

**LA CIUDADANÍA ANTE NUEVOS RETOS: EL PROCESO DE RETORNO DE
COLOMBIANOS AL PAÍS**

POR:

MARÍA CRISTINA MESA CASAS

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA
MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN**

ASESOR:

MARÍA ROCÍO BEDOYA BEDOYA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS - UNIVERSIDAD DE
ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2014**

La ciudadanía ante nuevos retos: el proceso de retorno de colombianos al país*

Maria Cristina Mesa Casas**

Resumen

Este artículo tiene como objetivo, analizar los cambios en las prácticas y en el estatus legal formal de la ciudadanía de colombianos que vivieron en el exterior y decidieron retornar al país, particularmente, a la ciudad de Pereira en el contexto de la crisis económica del año 2008. Para ello, se hace necesario explorar los cambios que se han producido en el estatus legal formal de la ciudadanía, tomando como referente los procesos de retorno, las percepciones de migrantes retornados y las prácticas menos convencionales de ciudadanía a partir de las experiencias migratorias. En una primera parte, se exponen los elementos conceptuales alrededor de la ciudadanía y el retorno; en una segunda parte, se realiza una breve contextualización del caso de los retornados a la ciudad de Pereira a partir del 2008; en una tercera parte, se realiza una revisión a la normatividad existente y a las políticas públicas de migración y retorno; por último, se analizan los cambios que el ejercicio de la migración de retorno, provoca sobre la ciudadanía formal y las prácticas menos convencionales.

Abstract

This article aims to analyze the changes in practices and in the formal legal status of Colombian citizens who lived abroad and decided to return to the country, particularly to the city of Pereira in the context of the economic crisis of the Year 2008. To do this, it is necessary to explore the changes that have occurred in the formal legal status of citizenship, taking as reference the return processes, perceptions of returning migrants and informal citizenship practices from migratory experiences. In the first part, the conceptual elements around citizenship and return are exposed; in a second part, a brief contextualization of the case is made of returnees to the city of Pereira from 2008; in a third, a review of the existing regulations and public policies on migration and return is made; Finally, the changes that the exercise return migration causes on formal and informal citizenship practices are analyzed.

Palabras Clave: Ciudadanía Formal. Prácticas Informales de Ciudadanía. Retorno. Colombia.

* Artículo realizado como trabajo de grado para optar al título de Politóloga en el pregrado de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Medellín, 2014. Es resultado del Proyecto de Investigación: Políticas Públicas de Migración y Retorno en Colombia: tendencias, particularidades regionales y perspectiva de género. Avalado por el Grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Código de Colciencias: COL0003122

** Estudiante de último semestre del Pregrado en Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Contacto: Krix_29@hotmail.com

Introducción

La migración internacional en las actuales dinámicas de expansión económica mundial, asociadas a las diversas facetas de la globalización económica, política, social, cultural y tecnológica, han permitido la reconfiguración de una nueva geografía mundial. Elementos como el Estado-nación liberal, las fronteras geográficas, simbólicas y culturales, la soberanía y el territorio, así como las dimensiones de la ciudadanía, se han visto cuestionadas y alteradas por estos complejos procesos de carácter histórico, multicausal y multidimensional.

La pregunta por la ciudadanía, ha estado presente en los estudios migratorios de carácter global, cuestionando la capacidad explicativa del concepto propuesto en la modernidad y los postulados liberales que asocian la categoría de ciudadano a una relación inquebrantable entre el territorio, la nación, el *demos* y el Estado como fuente de derechos. No obstante, las realidades de los procesos de globalización y las nuevas dinámicas migratorias en el mundo, han hecho visible las múltiples fisuras que, elementos como las luchas sociales por los derechos, las reivindicaciones identitarias y culturales, los reclamos por la pertenencia, la presencia, el reconocimiento, entre otros, ponen de manifiesto el agotamiento explicativo de este (y otros) concepto(s) fundacional(es) de la modernidad política.

Con la misma importancia, las crisis sistemáticas del capitalismo mundial y sus consecuentes efectos sobre los países, las economías, las políticas y las sociedades, han traído importantes transformaciones y configuraciones sobre los procesos de movilidad humana internacional. La última crisis financiera vivida en el mundo a finales del año 2007 y principios del 2008, generó (y continúa generando) diversos problemas para la población de los países afectados, en particular, para las poblaciones de inmigrantes que se encuentran en esos países. Asuntos como el desempleo, la precariedad laboral, la xenofobia, la exclusión social, el aumento de los estereotipos y la criminalidad, el cierre de fronteras y las restricciones en política migratoria, como consecuencias directas de la inestabilidad económica, han propiciado, entre otras cosas, el retorno de muchos inmigrantes hacia sus países de origen.

Entre tanto, este artículo tiene como objetivo, analizar los cambios en las prácticas y en el estatus legal formal de la ciudadanía de colombianos que vivieron en el exterior y decidieron retornar al país, particularmente, a la ciudad de Pereira en el contexto de la crisis económica del año 2008. Para ello, se hace necesario explorar los cambios que se han producido en el estatus legal formal de la ciudadanía, tomando como referente los procesos de retorno, las percepciones de migrantes retornados y las prácticas menos convencionales de ciudadanía a partir de las experiencias migratorias.

Metodológicamente se realiza en una primera parte, una conceptualización en donde se exponen algunos elementos teóricos sobre la ciudadanía y el retorno como un ciclo de la migración, desde autores como Marshall, López Sala, Zapata Barrero, Mejía, Castro, Varela, Mezzadra, Garduño, Quiceno, Shiller, Sassen y Luján fundamentalmente; intentando realizar una articulación por lo menos conceptual alrededor de ambos. En ese

sentido, la categoría dependiente es, para este caso, la ciudadanía, mientras que la independiente es la migración de retorno; la variable de contexto, es la migración en general, prestando especial atención al proceso o ciclo migratorio. De igual manera, de la categoría ciudadanía se desprenden dos subcategorías: la ciudadanía legal formal y las prácticas menos convencionales de ciudadanía¹. En la primera, se establecen como variables las políticas públicas de migración y retorno y la normatividad existente en términos de la Constitución Política de Colombia. En la segunda, las variables que se analizan son: la identidad y la cultura.

A partir de esta conceptualización, en una segunda parte, se exponen algunos elementos de contexto en torno al caso de los retornados a la ciudad de Pereira en el periodo 2008-2012, con miras a tejer un hilo conductor que permita conocer las dinámicas de la migración, en particular la de retorno, en dicha ciudad. Seguido de esto, un análisis por demás descriptivo, alrededor de los aspectos formales de la ciudadanía; esto es, una revisión a la normatividad existente con relación al ejercicio y uso de instrumentos formales del ciudadano y, las políticas que los regulan. Teniendo claridad sobre el asunto formal, en una cuarta parte se estudian los cambios, tensiones y rupturas que el ejercicio de la migración de retorno provoca frente al ejercicio de ciudadanía formal, en particular se exponen algunos casos de prácticas de ciudadanía que rompen con las barreras tradicionales de ésta, lo que se nombrará como prácticas menos convencionales de ciudadanía. Por último, se realizan las conclusiones pertinentes a cada uno de los acápites acá presentados, prestando especial atención a la visión positiva² de la migración de retorno y sus implicaciones políticas respecto a la ciudadanía.

El artículo está relacionado con el proyecto de Investigación Las Políticas Públicas de Migración y Retorno en Colombia: Tendencias, Particularidades Regionales y Perspectiva de Género, que tuvo como investigadora principal a la profesora María Rocío Bedoya Bedoya, docente investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia; De igual manera, una parte del trabajo de campo necesario para este trabajo, se realizó en el marco del proyecto, contando, de esta manera, con el acceso a las 31 entrevistas realizadas en la ciudad de Pereira.

Se aplicaron entrevistas a instituciones, expertos en migración y personas con experiencia migratoria retornadas al país en el periodo 2008-2012. Tres (3) de las instituciones entrevistadas fueron: la Secretaría de Desarrollo Social de Pereira, La Cooperativa de Mujeres Migrantes y la Gerencia del Programa de Migración Internacional de la Gobernación del Departamento de Risaralda. Igualmente, se realizaron cinco (5) entrevistas a expertos, de los cuales, tres (3) pertenecen a la Organización no gubernamental de Desarrollo y Cooperación AESCO, un (1)

¹ Es necesario aclarar que la ciudadanía no se resume en un asunto de “más” o “menos” convencional, se hace uso de este término con el fin de manifestar que existen ampliaciones o ensanchamientos de la política formal.

² Con visión positiva se hace referencia al potencial que representan los migrantes retornados, en cuanto a sus aprendizajes, experiencias y capacidades que pueden ser provechosas para el país de origen.

representante de la Asociación de Retornados de Colombia y un (1) profesor e investigador de la Universidad Tecnológica de Pereira, miembro de la Red Alma Mater y director del Grupo de Investigación en Movilidad Humana. Así mismo, se realizaron veintitrés (23) entrevistas a mujeres y hombres en situación de migrantes retornados³.

Referentes teórico- conceptuales: la ciudadanía y la migración de retorno

En este apartado se retoman las dos unidades principales de análisis en este artículo, a saber la ciudadanía y el retorno. Por su parte, la migración, en particular por el diseño metodológico adoptado para este artículo, es retomada como un concepto transversal a todo el proceso investigativo, que si bien no tiene una repercusión directa en el análisis, está presente, en tanto el retorno se concibe como una etapa de la migración misma, por lo que sería inviable no retomarla, al menos en términos contextuales.

Actualmente, los trabajos dedicados al tema de la migración, el retorno y la ciudadanía han indagado por diversos temas. Por ejemplo, en la relación migración y ciudadanía, la atención se ha centrado en las implicaciones políticas de la migración sobre la ciudadanía, asuntos como la multiculturalidad y la integración de ciudadanos en contextos migratorios, los derechos de la ciudadanía en sociedades receptoras de inmigración, los retos que supone la migración en relación con el estatus de ciudadano, y la pregunta sobre las identidades, las culturas, y las relaciones constantes entre los ciudadanos en los países de origen y destino, han sido fundamentales para el desarrollo académico del tema (Cf. Garduño, 2003; López Sala, 2002; López Sala, 2006; Mezzadra, 2005; Quiceno, 2009; Shiller, 2004; Zapata Barrero, 2003).

Por su parte, el retorno como categoría de análisis asociado a la ciudadanía, ha tenido un desarrollo escaso, contrario a la migración en general. Sin embargo, los estudios que se han adelantado a este respecto desarrollan elementos relacionados a las dinámicas recientes del retorno, indagando, desde un enfoque predominantemente cuantitativo, por las causas, consecuencias e implicaciones económicas del retorno de migrantes a sus países de origen (Cf. Ortiz, 2009; Ruiz & Ceballos, 2009; Victoria & Tovar, 2009), y unos pocos trabajos que desarrollan una visión positiva del retorno, más allá de la mirada economicista e instrumental (Cf. Mejía, 2010; Mejía & Castro, 2012).

Ciudadanía

Para el abordaje de este concepto, se tienen en cuenta algunos de los desarrollos realizados desde las ciencias sociales acerca de la ciudadanía formal, como la forma tradicional e institucional de entenderla. Así mismo, se realiza un acercamiento a la noción de prácticas menos convencionales de ciudadanía, bajo el entendido que se trata de acciones no institucionalizadas (en el sentido estricto de la palabra) que emergen y tienen lugar tanto en los territorios de destino, como en los de origen.

³ En el último apartado se realiza una breve caracterización de la población entrevistada. Atendiendo, de esta manera a la sugerencia del Colectivo IOE (2010) de la importancia en la investigación cualitativa de conocer qué tipo de personas conforman la población investigada.

Ciudadanía Formal

En la definición tradicional o simple de ciudadanía entendemos que básicamente se alude al derecho a tener derechos en un determinado espacio o territorio. Es decir, se trata de la pertenencia formal a una comunidad que se evidencia en el estatus legal del ciudadano. Dicho estatus recoge los derechos y deberes de los cuales goza un miembro de una comunidad política y se expresa en la relación permanente entre ciudadano y Estado. Para Ana María López Sala la definición moderna de ciudadanía, es aquella que se define en los límites territoriales del Estado- Nación y en la nacionalidad como fuente de derechos y deberes (Cf. López Sala, 2002).

