

España y Colombia ante la migración de retorno voluntario: un análisis de las iniciativas políticas desde la perspectiva transnacional*

CLARA PIQUERAS CERDÁ

Introducción

En un contexto marcado por la recesión económica en Europa y Estados Unidos se observan *nuevas* dinámicas de movilidad a nivel internacional. En este escenario, el fenómeno de la migración de retorno “voluntario” ha ido adquiriendo un creciente interés en el ámbito político y académico. Desde un plano político, el desarrollo de normativa y la implementación dirigida a la migración de retorno ha sido llevada a cabo tanto desde los países de destino y de origen de las personas migrantes, siendo diferentes las actuaciones y objetivos de cada una de las partes. Diversos autores (Castle, 2006; Papademetriou y otros, 2010; Mejía y Castro, 2012) han señalado cómo desde los países receptores de migración se ha optado por potenciar el retorno en

* Este capítulo es una versión ampliada de un artículo presentado a la *Revista Internacional de Estudios Migratorios (RIEM)*.

un contexto de recesión económica y de desempleo, donde se ha incrementado la pérdida de trabajo en especial a la población migrante que reside; particularmente, en los países del sur (Boccagni y Largomarsino, 2011; Colectivo Ioé, 2012). Ante esta situación, el discurso y las políticas migratorias se han planteado de manera más restrictiva, persiguiendo responder a la demanda del mercado laboral y potenciando particularmente mano de obra migrante de carácter temporal (Parella, y otros, 2015).

El desarrollo más activo de políticas de retorno por parte de los gobiernos de origen migratorio se enmarca igualmente en este escenario de crisis y de endurecimiento de la normativa migratoria que, en parte, ha tenido un papel relevante en la decisión de muchas personas de regresar a su país de origen. Por otro lado, algunos investigadores vinculan la implementación de políticas de retorno con el impacto que los retornados tienen en el nivel de desarrollo en sus países natales, a partir de los recursos económicos y humanos que han acumulados durante la experiencia migratoria (Moncayo, 2011; Parella y otros, 2015).

El presente capítulo recoge y analiza las políticas y programas de retorno voluntario impulsados desde España —como país de recepción de migración— y por el gobierno colombiano —como país de origen migratorio—, atendiendo al modo en el que, desde ambos países, se concibe la migración de retorno en términos de gestión y temporalidad, e identificando los perfiles que han sido objetos de dichas acciones. En este sentido, el texto hace referencia exclusivamente al “retorno voluntario”, entendiendo por el mismo el regreso al país de origen a partir de una decisión propia del sujeto que no responde a una orden de expulsión o deportación.

Lejos de pretender analizar el discurso valorativo hacia los programas de los actores implicados o la efectividad de los mismos —impacto o cifras de acogida—, el texto se centra en comprender cómo plantean los distintos países el fenómeno del retorno a nivel político y qué acciones se han diseñado para responder a la realidad migratoria actual de ambos escenarios. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo de la normativa y de los principales programas impulsados hasta el año 2015, fecha en la que se ha registrado la última iniciativa elaborada en materia de retorno en los países estudiados. A partir de la

exposición de las principales acciones por parte de España y Colombia en materia de migración de retorno, el análisis de las mismas es vehiculado por las dos siguientes dimensiones:

- **Tipo de actuación adoptada ante al retorno:** por un lado, se recogen las principales iniciativas políticas en materia de retorno que han sido desarrolladas desde España y Colombia, analizando las acciones que plantean para atender a la población con intención de retornar o ya retornada —asistencia humanitaria, asesoramiento informativo o formativo, acompañamiento en el proceso de reintegración en origen, entre otras—. Asimismo, el texto analiza la manera en la que tales acciones conciben el retorno en términos de temporalidad —permanente, estacional, circular—, así como el nivel de gestión aplicado —intervención unilateral o bilateral; gestión del retorno de carácter transnacional—.
- **Perfiles objeto de las políticas de retorno:** identificación de los perfiles que son contemplados en los programas y en la normativa de retorno de España y Colombia; partiendo de una tipología que identifica a los retornados en situación de vulnerabilidad, los retornos laborales o con proyectos productivos, y los migrantes retornados altamente cualificados (Mármora, 2002; Trigueros y Collado, 2010). Se persigue superar aquí la dicotomía éxito/fracaso del migrante retornado, explorando de qué manera las acciones políticas vinculadas al retorno dan cuenta de la posible diversidad de perfiles de retornados que puede existir.

El capítulo se estructura en cuatro apartados, exponiéndose en primer lugar los referentes teóricos y claves conceptuales que permiten abordar de manera integral el fenómeno de retorno y desde allí se realiza el análisis de las acciones políticas. A continuación se hace referencia a la migración en España y desde Colombia, con el propósito de situar las dinámicas de movilidad ocurridas en las últimas décadas, en concreto, a partir de la recesión económica de 2008. El apartado de resultados expone y analiza desde el enfoque teórico transnacional las

políticas y programas de retorno impulsados por los dos países, concluyendo el texto con una exposición de las reflexiones finales derivadas del análisis.

La migración de retorno desde una perspectiva transnacional

A nivel académico son diversas las teorías desde las que se ha abordado el fenómeno de la migración de retorno. Los enfoques clásicos señalan que el retorno responde a una evaluación racional e individual de la diferencia salarial entre origen y destino, y de aquellos beneficios que los sujetos podrían obtener al retornar. En este sentido, desde la teoría neoclásica, el retorno será entendido como una experiencia en el extranjero negativa; solo permanecerá en destino aquel individuo que haya tenido éxito a partir de un cálculo óptimo de costos y beneficios, considerándose el regreso como una experiencia migratoria fallida (Todaro, 1969). La perspectiva de la Nueva Economía de la Migración Laboral (*New Economics of Labour Migration*) supone que los individuos que deciden retornar son aquellos que han alcanzado sus objetivos, regresando al país de origen de manera exitosa (Stark, 1991). Ambos enfoques acaban remitiendo a elementos económicos del país de destino migratorio como factores que explican la decisión de retornar, así como a una dicotomía éxito/fracaso para explicar el fenómeno y los perfiles de retornados.

Por su parte, el enfoque estructural persigue superar esa mirada uniterritorial del proceso, señalando la importancia que tiene el contexto origen-destino, y la necesidad de atender a la realidad económica, política y social en origen, así como a las expectativas de la persona retornada. Asimismo, este enfoque toma en consideración el impacto que tiene la persona retornada en su sociedad de origen y se cuestiona si esta será un actor de cambio en dicho contexto. No obstante, diferentes autores que han abordado la fase posretorno desde este enfoque teórico consideran que a menudo existe una fuerte divergencia entre la realidad y las expectativas del individuo, esta situación se presenta porque el retorno se basa en una incompleta información sobre el contexto al que regresan (Gmelch, 1980; Dumon, 1986).

Si bien resulta de gran relevancia los planteamientos realizados desde el enfoque estructural, donde se contemplan diversas variables referidas al país de origen y de destino, los elementos considerados responden fundamentalmente a una escala de análisis macro, obviándose además las diferentes prácticas y actividades protagonizadas por las personas migrantes que superan los límites fronterizos (Portes y otros, 1999) y que pueden haber favorecido la existencia de contactos sociales regulares y consecutivos —virtuales o físicos— a lo largo de la experiencia migratoria entre origen y destino migratorio. En este sentido, con el fin de superar dicotomías y análisis parciales de la migración de retorno, resulta fundamental atender al fenómeno de manera integral, considerando cada uno de las fases que comprenden el proceso y que van desde la intencionalidad de regresar —motivación—, la toma de decisión y preparación de la migración —acción—, hasta el postretorno —reintegración— (Parella y otros, en prensa). Asimismo, al atender a los factores que inciden en el retorno de las personas resulta también primordial partir de un análisis multinivel que comprenda elementos de índole macroestructural, mesorrelacional y microindividual (Faist, 1997). La consideración de los diferentes elementos y variables que se encuentran presentes en la decisión de las personas de emprender la movilidad hacia otro territorio —sea un nuevo destino o el retorno a origen— resulta fundamental tanto para comprender las dinámicas de movilidad, como a la hora de diseñar políticas de retorno adecuadas y efectivas, que tengan en consideración las diferentes situaciones y variables que entran en juego. Se trata, finalmente, de lograr vislumbrar el proceso de retorno de forma holística, esto es, el entendiendo el fenómeno como algo que va más allá de la suma de las fases que lo comprenden; en su totalidad y complejidad.

