de Empleo del SENA. - Brindar asesorías en emprendimiento para desarrollar planes de negocios y de comercialización para los colombianos retornados que desean emprender una empresa propia.
Retorno Productivo Positivo	Acompañamiento en formación técnica y créditos blandos individuales y colectivos que permitan al migrante retornado desarrollar habilidades profesionales o laborales, que impulsen la reincorporación económica y social de esta población.	<b>Misión Fundar:</b> Acompañamiento integral y sostenible en las áreas de vivienda y proyectos productivos agrícolas para los colombianos retornados. <b>Productividad Positiva:</b> Mecanismos para apoyar emprendimientos productivos en micro y mediana empresa (como créditos y garantías). <b>Cooperativismo y Mutualismo:</b> Asesoramiento y acompañamiento a proyectos productivos que incluyan actividades de procesamiento y comercialización en áreas agrícolas y empresariales. <b>Retorno de Capital Humano Altamente Calificado:</b> Programa dirigido a insertar a colombianos con alto grado de preparación en proyectos especiales de sectores empresariales, industriales y académicos.
Proyecto de Ley "Plan de Retorno Voluntario"	Presentar el proyecto de Ley de Retorno Voluntario que autorice y permita los incentivos tributarios necesarios para el menaje doméstico, los artículos profesionales relacionados con el arte u oficio y los capitales de los colombianos que deseen retornar al país.	

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2009 / Elaboración propia

períodos vacacionales. El programa contempla las siguientes acciones: 1) informar y difundir el cumplimiento de obligaciones y derechos; 2) proteger la integridad física y patrimonial de los migrantes mexicanos; 3) sensibilizar y capacitar a servidores públicos y sociedad civil; 4) atender y dar seguimiento a quejas y denuncias ([www.paisano.gob.mx](http://www.paisano.gob.mx)). En él participan casi todos los estados del país mediante la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

En general, el interés primario de los Estados latinoamericanos ha sido fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior y, solo una vez implementadas ciertas políticas en ese sentido, un número muy reducido de países se ha interesado en promover o facilitar el retorno. Este proceso de construcción de política pública en la región responde, en gran medida, a aspectos domésticos particulares de cada país; no obstante, como vimos en los programas de algunos países, también surgen motivados por fuerzas externas, como la

actual crisis financiera global y la presión que ejercen los países de destino mediante sus políticas migratorias.

#### Crisis financiera y retorno: algunas cifras

Frente a tal coyuntura internacional, resulta pertinente mencionar en este espacio algunas cifras sobre los flujos de retornados hacia la región de América Latina.

Un primer escenario planteado fue que habría mayor disposición de los migrantes para retornar a sus países de origen, pues en destino ya no encontrarían ni las condiciones ni las garantías por las cuales decidieron llevar a cabo su proyecto migratorio. Sin embargo, casi tres años después de la explosión de la crisis, “se sabe que la opción general que han tomado los migrantes en todos los países receptores ha sido la de quedarse. No se están produciendo flujos masivos de retorno” (Pajares, 2010: 115).

Por una parte, la decisión del retorno responde a la situación particular en la que se encuentra cada migrante, que no solo se relaciona con su situación laboral, sino con situaciones familiares y de experiencia personal. Lo que se observa es que los migrantes se adaptan a las situaciones de crisis con mayor facilidad que la población nativa, puesto que “son más flexibles para desplazarse en busca de una plaza laboral, cambiando de sector laboral y de lugar de residencia dentro del país” (Maldonado, 2009; Orozco, 2009 en Duque y Genta Rossi, 2009: 4). Otras estrategias que utilizan es la reducción de los niveles de consumo, conseguir un segundo empleo y disminuir gastos de arriendo o hipoteca (a través de la convivencia con familiares).

Por otra parte, “lo que parece demostrarse es que las decisiones de retorno dependen principalmente de la situación de los países de origen” (Pajares, 2010: 116). Si bien las situaciones de crisis generan expectativas de retorno en las poblaciones inmigradas, su materialización depende de la percepción que los migrantes tengan sobre la situación en su país, es decir, si sienten que ha mejorado con respecto al momento en que decidieron emprender su proyecto migratorio.

Finalmente, otro aspecto que incide en la decisión de retorno es la probabilidad de volver a migrar. Como lo señala un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): “Los migrantes pueden ser reacios a retornar si con ello pierden el derecho de volver a emigrar al país de destino; en cambio, la posibilidad de emigrar de nuevo actúa como un seguro contra el fracaso del proyecto de retorno en

el país de origen y puede incentivarlo” (SOPEMI, 2009: 57 en Pajares, 2010: 116). Así por ejemplo, se observa que entre los grupos con mayor proporción de retorno en España se hallan los latinoamericanos que han adquirido la nacionalidad española, como los ecuatorianos, colombianos, argentinos, entre otros<sup>12</sup>.

