



Revista Austral de Ciencias Sociales

ISSN: 0717-3202

ISSN: 0718-1795

revistaaustral@uach.cl

Universidad Austral de Chile

Chile

Aliaga Sáez, Felipe Andrés; Uribe Mendoza, Cristhian; Ballén Velásquez, Diego Alejandro;
Blanco García, Jorge Enrique; Robayo Cante, Ivonne Andrea; Castro Franco, Alexandra

**Una innecesaria tipología para la migración de retorno. Análisis
sociojurídico de la Ley para el retorno de los colombianos en el exterior ***

Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 36, 2019, pp. 215-232

Universidad Austral de Chile

Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45961140011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UACH
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Una innecesaria tipología para la migración de retorno. Análisis socio-jurídico de la Ley para el retorno de los colombianos en el exterior*

An unnecessary typology for return migration. Socio-legal analysis of the Law for the return of Colombians abroad

* Este artículo es producto del proyecto “Imaginarlos del retorno a Colombia posconflicto. Posibles escenarios a partir del discurso de refugiados colombianos en Ecuador y en las políticas para el retorno”. Aprobado y financiado por la Vicerrectoría Académica General de la Universidad Santo Tomás en la convocatoria interna para el fomento de la investigación FODEIN 2016.

** Universidad Santo Tomás. Colombia, felipealiaga@usantotomas.edu.co

*** Universidad Nacional Autónoma de México, cristhianuribem@gmail.com

**** Universidad Santo Tomás. Colombia, dalejobal.len@gmail.com

***** Universidad Autónoma de Barcelona. España, jorgeblanco@usantotomas.edu.co

***** Universidad Santo Tomás. Colombia, ivonnerobayoc@usantotomas.edu.co

***** Universidad Externado de Colombia, alexandrac.castro@uexternado.edu.co

FELIPE ANDRÉS ALIAGA-SÁEZ**
CRISTHIAN URIBE-MENDOZA***
DIEGO ALEJANDRO BALLÉN-VELÁSQUEZ****
JORGE ENRIQUE BLANCO-GARCÍA*****
IVONNE ANDREA ROBAYO-CANTE*****
ALEXANDRA CASTRO-FRANCO*****

Resumen

Este artículo analiza un ámbito fundamental de la política pública de migración y retorno en Colombia: la Ley 1565 de 2012, focalizándose en dos importantes elementos: 1) la tipologización del retorno y 2) sus incentivos. Se combina el análisis crítico del texto legal con los relatos extraídos de entrevistas y grupos focales realizados en Colombia y Ecuador. Se plantea a manera de conclusión que el discurso legal opera en dos vías: por un lado, invisibiliza a los retornados más frágiles y vulnerables, clasificándolos en categorías que carecen de fundamento empírico; y, por otro, hay una invención del sujeto retornado, como un sujeto con capacidades desarrolladas, listo para aplicar a los incentivos económicos ofrecidos. De esta manera, se sostiene que dichas políticas conciben el proceso migratorio como un simple desplazamiento geográfico, y no como un derecho humano, lo cual adquiere particular importancia en el actual contexto del país.

Palabras clave: Migración de retorno, leyes migratorias, tipos de retorno, Colombia.

Abstract

This article analyzes a fundamental area of the public policy of migration and return in Colombia: Law 1565 (2012). It focuses on two important elements: the typologization of return, and the incentives and deadlines to implement the law. The critical analysis of the legal text is combined with stories extracted from interviews and focus groups carried out in Colombia and Ecuador. It is concluded that legal discourse operates in two ways: on the one hand, it makes invisible the most fragile and vulnerable returnees, classifying them into categories that lack an empirical foundation; and, on the other hand, there is an invention of the remigrated as a subject with developed abilities, ready to be applied to the economic incentives offered. In this way, it is argued that these policies conceive the migratory process as a simple geographic displacement, and not as a human right, which becomes particularly important in the current context of the country.

Key words: Return migration, migration laws, return types, Colombia.

1. Introducción

La Constitución Política de 1991 estableció, entre otros asuntos, los compromisos del Estado colombiano en materia de política exterior y migratoria. Entre estos se destaca el de garantizar el derecho ciudadano a la libre circulación en el territorio nacional, así como la posibilidad de entrar y salir del país. A estos compromisos se suman los suscritos en la Convención Americana de Derechos Humanos, particularmente, aquellos que se refieren a los derechos de circulación y residencia (artículo 22),

que fueron posteriormente incorporados al bloque de constitucionalidad¹.

La actual política exterior y migratoria colombiana cuenta con dos antecedentes formales importantes: primero, el Documento Visión Colombia 2019, que constituye un ejercicio de planeación en el cual se consignan las acciones del gobierno nacional y regional en materias como el crecimiento económico, la infraestructura, el desarrollo social y territorial, entre otras. Este documento también alude a la “necesidad de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y reconoce la importancia de reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación” (p. 23). El segundo antecedente es el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, que señala la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en el afianzamiento de la política exterior colombiana bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales y extranjeros, priorizando la temática migratoria en todas las entidades estatales y promoviendo la articulación interinstitucional con impacto social (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

En este marco legal, se elaboró el Documento CONPES² 3603 de 2009, mediante el cual

¹ De acuerdo con Arango Olaya (2004), el bloque de constitucionalidad es un término empleado por la Corte Constitucional de Colombia a partir de 1995 para referirse a aquellas normas y principios que, aunque no aparecen en el articulado de la Constitución Política, sirven para el control de constitucionalidad de las leyes. De esta manera, “la Corte ha ido moldeando su jurisprudencia para legitimar el valor de ciertas normas y principios supranacionales que se encuentran incorporados en la Carta y que, por lo tanto, son parámetros del control de constitucionalidad así como parámetros vinculantes de interpretación de los derechos y deberes protegidos por la norma suprema” (p. 80).

² Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es la máxima autoridad en materia de planeación en Colombia. Este se encarga, entre otras cosas, de coordinar y orientar a los

se sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, la Política Integral Migratoria –PIM–, que reúne los lineamientos, estrategias y programas orientados al desarrollo de los colombianos que viven en el exterior. La PIM aborda diferentes dimensiones de desarrollo de la población migrante (educativa, cultural, participativa y comunitaria, social, económica, seguridad, institucional e informativa) y, a través de las instituciones correspondientes, establece las acciones requeridas para la implementación y cumplimiento de los objetivos propuestos por el Estado colombiano. De esta manera, se delegó en el Departamento Nacional de Planeación y, específicamente, en el Programa Colombia Nos Une³, la responsabilidad de dar seguimiento a los compromisos asumidos en dicha política pública.

Más adelante, mediante Ley 1465 de 2011, se creó el Sistema Nacional de Migraciones, el cual se define como:

Un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración (Ley 1465 de 2011, art. 1°).

organismos de dirección económica y social en el gobierno, a través de la elaboración y aprobación de documentos CONPES.

³ Colombia Nos Une es un programa adscrito a la *Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano* de la Cancillería de Colombia, que busca vincular a los colombianos en el exterior en la formulación e implementación de políticas públicas, así como establecer las condiciones necesarias para que los connacionales puedan migrar de manera ordenada y voluntaria, garantizando sus derechos y brindando acompañamiento integral ante un eventual retorno.