En este sentido, y partiendo del complejo contexto migratorio actual, donde destaca el dinamismo de la circulación migratoria y simultaneidad de los procesos sociales multilocalizados (Wimmer y Glick Schiller, 2002), la perspectiva transnacional plantea interesantes desafíos conceptuales en el estudio de la movilidad. Rechazándose la concepción lineal del proceso migratorio propia de la visión clásica del fenómeno, desde esta perspectiva teórica se sostiene que la movilidad de las personas comprende *circuitos complejos* donde el retorno debe ser entendido como una etapa más de proceso migratorio (Rivera,

2009; De Hass y Fokkema, 2010; Sinatti, 2011). Se parte de la idea que la migración de retorno no tiene por qué significar necesariamente el final del proyecto migratorio, respondiendo a un retorno a origen de manera permanente; sino que el regreso al país natal puede ser planteado por los sujetos de forma temporal. Resulta preciso, por tanto, abordar el fenómeno desde una mirada que *deconstruya* las categorías clásicas de las migraciones, y que permita considerar formas más complejas de movilidad que son excluidas de los planteamientos dicotómicos temporales, como por ejemplo las *migraciones circulares* o *pendulares*, o las *re-migraciones* (Cortes, 2009).

Si bien el concepto de *migración circular* no presenta una definición consensuada¹, con base en la distinción realizada por Newland (2009) se puede considerar: por un lado, la migración circular *de facto*, estos es, movimientos espontáneos que tienen lugar al margen de la intervención de los gobiernos, aunque las decisiones políticas puedan influir en la posibilidad de movilidad de las personas². Por otro lado, este tipo de movilidad puede responder a los programas impulsados por iniciativas gubernamentales que a menudo son desarrolladas como respuesta a los requisitos de mano de obra a corto plazo de los países receptores de migrantes (Agunias y Newland, 2007; OIM, 2011), y que se han traducido en acuerdos bilaterales de migrantes temporales (Turrión y López-Sala, 2009). En cualquier caso, se puede indicar la migración circular como un proceso social que facilita las idas y

-
- 1 Triandafyllidou señala que a menudo el concepto “migración circular” ha sido utilizado como un término genérico para referirse a las distintas formas de movilidad que responden a un cruce repetido de las fronteras, esto es, “idas y venidas” entre el país de origen y de destino migratorio (2013, p. 4). Según la investigadora, tal movilidad puede generar un cierto grado de transnacionalismo económico y social al participar los sujetos en redes migratorias transnacionales, pudiendo estas, de hecho, facilitar o favorecer tal movilidad circular.
 - 2 Newland (2009) distingue cuatro dimensiones que definen o caracterizan la migración circular: desplazamiento entre dos o más *espacios*; *temporalidad* de la circulación; *repetición* del movimiento; *dimensión humana* que contempla los beneficios obtenidos a raíz de la movilidad. No obstante, existe un debate en torno a la dimensión temporal, la espontaneidad u organización de la movilidad, o los distintos patrones o tipos de migración circular (Agunias y Newland, 2007; Newland, 2009; Cassarino, 2008; Triandafyllidou, 2013).

venidas de los sujetos entre países de origen y de destino (Solé y otros, 2016), teniendo lugar movimientos entre dos espacios protagonizados por *migrantes pendulares* que optan por desarrollar estrategias residenciales multilocales (De Haas y Fokkema, 2010).

Por otro lado, mientras que los enfoques teóricos tradicionales asumen la migración como un evento-ruptura en el espacio tiempo (Cortes, 2009): la perspectiva transnacional se refiere al conjunto de procesos sociales que vinculan y traspasan las fronteras geográficas, políticas y culturales (Basch y otros, 1994). Se centra, por tanto, en las prácticas y vínculos frecuentes y sostenidos en el tiempo a través de las fronteras. Las transferencias pueden ser de carácter material o inmaterial —económicos, sociales, afectivos, culturales o políticos— (Portes y otros, 1999) y pueden ser protagonizados por diversos actores. La literatura científica ha distinguido diferentes formas de transnacionalismo en función de quien lo promueva, distinguiendo entre el impulsado “desde abajo” —actividades protagonizadas por los sujetos migrantes— y “desde arriba” —iniciativas impulsadas por los gobiernos de origen— (Levitt, 2001; Portes, 2005; Guarnizo, 2006b).

Entre las prácticas llevadas a cabo por los gobiernos destacan las políticas oficiales que legitiman y promueven las conexiones transfronterizas con los connacionales que residen en el exterior, siendo el objetivo inmediato de estas prácticas la *reincorporación* o *recuperación* de las personas migrantes al proyecto nacional. En este sentido, Mármora (2002) diferencia entre las políticas que la *recuperación simbólica* —políticas de vinculación— y aquellas que animan a la *recuperación física* de los connacionales en el exterior —políticas de retorno—. No obstante, Smith (1999) señala que en ocasiones la distinción entre los dos tipos de políticas no es absoluta, pudiendo los Estados aplicar ambas de manera simultánea, o pasar de una a otra sucesivamente.

Las iniciativas en materia de vinculación persiguen potenciar la participación de los migrantes con la sociedad de origen³. No obstante,

3 Levitt y de la Dehesa (2003) distinguen diversas formas de vinculación promovidas por el Estado, entre las que se encuentra el reconocimiento de derechos, la protección estatal, las reformas ministeriales y consulares, las políticas de atracción de inversión y las acciones simbólicas para reforzar la pertenencia e identidad nacional.

Portes y otros autores (2006) indican que los programas de vinculación, por lo general, se han desarrollado a partir de la importancia que han adquirido las prácticas transnacionales protagonizadas por los propios migrantes. En este sentido, diversos investigadores afirman que las políticas de vinculación responden a razones instrumentales, al advertir los Estados el impacto que tienen en origen los migrantes cualificados, las remesas, o el papel político que los connacionales pueden desempeñar desde el extranjero (Bauböck, 2003; Levitt y Glick Schiller, 2004). Partiendo de esta lógica, los sujetos se conciben como recurso necesario para el país origen, permitiendo las redes de vinculación diseñadas por los gobiernos utilizar las potencialidades económicas, científicas y políticas de estos individuos en el país de origen (Mármora, 2002).

Por otro lado, en relación con las medidas desarrolladas para la gestión del retorno, planteadas estas como incentivo o acompañamiento al retorno físico al país de origen, se pueden distinguir cuatro tipos de acciones destinadas a promover el retorno: 1) los programas dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad; 2) los que tienen como objetivo promover el retorno a partir de la reinserción laboral y económica; 3) aquellas acciones enfocadas a *recuperar* capital humano cualificado; y 4) las que persiguen el reasentamiento de las personas que migraron o retornan de manera involuntaria⁴ (Mármora, 2002; Trigueros y Collado, 2010). Si como se ha indicado las políticas de vinculación se han asociado a estrategias de los gobiernos en clave de desarrollo, algunos autores afirman que los programas de retorno al país de origen, en algunos casos, han sido planteados en esta misma clave (Moncayo, 2011). En este sentido, Mármora se refiere a la “recuperación positiva” en relación con la promoción del retorno de un perfil de migrante concreto con base en los “aportes” que este pueda realizar al regresar a origen.

4 Como ya se ha indicado, en este texto se excluyen del análisis los programas de repatriación o reubicación de personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiado.