Es necesario establecer la diferencia entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. En donde la primera se refiere a la “condición de miembro de una comunidad política, de un Estado y, en consecuencia a tener una determinada nacionalidad (...)” la segunda hace referencia: “al conjunto de derechos y deberes ligados con la titularidad de la condición de ciudadano de un determinado Estado” (López Sala, 2002, p. 97).

En esta misma línea, Zapata Barrero dirá que en la acepción moderna del término de ciudadanía, es necesario partir de la relación “triádica” que existe entre la Nación, el Estado y la ciudadanía, la cual es indisoluble y, donde cada uno de sus elementos son condición necesaria para los otros, es decir, la Nación no existe sin Estado, éste a su vez no existe sin la Nación y la ciudadanía sin ninguno de los dos (Cf. Barrero, 2003).

Se encuentra en la definición de cada uno de estos elementos que: “El Estado es la entidad política que define quien es ciudadano y que limita territorialmente su actividad. La Nación es la entidad simbólica que vincula culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía, creando lealtad y cohesión necesarias para que el vínculo entre el Estado y la ciudadanía sea permanente y estable a través del tiempo. La ciudadanía, juega en este marco un papel mediador. Es el principal vehículo que tiene el Estado y la Nación para vincularse y legitimarse” (Barrero, 2003 , p. 175).

De otro lado, Teresa Varela, citando en su trabajo a Marshall ⁴, hace hincapié en que:

“Entendemos la ciudadanía como un concepto que en su matriz ha aludido siempre a la portación de derechos. Esta asociación ciudadanía-derechos se resume en la acepción Marshalliana, con un desarrollo evolucionista de un modelo tripartito de ciudadanía (civil S. XVIII- política S XIX y social S XX), donde ésta constituye un status que se otorga a los miembros de una comunidad (ciudadanía pasiva) morigerando los antagonismos de clases” (Varela, 2004. p. 6).

La ciudadanía, bajo la trama de esta definición, se sintetiza en: 1. El derecho a elegir y ser elegido; 2. El derecho a gozar de los derechos que le atribuye el Estado y; 3. La responsabilidad de responder con las obligaciones que, así mismo, se expresan en la Carta Constitucional correspondiente de la unidad Estatal, ya que el ciudadano se

⁴ Para ampliar sobre esta definición, ver el trabajo Ciudadanía y Clase social de Thomas. H. Marshall. Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. España: Alianza editorial.

reconoce como tal en una relación Estado-individuo que se concibe como la institucionalización del individuo en una estructura social regida por el Estado, el cual le otorga el status de ciudadano.

En síntesis, la ciudadanía ha de entenderse como un elemento mediador entre la persona y el Estado, es decir que no hay una relación directa entre Estado y persona, sino que la relación existente entre ambas partes es indirecta y se da a través de la figura de la ciudadanía; de igual manera, no es sólo un elemento mediador, sino que conforma la esfera pública, es decir que cuando la persona actúa en la esfera pública actúa como ciudadano, aquellas acciones que se dan por fuera de lo público no son del ciudadano sino de la persona; así mismo, la ciudadanía formal exige un comportamiento uniforme, esto es, que la persona al actuar en la esfera pública, lo debe hacer bajo ciertos comportamientos, pautas y reglas de conducta que lo hacen ciudadano, el no hacerlo podría significar, además de no ser reconocido como ciudadano, actuar en la ilegalidad (Cf. Barrero, 2003).

Ahora bien, para el cumplimiento de los objetivos del presente artículo se retoma la definición de ciudadanía formal, como aquella que alude a los derechos y obligaciones de los cuales goza un ciudadano en territorio nacional colombiano por su vínculo con el Estado adquirido por nacimiento, por sangre, por adopción o por otras determinaciones que se encuentren establecidas dentro de la Constitución Política del país. De esta manera, se pretende analizar las disposiciones constitucionales referentes a los derechos de ciudadanía y por tanto a los derechos civiles, sociales y políticos que son propios de los ciudadanos colombianos. Para así poder establecer los cambios que pudiesen producirse en ese disfrute de derechos y obligaciones y en las relaciones entre ciudadano y Estado a partir de un proceso migratorio de retorno.

Prácticas menos convencionales de ciudadanía

Se parte de la idea que procesos como la globalización y en particular las dinámicas migratorias, cuestionan de plano los límites formales y espaciales del Estado – nación, así como las prácticas que dentro y fuera de los territorios se ejercen bajo figuras formales como la ciudadanía.

Se encuentran definiciones que aluden a diversos elementos para problematizar y definir la ciudadanía, por ejemplo la identidad, el reconocimiento, la diversidad, la cultura, entre otros que aportan a la conceptualización de la ciudadanía desde otras visiones que van más allá de lo territorial y del nexo legal entre el ciudadano y el Estado. En ese sentido, se pueden identificar prácticas y expresiones de “ciudadanía” que de diversas maneras discuten con el concepto formal de ciudadanía; por ejemplo, los migrantes en los territorios de acogida realizan marchas, luchas por el reconocimiento, la protección de los derechos de los inmigrantes, entre otras acciones políticas, sin que sea condición necesaria pertenecer al “demos” o ser ciudadano legal. De igual manera, muchos de ellos en esta misma condición, en algunos países, acceden a servicios y gozan de beneficios propios del ciudadano oriundo del país, tales como la salud, el empleo (a pesar de que las condiciones no son las mismas de las que goza un ciudadano legal), la

vivienda, la interacción en la cotidianidad con la sociedad de acogida, el establecimiento de relaciones y la construcción de redes con sus connacionales en el extranjero, así como con los mismos ciudadanos del país.

Todas estas expresiones y prácticas que ejercen actores políticos en el espacio de la política formal se enmarcan y se constituyen como expresiones menos convencionales de la ciudadanía. Lo que la autora Saskia Sassen llamaría “actividad política urbana”⁵. (Sassen, 2007. p. 246)

Identidad y cultura

Desde hace algún tiempo, la conceptualización de la ciudadanía que parte de la nación y el Estado como fuentes de derechos se ha visto agotada y ha presentado fisuras que han tratado de explicar los teóricos en el conocido debate contemporáneo de la ciudadanía⁶. Algunos han optado por adjetivar la ciudadanía, proponiendo nuevos marcos para su análisis y práctica, y otros han preferido, desde un lente normativo, aludir a diversos elementos valorativos y axiológicos para plantear el ensanchamiento del término. En últimas, la ciudadanía no es un concepto unívoco, al contrario, tiene tantos matices como aristas posibles de estudio, y es tan dinámico como la realidad que lo rodea. Por lo tanto, ha sufrido cambios a partir de diversos procesos históricos que han evidenciado tanto el agotamiento del término para explicar las nuevas dinámicas y prácticas ciudadanas, como la imposibilidad de seguir nombrando ciudadanos a aquellos que no adquieren un estatus formal sino que, en palabras de López Sala, tienen un estatus y una pertenencia anómala y parcial en las sociedades de destino, es el caso de los inmigrantes. (Cf. López Sala, 2006).

En la política formal se dota a la ciudadanía de derechos y obligaciones, por lo tanto ha de reconocerse en ella una identidad y una pertenencia a una comunidad, sin embargo, afirma Luján:

“existen muchos grupos (minorías étnicas, pueblos aborígenes, colectividades religiosas, comunidades homosexuales, provincianos, migrantes, etc.) que todavía se sienten marginados por la ciudadanía común debido a su identidad socio-cultural. Por ello, actualmente se está postulando la necesidad de las “ciudadanías diferenciadas” que impliquen la pertenencia a una ciudadanía común pero, al mismo tiempo, respeten las diferenciadas, otorgándoles derechos especiales para de ese modo evitar que se encuentren en desventaja” (Luján, 2004. p. 8).

En ese orden de ideas, lo que se pretende con esta reconceptualización, es apuntar hacia: 1. una ciudadanía incluyente; 2. que reconozca la diferencia; 3. que admita la

⁵ Por actividad política urbana entendemos esa que se practica en la calle y que posibilita la formación de nuevos sujetos políticos que ya no necesitan la mediación del sistema formal. Es de anotar que con sistema formal se hace referencia a la política nacional, aquella donde para participar es necesario ser ciudadano, esa que se canaliza por medio de los sistemas formales, como el electoral o el judicial.

⁶ Para conocer y ampliar sobre el debate contemporáneo, revisar los trabajos de (Cf. Barrero, 2003; Mouffe, 2007; Young, 2000; Mezzadra, 2005; Sassen, 2003)

heterogeneidad propia de nuestras sociedades. La multiplicidad cultural, étnica, religiosa, de géneros, que enriquecen ese concepto de ciudadanía y lo llenan de valores que pueden lograr movilizar las identidades hacia un reconocimiento consiente de una ciudadanía común, es decir, el reconocimiento de un ciudadano de su condición, además de la condición de su semejante en su mismo status político-público.

Ahora bien, en términos de la identidad y la cultura, resulta interesante resaltar los planteamientos de Ricard Zapata Barrero cuando se refiere a los contextos de multiculturalidad, es de anotar que tanto la identidad como la cultura son dos elementos que están estrechamente relacionados, esto es, son vinculantes el uno al otro. Como se ha mencionado, el autor no duda del agotamiento conceptual de la ciudadanía formal, esa que esquematiza en la triada Estado, nación, ciudadanía. Dicha triada que es indisoluble se ve amenazada por fenómenos como la migración, en tanto existen múltiples identidades, culturas, etnias, grupos minoritarios que amenazan con romperla. En palabras del autor: “podríamos decir que el multiculturalismo es una noción que sirve para describir las “fisuras” que presenta este vínculo sagrado” (Barrero, 2003 , p. 177).

El multiculturalismo ha de entenderse como una realidad que describe algo evidente, y es: “la coexistencia dentro de un mismo territorio (estatal) de culturas diferentes” (Barrero, 2003 , p. 189). En ese sentido, existen diversos contextos de multiculturalidad, donde cada uno amenaza con romper y desestabilizar esa relación indisoluble entre Estado, nación y ciudadanía. Según Zapata Barrero, el primero de ellos es el pluralismo de identidades culturales; el segundo, es la inmigración; el tercero es el pluralismo de identidades nacionales; el cuarto es la Unión Europea⁷; y el último la globalización.

Interesa retomar, en términos de las variables de las prácticas menos convencionales: identidad y cultura, los dos primeros contextos de multiculturalidad en tanto permiten entender cómo el multiculturalismo se manifiesta desde las identidades y la cultura a partir de las minorías sexuales, étnicas y en contextos de migración.

El debate que se da en el primer contexto se basa en la relación entre las mayorías culturalmente hegemónicas y grupos minoritarios que a pesar de compartir el mismo sistema de derechos y de deberes no gozan de las mismas libertades ni de la igualdad de los otros ciudadanos. Es el caso de la Comunidad LGTBI, las negritudes y, en gran medida, los inmigrantes nacionalizados. Estas identidades están en constante conflicto con la cultura y la identidad hegemónica, en tanto se dificulta la participación en la vida pública y las maneras de expresión de las diferencias culturales no son reconocidas en su totalidad. (Cf. Barrero, 2003). En estos casos hay una discriminación o tratamiento desigual respecto a los demás ciudadanos que hacen parte de la identidad hegemónica y funcional del territorio nacional.

⁷ Para el caso de América Latina interesa retomar otras experiencias de tipo multicultural; tales como el Movimiento Zapatista que surge en Chiapas a principios de los años 90, el cual, reivindicaba, primordialmente, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas mexicanos, negados históricamente.

En el segundo contexto de multiculturalidad, hay una relación de inclusión y exclusión, esto es, hay personas que “forman parte de la población pero no del “demos” y, por lo tanto, no comparten el mismo sistema de derechos y deberes que los ciudadanos” (Barrero, 2003 , p. 193). Los inmigrantes plantean un contexto de multiculturalidad que desestabiliza la noción tradicional de ciudadanía, en tanto hay diversas identidades y culturas que coexisten en un mismo territorio; además de esto, el inmigrante es un habitante que no es reconocido como ciudadano pleno en tanto no posee los mismos derechos y deberes de los ciudadanos del territorio nacional, sin embargo, se integra en la sociedad y hace parte de la cotidianidad de las relaciones a pesar de su constante exclusión de la cultura por medio de los derechos y las identidades hegemónicas.