La Ley 1465 de 2011 señala que por iniciativa legislativa o del Gobierno Nacional se debe formular un “Plan Retorno” para aquellos migrantes colombianos que deben regresar al país voluntariamente o por causa de fuerza mayor. De esta manera, se amplió la oferta de políticas migratorias, que hasta entonces había sido incipiente. Tal como lo señala Muñoz (2012), a pesar de que Colombia contaba con un plan de retorno productivo, importantes programas orientados a las personas retornadas como “Bienvenido a Casa” en Bogotá y “Bienvenido a tu tierra” en el departamento de Risaralda; estos programas duraron poco tiempo debido a que no disponían de suficientes recursos económicos para su sostenimiento.

Más adelante, el gobierno nacional sancionó la Ley 1565 de 2012, por la cual se crean incentivos aduaneros, tributarios y financieros concernientes al retorno de los colombianos en el exterior. Dentro de estos incentivos cabe destacar la exención del pago de todo tributo y derechos de exportación que graven el ingreso al país de bienes como: menaje doméstico, instrumentos profesionales, monetización de recursos adquiridos por concepto de trabajo en el lugar de residencia, entre otros. Asimismo, esta Ley pretende realizar acompañamiento integral a todos los colombianos retornados, facilitando su acceso a servicios de salud, vivienda, trabajo y asistencia jurídica o psicológica. Por ejemplo, todos los beneficiarios de la Ley en la modalidad de retorno productivo pueden acceder a los recursos del Fondo Emprender del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Colombia Nos Une 2018).

Si bien la Ley 1565 de 2012 constituye un avance significativo en cuanto al fortalecimiento del retorno de los colombianos que viven en

el exterior, puesto que -por primera vez- la legislación colombiana brinda incentivos y acompañamiento a los conciudadanos que deseen regresar al país, esta legislación también denota algunas limitaciones. En este sentido, Muñoz (2012) argumenta que los programas que han hecho parte del Plan de Retorno están focalizados fundamentalmente en aquellos migrantes que poseen recursos y capital financiero, pasando por alto el caso de los colombianos que retornan en condiciones precarias.

De modo similar, Bedoya (2015), tras un análisis del diseño e implementación de estas políticas desde la perspectiva de los actores involucrados en las diferentes modalidades del fenómeno migratorio, señala que, si bien el país cuenta con un amplio marco jurídico en materia de migración y retorno, los vínculos entre la política y la realidad de los connacionales en el exterior siguen siendo muy frágiles. Hace falta una política pública que contribuya a subsanar las limitaciones que se han identificado con la reciente implementación de la Ley, a saber: des-financiación, asistencia técnica inadecuada, desconexión con los planes de desarrollo nacional, regional y local, y falta de voluntad política por parte del gobierno para hacer intervenciones efectivas con enfoques de género, de derechos y diferencial para los migrantes y sus familias.

Lo anterior se agudiza con la falta de sistemas de información sobre migrantes y retornados colombianos⁴. Varios autores han advertido la

ausencia de datos confiables o de información completa acerca de la cantidad de colombianos que viven en el exterior, su género, ocupación, nivel educativo, país de destino, etc. (Alzate 2009; Bedoya 2015). Según estimativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, actualmente, la cifra de colombianos que viven fuera del país supera los 4.7 millones de connacionales, muchos de los cuales han emigrado por cuestiones laborales, estudios de educación superior y causas relacionadas con el conflicto armado (Colombia Nos Une 2016). Sin embargo, no hay un dato confiable del número de colombianos que viven fuera del país en condición de refugiados ni tampoco de cuántos han retornado.

Aunque la migración es uno de los grandes temas de estudio en las ciencias sociales, la migración de retorno -en particular- sigue siendo un fenómeno poco explorado en trabajos previos. Buena parte de la literatura especializada se focaliza en el análisis de las causas, consecuencias e implicaciones de la migración, pasando por alto la cuestión del retorno, un fenómeno que se ha hecho más notorio en los últimos años a raíz de las crisis económicas y del reforzamiento de las políticas anti-migratorias en países que históricamente han sido receptores de esta población (Aliaga y Uribe 2018).

Dado la necesidad de ampliar el conocimiento político y académico que se tiene acerca de las personas que han salido del país o regresado al territorio nacional, este trabajo busca analizar las posibilidades reales que ofrece la normatividad vigente para la migración de

⁴ Según la Cancillería de Colombia (2017), desde 2013 a 2016 se presentaron en el Registro Único de Retornados (RUR) 7.608 solicitudes y se aprobaron 5.013, de las cuales 2.795 retorno laboral; 2.205 retorno productivo; 1.424 humanitario o por causa especial; 645 solidario y 539 ninguno. En la encuesta Enmir 2009,

la cantidad de retornados serían 534.943 (Echeverri y Pavajeau, 2015).

retorno de los colombianos en el exterior. Por lo tanto, este artículo se concentra en dos aspectos puntuales de la Ley 1565 de 2012: 1) las tipologías del retorno y 2) los incentivos ofrecidos a las personas que desean retornar, siendo estas las dos variables más relevantes del texto legal debido a sus implicaciones en las trayectorias de vida y decisiones de los migrantes.

2. Marco teórico conceptual en relación a la migración de retorno

En términos generales, la migración internacional alude a tres tipos de desplazamientos estrechamente vinculados entre sí: la emigración (la salida de personas desde su país de residencia hacia otro país o región), la inmigración (la llegada de personas a un país o región en particular) y el retorno (el regreso de personas a su país de origen tras haber emigrado). Este trabajo se concentra en el análisis del retorno, un fenómeno que puede ser abordado desde múltiples paradigmas interpretativos. De acuerdo con Lozano y Martínez (2015), el retorno involucra “un conjunto de factores de nivel meso y macro (redes sociales, boom o crisis económicas, políticas migratorias pro o antiinmigrantes, por ejemplo) que se entretajan de manera compleja con las motivaciones individuales” (Lozano y Martínez 2015:14).

Por tanto, identificar los elementos que componen el retorno trasciende los asuntos meramente formales o administrativos, puesto que implica auscultar la multiplicidad de experiencias de vida de las personas migrantes. Tal como apunta Muñoz (2012:9): “La realidad de los migrantes que retornan a sus países de

origen, va mucho más allá de un regreso físico y de un imaginario social que se percibe como la feliz llegada de quienes quieren reencontrarse con sus seres queridos después de varios años de no abrazarlos”. La comprensión de este fenómeno implica considerar múltiples factores (sociales, económicos e institucionales) que pueden afectar las decisiones de los migrantes, esto es, “*el qué, el por qué y el cómo del retorno migratorio*” (Muñoz 2012:10).

El retorno se puede concebir como una suerte de *mitologización* del mundo social, puesto que casi siempre va acompañado por la expectativa de un cambio que traerá consigo mejores condiciones de vida en el futuro: “el mito del retorno acompañará al emigrante y, frecuentemente, esta esperanza será la que le sostenga, sobre todo en la primera fase de su estancia en el exterior” (De la Fuente 2003:154). Según Durand, para algunos emigrantes, “la mitología del retorno tiene que ver con la política, con el cambio de régimen en el país de origen y con el cambio de las condiciones que lo obligaron a partir” (Durand 2004:107). A pesar de la lejanía que produce el proceso emigratorio “siempre queda el gusanillo dentro, la esperanza de volver en la época del retiro o regresar cuando cambie la situación política, cuando mejoren las oportunidades laborales o económicas” (Durand 2004:107).