Contextualización de los flujos migratorios en España y desde Colombia

El contexto de recesión económica ha supuesto una alteración de los flujos de entrada y salida de personas migrantes en España, aunque los datos de *stock* proporcionados por el Padrón Municipal de Habitantes del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran cómo, a pesar de la crisis, las cifras de personas nacidas en el extranjero que se encuentran registradas han ido paulatinamente en aumento, a pesar de que en 2013 el *stock* se ha reducido levemente con respecto a años anteriores⁵. En relación con los flujos migratorios plasmados en la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR)⁶ del INE, si bien en el 2007 se registra el mayor número de altas residenciales de personas procedentes de América Latina de las últimas dos décadas, a partir del siguiente año los efectos de la crisis económica comienzan a repercutir en la tendencia migratoria observada de los últimos diez años⁷. Desde el 2008 el número de entradas empiezan a descender, mientras que las bajas residenciales, aunque en menor medida, se muestran cada vez

5 En 2007 se registran 5 249 993 personas nacidas en el extranjero, siendo en 2012 el *stock* de 6 759 780 y en 2016 —últimos datos disponibles— de 6 123 769 personas (Padrón, INE).

6 Las limitaciones de esta fuente estadística obligan a analizarla con cautela, dado que las personas extranjeras no comunitarias sin autorización de residencia permanente tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años; en el caso de no llevarse a cabo tal renovación, los municipios declararán la caducidad del registro. Por ello, no se verán reflejadas en la EVR tales salidas en el momento en el que tienen lugar. Asimismo, en el caso de las personas que hayan obtenido la nacionalidad española, su baja padronal solo será registrada si así lo comunica la persona. No obstante, a pesar de las limitaciones que presenta, esta fuente estadística permite una aproximación a los flujos de salidas de la población migrante, por lo que se puede considerar como un instrumento útil para estudiar el retorno.

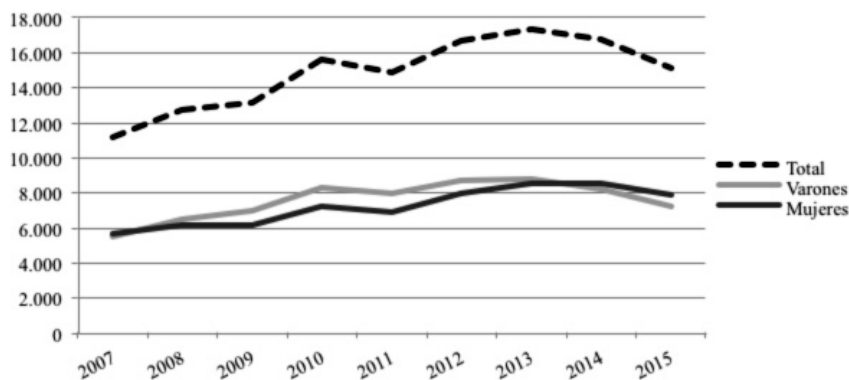
7 Cabe indicar que, dentro de la población extracomunitaria, la población marroquí es la que más bajas residenciales ha registrado. En segundo lugar, si atendemos a las cifras del conjunto del periodo estudiado (2007-2015), el colectivo ecuatoriano ocuparía el segundo lugar, seguido por el boliviano, colombiano y brasileño.

más elevadas. A partir de esta dinámica se observa en 2012 un mayor número de salidas que de entradas, registrando el país un saldo migratorio negativo. Este giro se enmarca en un contexto laboral de recesión, donde la población migratoria ha sido la más perjudicada por la destrucción de empleo, registrando en 2011 una tasa de paro del 39.1 % (Colectivo Ioé, 2012).

No obstante, los datos del año 2014 evidencian de nuevo una leve subida de las altas residenciales con respecto al año anterior, registrándose de nuevo un saldo migratorio positivo. Las llegadas pueden responder a una “nueva migración”, esto es, personas que nunca antes habían migrado a España; pero también puede tratarse de sujetos que ya habían residido previamente en el país y que, tras retornar a su país de origen, han decidido reemprender la migración y volver a España. Asimismo, es importante apuntar como un error la vinculación única de las bajas residenciales con la migración de retorno. En este sentido, resulta necesario contemplar otras formas de movilidades a terceros países, especialmente tras una década en la que un importante número de personas latinoamericanas han alcanzado un estatus legal estable en España mediante la obtención de la nacionalidad española o de un permiso de residencia (Recaño y Jáuregui, 2014).

Centrando la atención en la evolución de salidas de la población colombiana en el periodo de recesión económica de España (ver Gráfica 1), se advierte que desde el 2007 las salidas de las personas nacidas en Colombia han sido constantes y, a pesar del leve retroceso durante el año 2011, en el 2013 se registra el mayor número de bajas (17295). A partir de 2010 el saldo migratorio se torna negativo, lo que supone un mayor número de salidas frente a un menor número de altas residenciales. No obstante, para el año 2015, aunque se continúan observando más salidas que entradas, tal diferencia es cada vez menor. En relación con el perfil sociodemográfico, han predominado las bajas residenciales de varones, población que se ha visto especialmente afectada por la destrucción de empleo. Sin embargo, a partir del 2014 las salidas de las mujeres colombianas superarán levemente a la de los varones.

Gráfica 1. Evolución de las bajas residenciales de personas nacidas en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EVR (INE, 2007-2015)

En lo que respecta al proceso migratorio internacional de Colombia, este se caracteriza por su carácter histórico y generalizado, estando marcado por un mayor dinamismo a partir de la década de los años sesenta, y especialmente desde finales de los años noventa (Bedoya, 2014). Son tres las fases que marcan la migración colombiana internacional, destacando Venezuela y Estados Unidos como principales destinos en la década de los años sesenta y setenta. La segunda fase tiene lugar entre los años setenta y ochenta, siendo Europa el principal destino de las élites socioeconómicas, refugiados políticos, intelectuales y artistas⁸. De manera análoga, a mediados de los años ochenta destacan Venezuela, esencialmente, y Estados Unidos como lugares de destino, en un escenario marcado por el aumento del desempleo y la caída del PIB en el país (Actis, 2009).

Por último, a partir de la segunda mitad de los años noventa, donde el contexto de violencia se acentúa y la implantación del modelo neoliberal tiene un fuerte impacto negativo en el empleo, se registra la tercera salida hacia el extranjero que presenta una diversificación de

8 En este periodo destaca también la migración colombiana hacia Inglaterra, resultado de la llamada del gobierno inglés para reclutar mano de obra extranjera no cualificada (Guarnizo, 2008).

destinos. Destacan en esta época algunos países europeos y latinoamericanos, así como Canadá, Japón y Australia (Ciurlo, 2015). A partir del año 2000, España se dibuja como nuevo destino preferencial de los migrantes colombianos, apreciándose en esta fase una diversificación de perfiles, en cuanto a orígenes regionales y extracción social (Guarnizo, 2006a). El elevado flujo migratorio hacia España hace que los colombianos se constituyan como tercer colectivo de extranjeros no comunitarios en el país entre el 2000 y el 2004, a pesar de la exigencia del visado impuesta por el gobierno español desde 2002 y hasta diciembre de 2015.

En relación con las dinámicas de retorno, estas han sido poco estudiadas y se disponen de escasos datos estadísticos que permiten dar cuenta de la magnitud del fenómeno a nivel cuantitativo. No obstante, en la última década se han desarrollado una serie de instrumentos que permiten atender a la movilidad internacional y de retorno en el país. Los primeros datos disponibles los proporciona la Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas (EEIR) de 2004⁹. El informe elaborado por Garay y Medina (2005) con base en los datos de la EEIR indica que el 40.9 % de los retornados al Amco migró durante el periodo 1999-2003, siendo los principales destinos de procedencia Estados Unidos (34.2 %), España (31.1 %), Ecuador (8.4 %) y Venezuela (5.1 %), cuatro países que han estado muy presentes en el escenario migratorio de Colombia en el último medio siglo.