Por lo tanto, a pesar de la situación adversa que actualmente enfrentan muchos migrantes en los países de destino, parecen resistirse al retorno por distintos motivos, lo que nos lleva a pensar que los incentivos para permanecer en su destino aún son mayores que los incentivos para regresar.

No obstante de estos hallazgos, “la crisis económica sí ha generado movimientos de retorno mayores de los que antes se estaban produciendo” (Pajares, 2010: 118). Aunque es difícil establecer las dimensiones de ese retorno debido a la falta de estadísticas, la evolución de los movimientos de salida en los países de destino puede dar algunas pistas. En los cuadros 8 y 9 se presentan las estadísticas presentadas por el *Informe 2010 de Inmigración y Mercado Laboral* de España sobre la salida de extranjeros, en la que se observa una tendencia en aumento desde que inició la crisis<sup>13</sup>.

Por otra parte, llama la atención que, luego de los ecuatorianos, que son el número más alto, la salida de bolivianos casi se triplicó entre 2006 a 2008. Gran parte de los ecuatorianos que retornan se encuentran en situación regular en España (fruto del proceso de regularización de 2005) y, de acuerdo con la Embajada española en Ecuador, hasta la fecha 7 115 ecuatorianos han retornado acogidos al Plan de Retorno Voluntario español<sup>14</sup>. En cambio, la migración boliviana a España es reciente, por lo que un alto porcentaje de bolivianos se encuentran en situación irregular y está inmerso en la economía informal. Adicionalmente, en vista de que Bolivia carecía de convenio de seguridad social con España hasta abril de 2011, los nacionales de ese país no podían acogerse al Plan de Retorno español. Por tanto, el alto porcentaje de salidas de bolivianos de España podría explicarse por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra esa población.

Las cifras de los programas de retorno asistido en los países de destino arrojan otro dato sobre la dimensión del retorno, aunque “tales programas solo representan una ínfima parte del retorno que se produce, [pues] la gran mayoría de las personas que regresan lo hacen ‘por su propia cuenta’, sin acogerse a ningún tipo de programa especial” (Pajares, 2009: 167).

En el caso del Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España (PREVIE), si bien el número total de beneficiarios es reducido, se observa un incremento importante en 2009 y una tendencia similar en 2010. En cuanto a las nacionalidades que se han acogido al programa, los bolivianos son el número más alto, seguido de los argentinos, los brasileños, los colombianos y los ecuatorianos (Cuadro 10).

Cuadro 8. Salida anual de extranjeros en España

	Emigrantes
Durante el año 2006	120 254
Durante el año 2007	198 974
Durante el año 2008	232 007
Durante el año 2009	398 309

Fuente: Pajares, 2010 / Elaboración propia

Cuadro 9. España - Salida de extranjeros según país de nacionalidad

	2005	2006	2007	2008
América	17 002	44 046	93 482	109 307
Argentina	1 931	4 765	11 387	11 342
Bolivia	1 914	6 336	12 252	17 395
Colombia	2 113	5 014	10 968	12 409
Cuba	319	880	2 018	2 074
Ecuador	3 911	6 762	15 738	18 222
Perú	1 014	3 064	4 875	5 957
R. Dominicana	621	1 889	3 020	3 518

Fuente: Pajares, 2010 / Elaboración propia

#### Conclusión

Las políticas de retorno dependen del tipo de país que las implementa, es decir, de si se trata de un país de destino o de un país de origen migratorio. Los primeros, como España e Italia, utilizan estas políticas principalmente como mecanismos de gestión de los flujos migratorios, bajo el argumento de descompensar sus mercados de trabajo. No obstante, estas políticas también constituyen maneras de ‘regresar’ a cierta población no deseada, como respuesta a la presión política que ejerce el discurso doméstico anti-inmigrante.

Los países de origen, por su parte, justifican sus políticas como una manera de recuperar población emigrada con miras a que contribuyan al desarrollo nacional. Sin embargo, también responden a intereses domésticos particulares de cada país y a la presión que ejerce el contexto multilateral, ante el cual los países de origen presentan desventajas frente a los países de destino.

En el caso específico de los países latinoamericanos, estas las políticas se han centrado, en primer lugar, en promover el retorno voluntario de migrantes laborales mediante su reinserción económica y productiva en origen; y en segundo lugar, en recuperar recursos humanos calificados para revertir la fuga de cerebros. Algunas de estas iniciativas surgen recientemente, en respuesta a la crisis económica internacional y al endurecimiento de las políticas migratorias en destino, y son planteadas como estrategias que buscan asegurar la empleabilidad de los retornados en sus sociedades de origen.