Sin embargo, para muchas personas el retorno puede no ser un proceso fácil, “quienes regresan después de varios años de residir en el exterior han acumulado experiencias, satisfacciones y frustraciones, y traen a sus espaldas tensiones, expectativas, miedos, además de nuevas formas de percibir el entorno que los acoge” (Muñoz 2012:10). En este sentido, Muñoz apunta que algunos migrantes retornados regresan a su país

de origen o nacimiento con sueños inacabados o perdidos; otros con la sensación de haber dejado algo atrás, de tener que enfrentarse a la patria sin la certeza de que tendrán cabida en ella nuevamente; algunos buscando reconstruir lo que tenían al momento de emigrar, con ahorros o sin ellos; y otros tantos con la resignación de haber sido deportados.

En este punto, resulta de gran utilidad retomar la noción de *circularidad migratoria*, que reconoce al tiempo como una dimensión fundamental del proceso social de migración. Canales (1999) sostiene que muchos procesos migratorios internacionales tienen un carácter circular en tanto que comprenden una multiplicidad de desplazamientos de ida y regreso, lo que permite diferenciarlos de otros flujos poblacionales como la migración rural-urbana o la migración transoceánica de los siglos XIX y XX. Así, los migrantes retornados no se deben percibir como unidades fijas que se mantienen en estado de reposo, sino más bien como una población dinámica, en permanente movimiento. En relación con el tiempo, esta idea nos permite comprender que la migración puede ser temporal o permanente, y ello depende, entre otros factores, de las condiciones de vida y de las expectativas de futuro de los migrantes, lo cual incide en el ritmo, secuencia, velocidad y otras propiedades de los desplazamientos demográficos. “La circularidad es construida socialmente en forma temporal, por lo que su dinámica y formas particulares difieren para distintos individuos y grupos sociales, en distintas épocas y coyunturas históricas” (Canales 1999: 20).

El retorno es, entonces, una posibilidad latente para todas aquellas personas que abandonaron su país de origen o de nacimiento, y deciden

regresar a él por diferentes motivos y durante periodos inciertos. Mejía (2016) apunta que la complejidad del tiempo en el retorno puede derivar en diferentes formas, lo que puede suceder de manera instantánea (inadmitidos o los que incluso no llegan a salir), por una corta estadía fuera del país, así como después de varias décadas⁵. Se complejizaría además por factores como por la irrupción voluntaria u obligada del viaje, si es por voluntad propia o forzada, por cuestiones familiares o ajenas a él.

Las expectativas frente a un potencial retorno implican un complejo proceso de introspección y evaluación de las posibilidades futuras, “el análisis de las condiciones personales y del contexto, el cumplimiento de las metas (quizá redefinidas una y otra vez), la valoración del ámbito laboral, familiar, sociocultural y económico, junto al planteamiento de nuevos objetivos y expectativas de vida” (Mejía y Castro 2012:18). Las motivaciones para que una persona migrante decida retornar responden a una suerte de “circunstancias particulares de cada migrante” (Mejía y Castro 2012:18).

Siguiendo la idea de la teoría neoclásica en cuanto a la migración con base en un cálculo de costos y beneficios, “sucede algo similar cuando el migrante se plantea el retorno. El mecanismo es semejante, pero la perspectiva, el momento, el cúmulo de información y la situación del migrante son totalmente diferentes” (Durand 2004:107). Gandini et al. (2015) afirma que los motivos para que una persona decida retornar no se reducen a cuestiones meramente

⁵ la Ley 1565 plantea que para poder acogerse a los incentivos aduaneros, tributarios y financieros, así como el acompañamiento integral, los colombianos deben acreditar haber permanecido por lo menos tres años en el exterior, lo cual entra en contradicción de las dinámicas propias de los movimientos migratorios de retorno.

económicas: “la diversidad de los movimientos de población contemporáneos es concomitante con la variedad de causas o motivos de la migración y, por ende, de retorno” (Gandini et al. 2015:30).

La relación con el país de procedencia es uno de los factores claves para comprender las expectativas de los migrantes, puesto que son muy pocos los que “rompen sus lazos con la tierra de origen” (Durand 2004:107). Muchos migrantes mantienen la expectativa de volver y, por ello, a pesar de vivir en el exterior, “cuidan sus relaciones e incrementan su capital social a largo tiempo” (Durand 2004:110). Por tanto, es fundamental tener en cuenta que la migración no elimina el sentido de pertenencia a una comunidad nacional o local, y que este vínculo muchas veces se consolida con la existencia de redes migratorias sociales y familiares, como forma de capital social (García 2017).

El destino del retorno puede parecer difuso en muchas ocasiones. Algunos migrantes, que tienen la intención de volver, no llegan finalmente a su país de origen, sino que, en el transcurso de este desplazamiento, deciden quedarse en algún país de tránsito o cambian su rumbo hacia uno diferente (Orrego y Martínez 2015). Cavalcanti y Parella (2013) apuntan que los estudios del retorno han cambiado la comprensión del fenómeno en cuanto a dejar de considerar la migración como algo definitivo y unidireccional, “los migrantes no son ya uni o bidireccionales, desde un punto de origen a otro de destino (y/o retorno); sino que son circulares o poliédricos, en todas direcciones, en el espacio” (p. 12), lo cual se encuentra estrechamente relacionado con la dinámica de la globalización y la articulación transnacional. De esta manera, se han multiplicado las imágenes, creencias,

intenciones, itinerarios y estructuras simbólicas en torno al imaginario social de la migración de retorno (Aliaga et al. 2017a).

La necesidad de ampliar las conceptualizaciones y tipologías de retorno nos conduce al fecundo trabajo de Orrego y Martínez (2015), quienes proponen clasificar en cuatro grupos los diferentes tipos de retorno que se encuentran en la literatura especializada. Esta tipologización propone como punto de partida dos variables: la propensión al retorno definitivo y el apego al lugar de nacimiento u origen. A su vez, para cada una de las variables se asignan dos valores: alto o bajo, con el fin de agrupar posteriormente las tipologías de retorno identificadas en investigaciones previas. Como resultado, los cuatro grupos de tipologías de retorno son: 1) Baja propensión al retorno definitivo/ Alto apego al lugar de nacimiento u origen (corresponde al tipo de migrante que valora positivamente la experiencia de la migración, pero nunca pierde el vínculo con su lugar de nacimiento); 2) Alta propensión al retorno definitivo/ Alto apego al lugar de nacimiento u origen (alude a las personas cuyo proyecto migratorio contempla de antemano el retorno al lugar de origen); 3) Baja propensión al retorno definitivo/ Bajo apego al lugar de nacimiento u origen (conciernen a los migrantes que no manifiestan interés alguno de volver a su lugar de nacimiento); y 4) Alta propensión al retorno definitivo / Bajo apego al lugar de nacimiento u origen (la intención de retorno que no se concreta, puesto que el migrante se queda en un país de tránsito o se dirige hacia un tercer país).

Cabe anotar que en este artículo nos aproximamos a los diferentes tipos de retorno que comprende la legislación colombiana desde la óptica de los derechos humanos. En

este sentido, se parte de la idea de que los Estados y los gobiernos tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre los que se encuentra el derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y el derecho a salir de cualquier país y regresar al país de origen (artículo 13). A este respecto, en el caso colombiano, se debe tener en cuenta un elemento adicional: en el cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados y ratificados por el Estado en materia de derechos humanos, se crea en el año 2011 la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras, que tiene por objeto garantizar la restitución de derechos de las personas que sufrieron violaciones tipificadas en el Derecho Internacional Humanitario en el contexto del conflicto armado interno. Por esta razón, la Ley 1565 de 2012 (que es el principal objeto de este estudio) se articula con la mencionada Ley 1448 de 2011 en todo lo relacionado con el retorno de aquellas personas que a raíz del conflicto armado interno se vieron obligadas a salir de Colombia.