Por su parte, los datos del Censo 2005 y la Encuesta Nacional sobre Migraciones y Remesas 2008-2009 (Enmir, 2009)¹⁰ indican que para el periodo 2005-2008 la mayor parte de los retornados provenían

9 Encuesta realizada en el Área Metropolitana Centro Occidente (Amco), zona que se caracteriza por unos elevados flujos migratorios hacia el exterior (Garay y Medina, 2005).

10 Encuesta realizada por la Fundación Esperanza y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero en dieciocho ciudades colombianas de cuatro zonas del país con una alta migración de salida (Norte, Centro Occidente, Bogotá y Valle) a personas retornadas antes de 2005 hasta el 2008. La Enmir calcula que a principios de 2009 habían retornado a Colombia 534 943 personas.

de Estados Unidos (32.4 %), Venezuela (27.3 %) y España (16.4 %)¹¹. El perfil identificado por la encuesta era predominantemente masculino y se concentraba en las edades centrales, por lo que se trataba de personas en edad laboral activa. Con respecto a los últimos años, en un contexto de recesión económica y de endurecimiento del control migratorio en Estados Unidos y otros países, se han generado nuevas dinámicas migratorias en el colectivo, observándose una reducción en la intensidad migratoria hacia ciertos países, una creciente re-migración a terceros destinos y un mayor retorno¹² —especialmente desde España— así como el surgimiento de distintas corrientes (Mejía, 2012).

Entre los variados elementos que inciden en la decisión de retornar que han sido identificados por la Enmir, destacan principalmente los asociados a razones de índole familiar (53.5 %) y aquellos de carácter económico (21.5 %). Por su parte, Echeverri y Pavajeau (2015) dan cuenta, a partir de una investigación de carácter cualitativo realizada entre 2010-2014, de la diversidad de motivos de retorno. Entre los factores identificados destacan aquellos de carácter laboral y económico, aludiendo a la situación precaria que los sujetos padecían en los países de migración como consecuencia de la crisis financiera. Según las autoras, los motivos familiares o educativos —voluntad de estudiar en Colombia— adquieren también una relevancia en el discurso de los retornados; lo que conlleva, en ocasiones, a la configuración de nuevas familias transnacionales, en las que regresa solo una parte del núcleo familiar. En relación con la heterogeneidad de perfiles y situaciones identificadas, Echeverri y Pavajeau (2015) señalan la necesidad de atender los procesos de retorno desde categorías de género y generación, considerando igualmente la diversidad socioeconómica y educativa de los retornados.

11 Para el año 2005, el Departamento Nacional de Estadística (Dane) estima que la población colombiana migrante se concentra, principalmente, en Estados Unidos (34.6 %), España (23 %) y Venezuela (20 %) (Echeverri y Pavajeau, 2015).

12 Sin embargo, Mejía (2012), a partir de los datos recogidos en la Enmir, indica que muchos de los retornos se plantean el retorno con una expectativa temporal, especialmente por quienes poseen la doble nacionalidad.

Las iniciativas enfocadas al retorno: el caso de España y Colombia

Las políticas de retorno desarrolladas desde el país de acogida: el caso de España

En la última década, la Unión Europea se ha encargado de promover acciones para favorecer el retorno —voluntario y forzado—, enfatizando sobre todo el regreso de personas en situación administrativa irregular¹³. Entre las iniciativas impulsadas se encuentra el Fondo Europeo para el Retorno (FER), aplicado entre 2008-2013, y el actual Fondo de Asilo, Migración e Integración (Fami)¹⁴, correspondiente al periodo 2014-2020. Ambos fondos hacen referencia a la financiación de estrategias de retorno voluntario y de expulsión que los Estados miembros puedan desarrollar. Con base en la normativa comunitaria, en España se han puesto en marcha, a lo largo de la última década y media, tres programas de retorno voluntario asistido. Dos de ellos se encuentran destinados a personas en situación de extrema vulnerabilidad social, y el tercero está dirigido a individuos que disponen de la prestación contributiva por desempleo (ver Tabla 1).

La primera acción desarrollada en materia de retorno es el Programa de Retorno Voluntario de Atención Social, iniciado en 2003. La fecha en la que se impulsa no responde a la del periodo de recesión económica, no obstante, sí coincide con el momento en el que se comienza a apreciar un aumento de las altas residenciales de extranjeros en el país. Sin embargo, las cifras de acogida al programa

13 En 2008 el Parlamento Europeo aprobó la Directiva de Retorno 2008/115/CE relativa a las normas y los procedimientos comunes de los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación administrativa irregular. El texto legal promueve el principio de retorno *voluntario* —pero resultado de una orden de expulsión— frente al forzoso, centrándose esta iniciativa política en definir los procedimientos de deportación de personas en situación administrativa irregular.

14 El FER, establecido por la Decisión de la Comisión 575/2007/CE, queda derogado explícitamente por el Reglamento 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fami.

muestran el escaso impacto que tuvo en los primeros años de su implementación, experimentando en el 2009 su mayor repunte. Siendo las personas en situación de vulnerabilidad social los destinatarios objeto de dicha iniciativa, el programa contempla de manera casi exclusiva la asistencia humanitaria desde España, habiendo una ausencia de un protocolo explícito de seguimiento de la persona retornada a origen y teniendo lugar, en muchos casos, una gestión unilateral del proceso.

No obstante, a fin de lograr un retorno más sostenible donde se contemple el retorno como un proceso migratorio complejo, la Resolución de 14 de mayo de 2014 de la Dirección General de Migraciones¹⁵ establece que las entidades gestoras de los programas han de partir de una estrategia de trabajo en red con las instituciones del país de origen. Bien sea a partir de la existencia de una contraparte de la propia entidad en los países de origen —requisito indispensable en el caso de que se desarrolle un negocio en origen, como se verá más adelante— o bien en colaboración con otras entidades propias de los lugares a los que retornan los sujetos. Queda así establecido que las entidades deberán trabajar en colaboración con el proyecto “One Stop Shops/ Ventanillas Únicas” de apoyo al retorno voluntario desde España, Italia y Portugal hacia ocho países de América Latina¹⁶. Este proyecto se encuentra coordinado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y cuenta con la participación en calidad de socio del Ministerio de Economía y Seguridad Social (Meyss) de España¹⁷. El apoyo ofrecido desde este proyecto es de carácter psicosocial, formativo y laboral, siendo su objetivo clave el trabajo en red que persigue crear ventanillas

15 Para más información se puede ver: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5972.pdf>

16 Los países de origen contemplados son Perú, Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Chile y Uruguay.

17 El proyecto fue impulsado para el periodo 2012-2014, encontrándose en la actualidad activo la segunda parte del mismo para el periodo 2014-2016. Se puede ampliar la información en: <http://www.oei.es/ventanillasunicas/>

únicas de información y asesoramiento, con el fin de superar la dispersión de los servicios hacia los retornados¹⁸.

El segundo programa está relacionado con la implementación de proyectos de negocio en los países de origen. En 2010 se puso en práctica en España el Programa de Retorno Productivo, que propone la concesión de ayudas económicas para la creación de microempresas en los países de origen, contemplándose aspectos relativos a la fase posretorno y exigiéndose —desde el 2012— una gestión del retorno bilateral entre la entidad en España y su contraparte en origen. Se comienza a asumir, por tanto, que el retorno requiere una planificación de la nueva migración y un proceso de reintegración en origen. En este sentido, el Fami hace un mayor hincapié a nivel discursivo en el refuerzo de acciones que contribuyan a la reintegración de los sujetos en el ámbito laboral productivo o asalariado. No obstante, se aprecia una ausencia de participación conjunta entre las entidades en España e instituciones en origen, siendo a menudo ínfimo el carácter transnacional de los programas.