En este sentido, la autora Saskia Sassen, refiriéndose a la ciudadanía en contextos de migración, que es precisamente lo que a este artículo interesa, afirma que es necesario resituar ese concepto de ciudadanía por lo que acude a las dos figuras que en su opinión son claves en ese reordenamiento del concepto, a saber, el autorizado pero no reconocido y el no autorizado pero reconocido (Cf. Sassen, 2003). Dichas figuras deben ser parte de las corrientes contemporáneas de la ciudadanía.

El no autorizado pero reconocido hace referencia a una condición de ciudadanía efectiva opuesta a la nacionalidad formal que se constituye tal vez a través de un contrato social informal entre los inmigrantes indocumentados y sus países de residencia. En efecto los indocumentados realizan desde su cotidianidad infinidad de actividades que dan cuenta de expresiones de ciudadanía y es por esto que países como EEUU les otorga la residencia a estos inmigrantes que han mantenido una buena conducta y han permanecido en el territorio durante un largo tiempo. Por su parte, los autorizados pero no reconocidos son aquellos que cuentan con todas las condiciones legales de ciudadanos, empero, no son reconocidos como actores políticos. El ejemplo claro de esta situación son las amas de casa. Sin embargo, algunas mujeres amas de casa han aparecido como un actor político fundamental, es el caso de las Madres de la Plaza de Mayo, las Madres de los Barrios de Santiago y las Madres de la Candelaria en Medellín, quienes a partir de su situación, reivindicaban por medio de acciones políticas la necesidad de luchar (Cf. Sassen, 2003).

En últimas, Sassen dice que estas son dimensiones y prácticas de ciudadanía que no encajan con los indicadores y categorías de los marcos generales de la comprensión de la ciudadanía y de la vida pública (Cf. Sassen, 2003). Lo que interesa resaltar de estos planteamientos es que se nombra a aquellos que no se inscriben dentro de los límites formales de la ciudadanía, autorizados pero no reconocidos, no autorizados pero reconocidos. Es una redefinición de aquellos actores que surgen a partir de identidades que les otorga un espacio, en el cual son actores fundamentales de la política contemporánea.

Esto desde el punto de vista de la ciudadanía tradicional basada en la nación, demuestra que las transformaciones de la política, pueden resultar en un declive o una devaluación

de la ciudadanía, o bien en un desplazamiento de ésta por nuevas formas de organización y afiliaciones colectivas que aún faltan por nombrar, o que para el propósito de este escrito, se retoman en términos de prácticas menos convencionales.

Por lo tanto, debe considerarse la ciudadanía como una condición que cambia así como lo hace el significado de la nación. Esto es, a medida que el proceso de globalización ha modificado algunas características de lo territorial, de lo institucional y del poder político de los Estados, también lo ha hecho con la ciudadanía, lo formal de los derechos y de las prácticas sociales, incluso cuando todavía se encuentran dentro de los límites del Estado nación. De igual manera, esto ha dado pie para que se creen nuevas oportunidades conceptuales y narrativas que permiten que esos sujetos que emergen adquieran presencia legítima en escenarios globales e internacionales que antes eran exclusivos de los Estados.

Es decir, dentro de los marcos legales y el sistema formal el individuo se canaliza por medio de la ciudadanía, hecho que invisibiliza aquellos actores informales o no convencionales que no obtienen la categoría de ciudadano, en tanto no participan en el espacio de la política nacional.

Existen grupos, tales como los migrantes, que se ven desconocidos o invisibilizados por la política formal nacional, en tanto no caben dentro del estatus de ciudadano. Empero, estos grupos carentes de poder, desautorizados por la política formal, adquieren presencia en las ciudades a partir de dichas prácticas y actividades políticas que se enmarcan dentro de esa categoría menos convencional de ciudadanía. Sin embargo, la ciudad se erige como ese espacio donde hay lugar a expresiones políticas de todo tipo, tales como la “ocupación de propiedades inmobiliarias, las manifestaciones contra la violencia policial, la lucha por los derechos de los inmigrantes y los sin techo (Sassen, 2007, p. 246). De esta manera adquieren visibilidad los actores informales, ya que ejercen de manera directa su poder sobre la política.

Migración

La migración internacional ha de entenderse como un traslado o un cambio del lugar donde se habita a otro lugar fuera del territorio nacional, en el cual hay una intención de permanecer o de establecerse con el fin de lograr ciertos objetivos. Amparo Micolta citando a Carlos Jiménez dice que la migración es: “el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora” (Micolta, 2006, p. 61).

Es necesario tener en cuenta que la migración es un proceso en el cual están inmersos tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno. Los cuales se corresponden con el antes, el durante y el después en la experiencia migratoria respectivamente. Micolta retoma a Tizón García y Cristina Blanco para definir el proceso migratorio

aludiendo a las etapas del proceso migratorio: la preparación, el acto migratorio, el asentamiento y la integración. La preparación consiste en el tiempo en que el migrante considera la idea de trasladarse a otro país, teniendo en cuenta los beneficios y los sacrificios a los cuales se podría estar sometiendo; esta etapa del proceso es más un momento de evaluación en términos “racionales” de lo que se piensa hacer respecto al acto de migrar. El segundo momento, el acto migratorio, corresponde al momento del desplazamiento como tal hacia el país de destino; en esta etapa es recurrente que el migrante siempre esté pensando en la idea de volver, por lo cual la decisión de migrar se hace mucho más fácil. La tercera etapa, el asentamiento, se refiere al momento en que el migrante llega al país de destino y resuelve sus necesidades más inmediatas, reconoce un nuevo entorno y lo acepta o se acostumbra, o en definitiva es algo complejo que le dificulta su estancia o permanencia en el país de destino. Por último, la integración, que sería el último momento del proceso migratorio; en esta etapa el inmigrante ha aceptado y acogido la cultura del país de acogida, se ha inmiscuido e integrado a la sociedad, a tal punto que ha hecho suyas las costumbres de esta, lo cual puede significar el abandono de las costumbres propias de manera parcial. (Micolta, 2006, p. 62-63).

Por su parte, para Cristina Blanco el proceso migratorio comienza con la emigración, en la cual el migrante o el colectivo de migrantes abandonan su lugar de origen por un periodo de tiempo indefinido; es precisamente en esta etapa cuando se considera a un individuo como emigrante. La segunda etapa es la inmigración, en la cual los emigrantes se asientan en un país de destino o comunidad determinada y adquieren, respecto a este la calidad de inmigrante. Si bien la migración puede terminarse en esta segunda etapa, existe la posibilidad de que no sea definitiva, por lo cual se abre nuevamente el proceso migratorio, en donde el inmigrante toma la decisión de retornar a su país de origen o decide desplazarse hacia otro lugar; en el primero de los casos el inmigrante adquiere la figura de retornado y, en el segundo, de emigrante y posteriormente de inmigrante. (Micolta, 2006, p. 64).

Ahora bien, la migración vista como un proceso en el cual hay tres etapas, es lo que interesa en este artículo. En tanto se pretende identificar los cambios que hay en la etapa del retorno con respecto a la ciudadanía formal y las prácticas menos convencionales. Por lo tanto, se retoma la definición del proceso migratorio expuesta por Cristina Blanco y citada por la profesora Amparo Micolta; ya que permite entender a lo que corresponden cada una de las etapas y quedaría claro que cada una posee particularidades respecto a las otras.

Retorno

Para efectos del presente artículo se retoman las definiciones de retorno expuestas por el profesor William Mejía (2010). En ese sentido, y como se ha dicho, el retorno ha de entenderse como una parte de las etapas del proceso migratorio, la última de éstas. Citando a Mejía, el retorno ha de entenderse como: “el regreso de un migrante internacional a su país de origen, con intención de restablecer su residencia en él, independientemente de la duración de su estadía en el exterior y de la eventualidad de

una re emigración posterior” (Mejía, 2010, p. 2). Además de esto, es necesario tener en cuenta que el retorno es un hecho que siempre está ligado al proceso migratorio, es decir que no corresponde, necesariamente, a hechos coyunturales que lo puedan propiciar, sino que, siempre está presente dentro de las opciones de aquel que emigra de su país.

En ese sentido, dentro de las teorías del retorno se habla de la existencia de varios tipos de retorno. Durand afirma que existen, por lo general, cuatro o cinco tipos de retorno, entre los que encontramos:

1. Los migrantes que regresan definitiva y voluntariamente a su país de origen después de una larga estancia en el país de destino.
2. Los trabajadores temporales, a los cuales su contrato de trabajo les exige u obliga el retorno.
3. Otro es el retorno transgeneracional, en el cual regresan al país de origen la descendencia del migrante, es decir, hijos, nietos,.
4. El retorno forzado, en donde las condiciones políticas, económicas o raciales obligan al retorno.
5. El retorno voluntario de migrantes “fracasados” donde la mayoría de las veces, la discriminación y el racismo son motivos para retornar sin haber cumplido con las expectativas de la migración (Cf. Durand, 2004).

Otro de los elementos que ha de tenerse en cuenta, en términos de las características del retorno, es el género, ya que según Durand, las mujeres tienden más al establecimiento en los países de destino, mientras que los hombres optan, con más frecuencia, por el retorno:

“... hay un componente genérico que es bien conocido en la decisión del retorno. Es bastante conocido y generalizado en diferentes contextos, que los hombres tienden más al retorno y las mujeres tienden al establecimiento. Es muy probable que los procesos de adaptación sean más efectivos y viables en el caso de las mujeres. Los hombres se adaptan al mercado de trabajo mientras que las mujeres se adaptan el ritmo y los matices de la cotidianidad. Y en muchos casos, las mujeres por primera vez se integran también al mercado de trabajo” (Durand, 2004, p. 108).

No obstante, en muchas ocasiones, el retorno no es la última etapa del ciclo migratorio, si se tiene en cuenta otras dinámicas de la migración, tales como: la re emigración, en la que un sujeto asentado en el país de destino, busca otros países, diferentes al suyo, a los cuales migrar; y, la migración rebote, donde el sujeto retorna a su país y decide emprender nuevamente el ciclo migratorio hacia otro país cuando no logra encontrar oportunidades de desarrollo en el suyo (Cf. Bedoya, 2012).

Sin embargo, para los propósitos de este artículo, resulta interesante resaltar las implicaciones que el retorno provoca en relación con la ciudadanía. A saber, el retorno debe mirarse más allá de los asuntos económicos que éste implica y centrar la atención en las potencialidades de los retornados, tales como los aprendizajes que pueden contribuir a la construcción de “una nueva ciudadanía, con valores más universales”

(Mejía & Castro, 2012, p. 146). A este respecto, se retoma la categoría de ciudadanía como una implicación del retorno, donde el proceso migratorio, en el que se incluye la etapa del retorno, afecta la condición, percepción y prácticas de ciudadanía en los migrantes.

Dicho planeamiento contribuye al análisis, en tanto referente conceptual que recoge las categorías a utilizar para la posterior aprehensión de los cambios que implica, tanto la migración como el retorno en la ciudadanía formal y las prácticas menos convencionales.

Ciudadanía, migración y retorno

A modo de síntesis, debe entenderse la ciudadanía formal como ese vínculo entre el Estado y el individuo que se da en un territorio nacional determinado. En la ciudadanía formal, El Estado es quien otorga el estatus legal al ciudadano y la nación y el territorio son la fuente de derechos y obligaciones. Las prácticas menos convencionales, se entienden como todas aquellas acciones y expresiones que no se enmarcan dentro de ese estatus legal que otorga un Estado a un individuo. Debe quedar claro que la ciudadanía sufre cambios a partir de procesos históricos que han contribuido a que el perímetro de la ciudadanía se haya visto ampliado o difuminado, es decir, que el término moderno de ciudadanía liberal se ha visto limitado a la hora de explicar otro tipo de dinámicas que sobrepasan o superan la capacidad conceptual de éste. Así mismo, la realidad ha demostrado, a partir de elementos como la inmigración y la globalización, que existen movimientos, presencias, prácticas y nuevos sujetos que expresan nuevas formas de actividad política y que, bajo nuestros argumentos, toman el nombre de ciudadanías menos convencionales.