3. Metodología

El procedimiento empleado para analizar la Ley 1565 de 2012 fue el hermenéutico, que plantea la exégesis del discurso legal tomando el tenor literal de las palabras que son examinadas a través de códigos y del contraste de campos semánticos. La codificación fue realizada por medio del software de análisis de datos cualitativos MAXQDA.

Para profundizar el análisis hermenéutico se siguieron varias rutas metodológicas: en un primer momento, el análisis se focalizó en la estructura de la Ley y su propuesta de tipologías

del retorno; en un segundo momento, se examinó el discurso legal a la luz de los conceptos que brinda la literatura especializada en la materia. También se hizo uso de diferentes perspectivas críticas provenientes de la sociología, entre otras ciencias sociales. En un tercer momento, se presentaron los avances del análisis y algunos hallazgos en eventos académicos especializados⁶ con el fin de intercambiar interpretaciones y obtener retroalimentación por parte de expertos.

Finalmente, se cruzaron los datos del análisis hermenéutico con los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas en Bogotá y se tomó como referencia relatos de víctimas del conflicto armado, refugiados en Ecuador.

Tabla 1. Ficha técnica del estudio

Técnicas utilizadas:	Entrevista y grupo focal
Población:	Expertos, funcionarios del tercer sector, migrantes, y representantes del Gobierno de Colombia directamente vinculados con el tema.
Tamaño muestral:	70 personas distribuidas en once grupos focales y 25 personas que participaron en entrevistas semiestructuradas de manera individual*.
Método de muestreo:	Muestra de conveniencia (no aleatoria) respetando criterios de sexo, edad y rol dentro de la sociedad.

⁶ Por ejemplo, II Congreso de Migraciones Internacionales, realizado en la Universidad Nacional de Colombia (31 de marzo-1 de abril de 2016); y el Coloquio “Retorno de los colombianos en el extranjero. La Ley 1565 de 2012 frente al proceso de paz” en la Universidad Santo Tomás (13 de abril de 2016).

Fecha del trabajo de campo:	El trabajo de campo se realizó en mayo y junio de 2016 en Bogotá y Quito.
Consideraciones éticas:	Las entrevistas y grupos focales se realizaron en forma anónima y con previo consentimiento de los informantes, quienes aceptaron voluntariamente participar en el estudio y brindar información para fines estrictamente académicos.

* A través los grupos focales se abordó fundamentalmente las expectativas del retorno de los refugiados colombianos en Ecuador. En las entrevistas realizadas el eje central fue el análisis de la Ley 1565.

4. Análisis

4.1. Una innecesaria taxonomía del retorno

La Ley 1565 de 2012 (artículo 1) establece que los retornados pueden acogerse a una serie de incentivos aduaneros, tributarios, financieros y de acompañamiento integral, orientados a aquellos migrantes que voluntariamente deseen retornar al país. Este condicionamiento de voluntariedad se debe manejar con mucha precaución, teniendo en cuenta la dinámica del proceso migratorio. Estudios sobre la materia sostienen que no todos los migrantes retornados lo hacen de manera voluntaria y es preciso que una Ley, cuyo objetivo es constituirse como un mecanismo de protección de la ciudadanía, contemple los múltiples factores contextuales e individuales que inciden en el retorno, un proceso que puede tener altas o bajas propensiones por parte de la población migrante. En consecuencia, todos los migrantes retornados deben tener la posibilidad de recibir un acompañamiento

integral por parte del Estado según su situación y necesidades particulares (Durand 2004).

El artículo 3° de la Ley 1565 establece cuatro tipos de retorno para aquellos colombianos que desean acogerse a los beneficios que ofrece esta legislación: 1) el retorno solidario, al que se pueden acoger los colombianos víctimas del conflicto armado interno o aquellos que obtengan la calificación de pobres de solemnidad; 2) el retorno humanitario o por causa especial, que realizan los migrantes por alguna situación de fuerza mayor o por causas especiales; 3) el retorno laboral, que se refiere a los connacionales que regresan al país para aplicar las capacidades o conocimientos adquiridos en el exterior; y 4) el retorno productivo, que realizan los colombianos para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de sus regiones, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

El presente análisis logró identificar que la división en tipologías de retorno que plantea el texto legal es reduccionista y excluyente, ya que algunos migrantes retornados pueden requerir cobertura en aspectos ajenos a los que establece la Ley, al tratarse de un fenómeno que responde a disímiles causas o motivaciones, que pueden estar en permanente reformulación.

Yo creo que el vacío, y en lo que valdría la pena ahondar un poco, es en las categorías del retorno que se plantean, que son muy amplias y no contienen la minucia de la situación (funcionario del Servicio Jesuita a Refugiados, entrevista, 12 de mayo de 2016).

Actualmente, estamos trabajando en un convenio con el SENA y el Ministerio de Trabajo, y la idea es que no se tenga en cuenta ni siquiera la tipología, es decir, que no sea determinante (exdirectora del programa Colombia Nos Une, entrevista, 03 de mayo de 2016).

En este sentido, se cuestiona la conceptualización de los tipos de retorno que se establecen en la Ley (artículo 3) al considerarse que, tal como está planteado, no ofrece las garantías suficientes para aquellas personas que deciden regresar al país:

Pienso que es un avance en el que apenas se está trabajando y se ha avanzado, pero hace falta mucho todavía; y como se han creado algunos subcomités para cada uno de los tipos de retornos, pues -en ese sentido- más adelante se puede avanzar en algo en beneficio de esta gente retornada y que por lo menos tengan la voluntad de regresar con alguna garantía o por lo menos con algún incentivo para que retornen al país (funcionario del Ministerio de Trabajo, entrevista, 16 de junio de 2016).

Dentro de la política de Colombia, si no existe ningún tipo de garantías es difícil que vuelvan (participante en grupo de discusión en Ecuador, 20 de junio de 2016).

Yo digo: bien que a uno le dan vivienda y un poco de cosas, pero no hablan en ningún momento de seguridad (participante en grupo de discusión en Ecuador, 21 de junio de 2016).

La base conceptual de nuestra investigación deja de manifiesto que “encerrar” el retorno en cuatro categorías resulta reduccionista, ya que las tipologías propuestas sugieren una concepción del retorno relacionada con el binomio éxito/fracaso del proceso migratorio, invisibilizando otros aspectos vivenciales (Muñoz 2012), restringiendo, por ejemplo, las cuestiones de circularidad y alternancia (Cavalcanti y Parella 2013; Gandini et al. 2015).

Los dos primeros tipos de retorno se vinculan con el fracaso del proyecto migratorio: el retorno solidario y el humanitario o por causa especial. El *retorno solidario* se dirige a las víctimas del conflicto armado interno y a quienes tengan la condición de pobres de solemnidad. La noción de solidaridad está de más, puesto que los incentivos y el acompañamiento integral debe

aplicar para cualquier forma de retorno. La Ley tampoco es clara en cuanto a su noción de “pobres de solemnidad”, condición que, aunque tiene una definición jurídica, en la Ley 1565 no es posible establecer ni justificar, quedando sujeta a juicio del funcionario público. Esta relativa caracterización puede condicionar a una persona migrante a adoptar dicha condición, además de justificar su retorno y su propia persona en cuanto pobre, concepto que puede ser entendido de múltiples maneras:

Tenemos esta Ley, del retorno solidario, la cual creo que tiene una expresión un poco caduca: la de pobres de solemnidad, algo así, una cosa un tanto extraña. El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un comité que se encarga exclusivamente de analizar los casos que llegan desde los consulados y las embajadas por esta vía, y dar un cupo para víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior (...) Eso implica unas limitaciones muy claras y una falta de ajuste, de comprensión de la situación y de las necesidades de esas personas (experto Universidad de los Andes, entrevista, 28 de abril de 2016).