Por otro lado se encuentra el Programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros extracomunitarios (Appe), implementado en 2008 con el inicio de la recesión económica. Este contempla la posibilidad del pago acumulado de la prestación contributiva por desempleo a aquellas personas en situación administrativa regular, cuyo país de procedencia tenga suscrito con España un convenio bilateral en materia de seguridad social¹⁹. En este caso, la intervención desde España se limita a la entrega de la cotización acumulada, siendo la asistencia contemplada en el programa unilateral y de carácter

18 Como antecedente a esta iniciativa se encuentra el proyecto PTRSI “Sistema Euro-Latinoamericano para la formación profesional, el retorno y la reinserción en América Latina”, también liderado por la OEI durante el 2012-2013. Para ver más: <http://www.oei.es/70cd/sistemaeurolatinoamericanodefinitivoesp.pdf>

19 Los países que cuentan con un convenio con España en materia de seguridad social son: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Federación Rusa, Filipinas, Japón, Marruecos, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela y República de Corea.

administrativo. Los sujetos acogidos al programa deben salir del país en un máximo de treinta días una vez han firmado su consentimiento voluntario de retornar y han cobrado parte de la prestación. Si bien resulta positivo que los sujetos puedan disponer de un capital económico que puede ser empleado en su fase posretorno, la ausencia de implicación del gobierno ante este tipo de retorno hace remitir a una lógica exclusivamente laboral, donde parece que los países de recepción de migrantes “facilitan la repatriación como forma de *descompresión* de sus sociedades y mercados de trabajo” (Mármora, 2002, p. 301).

Por otro lado, si bien el funcionamiento y objetivos de los programas difieren entre sí, se pueden encontrar una serie de requisitos comunes en las tres iniciativas que los interesados deben cumplir para poder acogerse a ellas. En primer lugar, los sujetos no pueden encontrarse en posesión de la nacionalidad española. Asimismo, deben haber permanecido en España un mínimo de seis meses, y manifestar su intención de regresar de manera voluntaria. Además, previo a la marcha, el individuo ha de entregar el permiso de residencia del que disponga, quedando prohibida su entrada al país con el fin de residir o realizar actividades productivas por tres años²⁰, y negándose así posibles planteamientos circulares ante el retorno. En este sentido, algunos autores han señalado que las políticas instauradas por los países de recepción constituyen, por lo general, instrumentos de gestión y regulación de los flujos migratorios, respondiendo a menudo a una herramienta expulsora (Cassarino, 2008).

No obstante, resulta interesante el cambio que se contempla en el Fami con respecto al FER. Mientras que el primero indica como beneficiarios a personas en situación administrativa regular e irregular, el FER se dirigía exclusivamente a aquellos extranjeros que hubieran dejado de satisfacer las condiciones de entrada y estancia en el país de

20 La normativa contempla la posibilidad de recuperar el permiso de residencia de larga duración, respetando la antigüedad de la residencia, una vez finalizado el periodo de su compromiso de no retorno. Aquellos sujetos que hayan entregado su Tarjeta de Residencia Temporal tendrán un derecho preferente para incorporarse al contingente de personas trabajadoras extranjeras no comunitarias, a expensas de que entreguen la documentación requerida para tal efecto.

destino migratorio. Ante tal distinción, el gobierno español diferenció entre dos vertientes dentro de los Programas de Atención Social y Retorno Productivo, una dirigida a personas en situación irregular —cofinanciado por el Meyss y el FER— y otra a personas en situación regular —financiado exclusivamente por el Meyss—. En la actualidad, como se ha indicado, el Fami no hace tal discriminación, aunque su presupuesto puede ser distribuido —según las necesidades o preferencias de los países— entre diversas áreas de actuación, mientras que el FER apoyaba medidas exclusivamente relacionadas con el retorno —voluntario o resultado de una expulsión—.

Tabla 1. Acciones ante el retorno impulsadas desde España

Acción	Descripción	Destinatarios	Organismo responsable
Programa de retorno de atención social (2003-)	Ayudas económicas: pago del billete aéreo; dotación de 450 euros para primera instalación Asistencia: servicio de información, apoyo y orientación psicosocial	Personas extranjeras extracomunitarias —en condición jurídica regular o irregular— que hayan residido en España un mínimo de seis meses, y que se hallen en situación de especial vulnerabilidad social	Impulsado: Ministerio de Trabajo y OIM Implementado: Meyss Financiado: Meyss y Fami
Programa de retorno productivo (2010-)	Ayudas económicas: dotación de hasta un máximo de 5000 euros para el desarrollo de un negocio en origen. Pago del billete aéreo. Asesoramiento: Formación para el desarrollo de un plan de empresa Acompañamiento fase posretorno: seguimiento tras el regreso y asesoramiento en la implementación del negocio	Personas extranjeras extracomunitarias —en condición jurídica regular o irregular— que hayan residido en España un mínimo de seis meses, y que se hallen en situación de especial vulnerabilidad social. Se exige la presentación de un proyecto de negocio viable a desarrollar en el país de origen	Impulsado e implementado: Meyss Financiado: Meyss y Fami

Programa Apre (2008-)	Gestión administrativa: pago acumulado de la prestación contributiva por desempleo. Entrega del 40 % de la prestación al inscribirse, y cobro del 60 % restante al llegar al país de origen	Personas extranjeras extracomunitarias en condición jurídica regular cuyo país de nacimiento tenga suscrito con España un convenio bilateral en materia de Seguridad Social. Tener reconocido el derecho al abono de la prestación por desempleo	Impulsado e implementado: Meyss Financiado: Meyss y Fami
---------------------------------	---	--	---

Fuente: elaboración propia

Las políticas de retorno desarrolladas desde el país de origen: el caso de Colombia

El fenómeno de la migración colombiana internacional comienza a cobrar relevancia en la agenda política de Colombia a comienzos del presente siglo, momento en el que el aumento exponencial de los flujos migratorios exige al Estado el desarrollo de una política que responda a la realidad migratoria del país (Ciurlo, 2015). No obstante, algunos autores se refieren a la conveniencia de la incorporación de los migrantes en la agenda política en un escenario donde la migración colombiana adquiere especial relevancia a nivel cuantitativo y donde las remesas, el potencial electoral de los migrantes en el país y el papel de los actores migrantes en la imagen de Colombia se perciben como un valor innegable para el país (Ardila, 2009; Clavijo, 2014), habiéndose omitido, a menudo, la movilidad producida en el marco del desplazamiento forzado²¹.

Los antecedentes sobre la actuación estatal en materia migratoria responden a la voluntad de vincular a la diáspora con el país; de modo que muchas de las iniciativas coinciden con las distintas fases

21 La migración internacional “voluntaria” y los desplazamientos forzados, si bien son ambos competencia de la Cancillería, se abordan con programas diferenciados (Gil Araujo y Pedone, 2013). En este capítulo no se van a abordar las iniciativas políticas dirigidas a la reincorporación de la población desplazada, las cuales merecerían un análisis distinto y contextualmente diferenciado.

que marcan la migración colombiana internacional y que han sido presentadas en el apartado anterior. Así, la primera acción desarrollada es la promulgación de la Ley 39 de 1961, por la cual se autoriza el sufragio de los colombianos residiendo en el extranjero para la elección presidencial. No obstante, Bermúdez (2014) señala que tal medida, más que atender al colombiano medio, se dirige a las élites de los partidos políticos que se habían exiliado en el extranjero como consecuencia de la inestabilidad social, política y económica del país. Una década más tarde, coincidiendo con la migración de colombianos —especialmente de tipo profesional— a Estados Unidos, el gobierno desarrolla el Programa de Retorno de Profesionales y Técnicos (1972), iniciativa que tiene un año de vigencia y que contempla básicamente beneficios tributarios para colombianos altamente cualificados, exigiendo a los beneficiarios la permanencia en el país por cinco años tras su retorno (Sánchez y Hermida, 1983).