A pesar de estas diferencias, las políticas de retorno que implementan tanto los países de origen como los de destino constituyen mecanismos de gobernabilidad migratoria que responden a los intereses de los Estados. En este sentido, por una parte, se evidencia que la mayoría de estos instrumentos de política privilegian a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y han acumulado recursos (tangibles e intangibles), por sobre aquellos que regresan de manera forzada y tienen menos recursos, con lo cual sobresale un enfoque económico en detrimento de los derechos de los retornados.

Por otra parte, ambas perspectivas promueven que los migrantes se asienten en sus países de origen mediante la generación de vínculos económicos, con lo cual los Estados parecen mirar al retorno como la etapa final del proyecto migratorio. Esta mirada olvida que los retornados pertenecen a espacios sociales transnacionales, es decir, que forman parte de un sistema circular de relaciones e intercambios sociales y económicos que los conectan con la sociedad de destino. Por este motivo, para muchos retornados –especialmente aquellos que vuelven debido a la situación de crisis en destino– el regreso es solo una estrategia de movilidad temporal, hasta que la situación mejore o hasta que consideren que es momento de volver a migrar.

Al formar parte de un espacio transnacional, lo más probable es que muchos retornados continúen la movilidad transnacional a la que estaban acostumbrados cuando se encontraban en destino, pero esta vez, los viajes de ida y vuelta serán en otro sentido, de origen a destino y de destino a origen. Desde este punto de vista, el retorno debe ser entendido “como la contraparte de los estudios sobre los procesos de integración/incorporación en las sociedades de destino, pero analizada como una pieza de la experiencia de atravesar diversas fronteras y de circular constantemente por diferentes lugares” (Glick Schiller 2005 y 2007 en Rivera, 2009: 6).

Frente a esto, uno de los grandes retos que enfrentan los Estados de origen y destino en torno a la población retornada, es mirar la integralidad de las y los migrantes retornados, independientemente de la condición de su retorno y del tiempo que planeen quedarse en sus países de origen, para generar políticas que, por un lado, tomen en cuenta otros aspectos de su reinserción en la sociedad de origen, además de lo económico, como lo social, lo político, lo cultural; y, por otro, que potencien las ventajas de la identidad transnacional que esos migrantes adquirieron durante su proyecto migratorio.

Cuadro 10. Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España (PREVIE) - Desde 2003 al 28 de abril de 2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>Total</b>	<b>604</b>	<b>1 176</b>	<b>928</b>	<b>958</b>	<b>1 184</b>	<b>1 821</b>	<b>4 022</b>	<b>1 106</b>	<b>11 799</b>
Argentina	60	175	108	144	168	313	616	219	1 803
Bolivia	21	127	158	174	313	516	1044	201	2 554
Brasil	6	34	59	114	143	232	510	138	1 236
Chile	18	30	79	47	72	70	203	73	592
Colombia	190	198	63	52	75	62	249	63	952
Ecuador	175	172	80	50	36	72	258	85	928
Honduras	2	3	28	28	75	96	199	34	465
Nicaragua	0	3	3	5	21	34	36	10	112
Paraguay	0	8	18	17	24	50	138	44	299
Perú	2	28	14	10	12	21	59	26	172
Rumanía	16	60	61	75	43	60	56	43	414
Federación Rusa	26	25	13	31	28	5	24	9	161
Ucrania	7	35	21	13	8	29	24	8	145
Uruguay	17	33	97	61	56	71	327	96	758
Venezuela	7	16	35	19	10	27	41	2	157
Otros	57	229	91	118	100	163	238	55	1 051

Fuente: Pajares, 2010 / Elaboración propia

## Bibliografía

- Dadush, Uri y Lauren Falcao (2009). “Migrants and the Global Financial Crisis”. *Carnegie Endowment for International Peace*, Policy Brief 83, [http://carnegieendowment.org/files/migrants\\_financial\\_crisis.pdf](http://carnegieendowment.org/files/migrants_financial_crisis.pdf) (Última visita 20 de febrero de 2010).
- Duque, Guido y Natalia Genta Rossi (2009). “Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?”. *Boletín Andinamigrante*, N.º 5, septiembre: 2-10. Quito: FLACSO - Ecuador.
- Goldring, L. (1999). “El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre Estado y sociedad civil?”. En *Fronteras Fragmentadas*, G. Mummert (Ed.): 297-316. México: El Colegio de Michoacán.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2006). “El Estado y la migración global colombiana”. En *Migración y desarrollo* N.º 6: 79-101. Disponible en [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)
- Jiménez, Pinyol y Arestizábal Urrutia (2009). “Cuando el retorno no es voluntario: la Directiva sobre Retorno de la Unión Europea”. En *Tiempo de paz, Retorno Voluntario de los migrantes*, N.º 93: 8-13. Madrid.
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia (2009). *Plan de Retorno Positivo*. Bogotá. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/6e5ddc004ec336509035f97b3e4c58e2/PLAN+DE+RETORNO+POSITIVO.pdf?MOD=AJPERES&B3BCACHEID=6e5ddc004ec336509035f97b3e4c58e2>
- Moraes Natalia y otros (2009). “Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay”. En *Migración y participación política*, Ángeles Escrivá y otros (Eds.): 297-326. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Pajares, Miguel (2009). *Inmigración y mercado laboral. Informe 2009*. España: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Observatorio Permanente de la Inmigración. Disponible en <http://extranjeros.mtin.>