En cuanto al segundo tipo, denominado: *Retorno Humanitario o por Causa Especial*, no queda clara su distinción del retorno solidario, entre otros tipos de retorno que se podrían dar bajo condiciones especiales⁷. La actual clasificación de este tipo de retorno no tiene sustento alguno como categoría analítica ni práctica. Además, la fuerza mayor, como imprevisto, no se puede asociar solamente con un tipo de retorno dada su latencia en cualquier proceso migratorio. La atención de vulneración a las garantías de voluntariedad, seguridad y dignidad debe ser una condición *sine qua non* de cualquier proceso de retorno.

Respecto a las *causas especiales*, como otra condición de este tipo de retorno, la

⁷ Para profundizar en los diferentes tipos de retorno véase Orrego y Martínez (2015) y Gandini et al. (2015).

interpretación que se le puede dar al concepto queda abierta a la arbitrariedad del funcionario de turno. No logra una categorización que realmente se pueda verificar con nitidez, ya que la Ley define las causas especiales como “aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior” (Ley 1565 de 2012:1-2). Quedan varias lagunas conceptuales, por ejemplo, el riesgo de integridad social ¿Quién y desde dónde se define lo social? O la integridad personal, concepto que desde diferentes perspectivas podría ofrecer un abanico de riesgos; y de las procedencias de los mismos, que alcanzaría un nivel de complejidad y pluralidad de la interpretación que quizá los encargados de valorar y/o aplicar esta condición podrían verse enfrentados a una ruta abierta de múltiples de interpretaciones.

El segundo grupo de categorías se sustentan en la idea de un *retorno exitoso* (Cassarino 2004; Gandini et al. 2015), puesto que alude a las personas que se han formado en el exterior, que pueden trabajar o que tiene recursos para aportar con un emprendimiento productivo. Sobre el tipo de *retorno laboral*, consideramos que independientemente del motivo de retorno, la persona que está dentro de la población laboralmente activa tiene que obtener ingresos económicos a través de un trabajo. De esta manera, resulta una obviedad legal señalar que quien retorna debe poner en práctica sus “capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia” (Ley 1565 de 2012, artículo 3).

En relación con el *Retorno Productivo*, los incentivos para este tipo de retorno también deberían estar abiertos para todos aquellos

que lo requieran y con unos criterios flexibles en relación a las ideas que se postulen. La intención es que cualquier colombiano retornado pueda emprender, como indica la Ley, “proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria” (Ley 1565 de 2012, artículo 3):

A la que más se acogen es al productivo que es donde te digo que están los proyectos que la gente pide que se les apoye económicamente, y ellos puedan venir a emprender (congresista de la República de Colombia, entrevista, 16 de mayo de 2016).

Además de la crítica que se le puede hacer a esta tipologización por arbitraria o innecesaria, algunos informantes advierten la falta de recursos y de cobertura para el cumplimiento de los propósitos de la Ley:

La Ley del retorno si sirve, ¿sirve para quién? Para las personas que vienen aquí a trabajar, que no tienen dificultad económica y quieren retornar, sirve para ellos, ¿pero para los colombianos que tenemos, que hemos vivido guerra? (mujer colombiana refugiada en Ecuador, grupo focal, 17 de junio de 2016).

La oferta de empleo debería ser mejor, debería ser más amplia. Por ejemplo, la gente que viene con retorno solidario, que no viene con recursos para establecerse; entonces esa persona necesita trabajar entonces hay falta el acompañamiento. Todavía no tenemos la capacidad para decirle que tenemos diferentes opciones, creo que la ruta de acompañamiento se debe fortalecer (Integrante Comisión Intersectorial para el Retorno, entrevista, 15 de junio de 2016).

De esta manera, se puede observar que la política pública de migración y retorno en Colombia presenta inconsistencias en cuanto al contenido y alcances concretos de las tipologías que propone para clasificar a los retornados colombianos, lo que conlleva a que –en la práctica– estas tipologías se puedan

solapar. Siguiendo a Bedoya (2015), la distinción entre algunas tipologías del retorno no tiene sentido, ya que –por ejemplo– “el migrante, por razones políticas, en algún momento de su ciclo migratorio se convierte en migrante laboral y en algún momento dejará de serlo” (Bedoya 2015:89).

El retorno se plantea en la Ley dejando por fuera aspectos tales como las relaciones transfronterizas y las redes (Cassarino 2004); el trabajo temporal, el retorno transgeneracional (Durand 2004); periódico, por descanso o placer (Gandini et al. 2015); o el apoyo para apoyar el retorno al lugar de origen en cuanto apego a este o la identificación de la propensión al retorno definitivo (Orrego y Martínez 2015).

4.2. Incentivos y generación de expectativas frente al retorno

No podemos separar el análisis de la taxonomía del retorno propuesta en la Ley y el plano de los incentivos, ya que –como se ha identificado– la simple enunciación de estos incentivos puede generar falsas expectativas en los migrantes, debido a la insuficiencia de recursos o a la falta de capacidad institucional. De esta manera, es importante analizar diferenciadamente cuáles son las necesidades de quienes retornan o desean hacerlo:

La Ley puede consagrar una gran cantidad de prerrogativas o de incentivos, pero más que la consagración, lo importante es la efectividad de que esos derechos o esos incentivos sean efectivos (funcionaria de la DIAN, entrevista, 27 de abril de 2016).

Hay que mirar también cuáles son sus expectativas, cuál su visión de vida, cuál es su perspectiva de estar acá, cuáles son los sueños, todas esas cosas que hacen parte del tejido social que son casi inherentes al ser humano (funcionaria CPDH, entrevista, 27 de abril de 2016).

Por consiguiente, la Ley se constituye como uno de los factores que coadyuva a la generación de expectativas frente al retorno, en cuanto *mitologización de retorno* y su correlación con la política (Durand 2004). El problema radica en que los incentivos parecen dirigirse exclusivamente a aquellos migrantes que son “deseables socialmente”, a los que han tenido un proyecto migratorio exitoso, en últimas: los que pueden brindar algún tipo de contribución intelectual o económica al país. Este es el caso de las exenciones en materia tributaria (artículo 5), incentivos que pueden resultar razonables para los retornados que cuentan con ciertos recursos económicos, pero no para los “migrantes fracasados”, aquellos que se encuentran fuera del país en situación de exclusión, violencia, precariedad laboral, etc. (Egea y Rodríguez 2005).

Los requisitos e incentivos aparecen como específicos para cada tipo de retorno, lo cual distorsiona el propósito central de “brindar acompañamiento integral” (art. 1º) a todos los migrantes que decidan regresar al país. El retorno debería estar vinculado con las causas que dieron origen a la migración, en un proceso real de universalización del sentido del mismo, donde no solo se refiera a su territorio, sino a sus símbolos, significados y afectos, a los que debió renunciar o los que busca recuperar. En este sentido, el lugar del retorno dentro del territorio nacional, puede ser o no el mismo lugar de partida. Incluso, si fuera este el caso, se debe tener presente que el significado del territorio pudo haber cambiado a lo largo del tiempo, así como el apego al lugar de origen (Orrego y Martínez 2015).