Salvo estas primeras políticas, no es sino hasta la década de los años noventa —momento de aceleración de los flujos de salida— cuando el gobierno empieza a incorporar a su población migrante en el proyecto nacional (Guarnizo, 2006b), dotando de una serie de derechos a nivel constitucional a los connacionales en el exterior. En los años siguientes se desarrollan diversas iniciativas estatales orientadas a promover los vínculos del Estado con los colombianos en el exterior²², entre las que destaca el programa Colombia Nos Une (CNU), impulsado por Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Este programa, en marcha desde 2004, persigue promover los vínculos con la diáspora, y plantea la pertinencia

22 Entre las iniciativas que promueven la vinculación de la diáspora con el país, se encuentra el programa Colombia para Todos (1996) y el Programa para las Comunidades en el Exterior (1998) (Bermúdez, 2014). Se desarrolla, además, la normativa referida a la organización institucional y herramientas jurídicas para atender a la diáspora (ver Conpes, 2009, pp. 2-7). Asimismo, se establece la creación de la Comisión Intersectorial para las Migraciones, a partir del Decreto 1239 de 2003, que tiene como finalidad diseñar la política migratoria del país (Ciurlo, 2015), y tiene entre sus funciones el diseño de programas dirigidos a fomentar el retorno de las personas colombianas en el exterior.

de diseñar una política migratoria que responda a las necesidades de esta población.

En materia de retorno, contemplado como eje de trabajo en el programa CNU, el gobierno señala la necesidad de elaborar un plan de retorno destinado a orientar a las personas retornadas para lograr una inserción digna y productiva. Por otro lado, se desarrolla la Política Integral Migratoria (2009), con el propósito de alcanzar una atención efectiva y coordinada hacia la población colombiana en el exterior y hacia los extranjeros residentes en Colombia (Conpes, 2009). En 2011 se crea el Sistema Nacional de Migraciones (Ley 1465 de 2011), cuyo objetivo es acompañar al gobierno en el diseño y ejecución de políticas públicas y de acciones dirigidas a fortalecer los vínculos del Estado con los colombianos en el exterior, así como la elaboración e implementación del plan de retorno (Hinojosa, 2011)²³.

Finalmente, a partir de estas acciones y en un contexto marcado por la recesión económica internacional, el gobierno desarrolla varios programas o iniciativas puntuales destinadas a la promoción del retorno. En el año 2009 el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsa el Plan de Retorno Positivo, que tiene como objetivo principal proporcionar acompañamiento a los migrantes que retornen a Colombia, prestando atención inmediata, y orientación en la inserción laboral y capacitación para el emprendimiento. Se trata de planteamientos enfocados a la dimensión laboral de la reincorporación a Colombia, pero poco o nada se indica sobre aspectos relativos a una dimensión psicosocial o referida al ámbito familiar. Por otro lado, el Plan de Retorno Positivo contempla la creación de Oficinas de Atención al Migrante, centros de atención a retornados de carácter departamental²⁴ desde

23 No obstante, la Ley 1465 de 2011 no cuenta con una reglamentación que haya permitido aplicar gran parte de las acciones que contempla, habiendo sido escasamente efectiva en la práctica en lo que respecta al retorno.

24 También denominados Centros de Referencia y Oportunidades para Retornados del Exterior (Crore), que según el Plan de Retorno Positivo debían de situarse en los entes territoriales de mayor experiencia en migración internacional, como son Atlántico, Norte de Santander, Juradó, Caldas, Risaralda, Quindío, Nariño, Bogotá y Valle del Cauca.

los que se persigue aplicar la normativa que se encuentre vigente en materia de retorno. Se observa, por tanto, cómo a lo largo de la década del 2000 el gobierno ha ido señalando la idoneidad de diseñar acciones para el retorno, aunque el desarrollo real de políticas y programas de promoción del retorno se ha ido dilatando en el tiempo y se ha limitado a iniciativas concretas y actuaciones puntuales (ver Tabla 2), como se mostrará a continuación.

El Plan de Retorno Positivo sentó las bases de la normativa de retorno, y estuvo vigente hasta el 2012, con la promulgación de la Ley 1565 de 2012 (Ley de Retorno). Dicha ley contempla, fundamentalmente, aspectos relativos a incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero, establece una tipología de retornados, y contempla aspectos relativos a la situación militar de los varones y a las Cajas de Compensación Familiar. Asimismo, por medio del Decreto 1000 de 2013 se establece la creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno, compuesta por una diversidad de actores con la intención de coordinar las acciones que brinden atención integral a la población colombiana en situación de retorno. Por otro lado, a partir del decreto señalado, se crea el Registro Único de Retornados, inscripción necesaria para poder ser beneficiario de la ley, y que permite recabar información relativa al perfil de retornado. En este sentido, a pesar de que tan solo quedan registrados los retornos de aquellas personas que se acogen a la ley, se puede considerar el registro como una base de datos interesante que puede proporcionar información sociodemográfica y de los contextos de retorno de las personas, con el objetivo de diseñar políticas públicas que respondan de manera más acertada a la realidad migratoria y de retorno del país.

En relación con la tipología establecida por la Ley de Retorno Positivo, se distingue entre el retorno solidario —víctimas del conflicto armado²⁵ y personas en condición de pobreza extrema—; retorno humanitario —causas de fuerza mayor o especiales—; retorno productivo —emprendimiento—; y retorno laboral —orientación hacia el Servicio

25 En relación con este punto, la Ley 1448 de 2011 tiene por objetivo establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas del conflicto armado del país.

Público de Empleo—. No obstante, en la práctica los instrumentos de apoyo para la reincorporación al país de los distintos tipos de perfiles no han sido diseñados *ad hoc* para la población retornada, sino que se trata de servicios ofrecidos al conjunto de la población colombiana.

Por otra parte, los programas de retorno específicos que se han desarrollado —el Plan de Retorno Productivo desde España de 2012, y el Programa Es Tiempo de Volver, de 2014— han sido de carácter puntual y han hecho referencia exclusiva a la incorporación al ámbito laboral, bien por medio del desarrollo de una microempresa —contemplándose en este un periodo de formación empresarial y de emprendimiento— o bien a través de la promoción de contratación vía estancias postdoctorales. En relación con los perfiles objeto de las iniciativas, se advierte que, aunque la normativa establece una tipología de retornados, reconociendo una diversidad de perfiles que requieren de la aplicación de acciones diferenciadas, en la práctica se contempla una población determinada, como son perfiles productivos y altamente cualificados. En este sentido, la exigencia marcada por el Acuerdo 10 de 2013 del Sena de estar en posesión de un título de profesional o técnico para poder tener acceso al Capital Semilla del Fondo Emprendedor del Sena —retorno productivo— evidencia la selectividad de las acciones.

En términos de gestión, los programas se centran principalmente en la fase posretorno del proceso. Se advierte, no obstante, que en el caso del Plan de Retorno Productivo desde España sí se contempla una intervención en la etapa preretorno, donde el potencial retornado es guiado en la elaboración de un plan de empresa a desarrollar en Colombia tras su regreso. Sin embargo, la actuación desde España recayó en un ente privado, quedando al margen realmente la colaboración o coordinación a nivel institucional entre países. Finalmente, en referencia a los planteamientos temporales ante el retorno, el gobierno colombiano no restringe la movilidad de los retornados, omitiendo cualquier requisito de permanencia en el país. Se partiría, por tanto, de una concepción del retorno desde el prisma que reconoce la circularidad migratoria, entendiendo que el regreso a origen no tiene por qué ser permanente y dando opción a planteamientos circulares o de futuras remigraciones.