Teniendo claro estos elementos, puede afirmarse entonces que tanto en la emigración, como en la inmigración y en el retorno hay una constante y es el estatus de ciudadano que cada persona posee en su país de origen; sin embargo, en el país de destino, es decir en la etapa de la inmigración, el migrante mantiene su estatus de ciudadano, empero en su país de origen, pero no en el país de destino. De esta manera, se entiende que cambia su estatus legal al insertarse en el país de acogida. Se plantea la hipótesis de que algo similar sucede en la etapa del retorno. No obstante es uno de los objetivos, indagar por cuáles son esos cambios que se dan en la condición de ciudadano.

Contexto Situacional

Hablar de la migración y el retorno en Colombia, supone hacer una caracterización *grosso modo* del fenómeno migratorio en el país. En ese sentido, se puede hablar de tres olas migratorias que se han producido desde los años 60's, a pesar de que la migración es un fenómeno histórico, se registran periodos en los cuales colombianos y colombianas, han migrado de manera creciente a países en el exterior; la primera, data de los años 60's y 70's, que coincide con el final de la violencia bipartidista de los años 50's. Los principales destinos fueron EEUU y Venezuela, respectivamente; la segunda,

en los años 80`s. relacionada con el auge económico de Venezuela y el incremento de los precios del petróleo, por lo que hubo un importante flujo de colombianos que se trasladaron al vecino país en busca de mejores oportunidades laborales; y la tercera, a finales de los años 90`s y principios del 2000, asociada a la crisis económica de finales de los 90`s (Cf. OIM, 2010). En general, las restricciones en las políticas migratorias de EEUU, propiciaron nuevas geografías en la migración de colombianos al exterior; países como Canadá, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón y, particularmente España, se abrieron como las nuevas rutas de destino para la migración laboral (Cf. OIM, 2010).

La Región del Eje Cafetero, conformada por los departamentos de Risaralda, Caldas y Quindío, constituye uno de los principales focos con mayor experiencia migratoria en Colombia. Son diversas las causas de la expulsión de colombianos de esta Región hacia otros países; sucesos como la crisis del café en 1989, el terremoto en Armenia en 1999, la precariedad en los empleos como consecuencia de estos fenómenos, entre otros, han sido fundamentales para entender las motivaciones de los oriundos de estos departamentos en su decisión de iniciar un proceso migratorio con miras, en la mayoría de los casos, a mejorar sus condiciones de vida.

Afirma Garay, que las principales Regiones de las cuales emigran las personas hacia España, son el Eje Cafetero y el Valle del Cauca (Cf. Garay & Medina, 2007). Si vemos algunas cifras, Risaralda representa el 8,90% en cuanto a hogares con experiencia migratoria, el Valle un 6,38%, mientras que Antioquia sólo cuenta con un 2,79% (Garay & Medina, 2007. p. 45). Los 5 principales departamentos en el país que han mostrado una proporción significativa en cuanto a flujos migratorios internacionales son Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico y Risaralda; a pesar de las diferencias en el tamaño de la población, se encuentra que Risaralda ocupa el primer lugar como foco de expulsión de migrantes, seguido del Valle del Cauca, Atlántico, Antioquia y Bogotá. De acuerdo con este autor:

“Risaralda, el departamento con el índice más alto en el país (3,18); el Valle del Cauca, que ocupa el tercer lugar (2,28), mientras Atlántico es el quinto (1,30), Antioquia el séptimo (1,00) y Bogotá D. C. el octavo (0,98)” (Garay & Medina, 2007. p. 34).

Como se dijo en líneas arriba, la migración hacia países como España aumentó significativamente a partir de los años 90`s, en particular, los flujos procedentes del Eje Cafetero y del Valle del Cauca. Esto puede encontrar sus causas en la crisis que ambas regiones afrontaban para la época, las precarias condiciones laborales y los índices de violencia, serían entre otras, las razones por las cuales aumentarían estos flujos migratorios; a tal punto que, como afirma Garay “el departamento de Risaralda muestra la mayor intensidad migratoria internacional entre todos los departamentos de Colombia” (Garay & Medina, 2007. p. 58).

Ahora bien, en Colombia, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el

número total de colombianos en el exterior es de 3.378.345 (Cf. OIM, 2010). Sin embargo, cifras extraoficiales, hacen un aproximado de cerca de 6.000.000 de Colombianos en situación de migración. De esta manera, la OIM, establece que las causas de la migración son las siguientes: “son principalmente de tipo económico, le siguen las de tipo de familiar y de una manera más ocasional se habla de situaciones de seguridad” (OIM, 2010. p. 20).

La ciudad de Pereira ha sido una de las ciudades del Eje Cafetero que se ha caracterizado por la mayor cantidad de personas en situación de migración en el exterior respecto al total de su población. Al ser una ciudad con aproximadamente 450.000 habitantes, de los cuales, aproximadamente el 8% de los hogares tienen un miembro en el exterior, es decir, aproximadamente 19.320 hogares, tienen 1 persona en situación de migrante en el exterior. Es una de las ciudades con mayor cantidad de migrantes laborales en el país.

Actualmente, se ha considerado la posibilidad del retorno de los colombianos, a raíz de la crisis económica mundial del 2008. Dicha crisis, entendida como resultado de las crisis sistemáticas del capitalismo mundial, ha traído consigo transformaciones en los movimientos migratorios y, sobre todo, en los sujetos de la migración y, con ellos, en los países de origen.

El desempleo creciente, la precariedad en las condiciones laborales de los migrantes, el endurecimiento y la restricción en las políticas migratorias, el aumento de la exclusión social y la xenofobia, así como la implementación de planes de retorno “voluntario”, han sido, entre otros, manifestaciones de la crisis en países como España y, en menor medida, EEUU, que han producido efectos negativos sobre los migrantes colombianos.

Todos estos factores se relacionan con la tendencia “creciente” del retorno de connacionales a la ciudad de Pereira. Sin embargo, no es un retorno masivo como se esperaba que fuese a causa de la crisis. Al contrario, aquellos que han regresado, afirman que es un retorno temporal en tanto, esperan volver a migrar, bien sea al mismo país o hacia otras rutas del sur de Latinoamérica.

En Colombia no se cuenta con cifras oficiales que den un balance del índice de retorno de colombianos al país a partir del 2008, menos, que las causas del retorno sean por la crisis económica mundial de este periodo. Sin embargo, la OIM afirma que en el 2008 el retorno de colombianos al país corresponde a un 22,1% del total de la población migrante (Cf. OIM, 2010). Lo cual equivaldría, en términos oficiales, a un aproximado de 746.614 colombianos retornados al país.

Aproximación a la política pública, marco legal de la migración y el retorno a nivel nacional y en la ciudad de Pereira

En este apartado se presta especial atención, en términos formales, a aquellas políticas públicas y marco normativo que están relacionados con la migración, el retorno y, en general, la ciudadanía. Se examina, como primera medida a nivel nacional, el documento CONPES 3603 de Política Integral Migratoria aprobado en el 2009, la Ley del Sistema Nacional de Migraciones y la Ley de Retorno; seguido de un examen sobre las normas y programas existentes en la ciudad de Pereira; para finalmente, aludir a los derechos constitucionales de todo ciudadano colombiano.

A nivel nacional

La Política Integral Migratoria PIM, nace de la necesidad de articular a la Política Exterior colombiana, una instancia que se ocupe del tema migratorio y que reconozca la vital importancia de los migrantes en el exterior como parte de la nación.

Tiene como objetivo principal: “Lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia; fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país; garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria y; garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional” (Conpes, Política Integral Migratoria. p.53-54) .

De la misma manera, en la PIM, se diseñan unas estrategias de acción que deben atender a cada una de las dimensiones del desarrollo de los migrantes colombianos; a saber, entre las dimensiones se encuentra: dimensión educativa, cultural, participación cívica y comunitaria, social, económica y, de seguridad. Cada una de estas dimensiones está dirigida a implementar acciones que favorecen a los migrantes colombianos.

Por ejemplo, la educativa pretende, además de otras cosas, favorecer los estudios de educación superior y fomentar la convalidación de títulos obtenidos en el exterior; la cultural, tiene como objetivo la difusión de la cultura colombiana en el exterior y fortalecer los vínculos de los colombianos migrantes con la cultura del país; la dimensión de participación cívica y comunitaria, busca implementar el portal tecnológico RedEsColombia, como principal plataforma tecnológica de difusión institucional y de servicios por parte del Estado para sus colombianos en el exterior; la dimensión social tiene un énfasis en el mejoramiento de la calidad de los empleos de los migrantes en el exterior, con la finalidad de mitigar los riesgos a los cuales están expuestos por su calidad de migrantes y reducir, en términos generales, las condiciones de vulnerabilidad; la económica, se reduce a incentivar la inversión en el país de sus connacionales en el exterior y a redireccionar de manera productiva las remesas; por último, la dimensión de seguridad, pretende prevenir el tráfico y la trata de personas, por medio de programas conjuntos con otras instituciones y organismos especializados en el tema (Conpes, Política Integral Migratoria. p. 54-55).

De otro lado, el **Sistema Nacional de Migraciones SNM**, se crea mediante la Ley 1465 de 2011. Su función es diseñar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluación a la Política Integral Migratoria, por medio de un conjunto de instituciones, organizaciones de la Sociedad Civil, normas, procesos, planes y programas para apoyar al Gobierno Nacional en materia de migración (Ley 1465 de 2011). Su objetivo principal es el acompañamiento al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, proyectos y programas que permitan fortalecer los nexos y vínculos del Estado con sus connacionales en el exterior, además de velar por el mejoramiento de la calidad de vida de éstos.

Dentro de los principios que guían el SNM, se encuentra: el respeto por los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias, asistencia y mejoramiento de la calidad de vida, fomento de la migración ordenada, la participación en términos del derecho al sufragio de los colombianos en el exterior, la integración social en los países de acogida, el diálogo entre los países de origen, tránsito y destino, el fomento de iniciativas de desarrollo y codesarrollo que fortalezcan y amplíen los Centros de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior (CRORE) (Ley 1465 de 2011).

Sus objetivos específicos están guiados al acompañamiento de los procesos migratorios, tanto de los colombianos en el exterior, como de los extranjeros en el territorio colombiano; la creación del Ministerio de Migraciones y Desarrollo con el fin de fortalecer el vínculo y la comunicación entre los migrantes y el Estado; identificar de manera integral, los intereses y necesidades de los migrantes y sus familias; fortalecer los canales de comunicación y participación, las redes y organizaciones de colombianos en el exterior con miras a la integración; llevar a cabo acciones que permitan mejorar las condiciones de vida de los migrantes y sus familias, en aspectos como las remesas, los flujos laborales, la protección y seguridad social, homologación de títulos y competencias técnicas y la asistencia al retorno, promover oportunidades para el aprovechamiento del recurso humano calificado y la promoción del intercambio cultural y educativo; proponer al Gobierno Nacional la firma de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales con los países de mayor recepción de colombianos.

Así mismo, promover espacios de participación y desarrollo de la educación, la cultura, el deporte, el arte, la investigación y la integración social de los colombianos en calidad de migrantes; instar a la participación política de los connacionales en el exterior con el fin de que hagan parte de la toma de decisiones a nivel nacional y el ejercicio del poder político conforme a la Constitución y a la ley; difundir los mecanismos legales para el ejercicio de la Veeduría Ciudadana; fortalecer el servicio Diplomático y Consular conforme a las necesidades de los colombianos migrantes; articular la PIM a los Planes de Desarrollo Nacional, Regional y Local; facilitar la gestión de proyectos productivos de iniciativa de los migrantes; proponer la implementación de mecanismos jurídicos para el asesoramiento en materia penal a los connacionales detenidos y condenados en el exterior; promover una articulación institucional para la creación de un sistema estadístico integral y confiable; y proponer la implementación de una póliza de seguro

para la repatriación de los cuerpos de los ciudadanos colombianos fallecidos en el exterior (Ley 1465 de 2011).