Por un lado, es como si la Ley de retorno omitiera las causas de la migración, donde lo

que se entiende por “fuerza mayor” operará como mecanismo de invisibilización de los actos de violencia y de vulneración de derechos. Por ejemplo, en el caso del retorno solidario, no parece haber una articulación con la Ley 1448 de 2011, y, en la práctica, las víctimas del conflicto armado desconocen o no encuentran en esta legislación una verdadera alternativa para la restitución de sus derechos.

El ámbito que yo más conozco, sin conocer a profundidad esta legislación, es la conexión que hay entre el retorno de víctimas en el exterior y el retorno que ellos llaman solidario ¿Qué te puedo decir al respecto? Yo creo que es un programa que no tiene primero ni la suficiente difusión y segundo lo que hemos podido ver es que no hay un acompañamiento real ni integración local (funcionaria de CODHES, entrevista, 03 de mayo de 2016).

Por otro lado, la segmentación dual *fracaso/éxito* sobre la proyección del retorno y sus beneficios, difumina la complejidad de la solidaridad, lo humanitario, lo laboral y lo productivo, como parte del acompañamiento integral, abriendo un camino de discriminación y exclusión que puede desembocar en una forma de violencia simbólica⁸.

La Ley debería abrir caminos para agilizar la gestión de los trámites migratorios, asesorando en la búsqueda de mecanismos que permitan solucionar las situaciones apremiantes de cualquier persona que busque su reubicación en el territorio nacional, lo que implica que el proceso sea asegurado a través del aumento en la reglamentación y el compromiso político:

Creo que le hace falta mucho camino por recorrer. Digamos que hace falta un poco de reglamentación en algunos temas, pero también creo que hace falta un poco

de compromiso por parte de otras entidades en el tema migratorio (ex directora del programa Colombia Nos Une, entrevista, 03 de mayo de 2016).

El Estado todavía es débil y hasta ahora está empezando a trabajar en estos temas; entonces, hay falencias y es un proceso que apenas está empezando a andar (integrante del Comisión Intersectorial para el Retorno, entrevista, 15 de junio de 2016).

Sí, pienso que internamente a nivel de Estado, a nivel de instituciones, falta socializar y falta crear esa conciencia dentro de las instituciones que existe esta Ley y cada una tiene que aplicar este beneficio, o sea, cada institución dependiendo de lo que la Ley contenga (congresista de la República de Colombia, entrevista, 16 de mayo de 2016).

En cuanto a lo que indica el art. 4º sobre los incentivos y el acompañamiento integral a los tipos de retorno, la apuesta política debe ser más contundente y comprometida en relación con los beneficios que plantea la Ley. Por ejemplo, en el caso del Plan de Retorno Solidario, que permita brindar las herramientas para “asegurar” el acceso de la población retornada a “servicios de salud y adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, así como de asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas” (Ley 1565 de 2012:2).

Hacer un acompañamiento psicosocial, porque hay que establecer qué fue lo que originó el desplazamiento hacia otro país por parte de estos colombianos (funcionaria DPDH, entrevista, 27 de abril de 2016).

En relación con el retorno humanitario y/o por causa especial, el Gobierno “deberá diseñar programas de apoyo con acompañamiento que permitan atender y eliminar la situación de riesgo del inmigrante⁹ y su vinculación en la gestión del desarrollo departamental y/o

⁸ En el Registro Único de Retornados (RUR) de la Cancillería de Colombia, las personas que deseen acogerse a la Ley deben seleccionar un tipo de retorno y a los “beneficios” vinculados.

⁹ Es importante destacar la confusión que genera la terminología empleada en cuanto este párrafo se refiere al “inmigrante” no al retornado o retornante, lo que en el sentido teórico de la discusión en torno a los migrantes hace referencia a una persona que proviene de país diferente al de origen.

municipal de su lugar de reasentamiento” (Ley 1565 de 2012:2). Estos programas de apoyo son necesarios para cualquier retornado, ya que son diversas las dimensiones del riesgo, como bien lo mencionamos anteriormente.

En cuanto al retorno laboral, la Ley indica que “las instituciones educativas del nivel universitario o tecnológico reconocidas y validadas en Colombia, podrán emplear a los colombianos que retornen” (artículo 4). En otro párrafo también se dice que: “podrán acceder a orientación ocupacional y capacitación” (Ídem). Manteniendo la idea de que estas disposiciones legales deben ser transversales, es importante constatar que la Ley establece estas cuestiones como posibilidades, pero faltan apuestas de implementación de sistemas que busquen asegurar el empleo, la formación o al menos crear programas de incentivos que lo faciliten. La gubernamentalidad actual, representada por las políticas de inclusión, elaboradas con el fin de disminuir la desigualdad con base en la generación de las posibilidades para el despliegue de un sujeto productivo socialmente, se podría observar como una política de la voluntariedad distante, en cuanto que la Ley reenvía a otra figura para lograr su implementación, configurándose como una Ley Marco. Esto plantea el desafío de transparentar su reglamentación y aumentar el interés y el compromiso institucional.

En el art. 7º se deja claro que mientras la responsabilidad del Estado se traduce en un apoyo lleno de incentivos amarrados al mundo económico, el sujeto que retorna sí tiene una obligación de tipo contractual, donde la situación militar aparece como prioritaria frente a otras necesidades inmediatas del retornado: la salud, la vivienda y la educación.

El servicio militar obligatorio es colocado como un requisito en todos los tipos de retorno para gozar de los incentivos tributarios. Es decir, la Ley cumpliría con su integralidad, si nombrara también incentivos de tipo económico para el acceso a la educación, a la financiación de planes de vivienda o a la vinculación laboral, no solo para los retornados solidarios (art. 4º). Por tanto, se reitera la necesidad de abrir procesos transversales a la población retornada para que pueda acceder a programas de apoyo sobre iniciativas productivas con mayor facilidad. Los actuales incentivos están desconectados de las realidades contextuales de los territorios en donde se llevan a cabo dichos programas de apoyo, y se da por hecho la posibilidad inherente de todos los migrantes retornados para poder llevar a cabo esos proyectos.

En el caso de las víctimas que retornan, el proceso migratorio implica un trabajo aún más complejo para su atención dado las dificultades que estas personas tienen para acceder a información confiable:

Hasta lo que yo sabía, hasta lo que yo estuve ahí no era muy efectivo, tenían muchísimos problemas, la gente cuando retornaba con expectativas supremamente altas, de que iba a llegar a conseguir trabajo, que la casa se iba a desarrollar, ellos tuvieron muchos problemas con los retornos que tuvieron, porque eran procesos demasiado lentos y eso no le explicaron a las víctimas, y el problema ahí fue el tema de expectativas, se alimentaron bastantes expectativas con las víctimas (ex funcionaria de la Unidad de Víctimas, entrevista, 22 de junio de 2016).

En muchos casos, las víctimas en el exterior no tienen expectativas de retorno y mantienen distancia frente a la acción del Estado¹⁰.

¹⁰ En la “Encuesta de caracterización del colectivo colombiano para el retorno en situación de post-conflicto” con una muestra de 700 inmigrantes colombianos en España, el 81% del total de esta población quiere seguir en España, así como el 15% le gustaría

De hecho, algunos refugiados señalan que no ha habido apoyo del gobierno nacional para acompañar el proceso de retorno de los colombianos en el exterior, y muchos de ellos manifiestan su escepticismo frente a los alcances de la Ley 1565 de 2012:

Para nosotros es imposible hablar de retorno, pero si nosotros quisiéramos retornar lo haríamos sin consultar con el Estado, lo haríamos voluntariamente (refugiado colombiano en Ecuador, grupo focal, 20 de junio de 2016).