es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion\_y\_mercado\_de\_trabajo\_Informe\_2009.pdf

- \_\_\_\_\_ (2010). *Inmigración y mercado laboral. Informe 2010*. España: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Observatorio Permanente de la Inmigración. Disponible en [http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion\\_Mercado\\_de\\_Tra\\_bajo\\_OPI25.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion_Mercado_de_Tra_bajo_OPI25.pdf)
- Perú Infomigra. Programas de incentivos para el retorno (2011). Disponible en [http://www.mintra.gob.pe/PERUINFOMIGRA/programas\\_incentivos.php](http://www.mintra.gob.pe/PERUINFOMIGRA/programas_incentivos.php) (última visita 17 de marzo de 2011).
- Plan de Retorno Voluntario, Gobierno de España (2011). Disponible en [http://www.planderetornovoluntario.es/index\\_uno.html](http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html) (última visita 16 de marzo de 2011)
- Portal del Migrante Ecuatoriano – SENAMI (2011). Disponible en <http://www.migranteecuadoriano.gov.ec/> (última visita 16 de marzo de 2011).
- Programa Paisano, México (2011). Disponible en [www.paisano.gob.mx](http://www.paisano.gob.mx) (última visita 17 de marzo de 2011).
- Oficina de retorno y bienvenida, Uruguay (2011). Disponible en <http://oficinadelretorno.blogspot.com> (última visita 18 de marzo de 2011).
- Red Europea de Migraciones, EMN (2009). "Programas y estrategias referentes al retorno asistido y reintegración en terceros países. España". Disponible en [http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios\\_monograficos/EMN-ES-2009-I-Retorno\\_Asistido-ES.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/RedEuropeaMigraciones/Estudios_monograficos/EMN-ES-2009-I-Retorno_Asistido-ES.pdf)
- Rivera, Liliana (2009). "¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el migrante retornado en México contemporáneo". Ponencia preparada para la IV Reunión del Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Guatemala.
- Secretaría Nacional del Migrante (2010). "Una política migratoria para el Buen vivir". Informe de Rendición de Cuentas 2007-2010. Desafíos 2013.
- Smith, G. (1999). "Transnational politics and the politics of the Russian diaspora". En *Ethnic and Racial Studies*, 22(3), pp. 500-523.
- Vono de Vilhena, Daniela (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*