La **Ley de Retorno 1565 de 2012**, se crea con el fin de dictar disposiciones y fijar incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. El objetivo de la Ley es crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente deseen regresar al país (Ley 1565 de 2012).

Por medio de la Ley se tipifica el retorno de la siguiente manera: Retorno solidario, Retorno Humanitario o por Causa Especial, Retorno Laboral y Retorno Productivo. El primero de ellos, hace referencia al retorno que se realiza por ser víctima del conflicto armado interno o por calificar como pobre de solemnidad⁸; el segundo, es el que se realiza por causas de fuerza mayor o especial, es decir, causas que ponen en riesgo la integridad física, social, económica, personal o familiar; el tercero, se refiere al colombiano que regresa al país con el fin de emplearse haciendo uso de las capacidades y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior; por último, el retorno productivo, es aquel que se realiza para emprender proyectos productivos que estén vinculados al Plan de Desarrollo de su territorio, con recursos propios o con subvenciones de acogida migratoria.

Los incentivos que contempla la Ley se corresponden a cada uno de los tipos de retorno mencionados. A saber, para el Retorno Solidario, el Gobierno Nacional deberá crear alianzas interinstitucionales con el fin de brindar las herramientas que faciliten el acceso a servicios de salud, adquisición de vivienda, capacitaciones laborales y asistencia jurídica y psicológica.

Para el Retorno Humanitario, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, se diseñarán programas de apoyo y acompañamiento para atender y eliminar la situación de riesgo del migrante, además de promover su vinculación con la gestión del desarrollo en el territorio de su reasentamiento.

Para el Retorno Laboral, las Universidades e Instituciones Educativas, podrán emplear como formadores a los colombianos que retornen al país, de acuerdo a sus saberes y experiencias laborales. De la misma manera, podrán los retornados laborales, acceder a capacitaciones y orientaciones para mejorar su competencia laboral.

Para el Retorno Productivo, se deberá expedir un plan que incluya el desarrollo y asesoría de emprendimientos de proyectos productivos y el acceso a créditos. Así mismo, se incluirá a las personas retornadas como sujetos de las políticas y los fondos de emprendimiento vigentes.

⁸ Este término se utiliza en el Derecho para hacer referencia a aquellas personas que son acreedores de los beneficios procesales de la pobreza. No obstante, es una categoría para las personas con escasos recursos económicos y que son destinatarios de la beneficencia pública.

De igual manera, aquellos que se acojan a la ley de retorno, quedarán: 1. exentos del pago de tributos y de los derechos de importación de algunos bienes de menaje. 2. Los retornados mayores de 25 años que no hayan resuelto su situación militar podrán definirla sin que haya lugar a algún costo. 3. Las Cajas de Compensación Familiar, deberán acoger a todos los retornados a su portafolio de servicios sin que haya necesidad de una vinculación laboral. 4. Serán los CRORE los encargados de atender a la población retornada. 5. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encargará de la difusión de los servicios y beneficios que ofrece la Ley de Retorno por medio de las embajadas y consulados, con el fin de mantener informada a la población colombiana en el exterior.

Por último, para acceder a los beneficios de la Ley de Retorno se deben cumplir los siguientes requisitos: 1. Acreditar que se ha permanecido en el extranjero por lo menos tres años. 2. Manifiestar a la autoridad competente su intención de retornar al país y de acogerse a la Ley. 3. Ser mayor de edad.

A nivel Local: Pereira

En lo que respecta a los departamentos del Eje Cafetero, actualmente se encuentran en ejecución algunos proyectos que refieren a la atención a la migración y el retorno. A saber, el Departamento de Risaralda cuenta con el Programa Risaralda para el Mundo Unida, Incluyente, con Resultados para Migrantes y Retornados, el cual se encuentra contemplado en el Plan de Desarrollo 2012-2015.

Este programa tiene como objetivo crear un sistema de cooperación técnica y de recursos que proporcione atención efectiva y de manera coordinada a los potenciales migrantes, sus familias y retornados, donde encuentren información, asesoría y atención; opciones de aprovechamiento de sus potencialidades y oportunidades para su estabilización socioeconómica y psicosocial

Subprograma 1: Prevención de la Migración Desinformada, Desordenada y de los Delitos Conexos; que tiene como objetivo: Brindar atención, orientación, asistencia y prevención a los migrantes, personas con intención migratoria, familia de migrantes y víctimas de vulneración de derechos en contextos de movilidad humana.

Subprograma 2: Risaralda Incluyente para Migrantes y Retornados como Sujetos de Codesarrollo con Resultados; que tiene como objetivo: la creación e implementación de la Red "Risaralda para el Mundo Unida, Incluyente y Con Resultados", la cual permitirá establecer un sistema de información que oriente necesidades y presente la oferta institucional y comunitaria a la población Risaraldense residente en el exterior y en el Departamento.

Subprograma 3: Adaptación de la Política Nacional Migratoria al contexto Departamental; que tiene como objetivo: Implementar la política integral migratoria, acorde con las realidades que vive la población del Departamento.⁹

De la misma manera, en la ciudad de Pereira existe desde el año 2006 la Oficina de Atención para el Retorno. Según la entidad Conexión Colombia, esta oficina se encarga de ofrecer atención psicosocial, asesoría legal y orientación profesional a aquellos ciudadanos que retornan a la ciudad¹⁰. Así mismo, trabaja en coordinación con el SENA, particularmente en el Proyecto de asesorías de emprendimiento que pretende gestionar proyectos productivos para crear “empresa” brindando capacitaciones a los migrantes retornados.

Para el 2009, la Oficina de Atención para el Retorno se convertiría en parte del Plan Bienvenido a tu Tierra, el cual, según datos de OIM, fue una iniciativa implementada por la Gobernación de Risaralda, la Alcaldía de Pereira, el Ministerio de Relaciones Exteriores y apoyo de la OIM en el marco del desarrollo de la Política Integral Migratoria y el Plan de Retorno Positivo adelantado por el Ministerio¹¹. Así como en el año 2006, esta oficina retoma las mismas funciones de atención al migrante, no obstante, es un intento de implementar el programa ya adelantado en Bogotá: Bienvenido a Casa, pero en una de las ciudades más afectadas por la migración y el retorno de colombianos.

Estos centros de atención al migrante, cuentan con 4 áreas, en las cuales se focaliza la atención al migrante. A saber, Área de Atención Humanitaria de Emergencia, la cual brinda asistencia a los colombianos que regresan en situación de vulnerabilidad; Área Psicosocial, que ofrece atención familiar, acceso a seguridad social, vivienda y educación; Área Jurídica, que básicamente brinda asesorías jurídicas a los retornados; y Área económica, donde encuentran información acerca del mercado laboral, programas de formación para el empleo, programas de emprendimiento e información acerca del acceso a financiación económica¹².

⁹ Información tomada del Plan de Desarrollo del Departamento de Risaralda http://www.risaralda.gov.co/site/main/intradocuments/webExplorer/plan_de_desarrollo_361#plan_de_desarrollo consultado el 4 de noviembre de 2013

¹⁰ Información tomada de la Página Conexión Colombia: <http://www.conexioncolombia.com/lo-que-les-ofrece-colombia-a-los-migrantes-que-regresan-al-pais> consultado el 4 de noviembre de 2013

¹¹ información tomada de OIM: <http://www.oim.org.co/noticias/40-migracion-internacional/1013-risaralda-inaugura-la-oficina-de-atencion-al-migrante-bienvenido-a-tu-tierra.html> consultado el 4 de noviembre de 2013

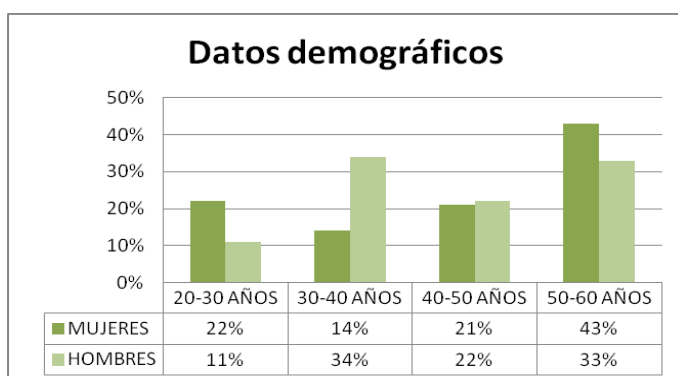
¹² Información tomada de la Pagina Manos Amigas: <http://asomanosamigas.blogspot.com/2010/12/miercoles-10-de-noviembre-de-2010guia.html> consultado el 4 de noviembre de 2013

Un análisis de la ciudadanía formal, informal y las prácticas de retorno de colombianos a la ciudad de Pereira

En este apartado, se realiza un análisis de la información obtenida en campo a partir de la contrastación de los elementos utilizados como referentes conceptuales y de política pública y normatividad que se ha descrito en los apartados anteriores. Con el fin de observar las continuidades, cambios y/o rupturas que, desde la información que suministran los entrevistados, se dan con relación a la ciudadanía formal, las prácticas menos convencionales a partir del retorno. Igualmente, se tiene en cuenta la aplicación de las políticas migratorias y de retorno y de los programas desarrollados en la ciudad de Pereira frente a la percepción que, sobre éstas, tienen los actores entrevistados con relación a su cumplimiento.

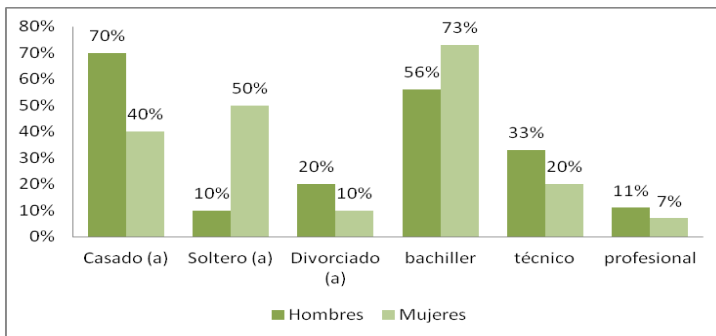
A continuación, se realiza una breve caracterización de los migrantes entrevistados en aras de saber un poco más sobre el tipo de personas que ayudaron a la construcción de este artículo.

De los 23 migrantes retornados entrevistados, 9 son hombres y 14 mujeres. El 11% del total de hombres tienen entre 20 y 30 años de edad; el 34% entre 30 y 40 años; el 22% entre 40 y 50; y el 33% entre 50 y 60 años. De las mujeres, el 22% tienen edades entre 20 y 30 años; el 14% entre 30 y 40 años; el 21% entre 40 y 50 años; y el 43% entre 50 y 60 años de edad.



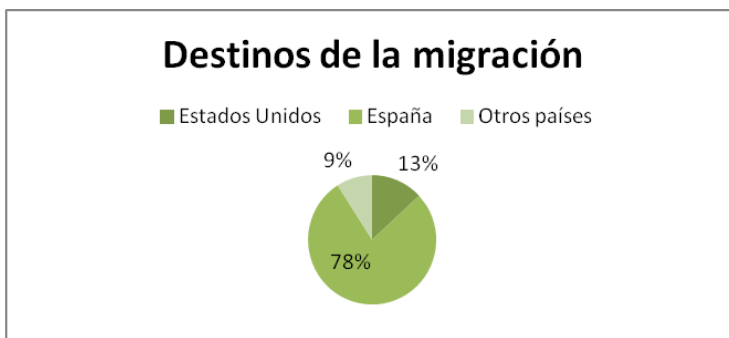
Fuente: elaboración propia

El 70% de hombres es casado, el 10% soltero y el 20% divorciado. El 40% de mujeres son casadas, el 50% solteras, y el 10% divorciadas. El 56% de los hombres terminó sus estudios de bachillerato, el 33% tiene formación técnica y el 11% es profesional universitario. El 73% de mujeres entrevistadas finalizaron sus estudios de bachillerato, el 20% tiene formación técnica y el 7% es profesional universitario.