Queda de manifiesto que el Estado debería actuar como garante integral de derechos de la población retornante, y no simplemente como un facilitador del trámite administrativo. En este sentido, se hace imprescindible la clarificación de rutas y la coordinación institucional como aspectos clave del retorno:

El Estado colombiano tiene esas rutas, tiene que mirar cómo los principios de seguridad, dignidad, voluntariedad, en fin. Pero, eso no se ve tan reflejado ni en la Ley ni en los decretos que lo reglamenta, está mal definido (funcionaria CNR, entrevista, 05 de mayo de 2016).

En las rutas de aplicación es donde nos vemos realmente cortos (funcionario del Servicio Jesuita a Refugiados, entrevista, 12 de mayo de 2016).

Desde la unidad nosotros creemos que falta una ruta, que se cree una ruta de acompañamiento a esas personas que quieren regresar (funcionario de la UARIV, entrevista, 08 de junio de 2016).

Uno, como legislador, sueña con sacar adelante una iniciativa, pero obviamente hay gran parte del articulado que necesita que haya una voluntad política del gobierno,

retornar (AESCO, 2016), en este estudio las víctimas del conflicto sólo el 16% regresaría al país, en relación a este colectivo la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) en su mapeo de connacionales en el exterior víctimas del conflicto armado (2017), identifica que el retorno de las víctimas estaría condicionado a la obligatoriedad por situación socioeconómica y estatus migratorio, “El principal desincentivo para el retorno es la situación de conflicto armado y violencia, sumado a la percepción de ausencia de garantías por parte del estado mismo” (p.69).

es decir, se necesita implementación de la Ley a través de decretos (congresista de la República de Colombia, entrevista, 18 de abril de 2016).

¿Las instituciones conocen a profundidad el tema? ¿Lo han trabajado? Estamos fallando en esa coordinación institucional (funcionario de SJR AL, entrevista, 12 de mayo de 2016).

Finalmente, se identifican otras problemáticas que no necesariamente están relacionadas con el texto legal, pero que si obstaculizan su efectividad como, por ejemplo, la rivalidad entre instituciones del Estado, dispersión geográfica de los entes encargados de ejecutar la Ley, falta de mecanismos para enlazar lo nacional con lo local y, especialmente, se destaca el tema presupuestal, “pues no ha existido una cofinanciación para atender este fenómeno; el poco presupuesto asignado desde el ámbito nacional lo ha manejado la Cancillería, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)” (Bedoya 2015:92):

En la parte de proyectos productivos, la gente quiere que sus proyectos realmente se lleven a cabo. Lo que pasa es que llegan al país y el Ministerio de Relaciones Exteriores consigue, no sé... pagar 30 proyectos se presentan 50 pues 20 personas quedan por fuera del proyecto (congresista de la República de Colombia, entrevista, 16 de mayo de 2016).

El Estado no está preparado presupuestalmente, institucionalmente, de ninguna forma, la coordinación interinstitucional para atender retornados aún es precaria, presupuestalmente no le puedes ofrecer al retornado una ayuda económica para que él se devuelva; entonces, hay muchas falencias (funcionaria de la Unidad de Víctimas, entrevista, 22 de junio de 2016).

Quizás en un problema también de presupuesto (funcionaria de la DIAN, entrevista, 27 de abril de 2016).

5. A manera de conclusión

Se puede concluir que, a través de la Ley del retorno, se instituye un imaginario social del ser migrante, que desconoce la integralidad en el trato a aquellas personas que, libre o voluntariamente, en ejercicio de sus derechos humanos, regresan a su país de origen. Esta Ley se orienta hacia una persona que quizá deba decantarse por la opción “más rentable”, ya sea en términos políticos o económicos. La representación del retorno aparece fragmentada y burocratizada en un nivel que puede generar efectos de exclusión y de dificultad administrativa; asigna adjetivos y contenidos que no se justifican en la mayoría de los casos y que no se corresponden con la complejidad del retorno (Mejía 2016) y sus múltiples causas y posibilidades de circularidad en el proceso (Canales 1999).

Es así que el discurso legal de la Ley opera en dos vías: por un lado, invisibiliza a los retornados más frágiles y vulnerables, clasificándolos y separándolos en categorías que lo presentan como un migrante fracasado; y, por otro, hay una invención del sujeto retornado, como un sujeto con capacidades desarrolladas, listo para aplicar a los incentivos ofrecidos, en la lógica del migrante exitoso, coincidiendo con Echeverri y Pavajeau (2015): “podemos evidenciar como los programas y leyes implementadas para el retorno en Colombia, nombran y reconocen un sujeto que privilegia la imagen del ‘migrante exitoso’ y ‘cualificado’ y dejan por fuera la heterogeneidad y precariedad de las condiciones de los migrantes colombianos que deciden retornar” (p. 95). La enunciación de lo que para la Ley es el retornado, se convierte en un proyecto ético que produce una alteridad que peligrosamente puede no coincidir con la realidad de Colombia.

La subjetividad política como agenciamiento del sujeto retornado sobre sí, debe tener al Estado como su principal responsable y garante, pero -en vez de esto- se identifica un documento superficial y dubitativo. La violencia simbólica se puede hacer presente en esta Ley, impidiendo generar los resultados esperados y haciendo emerger poderes políticos caracterizados por el clientelismo y/o la corrupción. La restitución de derechos de las víctimas como categoría clave en la actual coyuntura está ausente de la Ley y, en cambio, la racionalidad economicista se convierte en el referente para otorgar una reintegración plena al sujeto que retorna.

Pareciera que el papel del Estado como actor que debe ser garante de derechos se difumina, sobre todo en casos donde se ha comprobado su responsabilidad en el origen del hecho migratorio (por ejemplo, por la presencia diferenciada del Estado en algunas regiones periféricas del país o por ser un actor protagónico en hechos de violencia contra la población civil). Si bien el retorno no puede ser obligatorio, el Estado debe asumir la oferta de garantías para que sea digno y seguro. Cabe destacar que uno de los grandes vacíos que tiene la Ley es la falta de acompañamiento psicológico a las personas que retornan al país. Esto último constituye una parte fundamental del acompañamiento integral que el Estado colombiano debe brindar a los retornados, particularmente, los refugiados, ya que muchas veces estos regresan con traumas derivados de posibles fracasos o experiencias devastadoras en el exterior, lo que los hace vulnerables a una revictimización.

Finalmente, el objeto de “crear incentivos, predominantemente tributarios”, deja de lado el reconocimiento del migrante como un sujeto desarraigado de su territorio, para entenderlo

simplemente como un sujeto productor y receptor de riqueza material. El concepto de ciudadanía presente en la Ley, mediada por el ser económico es para el Estado, según el enunciado, la forma ideal de sentirse ciudadano colombiano. En suma, el lenguaje utilizado en la Ley pasa por alto aspectos como la dignidad¹¹, la identidad, la protección estatal y el sentido de pertenencia territorial, limitándose

a describir unos incentivos económicos con escasa proyección social, y nombrando tan sólo tangencialmente el problema del conflicto social y armado. De esta forma el retorno debería ser integral en cuanto “trascender el discurso economicista e instalarse dentro de los límites de los derechos, el desarrollo de capacidades y la dignificación de la vida” (Blanco et al. 2017: 186).