## Notas

- 1 Para efectos del presente análisis utilizaré los términos propuestos por Lelio Mármora, es decir, *políticas de vinculación y políticas de retorno*.
- 2 Según la EMN, las personas que pueden acogerse a un *retorno voluntario* se encuentran en las siguientes situaciones (EMN, 2009: 14-15):
  - Extranjero en situación de regularidad que parte a un tercer país por su propia voluntad (Retorno voluntario en el glosario EMN).
  - Extranjero en situación de irregularidad que parte a un tercer país antes de ser detectado o apercibido por las autoridades.
  - Extranjero en situación de irregularidad sobre el que pesa una resolución de expulsión que decide acatar voluntariamente la obligación de abandonar el país (*Salida voluntaria* en terminología de la Directiva de Retorno).
- 3 En el caso de España, son nacionales de los países con los que ese país tiene suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social (se describen más adelante).
- 4 Ese plazo se fijó entre siete y treinta días. Una vez salido del país, al inmigrante se le prohíbe la entrada por el lapso de cinco años, lo que implica un doble castigo. Al mismo tiempo, la Directiva define un plazo de seis meses de internamiento de inmigrantes, que puede ser prorrogable por doce meses más, especialmente cuando existe riesgo de fuga o cuando el nacional de un tercer país evite o dificulte el proceso de expulsión (Art. 15). Esto, además de criminalizar al inmigrante a través de la privación de su libertad, da paso a la discrecionalidad por parte de los Estados.
- 5 Ver cuadro a continuación.
- 6 El 60% restante se cobra entre 30 y 90 días naturales a partir del primer pago de la prestación.
- 7 Para lo cual los inmigrantes deben entregar su documentación de residencia a las autoridades españolas.
- 8 Castigado con una multa de 5 000 a 10 000 euros y la expulsión inmediata.
- 9 Extranjeros cuyas solicitudes de asilo o refugio hayan sido rechazadas por las autoridades mexicanas competentes y no cuentan con la documentación necesaria para permanecer en México; extranjeros en busca de asilo o refugio que hayan renunciado a su derecho de obtenerlo; extranjeros reconocidos como asilados que expresen su deseo de repatriarse o retornar voluntariamente a su país de origen; y extranjeros a los que se haya girado un oficio de salida o expulsión del país por haber violado las disposiciones migratorias vigentes.
- 10 El régimen laboral especial del Perú implica el pago de salarios y beneficios sociales, de acuerdo con el tamaño de la empresa.
- 11 La Oficina de Retorno y Bienvenida cuenta con una base de datos de las hojas de vida de los solicitantes de empleo, que es actualizada mensualmente y enviada a los departamentos de recursos humanos de la administración pública y a los principales institutos privados de reclutamiento y selección de personal del Uruguay. Estos envíos mensuales contienen información sobre: número de solicitantes de empleo, la media de edad entre los mismos, sus capacidades principales, los idiomas que dominan y los países de procedencia (<http://oficinadelretorno.blogspot.com>).
- 12 "Cuando los inmigrantes saben que pueden volver en cualquier momento al país de acogida, porque ya cuentan con la nacionalidad, adoptan con mayor facilidad la decisión de irse a su país de origen" (Pajares, 2009: 175).
- 13 Los números presentados por Pajares (2010) hacen referencia a *salida de extranjeros*.
- 14 Esta cifra corresponde a los ecuatorianos que regresan acogidos al Plan de Retorno Voluntario Español, entre el 15 de diciembre de 2008 y el 15 de marzo de 2011.

## MIGRACIÓN Y CULTURA

## Gira el Sol: retorno y pequeño comercio España-Ecuador<sup>1</sup>

X. Andrade

Hablando desde España, no hay recetas para el retorno. Desde Ecuador, quizás sí para la ida: algunas de las historias reveladas en este documental dan cuenta, por ejemplo, de la 'crisis económica' en nuestro país en los noventa, que no resulta más que un eufemismo para hablar de la avaricia de las elites, la nulidad del sistema de justicia y la corrupción política. Los testimonios dan cuenta de que es imposible hablar de migración sin vincularla a la política. Y, quizás porque el racismo en Europa no emerge como una insatisfacción frente a la experiencia migrante, comparable a los sacrificios impuestos por jornadas laborales intensivas, aparece una política de la esperanza. Esta idea se cristaliza solamente al final, cuando se alude al Plan Retorno<sup>2</sup> en un tono celebratorio: un proyecto destinado a relocalizar a los ecuatorianos residentes en el exterior que deseen acogerse al regreso estimulado gubernamentalmente, a través de políticas crediticias y facilidades de importación del menaje doméstico. Para un país de pueblos migrantes, y donde casi todas las familias tienen algún miembro viviendo afuera, que el Estado tenga una iniciativa como ésta llama la atención por tardía. El Plan Retorno fue desarrollado para paliar los efectos de la crisis global sobre la población migrante. En este panorama, se instaura una política de la esperanza.

La experiencia migratoria ha sido objeto, en los últimos dos años, de documentales que recurren al testimonio. El lenguaje televisivo, replicado muchas veces en documentales independientes, recurre a los sujetos como cabezas parlantes de una representación prejuiciada y preconcebida. Los ecuatorianos 'en el mundo' son mostrados como ejemplos de emprendimiento y triunfo o, desde la crisis reciente, como desempleados que engrosan un maltrecho ejército industrial de reserva. Una tercera locación recurrente es la crónica roja, donde aparecen como objetos de persecución y xenofobia. En cualquiera de estos retratos, la historia de los migrantes y la migración como fenómeno aparece en blanco y negro: empresarios, desempleados, víctimas. Por el contrario, una mirada más etnográfica, como la que implanta *Gira el Sol: Retorno y Pequeño Comercio España-Ecuador*, muestra una gama de matices que convierten la migración en una experiencia de seres de carne y hueso. Para empezar, los retornados hablan desde un barrio emblemático de clase obrera de Quito, nacido en la década de los setentas, que acoge ahora a una población creciente de migrantes retornados, que imprimen una dinámica económica nueva. O que al menos luchan por dejar su impronta a través del pequeño comercio o de iniciativas en el sector de servicios.