Fuente: elaboración propia

El 78% del total de entrevistados migraron hacia España, el 13% hacia los Estados Unidos y, el 9 % hacia otros países de Europa. Las fechas de la emigración, varían entre el año 1996 y el año 2008. Mientras que las fechas del retorno al país, son a partir del año 2008 hasta la fecha en que se realizaron las entrevistas.



Fuente: elaboración propia

De la relación del Estado y los sujetos: cambios en la ciudadanía formal

En un contexto migratorio existen diversas categorías que hacen referencia a la adquisición de la ciudadanía. Categorías que pueden enmarcarse en dos grandes grupos: legales e ilegales (en términos formales). Cuando un ciudadano colombiano entra en un territorio extranjero lo puede hacer en condiciones de legalidad (siendo autorizado por el gobierno por medio de permisos o visados que tienen carácter temporal) o en condiciones de ilegalidad (cuando el gobierno no ha permitido a una persona transitar por su territorio mediante la negación del permiso o visado o cuando éste ha expirado y no se ha obtenido alguna categoría legal dentro del territorio).

Dentro de las categorías legales, se encuentran los permisos de residencia (laboral, académica), la ciudadanía y la nacionalidad. En las ilegales, se reconoce a cualquier extranjero que permanece en el territorio, pero que no se encuentra regularizado por el Estado, por lo tanto no tiene acceso a los mismos derechos que una persona nacional, con permiso de residencia o un ciudadano.

Las diferencia entre cada una de las categorías “legales” estriba en que; una persona extranjera con permiso de residencia está autorizada para circular libremente por determinado territorio, tiene acceso a ciertos derechos y garantías en el lugar, sin

embargo, este acceso, depende de la modalidad de residencia (por ejemplo laboral o académica) que se autorice al extranjero a ejercer cierto tipo de actividades en el territorio. Una persona con permiso de residencia académica temporal no se encuentra autorizada para acceder al mercado laboral del país, mientras que una persona con residencia laboral sí. Así mismo, las personas que adquieren la residencia pueden acceder a la protección del Estado en términos de seguridad pública y social.

Por su parte, la ciudadanía es la condición que le otorga un Estado a una persona dentro de su territorio y lo hace un sujeto de derechos y obligaciones. La ciudadanía es otorgada por la permanencia legal en el territorio en condiciones plenas por un tiempo determinado (5 años para el caso de España). Por medio de la ciudadanía se accede a derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, muchos de los ciudadanos extranjeros tienen ciertas limitaciones en el ejercicio de su ciudadanía respecto a los ciudadanos oriundos del territorio, por ejemplo en términos de las condiciones laborales que, por lo general, son mejores para una persona nacida en el territorio que para aquellos inmigrantes que adquieren el estatus de ciudadano.

De otro lado, la nacionalidad se diferencia de la ciudadanía, en tanto, no todo nacional es ciudadano (por ejemplo aquellos que no han cumplido la mayoría de edad, lo cual los hace nacionales pero no ciudadanos). La nacionalidad se adquiere por nacimiento, adopción o por lazos sanguíneos con padres, madres, abuelos e hijos o por matrimonio con nacionales del país. La nacionalidad les permite a las personas acceder a todo tipo de derechos dentro del territorio.

Ahora bien, de los entrevistados, tres (3) de ellos entraron a España por reagrupación familiar, uno (1) por permiso laboral hacia los EEUU y los diecinueve (19) restantes entraron con visa temporal. Vencido el plazo, permanecieron ilegales en el territorio durante un tiempo y luego consiguieron permisos de residencia, uno (1) de ellos en Suiza. Solo tres (3) de ellos lograron conseguir la ciudadanía luego de permanecer con permiso de residencia en territorio español.

Si se tiene en cuenta esta información, se puede observar que la migración *per se* supone cambios sustanciales en la condición legal de los colombianos en el exterior. Si bien, al salir del territorio colombiano continúan siendo ciudadanos, al entrar en otro territorio las condiciones formales del estatus de ciudadano cambian. De la misma manera, esa adquisición progresiva de un estatus formal les hace sujetos de ciertos derechos y beneficios en el territorio que, a su vez, se adquieren progresivamente conforme a la categoría en la que se inscriban. En suma, la mayoría de los inmigrantes colombianos que se establecieron en España fueron sujetos de una ciudadanía “anómala o parcial” como la definida por López Sala (2006) líneas arriba.

Respondiendo a las pertenencias anómalas y parciales de los connacionales que lograron insertarse en sociedades en el exterior, se exponen, por ejemplo, las condiciones laborales en las que trabajaron durante su proceso de integración. A saber, todas las personas que estuvieron en calidad de ilegales durante un tiempo, a pesar de trabajar, no podían acceder a algún tipo de beneficio social. Los salarios eran más bajos

respecto al establecido como mínimo, no tenían seguridad social (cesantías, intereses a las cesantías, primas, vacaciones, pensiones y salud) y trabajaban más horas de las previstas en la jornada laboral ordinaria.

No obstante, la situación cambió para ellos al adquirir la residencia temporal o la ciudadanía. Si bien seguían dedicados al mismo sector de la economía (construcción, servicios, cuidado del hogar, hotelería, entre otros), las condiciones laborales mejoraron en tanto tenían acceso a todos los beneficios laborales establecidos por la ley.

De otro lado, dos (2) de las personas entrevistadas se asociaron a los sindicatos de las empresas donde trabajaban; y tres (3) de ellos participaron en asociaciones y organizaciones que luchaban por los derechos de los inmigrantes.

Por lo tanto, en el proceso de integración al país (en términos formales) se presentan diversos cambios en la adquisición de derechos, tanto civiles, como políticos y sociales. A pesar de esto, los derechos políticos sólo se pueden ejercer con el derecho al voto pero no con el derecho a ser elegido para un cargo público, a menos de ser nacional, nacido en el territorio, lo que pone en evidencia otra discriminación en el ejercicio de los derechos políticos en el país de acogida.

Si se tiene en cuenta la definición moderna de ciudadanía, en la cual los límites territoriales del Estado- nación son los fundamentos para otorgar el estatus de ciudadano a un sujeto y, donde la nacionalidad es la fuente de derechos y deberes (López Sala, 2002), se puede afirmar que dicha definición es insostenible frente a los elementos mencionados sobre las categorías formales. En tanto, ya no es, necesariamente, la nacionalidad la que determina el derecho a tener derechos, sino, que la fuente de derechos se define a partir de la inserción en las sociedades por medio de “permisos” legales que le permiten a una persona extranjera el goce “efectivo” de derechos, tales como la salud, la educación, el trabajo, entre otros.

Así mismo, respecto al ejercicio formal de ciudadanía de colombianos en su territorio de origen, uno de los instrumentos de participación ciudadana que se puede ejercer desde el exterior es el derecho al voto. Los consulados colombianos son las instituciones formales encargadas de mantener y promover los lazos de los connacionales en el exterior con el Estado colombiano en términos de la ciudadanía. El ejercicio del voto, representado como un derecho político al que tienen acceso todos los ciudadanos colombianos, es una manera de ejercer ciudadanía aun cuando no se encuentre en el territorio. Y por más, se podría afirmar, que es el único instrumento, o por lo menos el más visible, mediante el cual se mantiene la relación entre los ciudadanos en el exterior y el Estado colombiano.

Sin embargo, si se atiende a la información suministrada por los entrevistados, sólo tres (3) de las personas entrevistadas participaron en elecciones colombianas durante su permanencia en el exterior. Las otras veinte (20) personas afirman no haber participado, principalmente por dos causas. La primera de ellas responde a elementos formales de tipo legal, muchos de ellos no participaron electoralmente porque no tenían, para ese

momento, un estatus legal que les permitiera hacerlo: *“me parece que yo no participé porque cuando eso yo no tenía la nacionalidad y no me lo permitían, entonces por eso no participé”* (J.B. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre 2012). La segunda razón es por la falta de tiempo. Muchos de ellos aducen que no tienen tiempo (por el trabajo) el hecho de no participar en las elecciones de su país de origen: *“no tuve esa oportunidad, primero que todo la esclavitud del trabajo eso era una esclavitud”* (G.A. hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre 2012).

Según la poca participación electoral en las personas entrevistadas, es posible identificar que existen fallas asociadas a la relación o vínculo que existe entre el ciudadano y el Estado. De la misma manera, dentro de la Política Integral Migratoria, se establecen unas estrategias de acción, entre las que se encuentra promover la participación cívica de los colombianos en el exterior por medio de los consulados y embajadas colombianas con el fin de alentar el voto de los connacionales como un instrumento de ejercicio ciudadano. Igualmente el Sistema Nacional de Migraciones tiene como uno de sus principios promover el derecho al sufragio de los colombianos en el exterior. Por lo tanto, si se afirma que el derecho al voto es uno de los instrumentos más visibles por medio del cual se ejerce la ciudadanía en términos formales y lo que se encuentra en campo es que, en general, no hay una participación activa de los colombianos, surge la pregunta sobre la capacidad de las instituciones estatales para implementar y ejecutar las acciones que se proponen respecto a sus connacionales en el exterior para el ejercicio de sus derechos políticos, además de la efectividad de la PIM y del SNM en esta materia.

En efecto, no hay una relación positiva, en términos formales más allá del hecho de tener el estatus de ciudadano colombiano, entre el ejercicio ciudadano, de acceso efectivo a los derechos políticos - electorales y el Estado, relación que determina que no existe una ciudadanía plena, al contrario, existen fisuras en esa relación que cuestionan el estatus formal de ciudadano colombiano.

Esta afirmación no podría formularse teniendo en cuenta sólo las fallas en la efectiva participación electoral de los colombianos en el exterior, además, la responsabilidad sobre este asunto no recae únicamente en el Estado. El ciudadano también es responsable de hacer efectivos sus derechos y de cumplir con sus obligaciones y, como se ha visto, el hecho de no participar responde a causas que no necesariamente, están ligadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado. Sin embargo, se encuentran unas tendencias similares en otras dimensiones asociadas a esta relación, en particular, en la etapa del retorno de los colombianos a la ciudad de Pereira que se muestran a continuación.

Las prácticas de retorno asociadas a la ciudadanía formal

El tema del retorno es un asunto que viene cobrando relevancia de un tiempo hacia acá, tanto para los gobiernos de los países de destino como para los países de origen de las

personas que han emigrado. En Colombia, como se ha mencionado, el retorno comienza a ser visible o “importante” cuando en el año 2008 se especula que la crisis financiera internacional provocaría el retorno masivo de colombianos al país. Sin embargo, sólo hasta el año 2012 se crea la Ley de Retorno. No obstante, la ciudad de Pereira para el año 2009 ya tenía dentro de su agenda el desarrollo del Programa Bienvenido a tu Tierra que estaba en concordancia con el Plan de Retorno Positivo adelantado desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En ese orden de ideas, se ha dicho que existen varios tipos de retorno contemplados en la Política colombiana: el Retorno Solidario, Humanitario, Laboral y Productivo. Todos ellos enmarcados en la idea de la voluntariedad del retorno. A pesar que el retorno humanitario pretende atender causas de fuerza mayor como las detonantes del retorno, no se contempla como un tipo de retorno forzado. Este es un elemento que requiere mayor problematización, pero que por no ser el objeto de estudio no se desarrolla.

Para el caso que se analiza, siete (7) personas afirman que los motivos por los cuales retornaron, es porque se vieron afectados en términos laborales y económicos por la crisis económica que se estaba viviendo a partir del 2008 en España y en EEUU: *“la crisis, que ya los negocios no me estaba yendo bien, porque era para latinos, todos los latinos empezaron a venirse, entonces ya empezó a irme mal en los negocios, no había trabajo en ninguna parte”* (E.P. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012) . *“La situación, la crisis económica que hay en Nueva York, el desempleo. También pérdidas hipotecarias (los inmuebles y todo se desvalorizó) entonces eso me motivó a retornar”* (A.D. hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre 2012).