Bibliografía

AESCO (América, España, Solidaridad y Cooperación). 2016. ¿Volver a Colombia? Caracterización del colectivo *colombiano para el retorno en situación de postconflicto*. Madrid. Disponible en: <http://ong-aesco.org/caracterizacion-del-colectivo-colombiano-para-el-retorno-en-situacion-de-post-conflicto/>

Aliaga, F. y Uribe, C. (Eds.). 2018. *Migración de retorno. Colombia y otros contextos internacionales*. Bogotá, Colombia: Ediciones USTA.

Aliaga, F., Uribe, C., Blanco, J. [et al.] 2017a. “Imaginaros del retorno a Colombia posconflicto. Discursos de colombianos refugiados en Ecuador”. En “Memoria e imaginación”. *Digithum*, (20), 1-13. UOC y UdeA. Disponible en: <http://doi.org/10.7238/d.v0i20.3097>

Aliaga, F., Olmos, A. y Duarte, C. 2017b. La dignidad en el retorno de las víctimas del conflicto armado en Colombia. *Anduli. Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (16), 91-107. doi: <http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2017.i16.06>

Alzate, F. 2009. Acercamiento a las líneas de acción de la Política Integral Migratoria. En: Ministerio de Relaciones Exteriores (comp.). *Adecuación de servicios a colombianos en el exterior y socialización de líneas de acción de la Política Integral Migratoria* (pp. 163-165). Bogotá, D.C.: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Arango-Olaya, M. 2014. “El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana” [en línea],

disponible en: <http://dspace.icesi.edu.co/dspace/handle/item/949>.

Bedoya, M. 2015. 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. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16433765005>

Blanco, E., Aliaga, F., Uribe, C., Ballén, D. y Robayo, I. 2017. El debate político y social en torno al tema migratorio en Colombia con miras al posconflicto. En Aliaga, F. (Ed.), *Migraciones internacionales. Alteridad y procesos sociopolíticos* (pp. 175-211). Bogotá, Colombia: Ediciones USTA.

Cancillería de Colombia. 2017. *Reunión Grupo Académico de la Comisión Intersectorial para el Retorno*. Bogotá: Programa Colombia Nos Une [presentación en línea]. Disponible en: <https://cercomision.files.wordpress.com/2018/01/presentacic3b3n-grupo-acadc3a9mico-marzo-2017.pdf>

Canales, A. 1999. Periodicidad, estacionalidad, duración y retorno. Los distintos tiempos en la migración México-Estados Unidos. *Papeles de Población*, 5 (22), 11-41. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202202>

Cassarino J. P. 2004. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 6(2), 253-279. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf#page=60>

Cavalcanti, L. y Parella, S. 2013. El retorno desde una perspectiva transnacional. *REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.*, (41), 9-20. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042018002>

Colombia. Congreso De La República. Ley 1448 (10, junio, 2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial. 10 de junio de 2011. No. 48.096. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1448_2011.html

¹¹ En un estudio realizado con víctimas del conflicto retornadas a Colombia (Aliaga et al. 2017b), la dignidad se traduciría en que el retorno mientras más digno se vuelve más humano, esta dignidad en el retorno se expresaría en aspectos sensibles como el reconocimiento y el respeto; en aspectos materiales y económicos, pero valorando el trayecto de vida y experiencia de los retornados; en el nivel cívico de la dignidad como bien común, en cuanto ejercicio de ciudadanía y democracia, y finalmente la necesidad de seguridad. Aspectos que en su mayoría se ven extraviados en la Ley 1565.

Colombia. Congreso De La República. Ley 1465 (29, junio, 2011). *Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones*. Congreso De La República de Colombia. 2011. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1465_2011.html

Colombia. Congreso De La República. Ley 1565 (31, julio, 2012). *Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero*. Congreso De La República de Colombia. 2012. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1272-Ley-1565-del-31-de-julio-de-2012.html

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá, D. C.: Planeta. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2009. *Documento Conpes 3603. Política Integral Migratoria*. Disponible en: <http://www.colombiaemb.org/files/docs/CONPES%203603%20-%20Politica%20Integral%20Migratoria.pdf>

Colombia. Departamento Nacional De Planeación. 2010. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Colombia Nos Une. 2018. *Lo que usted debería saber sobre la Ley Retorno: la Ley de los colombianos que regresan del exterior* | Colombianosune | Ministerio de Relaciones Exteriores. [Online] Disponible en: <http://www.colombianosune.com/noticia/lo-que-usted-deberia-saber-sobre-la-Ley-retorno-la-Ley-de-los-colombianos-que-regresan-del-exterior> [Consultado en 5 de abril de 2019].

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2017. *Mapeo de connacionales en el exterior víctimas del conflicto armado colombiano. Caracterización de los contextos generales de las personas colombianas que han sido víctimas del conflicto armado en Colombia*. Papeles para la Incidencia, (7). Disponible en: http://www.codhes.org/~codhes/images/Papeles_para_la_incidencia_7_2_Connacionales.pdf

De la Fuente, M. 2003. La emigración de retorno: un fenómeno actual. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, (11), 149-166. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/5629>

Durand, J. 2004. Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente. *Cuadernos Geográficos*, n° 35: 103-116. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17103507>

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. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, (3), 83-104.

Egea, C., y Rodríguez, V. 2005. Escenarios de retorno de los emigrantes jubilados de la provincia de Jaén, España. *Papeles de Población*, (44), 173-201. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11204407>

García, A. 2017. Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(4), 198-228. doi: <http://dx.doi.org/10.25115/riem.v7i4.1963>

Gandini, L., Lozano-Ascencio, F.; Gaspar, S. 2015. *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México: CONAPO. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39174/EIRetornoEnElNuevoEscenariodeMigracion.pdf>

Lozano, F. y Martínez, J. 2015. Las muchas caras del retorno en América Latina. En Lozano, F. y Martínez, J. (Eds.). *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias* (pp. 13-23). Río de Janeiro: ALAP Editor-TRILCE. Disponible en: <http://www.alapop.org/alap/SerieInvestigaciones/Si16/AlapSerieInvestigaciones16-book.pdf>

Mejía, W. y Castro, Y. 2012. *Retorno de migrantes a la comunidad andina*. Bogotá: Fundación Esperanza. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/fbc4cb636ce13c91cc0dd2afe4bd3f2a/RetornoMigrantes2012_1.pdf

Mejía, W. 2016. Tres medidas del retorno en la etnoencuesta LAM Colombia: propensión o selectividad, intensidad y probabilidad. En: Roa, M. (Comp.). *Migraciones Internacionales Patrones y Determinantes. Estudios comparados Colombia-América Latina-Proyecto LAMP* (67-88). Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.

Muñoz, J. 2012. "A manera de prólogo", en: Mejía, William y Castro, Yeim. *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. (pp. 9-12). Bogotá: Fundación Esperanza. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/fbc4cb636ce13c91cc0dd2afe4bd3f2a/RetornoMigrantes2012_1.pdf

Orrego, C. y Martínez, J. 2015. Retorno en la migración: una mirada a sus múltiples facetas. En: Lozano, Fernando y Martínez, Jorge (Eds.). *Retorno en los procesos migratorios de América Latina. Conceptos, debates, evidencias*. (pp. 25-53). Río de Janeiro: ALAP Editor-TRILCE. Disponible en: <http://www.alapop.org/alap/SerieInvestigaciones/Si16/AlapSerieInvestigaciones16-book.pdf>