Armados de pequeños capitales, y gracias al apoyo crediticio estatal, imaginan formas de salir adelante independientemente. Hay unos que son más exitosos que otros, hay quienes han sufrido frente a la delincuencia la pérdida parcial de sus inversiones, hay quienes han buscado maneras innovadoras de atraer clientela, hay quienes han importado tecnología para revolucionar, por ejemplo, la industria de la construcción. Pero lo laboral es solamente una de las dimensiones que constituye la experiencia del retorno. La satisfacción de las necesidades



Fotograma del documental

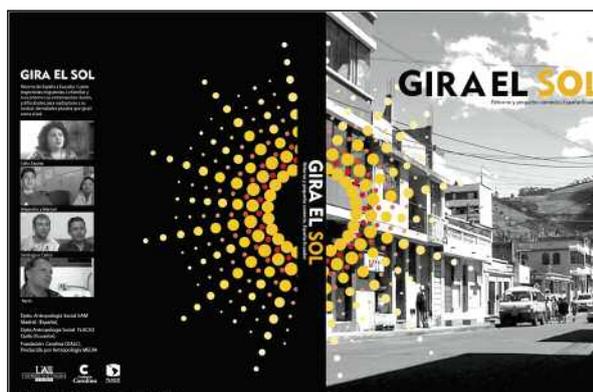
no solamente se mide por el éxito de las distintas empresas que han renovado el paisaje del barrio Solanda, al sur de la ciudad. El retorno, por ejemplo, no implica necesariamente la reunificación familiar para aquella señora cuyo padre y hermanos continúan en España. Significa todo lo contrario. Significa, además, lidiar con los problemas del reajuste de adolescentes crecidos en el extranjero, que añoran el sistema escolar forzosamente dejado. Los motivos del retorno son muchos y complejos: lo que significa felicidad para alguien en una familia, no lo es automáticamente para todos sus miembros, ni para la familia ampliada. Todas las historias revelan el peso del sistema de parentesco: la migración depende del funcionamiento del mismo, sea para facilitarla en primera instancia o para aliviarla al retorno. El Estado, subsidiando, recibe el subsidio propio de la familia. El retorno, en parte al menos, es ir de vuelta al sistema de parentesco. Pero en muchos casos, también es volver a fraccionarlo.

Reajustarse a la vida en un país carcomido por la corrupción, y donde policías se enfrentan a militares mientras los ciudadanos quedan desprotegidos, dista de ser una experiencia simple. El paisaje emocional donde se asientan los retornados es complejo. Hay quienes sienten nostalgia de las grandes libertades que permite el anonimato. Muchos testimonios hablan del peso de las apariencias, el rumor y el chisme en el Quito aldeano. Hay quienes extrañan los paisajes y la culinaria española y no la propia. Y si uno presta atención a los rostros de la migración atrapados en el documental de Juan Ignacio Robles, cuesta llevarse una impresión plana del regreso. Hay quienes están todavía allá, sea porque extrañan a sus familiares en España o, paradójicamente, porque extrañan trabajos en sectores laborales que de vuelta en Ecuador simplemente no harían, resignificándolos como una experiencia mayormente dignificante. Si bien algunos lograron capitalizar y dar un salto cualitativo respecto de su realidad previa, la mayoría guarda quejas frente a las escasas posibilidades de movilidad social que enfrentan de vuelta. Amén de quienes, excepcionalmente politizados en la misma línea del gobierno del momento, sueñan con contribuir a una utopía revolucionaria, y encuentran un país caro, donde sus salarios se escurren como las memorias de sus sueños migrantes.

Este documental recoge un retorno que cobija múltiples caminos, unos satisfechos, otros menos, todos en proceso. Los retratos de los retornados dan cuenta de las dos caras de la medalla: familias reunidas y nuevamente separadas, futuros imaginándose más o menos promisorios en el extranjero antes que acá de vuelta, emprendimientos que dan cuenta de formas de empoderamiento en el espacio local, individuos movilizados por aquello que suele llamarse 'calidad de vida', que logran pelear un espacio en aquel flujo de ida y vuelta que constituye el fenómeno migratorio cuya naturaleza móvil lo define. Los testimonios que recoge este documental no me dejan impávido leyéndolos desde Ecuador, pues la política de la esperanza que sostienen los informantes deja planteadas preguntas difíciles de responder: ¿cuál es el futuro del retorno? O, para plantearlo de otra forma, ¿existe futuro en estos retornos? Y, lo que es lo mismo, ¿existe un horizonte en este país, en el Ecuador que expulsó a estos eternos migrantes en primer término?

## Notas

- 1 Título del documental estrenado en Europa a principios de 2011.
- 2 El Plan Retorno hace referencia a la iniciativa del Estado ecuatoriano denominada *Plan Bienvenid@s a Casa*.