De la misma manera, de las personas retornadas, dos (2) de ellas regresaron con ayudas económicas del Programa de Retorno Voluntario que se implementó en España bajo el gobierno de Rodríguez Zapatero, en el cual, los inmigrantes renunciaban a su condición de ciudadano mediante la entrega de sus papeles legales y como contraprestación el gobierno les brindaba un apoyo económico para el regreso (tiquetes de avión y un dinero extra); mientras que las otras regresaron por sus propios medios. Una vez en Colombia, una (1) persona recibió atención psicológica por parte de AESCO, una (1) se vio parcialmente “beneficiada” con ayuda económica para la implementación de un negocio productivo con el programa Bienvenido a Tu Tierra, y siete (7) personas que, para el momento, asistían a los programas de emprendimiento dictados por el SENA en el marco del Programa de Retorno Productivo, sin embargo, más allá de los diferentes cursos que han realizado, no han recibido otro tipo de ayuda. Del total de las personas entrevistadas, a la fecha trece (13) estaban desempleadas, cinco (5) intentaban implementar proyectos productivos, dos (2) habían logrado poner un restaurante y un taller de zapatos y los demás se encontraban laborando en la informalidad.

En ese sentido, el hecho de ser ciudadanos colombianos no les ha garantizado una reinserción efectiva en la sociedad. Lo cual da pie para afirmar que la nacionalidad no es una condición necesaria para el acceso a derechos de los ciudadanos, en tanto el

trabajo, que sirve como instrumento para el acceso a otros derechos como la salud y las prestaciones sociales, no ha sido satisfecho por el Estado a sus connacionales retornados. En suma, si la relación de los sujetos con el Estado está determinada por la ciudadanía y el acceso a derechos, se observa que tanto en los países de destino como en el país de origen, el vínculo se ve interrumpido por las fallas que se presentan en el acceso a los derechos. De la misma manera, los países de destino cumplen la función de garante de derechos ante personas que no son necesariamente nacionales, durante el tiempo que permanecieron dentro de su territorio y garantizaron los beneficios que, por el contrario, Colombia no ha sido capaz de garantizar a sus ciudadanos al momento de retornar. Con esto, la idea de la ciudadanía se ve limitada y se plantea que existe una “lejanía” entre el Estado colombiano y sus ciudadanos retornados, ya que, no hay una preocupación por que exista una reinserción efectiva a la sociedad de estas personas y el cumplimiento o la efectiva implementación de las políticas y programas formulados no han sido exitosos. A su vez, el interés de las instituciones estatales ha estado concentrado en el elemento económico de la migración, en las cifras que representan las remesas de los colombianos en el exterior y en los capitales que pueden invertir en el país al momento de su regreso. Pero lo que se observa, es que muchos de los retornados han regresado sin dinero, ni capital que les permita lograr una reinserción por esta vía, al contrario, la mayoría necesita de acciones del Estado que les puedan beneficiar en términos laborales, de goce efectivo de derechos y de condiciones para reinsertarse a la sociedad en condiciones de oportunidad de empleo y de aprovechamiento de sus nuevas experiencias y aprendizajes en los lugares donde estuvieron por varios años.

Prácticas menos convencionales de ciudadanía asociadas al retorno: un análisis desde las identidades y la cultura

Durante el proceso migratorio, los migrantes experimentan múltiples cambios asociados a la ciudadanía, como se ha mostrado, desde lo formal de esta categoría, hasta otros ámbitos que sobrepasan los límites de lo formal. Incluso, muchos de estos cambios formales, las rupturas que se presentan y las fallas en la relación, pueden estar relacionados con el surgimiento de otras prácticas que se enmarcan en esa categoría de menos convencional.

Uno de los elementos visibles respecto a las prácticas menos convencionales de ciudadanía, en términos de identidad y cultura es la categoría de no autorizados pero reconocidos (Sassen, 2003) que se le puede atribuir a las diecinueve (19) personas que lograron entrar a España con Visa temporal y que permanecieron ilegales dentro del territorio durante un tiempo, mientras lograban conseguir la regularización por parte del Estado. El tiempo que permanecieron y habitaron el territorio, a pesar de no estar autorizados formalmente por el Estado, les permitió, entre otras cosas, construir redes y, de manera ilegal insertarse en el mercado laboral en las condiciones que esto conlleva:

“en la empresa que estuve trabajando sin papeles ahí fue sin ninguna garantía laboral, ya cuando tuve papeles ahí si trabajabas con contrato y prestaciones”

(A.A. hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre 2012). *“me pagaban el mínimo y pues contento no tenía prestaciones porque cuando usted llega usted no cuenta con un social security y como yo iba con visa de turista a parte que se aprovechan para pagar lo más mínimo”* (A.D. Hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre 2012). *“uno desde que llega allí, tiene la seguridad social así lo atiendan a uno sea lo que sea, con papeles o sin papeles, lo primero que tiene que hacer uno allí es empadronarse, empadronarse es como ir a la gobernación y uno da los datos y en cada barrio hay un puesto de salud, entonces ese le corresponde a uno, le piden los datos, a los niños, así que la seguridad nunca me faltó, a uno lo atienden sin papeles, le dan los medicamentos gratis¹³”* (L.J. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012).

De antemano, esto supone una interacción con la sociedad de acogida, con su cultura, sus costumbres, reglas, sus modos de habitar el territorio y, paradójicamente, un sometimiento a sus normas de conducta. El hecho de interactuar con otras personas oriundas del país y de insertarse en el mercado laboral, implica un reconocimiento a los inmigrantes, a pesar de estar en una situación legal no autorizada ni permitida por el Estado. No obstante, la presencia de estos sujetos dentro del territorio, les otorga algún grado de pertenencia no formal hacia la sociedad que los “recibe”.

En la misma línea, se presenta otro elemento a tener en cuenta como cambios en la ciudadanía, y se refiere a las “múltiples pertenencias” (Cf. López Sala, 2006). A pesar que es un aspecto que no se desarrolla dentro de los referentes conceptuales y que evidencia una debilidad teórica en el trabajo, permite visualizar otras dinámicas de la ciudadanía. Además, puede ser observado desde ambos espectros, es decir, desde los cambios que se presentan en lo formal y las consecuencias que implica sobre las identidades en los sujetos.

Cuando se habla de la existencia de múltiples pertenencias en lo formal, se alude al hecho de poseer una doble nacionalidad o ciudadanía, y en algunos casos, múltiples nacionalidades o ciudadanías. Es el caso de los migrantes que lograron obtener la ciudadanía en el país de acogida y conservan la ciudadanía colombiana. En ese sentido, se afirma que tienen una doble pertenencia a territorios totalmente diferentes y, en ambos casos, acceden a los beneficios que les otorga el estatus de ciudadano en los dos países. Esta situación la experimentan las tres (3) personas entrevistadas que lograron obtener la ciudadanía en España y una (1) en EEUU. Aun cuando retornaron a Colombia, tienen el derecho a entrar y salir del país que les otorgó la ciudadanía sin algún tipo de restricción, así mismo, tienen la posibilidad de acceder a derechos y beneficios en ambos países.

¹³ Esta situación de salud universal ya cambió en España en el marco de la crisis para los migrantes. Ello evidencia el paso de una situación de inclusión a una de exclusión, quizás debido a la profunda crisis que se vive allí.

Por otro lado, cuando los migrantes permanecen por varios años en las sociedades de destino, se exponen a contextos culturales diversos. Si bien, el hecho de ser ciudadanos colombianos imprime en ellos una carga identitaria que no es posible abandonar por el solo hecho de insertarse en otra sociedad con una cultura diferente, se enfrentan a la cotidianidad de los modos de vida de los países de acogida. En muchos casos, el haber vivido tanto tiempo en otro país diferente al propio, les genera un sentimiento de identidad y pertenencia frente a los países de acogida, sin afectar el hecho de ser ciudadanos reconocidos o no. El hecho de sentirse, en algunos casos, más español que colombiano: *“yo soy más de allá que de acá”* (E.P. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012), tienen unos efectos sobre los sujetos, en términos de identidades, que ponen en evidencia lo híbrido que puede resultar el reconocerse como miembro de varias comunidades políticas, en este caso, de varios Estado- nación.

Esas identidades que denomino “híbridas” por lo difuso que puede resultar el perímetro en el que se dibujan unas con otras, también se ven afectadas por los contextos multiculturales a los que tienen acceso los migrantes en las sociedades de destino. Por lo general, España y EEUU son países receptores de inmigración procedente de muchos países latinoamericanos, del África subsahariana, Asiáticos y de algunas zonas de Europa. Los colombianos entrevistados, afirman haber interactuado con muchas personas de nacionalidades distintas, que, en la mayoría de los casos, se ocupaban en el mismo mercado laboral que ellos. Esto pone de manifiesto, la idea de un contexto multicultural, en el cual se entrecruzan diferentes culturas, idiomas, identidades, modos de vida, ideas, que impactan los imaginarios de las personas y las percepciones que tienen sobre su país de origen:

“súper bien, eso es un país muy organizado, de pronto a ellos les tocó esa llegada de tantos inmigrantes, les toco abrirse a otras culturas y cambiar los papeles que ellos tenían, y a cambiar normas” (L.J. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012). *“Son muy organizados, realmente los estadounidenses son muy organizados y saben llevar muy bien sus políticas, son consecuentes con todo lo que manejan y trabajan acorde a ello”* (A.D. hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, al momento del retorno de los colombianos entrevistados, se encuentra que las personas coinciden en pensar que el país no les ofrece las oportunidades que, por ejemplo España y EEUU, les ofrecía en términos del acceso a derechos (salud, educación, empleo). Lo cual ha generado en ellos algún tipo de “prevención” y desconfianza frente a la política del país y a la relación entre los ciudadanos y el Estado, en tanto no hay ningún tipo de reciprocidad ni garantías sociales.

“no estoy trabajando, estudié, gasté 5 millones en una carrera que no me ha servido para nada. Auxiliar de enfermería, lo triste es que yo hubiera puesto un negocio con esa plata. Ir a trabajar a un hospital para que me paguen un mes y me queden debiendo dos, no aguanta porque aquí en Colombia el gobierno no

da nada, entonces; yo prefiero ser una operaria, barrer y trapear y ganarme un mínimo que estar en un hospital, las condiciones aquí son una cochinateda” (M.B. mujer entrevistada en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012). *“Muy difícil, pues llegas y te cierran muchas puertas, te presentas pues con lo que tienes de allá, y de presentarte en agencias de trabajo y todo, y las mismas agencias diciendo que esos papeles no valen, darte a entender con pocas palabras que eso es falso, que lo que vale es lo de aquí, que eso no les interesa, entonces se siente uno”* (J.Z. hombre entrevistado en la ciudad de Pereira, diciembre, 2012).

Así mismo, si se piensa en la lejanía que se produce entre el Estado y el ciudadano por el hecho de salir del país durante un largo tiempo, hay otros efectos que impactan el retorno de los colombianos. Se genera una pérdida de interés en los asuntos nacionales y en el ejercicio de la ciudadanía, elemento que podría ser llamado como despolitización del ciudadano, en el sentido que no hay un interés por participar en los asuntos públicos y el Estado no genera las condiciones necesarias para que las personas puedan inmiscuirse en el ámbito de la participación social, política, comunitaria o electoral¹⁴. De la misma manera se producen procesos de desarraigo que afectan la ciudadanía. Las personas no encuentran condiciones en el país al retornar, por lo que la idea de volver a migrar siempre está latente, lo cual, propicia unas nuevas dinámicas en la relación que los retornados tienen con el territorio, no se logra una reinserción efectiva en la sociedad y las personas generan y construyen vínculos con el territorio en otros países, llevando, progresivamente, a un desvinculamiento parcial o total con el territorio colombiano (en el que, el único lazo que las une son las relaciones de amistad y familiares, además del estatus de ciudadano colombiano).

En últimas, Colombia es un país que, si bien ha sido expulsor de migración, actualmente se perfila como un país receptor de la misma. Sin embargo, las políticas públicas y los programas de migración y retorno son insuficientes e ineficientes para la atención de la población que emigra y que retorna. Los programas de retorno han centrado su atención en el fortalecimiento del retorno productivo, brindando acompañamiento por medio de los programas de capacitación y emprendimiento que ofrece el SENA.