Tabla 2. Acciones ante el retorno impulsadas desde Colombia

Acción	Descripción	Destinatarios	Organismo responsable
Plan de Retorno Positivo (2009-2012)	Acompañamiento y reconcomiendo de las experiencias y conocimiento adquiridos en el exterior.	Personas colombianas que hayan residido mínimo doce meses en el exterior, y que hayan retornado con fecha posterior al 3 de junio de 2010.	Implementado: MRE
	Acuerda la creación de servicios a nivel regional que apliquen el Plan y faciliten la reintegración de los retornados: Oficinas de Atención al Migrante o Centros de Referencia y Oportunidades para Retornados del Exterior (Crore).	Personas colombianas que regresan a las regiones donde se encuentran y los Crore	Implementado: MRE Gestionado: a nivel departamental/ alcaldías
Ley 1565 de 2012 (2012-)	Incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero; acompañamiento integral a retornados voluntarios. Tipología de retornados: víctimas del conflicto, personas en situación de vulnerabilidad, personas altamente cualificadas y retorno productivo. Situación militar de varones; referencia al acceso a las cajas de compensación familiar	Personas colombianas que haya residido en el extranjero mínimo tres años.	Implementado: MRE y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Acción	Descripción	Destinatarios	Organismo responsable
Plan de Retorno Productivo desde España (2012)	Instrucción y asesoramiento en materia de emprendimiento y empresariado a 300 colombianos residentes en España con intención de retornar a Colombia. Acompañamiento y acceso al capital semilla del Fondo Emprendedor del Sena.	Personas Colombianas con título de técnico o profesional universitario con intención de desarrollar proyectos productivos en sus comunidades de origen.	Financiado: Gobierno de Colombia Implementado: MRE, Sena, y Fundación Incyde
Programa “Es Tiempo de Volver” (2014)	Incorporar, vía estancias posdoctorales de dos años, a 200 doctores en el ámbito académico y empresarial colombiano.	Personas colombianas con título de doctorado adquirido en el extranjero, que residan en el exterior o hayan retornado en los últimos dos años.	Financiado: Gobierno de Colombia Implementado: Colciencias

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

La revisión y análisis de las acciones y programas desarrollados desde España y Colombia evidencian el creciente interés por parte de ambos países en la promoción del retorno, aunque los objetivos de cada una de las partes presentan diferencias. En relación con el tipo de iniciativas desarrolladas desde España se observan ciertos esfuerzos por disminuir el carácter puramente asistencialistas de las acciones. Destaca el peso que ha adquirido —al menos a un nivel discursivo— la necesidad de realizar un acompañamiento al retornado en origen, siendo un ejemplo de ello el instrumento “Ventanillas Únicas”, empleado en los casos en los que se retorna por medio del programa de Atención

Social. Se comienza así a reconocer que la migración de retorno no responde a un simple “acto de volver” al país de nacimiento, sino que se trata de un proceso compuesto por fases interconectadas, tal y como se subraya desde la perspectiva transnacional.

No obstante, el Apre continúa respondiendo a un simple programa “Pay-to-Go”, donde por medio de incentivos económicos se anima a las personas migrantes en situación de desempleo a retornar a origen, ignorándose cualquier proceso de acompañamiento durante la reincorporación al país de origen. De esta manera, se identifica más como un programa que busca *aliviar* la tensión del mercado laboral español, que una iniciativa de asistencia al retorno. No obstante, es preciso admitir como un avance significativo el reconocimiento por parte del Fami de las personas en situación regular que desean beneficiarse de los programas, prescindiendo de los planteamientos claramente expulsivos del FER. A pesar de ello, la concepción del retorno como final de ciclo, al restringirse en los tres programas el regreso a España por tres años, niega la visión dinámica y multidireccional de la movilidad migratoria.

En relación con los perfiles considerados por los programas, a pesar de que estos buscan apoyar a las personas que han sido especialmente afectadas por la recesión económica en España, se asume que los sujetos que retornan conforman un grupo con necesidades homogéneas. Los programas ignoran los distintos procesos de retorno que pueden existir según el país al que se regresa, la duración de la experiencia migratoria, la situación familiar, o incluso variables sociodemográficas como el sexo o la edad. Sin lugar a duda, se trata de elementos clave por considerar a la hora de movilizar recursos ante el retorno, y que a su vez pueden afectar a los procesos de reincorporación al país de origen, tal y como señalan King (2000) o González-Ferrer (2013).

Por otra parte, destaca la actuación del gobierno colombiano centrada principalmente en la fase posretorno, donde se contempla la necesidad de atender y orientar a una diversidad de perfiles de retornados reconocidos por la normativa; pero en la práctica, las acciones concretas destinadas a favorecer la reintegración se focalizan en la implementación de un negocio o en la reincorporación al mercado laboral de perfiles altamente cualificados. Por otro lado, si bien el

desarrollo de la Ley de Retorno resulta un paso relevante en materia de política migratoria, la apuesta por los incentivos económicos de la norma la convierten en una ley de exoneración tributaria, más que en un instrumento efectivo de acompañamiento y reintegración. Se advierte, por tanto, el establecimiento de un vínculo entre retorno y desarrollo económico basado en la inversión de capital económico, las habilidades empresariales de los sujetos retornados y la aplicación del capital humano. Así pues, aunque cabe señalar como positivo el reconocimiento de los capitales adquiridos durante la experiencia migratoria, resulta preciso el desarrollo de medidas que valoren el conjunto de activos acumulados por los sujetos y favorezca la aplicación de los mismos al retornar.

Asimismo, resulta conveniente que los programas tengan en cuenta la posible “oxidación de currículums”, resultado de la inconsistencia de estatus laboral a las que muchas personas migrantes se enfrentan en el extranjero, y que puede resultar un hándicap a la hora de incorporarse al mercado laboral en Colombia. Por otro lado, es preciso considerar que los países desde donde retornan las personas han sufrido una fuerte recesión económica; esta situación puede limitar los recursos económicos de las personas que retornan y, por tanto, necesitan de una mayor atención y orientación. Así, sería preciso que más allá de apostar por el autoempleo —donde se requiere de capital económico para la puesta en marcha—, el gobierno colombiano promoviera también la reincorporación al mercado laboral asalariado. Vinculado a este último punto, otro aspecto fundamental sería la necesidad de diseñar acciones concretas dirigidas a la población retornada, puesto que actuales se recogen en la Ley de Retorno y son las mismas a las que tiene acceso el conjunto de la población colombiana.

A modo de balance, se advierte cómo la focalización hacia un perfil de retornado específico se traduce en la ausencia de otros mecanismos de reincorporación que contemple las diversas necesidades y características de los retornados. En este sentido, Echeverri y Pavajeu (2015) remarcan el débil impacto de las políticas migratorias colombianas debido una falta de respuesta efectiva de las iniciativas desarrolladas con las experiencias de retorno de los sujetos. La ausencia de programas concretos destinados a la heterogeneidad de los

retornos evidencia un vacío crítico en la actuación del gobierno, quien parece responder a una *racionalidad política* (Moncayo, 2011) en detrimento de una atención efectiva a la realidad migratoria del país. El foco de actuación recae, por tanto, en la recuperación del “retornado ideal” y en los aportes que este pueda realizar a nivel productivo y económico en el país. Se considera, por tanto, que una política de reintegración posretorno óptima debe contemplar mecanismo de reincorporación a nivel laboral y económico, pero también que debe atender a una dimensión sicológica y social.

En relación con el tipo de gestión llevado a cabo, en el caso de los programas de retorno productivos, se ha procurado implicar a actores de los dos escenarios en ambos países. Sin embargo, sería interesante contar con una iniciativa política elaborada de manera conjunta y coordinada, con la que se podrían optimizar recursos y agilizar el proceso de preparación y retorno, así como contar con un proceso de reincorporación más favorable que considere diferentes dimensiones, más allá del ámbito laboral. No obstante, atendiendo a los objetivos que tienen las políticas según el país y la concepción en términos de temporalidad que se plantean, en el presente se advierte complejo el desarrollo de una acción resultado de la suma de sinergias, donde se pueda contar con recursos tangibles e intangibles procedentes de las dos partes y se parta de una visión conjunta e integral del hecho migratorio.