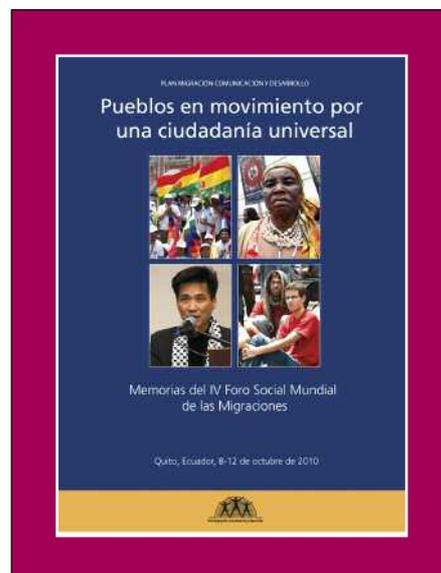


## RESEÑA

## Memoria

## IV Foro Social Mundial de las Migraciones Pueblos en movimiento, por una ciudadanía universal. Derrumbando el modelo, construyendo actores

Yolanda Alfaro



La Memoria del IV Foro Social Mundial de las Migraciones (IV FSMM) es el testimonio de las marcas que ha dejado la reestructuración capitalista en su afán de acumulación desmedida: degradación ambiental, precarización laboral e incremento de la inequidad, exclusión social, discriminación, racismo y xenofobia; por lo tanto, es una parte crucial del proceso de acción social que se pretende construir desde los Foros Sociales Mundiales. Sin ella, las experiencias individuales y colectivas se perderían y sería más difícil desandar el camino de los espacios formales de diálogo.

La Memoria del IV FSMM da cuenta de la experiencia vivida en los cuatro días de intensas jornadas de trabajo que movimientos sociales, redes, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil articularon para avanzar hacia la consolidación de una plataforma política de acción para la lucha de los

trabajadores migrantes, los desplazados, los refugiados y apátridas en el mundo entero.

En sus páginas, se recupera información que debatieron 1 500 participantes en paneles abiertos y talleres de trabajo a partir de cuatro ejes temáticos: 1) Crisis Globales y Flujos Migratorios, 2) Derechos Humanos y Migración, 3) Diversidad, Convivencia y Transformaciones Socioculturales, y 4) Nuevas Formas de Esclavitud, Servidumbre y Explotación Humana. El objetivo de la Memoria es mantener vivas las experiencias de millones de hombres, mujeres, niños y adolescentes que, por su condición de inmigrantes, desplazados o refugiados, viven expuestos a la vulnerabilidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En el primer apartado, Steven Castles, uno de los conferencistas centrales, presenta algunas estrategias para empoderar a los



Save the Children

migrantes y hacer frente a las políticas migratorias existentes y sus contradicciones. Desde su punto de vista, una de las estrategias más importantes es el desarrollo de estructuras de coordinación que puedan unir, bajo un mismo propósito, a los migrantes con otros grupos que luchan por los derechos laborales y humanos.

Por su parte, la ponencia de Rufino Domínguez denuncia la vulnerabilidad a la que están expuestos los migrantes en las rutas de tránsito migratorio. A través de casos concretos, relata la violencia con que las comunidades indígenas viven el tránsito hacia Estados Unidos, y cómo esta situación forma parte de un círculo de violación a los derechos humanos en los lugares de destino.

En el segundo apartado, se presentan las ponencias de los Seminarios Centrales. Alberto Acosta y Víctor Nzuzi-Mbembe, con una mirada de los flujos migratorios del sur global, enfocan las múltiples dimensiones de las crisis globales y, de manera particular, invitan a generar un proceso de construcción de soluciones mundiales urgentes para la temática migratoria.

Por su parte, Ivo Poletto, recuerda que, en el actual contexto de la globalización, millones de personas son forzadas a migrar por los cambios climáticos, y propone emprender acciones en contra de las relaciones económicas asentadas en la apropiación privada de la tierra, de los bienes naturales, del capital, de las tecnologías, del trabajo asalariado y, por extensión, del desempleo.

Adscrito a la perspectiva de los Derechos Humanos, Abdelhamid el Jamri plantea que, pese a que las crisis mundiales y los flujos migratorios constituyen un tema de interés común en el planeta, la comunidad internacional no ha creado sistemas ni mecanismos de gobernanza internacional que permitan la protección de los migrantes en el proceso migratorio, tanto en los países de origen, como en los de tránsito y recepción. En su opinión, la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de su Familias constituye la herramienta para garantizar el ejercicio y cumplimiento de los derechos de los trabajadores migrantes del mundo, así como la adecuada formulación de políticas migratorias a través de la cooperación internacional.

Las transformaciones socioculturales que genera la migración en las sociedades de destino y origen de los migrantes fueron abordadas por William Fletcher Jr. y Bela Feldman-Bianco, ambas ponencias se centran en la tensión que genera la relación entre políticas neoliberales e ideologías multiculturalistas. Así por ejemplo, Fletcher explicita cómo en Estados Unidos y países de la Unión Europea, las políticas multiculturalistas son parte del control y vigilancia policial de la inmigración y de la conformación de fronteras visibles o invisibles entre diferentes segmentos poblacionales.