No obstante, los logros que se esperaban en materia de creación de empresa no han sido tales. Además, ha de tenerse en cuenta que lo que los retornados esperan del Estado es que, mínimamente, les ofrezca oportunidades laborales, no sienten deseos de ser “empresarios”. Pero hay un elemento positivo que se rescata de la difusión que ha tenido la implementación de este programa. Las siete (7) personas entrevistadas que se acogieron, y otras más que no participaron de las entrevistas, conscientes de la situación en la que se encuentran muchos retornados y de la falta de oportunidades, crearon la Asociación Colombiana de Emigrantes Retornados¹⁵ en Pereira. Esto les ha permitido

¹⁴ Sin embargo esta situación también puede ocurrir antes de emprender un ciclo migratorio

¹⁵ La página donde se encuentra más información sobre la Asociación es la siguiente: <https://www.facebook.com/pages/Asociaci%C3%B3n-Colombiana-de-Emigrantes-Retornados-Regresamos-Colombia/272206502826872>

reconocerse como un colectivo que comparte situaciones similares y que se encuentra “abandonado” por el Estado; han desarrollado capacidad de agencia que les ha posibilitado pensar en proyectos con los cuales mitigar su situación y ayudar a otras personas a hacerlo (Giraldo, 2013). Estas situaciones, son las que denomino *prácticas menos convencionales de ciudadanía*, que surgen a partir de la relación intermitente y disfuncional entre el Estado y los sujetos que conforman esa categoría, cada vez más difusa, de ciudadano.

Conclusiones

Desde lo teórico, se considera que los elementos conceptuales elegidos para observar los cambios en la ciudadanía, fueron potentes para poner a prueba lo teórico con relación a lo empírico. Las definiciones formales y menos convencionales de la ciudadanía, así como la referencia a la migración y el retorno, permitieron encontrar en la información obtenida en campo, elementos de la realidad que confirman, al menos en parte, los planteamientos conceptuales formulados para este trabajo. Sin embargo, surgieron nuevos elementos a medida que se analizaba la información obtenida, fue el caso de las pertenencias múltiples, que pusieron de manifiesto una debilidad en el referente conceptual. Empero, se retoma como algo positivo en el marco de la investigación cualitativa que sugiere que, en ocasiones, la realidad supera los desarrollos teóricos existentes en la literatura, proporcionando nuevas áreas para el estudio de las ciudadanías.

Con relación a lo metodológico, los instrumentos utilizados para producir información, como las entrevistas realizadas y la revisión documental previa a la escritura de este artículo, permitieron el desarrollo de los objetivos propuestos inicialmente. De manera que los datos presentados, fueron relevantes para el argumento que se pretendía exponer y, la contrastación de lo teórico con lo empírico, como método de triangulación, permitió un análisis más cercano a la realidad. No obstante, el énfasis que se prestó a la etapa del retorno, pudo invisibilizar los cambios que se presentaban en la ciudadanía durante todo el ciclo migratorio; a pesar que se intentó mostrar algunos cambios que se dieron durante la etapa de la migración sin que se afectara de manera sustancial el objetivo inicial, un análisis en el cual se implicara todo el ciclo migratorio habría podido brindar más elementos enriquecedores del análisis, campos que se pueden explorar en futuras investigaciones.

En cuanto a lo empírico, el análisis realizado deja en claro la idea de que la migración por sí misma supone, de facto, cambios instrumentales y sustanciales en la ciudadanía. Tanto en las categorías legales que la regulan, como en las consecuencias que acarrea las deficiencias en la relación formal entre el Estado y el ciudadano, que se asocian al surgimiento de prácticas menos convencionales de ciudadanía y que permiten ver otras dimensiones no formales como las transformaciones que se evidencian en términos de las identidades, las pertenencias y los contextos de multiculturalidad a los que se exponen los migrantes.

Si se atiende a la propuesta inicial planteada en este artículo, se pueden observar cambios en la ciudadanía tanto en su dimensión formal como en la dimensión menos convencional de ésta. La adquisición del estatus, implica un proceso en el que el sujeto experimenta un paso por diversas categorías, desde una situación de ilegalidad, un permiso de residencia, una ciudadanía, hasta, finalmente, la nacionalidad (proceso que no todas las veces supone un orden consecutivo). Lo mismo sucede con la adquisición de múltiples ciudadanía. Allí se genera un cambio instrumental y sustancial en la condición del ciudadano; instrumental, en tanto pertenece formalmente a dos o más sociedades y, sustancial, en la medida que el sujeto, en términos de identidad, se reconoce y se identifica como miembro de dos o más estados- nacionales.

Igualmente, el retorno de colombianos ha mostrado las realidades que experimentan los migrantes al regresar al país. Factores como el incumplimiento de las políticas migratorias y de retorno y la inexistencia de otras con enfoque de derechos y con enfoques diferenciales, así como de los planes implementados en la ciudad de Pereira, cuestionan la capacidad de las instituciones del Estado para fortalecer los vínculos con sus ciudadanos retornados, además, ponen en tela de juicio el interés del Estado por paliar los efectos que ha generado el abandono y la falta de oportunidades en el país. Este hecho, plantea que en la relación Estado- Ciudadano existe una tensión significativa, generada además, por las fallas, intermitencias y disfunciones que se presentan en la proporción de las demandas de la población retornada y la “oferta” limitada del Estado para satisfacerlas.

De otro lado, si bien no hay una ruptura ineluctable en la condición de ciudadano, se presentan fenómenos como el desarraigo que pueden llevar a una ruptura ulterior, siempre que se pierda el contacto y los lazos con el país de origen. Este hecho se puede presentar en tres situaciones: 1. Cuando el sujeto ha migrado con todo su núcleo familiar o, 2. Cuando el migrante al retornar no logra una reinserción efectiva en su país de origen y se plantea continuar el ciclo migratorio y 3. En el caso de los refugiados o desplazados forzosamente, situación en la que hay un proceso de desarraigo y destierro mayor que en la migración laboral o “voluntaria”.

Como reflexión final, las instituciones del Estado colombiano tienen el reto de redimensionar el asunto de la migración y el retorno, pensar estas prácticas desde su visión positiva; es decir, los migrantes regresan con nuevos aprendizajes y experiencias que pueden resultar muy beneficiosas para el desarrollo de sus territorios de origen, así como para la formulación de políticas migratorias y de retorno que se adecúen a las necesidades de esta población y que posibiliten una reinserción efectiva de las personas retornadas, en términos educativos, laborales, culturales, políticos, sociales y participativos.

Por último, es tarea de las disciplinas, en especial de la ciencia política, explorar los vacíos que plantean las realidades del mundo actual frente a los desarrollos teóricos

asociados a las relaciones del Estado con los sujetos. Resulta insuficiente afirmar que el vínculo por excelencia entre un sujeto y el Estado es la condición de ciudadano; por lo cual, la invitación va dirigida a replantear, en términos epistemológicos y teóricos, el estudio de la ciudadanía teniendo en cuenta la función del Estado. Así mismo, vale la pena preguntarse, si los cuestionamientos que surgen a partir de esa relación, refuerzan la idea del Estado como unidad principal de análisis o si, por el contrario, se hace necesario retomar otros enfoques teóricos para el estudio de la ciudadanía, donde se tenga en cuenta unidades de análisis que debatan la supremacía del Estado con relación a los escenarios que se presentan en el contexto actual atravesado por las dinámicas de la globalización.

Bibliografía

Zapata Barrero, Ricard. (2003). La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambio de paradigmas. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (No 37) , 173-200.

Bedoya, María Rocío. (2012). Las Políticas Públicas de Migración y Retorno en Colombia: Tendencias, Particularidades Regionales y Perspectiva de Género. Proyecto de Investigación, Universidad de Antioquia. Manuscrito no publicado.

Colectivo IOE. (2010). ¿Para qué sirve el grupo de discusión? Una revisión crítica del uso de técnicas grupales en los estudios sobre migraciones. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (Vol 19), 73-99.

Conpes N° 3603. Política Integral Migratoria. Bogotá, Colombia, 24 de agosto de 2009.

Durand, Jorge. (2004). Ensayo teórico sobre la emigración de retorno. El principio del rendimiento decreciente. *Cuadernos geográficos*, (No35), 103-116.

Garay, Luis Jorge. & Medina, María Claudia. (2007). *La migración colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Garduño, Eduardo. (2003). Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales. *Frontera Norte*, Vol 15 (No 030), 65-89.

Ley N° 1465. Sistema Nacional de Migraciones. Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2011.

Ley N° 1565. Incentivos Para el Retorno. Bogotá, Colombia, 31 de julio de 2012.

López Sala, Ana María. (2006). Derechos de Ciudadanía y Estratificación Cívica en Sociedades de Inmigración. En: I. Campoy (Comp), *Una Discusión sobre la Universalidad de los Derechos Humanos y la Inmigración* (pp. 129-151). Madrid: Dykinson/ Universidad Calos III.

López Sala, Ana María. (2002). Los Retos Políticos de la Migración. *Isegoría*, (No 26), 85-105.

Luján, Gustavo Adolfo. (2004). Conceptos de Ciudadanía. En: G. A. Luján, *Legitimidad y legalidad en la formación del ciudadano* (pp. 1-15). Lima: Tesis Digitales UNMSM.

Marshall, Thomas Humphrey. (1998). *Ciudadanía y clase social*. España: Alianza editorial.

Mejía, William. (2010, 19 de marzo). *Panorama del Retorno Reciente de Migrantes Internacionales a Colombia*. Ponencia presentada en la VI Jornada Fundación Carolina:

Migración y Desarrollo Humano, llevada a cabo en el marco de la Cátedra Europa, Universidad del Norte, Barranquilla.

Mejía, William. & Castro, Yeim. (2012). Potencialidad del Retorno para Incidir en las Comunidades de Origen más Allá de lo Económico. En: W. Mejía, & C. Yeim, *Retorno de Migrantes de la Comunidad Andina* (pp. 145-152). Bogotá: Fundación Esperanza.

Mejía, William. & Castro, Yeim. (2012). *Retorno de Migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.

Mezzadra, Sandro. (2005). Ciudadanos de la frontera y confines de la ciudadanía. En: S. Mezzadra, *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización* (pp. 93-119). España: Traficantes de Sueños.

Micolta, Amparo. (2006). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales, *Trabajo Social* (No 7), 59-76.

Mouffe, Chantal. (2007). *En Torno a lo Político*. México: Fondo de Cultura Económica.

OIM (Ed.). (2010). *Perfil Migratorio de Colombia*. Bogotá: OIM Colombia.

Ortiz, Diana. (2009). Dinámicas recientes del retorno de colombianos. Aproximaciones a una mirada de género, *Diálogos Migrantes* (Nº 4), 44-51.

Plan de Desarrollo 2012-2015. Por Una Pereira Mejor. Pereira, Colombia, 12 de junio de 2012.

Quiceno, Natalia. (2009). Implicaciones Políticas de la Migración: la ciudadanía ante nuevos marcos de pertenencia, *Controversia* (Nº 193), 124-157.

Ruiz Vallejo, Fernando. & Ceballos, Andrés. (2009). Dinámicas y respuestas frente al retorno en Bogotá. Elementos para su análisis, *Diálogos Migrantes* (Nº 4), 52-58.

Sassen, Saskia. (2003). Reubicar la ciudadanía. Posibilidades emergentes en la nueva geografía política. En: S. Sassen, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, (pp. 87-115) Madrid: Traficantes de Sueños.

Sassen, Saskia. (2007). Los actores locales en la política global. En: S. Sassen, *Una sociología de la globalización*, (pp. 235-265) Buenos Aires: Katz.

Schiller, Nina. & Levitt, Peggy. (2004). Perspectivas Internacionales Sobre Migración: conceptualizar la simultaneidad, *Migración y Desarrollo* (N 003), 60-91.

Varela, Teresa. & Elvira, Gladys. (2004). La construcción de la ciudadanía política en los territorios nacionales, *Revista Pilquen* (Nº 6), 1-10.

Victoria, María Teresa. & Tovar, Luis Miguel. (2009). La migración de retorno y sus consecuencias para los países de origen, *Diálogos Migrantes* (Nº 4), 21-28.

Young, Iris Marion. (2000). Los Movimientos Sociales y la Política de la Diferencia. En: I. M. Young, *La Justicia y la Política de la Diferencia* (pp.263-321) Madrid: Universidad de Valencia. Instituto de la Mujer.