Referencias bibliográficas

- Actis, Walter (2009). La migración colombiana en España: ¿salvados o atrapados? *Revista de Indias*, LXIX (245), 145-170.
- Agunias, D. R. and Newland, K. (2007). *Policy Brief. Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Ardila, G. (Ed.) (2006). *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, Bogotá: Centro de Estudios Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Basch, L., Glick Shiller, N. y Szanton Blanc, C. (1994). *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Pensilvania: Gordon and Breach Science Publishers.

- Bauböck, R. (2003). Toward a Political Theory of Migrant Transnationalism. *International Migration Review*, 37, 3.
- Bedoya, M. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos*, 46, 79-99.
- Bermúdez, A. (2014). El vínculo de los Estados con sus ciudadanos en el exterior: el caso de los migrantes colombianos en Europa. *Naveg@merica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas*, 13. En línea. Recuperado de: <http://revistas.um.es/navegamerica/article/view/209231>
- Boccagni, P. e Lagomarsino, F. (2011) Transnazionalismo e percorsi familiari: profili di genere e di generazione a confronto nell'immigrazione ecuadoriana, *Studi di Sociologia*, 49 (4).
- Cassarino, J-P. (2008): The Conditions of Modern Return Migrants. Editorial Introduction. *International Journal on Multicultural Societies*, 10 (2), 95-105.
- Castles, S. (2006). Guestworkers in Europe: A Resurrection? *International Migration Review*, 40 (4), 741-766.
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 2 (2), 205-242
- Clavijo, J. (2014). *La Política migratoria colombiana en el periodo 2002-2010: el programa Colombia nos une (CNU)*. Córdoba: Ed. Centro de Estudios Avanzados, Colección Tesis.
- Colectivo Ioé (2012): *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. Madrid: OIM.
- Conpes (2009): *Documento Conpes 3603, Política Integral Migratoria*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Cortes, G. (2009). Migraciones, construcciones transnacionales y prácticas de circulación. Un enfoque desde el territorio. *Párrafos Geográficos*, 8 (1), 35-53
- De Haas, Hein and Fokkema, Tineke (2010). Intra-Household Conflicts in Migration Decisionmaking: Return and Pendulum Migration in Morocco, Population and *Development Review*, 36, 541-561.
- Dumon, W. (1986). Problems Faced by Migrations and their Family Members, Particular Second Generation Migrants, in Returning to and Reintegrating into their Countries of Origin. *International Migration*, 24, 113-128.

- Echeverri, M. y Pavajeau, C. (2015). El sujeto del retorno en Colombia. Entre políticas, leyes y trayectorias de resistencia de la población migrante retornada. *Mondi Migranti*, 3, 83-103
- Enmir (2009). *Encuesta Nacional 2008 - 2009, Resultados Generales de Migraciones y Remesas*. Bogotá: Fundación Esperanza
- Faist, T. (1997). The crucial meso-level. En Hammar, T.; Brochmann, G.; Tamas, K.; and Faist, T. (Eds.). *International Migration, Immobility and Development*. Oxford: Berg.
- Garay, L. J. y Rodríguez, A. (2005). *Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia/Organización Internacional para las Migraciones.
- Gil Araujo, S. y Pedone, C. (2013). Políticas públicas y discursos políticos sobre familia, migración y género en contextos de emigración/inmigración: Colombia, Ecuador y España. En Karasik, G. (Coord.). *Migraciones Internacionales Contemporáneas: Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial de la población*. Buenos Aires: CICCUS.
- Gmelch, G. (1980). Return Migration. *Annual Review of Anthropology*, 9, 135-139.
- González-Ferrer, A. (2013). Retorno y reintegración de los migrantes latinoamericanos en Europa. En Izquierdo, A. (Ed.). *Propuestas para vincular las políticas de migración y empleo*. Madrid: FIIAPP.
- Guarnizo, L. (2008). *Londres Latina: La presencia colombiana en la capital británica*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Guarnizo, L. (2006a): El estado y la migración global colombiana. *Migración y desarrollo*, 6, 79-101.
- Guarnizo, L. (2006b). Migración, globalización y sociedad: teorías y tendencias en el siglo xx. En Ardila, G. (Ed.). *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Colección Centro de Estudios Sociales.
- Hinojosa, A. (2011): *Análisis descriptivo de las instituciones responsables de la gestión de las políticas migratorias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Madrid: FIIAPP
- King, R. (2000). Generalizations from the History of Return Migration. In Ghosh, B. (Ed.). *Return Migration: Journey of Hope or Despair?* Ginebra: IOM

- Levitt, P. (2001). *The Transnational Villagers*. Berkeley: University of California Press.
- Levitt, P. and Glick Schiller, N. (2004): Transnational Perspectives on Migration: Conceptualizing Simultaneity. *International Migration Review*, 38 (3), 1002-1039.
- Levitt, P. and De la Dehesa, R. (2003): Transnational Migration and a Re-definition of the State: Variations and Explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4), 587-611.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Mejía, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana, REMHU*, 20, 39
- Mejía, W. y Castro, Y. (2012). *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza
- Moncayo, M. I. (2011). Políticas de retorno en América Latina: Miradas. *Andina Migrante*, 10, 2-10.
- Newland, K. (2009). Circular Migration and Human Development. *Human Development Re-search Paper*, 42.
- OIM (2011). *Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas. Cuadernos Migratorios*, I. Buenos Aires: OIM.
- Papademetriou, D. G.; Sumption, M. and Terrazas, A. (2010). *Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Wher Do We Stand?* Report for the BBC World Service. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Parella, S.; Petroff, A.; Speroni, T. y Piqueras, C.; (en prensa). Sufrimiento social y migraciones de retorno: una propuesta conceptual. *Apuntes*, 81.
- Parella, S.; Petroff, A.; Piqueras, C. y Aiello, E. (2015). La gestión de la migración de retorno en los Países Andinos. *Mondi Migranti*, 3, 123-142.
- Portes, A. (2005). Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes. *Migración y desarrollo* (México), 4, 2-19.
- Portes, A.; Escobar, C. y Walton, A. (2006). Organizaciones transnacionales de inmigrantes y desarrollo: un estudio comparativo. *Migración y Desarrollo*, 3-44.

- Portes, A.; Guarnizo, L. E. and Landolt, P. (1999). The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field. *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), 217-237.
- Recaño, J., y Jáuregui, J. (2014). Emigración exterior y retorno de latinoamericanos desde España: una visión desde las dos orillas (2002-2012). *Notas de Población*, 99, 177-240.
- Rivera, L. (2013). Migración de retorno y experiencias de reinserción en la zona metropolitana de la Ciudad de México. *REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum., Brasília*, 41, 55-76.
- Sánchez, J. y Hermida, E. (1983). El éxodo de profesionales con estudios superiores en los Estados Partes en el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. *Estudios y documentos de educación. Nueva serie*, 45.
- Sinatti, G. (2011). Mobile Transmigrants or Unsettled Returnees? Myth of Return and Permanent Resettlement Among Senegalese Migrants. *Population, Space and Place*, 17(2), 153-166.
- Smith, R.C. (1999). Reflexiones sobre la migración, el Estado y la constitución, durabilidad y novedad de la vida transnacional. In Mummert, G. (Ed.). *Fronteras Fragmentadas*. Zamora: Colegio de Michoacán-CIDEM.
- Solé, C.; Parella, S.; Sordé, T. and Nita, S. (in press): *Impact of Circular Migration on Human, Political and Civil Rights – A Global Perspective*. Nueva York: Springer
- Stark, O. (1991). *The migration of labor*. Cambridge: Blackwell Publishers
- Todaro, M. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review*, 59, 138-148.
- Triandafyllidou, A. (Ed.). (2013). *Circular Migration between Europe and its Neighbourhood: Choice or Necessity?* Oxford: Oxford University Press.
- Trigueros, C. y Collados, B. (2010). Retorno voluntario de inmigrantes. *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, 23, 137-158.
- Turrión, R. y López Sala, A. M. (2009). Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 119-132.
- Wimmer, A. and Glick Schiller, N. (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks*, 2 (4), 301-334.