Bandana Pattanai, por su parte, presenta una reflexión acerca del tráfico de personas y los dilemas que implica esta situación desde una perspectiva de derechos humanos. En esa línea, las ponencias de Eve Geddie y Alberto Soteres constituyen un significativo aporte para proponer políticas migratorias concretas para los trabajadores indocumentados y sus familias.

Finalmente, en el tercer apartado, la declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales, constituye la expresión más clara de que el IV FSMM ha sido un aprendizaje colectivo para los diferentes actores involucrados en las dinámicas migratorias contemporáneas, no solo porque plantea nuevos desafíos hacia el V FSMM, en Séul, Corea del Sur, sino también porque reafirma el compromiso de las organizaciones sociales y civiles para avanzar hacia la ruptura definitiva de la exclusividad política de los organismos globales y regionales para tratar el tema de las dinámicas migratorias.

## BIBLIOGRAFIA

## Bibliografía seleccionada sobre retorno

- Cassarino, Jean-Pierre (2004). "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited". En *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 6, N.º 2: 253-279.
- Cerese, Francesco P. (1974). "Expectations and Reality: A Case Study of Return Migration from the United States to Southern Italy". En *International Migration Review*, Vol. 8, N.º 2: 245-262.
- Cortés, Almudena (2009). "Retorno y acumulación de activos. Una aproximación etnográfica al caso de Ecuador y España". Documento presentado en el Seminario Acumulación de Capital y Migración: El Impacto de la Crisis en las Ciudades del Sur, 3 y 4 de diciembre, Manchester.
- Dumon, W. (1986). "Problems Faced by Migrations and their Family Members, Particularly Second Generation Migrants, in Returning to and Reintegrating into their Countries of Origin". En *International Migration*, Vol. 24, S. 113-128.
- Durand, Jorge (2004). "Ensayo crítico sobre la emigración de retorno. El principio del rendimiento decreciente". *Cuadernos Geográficos*, N.º 035: 103-116. España: Universidad de Granada.
- Ghosh, Bimal (2000). "Return Migration: Reshaping Policy Approaches". En *Return Migration. Journey of hope or despair?*, B. Ghosh (Ed.). Ginebra: OIM/UN: 181-222.
- Gmelch, George (1980). "Return Migration". En *Annual Review of Anthropology*, Vol. 9: 135-159.
- King, Russel (2000). "Generalizations from the history of return migration". En *Return Migration. Journey of hope or despair?* B. Ghosh (Ed.). Ginebra: OIM/UN: 7-56.
- Koser, Khalid (2000). "Return, Readmission and Reintegration: Changing Agendas, Policy Frameworks and Operational Programmes". En *Return Migration. Journey of hope or despair?* B. Ghosh (Ed.). Ginebra: OIM/UN: 57-100.
- Moncayo, María Isabel (2011). El Plan "Bienvenid@s a Casa": Estudio sobre la experiencia del Fondo "El Cucayo". Serie Avances de Investigación, N.º 51. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI. Disponible en [www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../Documents/AI51.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../Documents/AI51.pdf)
- (2011). "Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de Estado". Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales, FLACSO Ecuador.
- Pajares, Miguel (2009). *Inmigración y mercado laboral. Informe 2009*. España: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Observatorio Permanente de la Inmigración. Disponible en [http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/nmigracixn\\_y\\_mercado\\_de\\_trabajo\\_Informe\\_2009.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/nmigracixn_y_mercado_de_trabajo_Informe_2009.pdf)

————— (2010). *Inmigración y mercado laboral. Informe 2010*. España: Ministerio de Trabajo e Inmigración – Observatorio Permanente de la Inmigración. Disponible en [http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion\\_\\_Mercado\\_de\\_Trabajo\\_OPI25.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/Inmigracion__Mercado_de_Trabajo_OPI25.pdf)

Rhoades, Robert, E. (1978). "Foreign Labor and German Industrial Capitalism 1871-1978: The Evolution of a Migratory System". En *American Ethnologist*, Vol.5, N.º 3, S. 553-575. (Evaluación de los efectos positivos para las sociedades de salida, Alemania - Turquía).

Rivera Sánchez, Liliana (2009). "¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el migrante retornado en México contemporáneo". Ponencia preparada para la IV Reunión del Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Guatemala.

Schramm, Christian 2011. "La importancia de las redes sociales transnacionales para el retorno y la reinserción en el proceso migratorio de migrantes ecuatorianos". *Revista CIDOB d'afers internacionals*. N.º 93-94.

