

IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

Crisis global y estrategias migratorias:

hacia la redefinición de
las políticas de movilidad

18,19 y 20 de mayo de 2011 - FLACSO - Quito, Ecuador



***IV CONGRESO DE LA RED INTERNACIONAL SOBRE MIGRACIÓN Y
DESARROLLO. CRISIS GLOBAL Y ESTRATEGIAS MIGRATORIAS:
HACIA LA REDIFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE MOVILIDAD***

***MIGRACIÓN Y RETORNO EN EL ECUADOR: ENTRE EL DISCURSO
POLÍTICO Y LA POLÍTICA DE ESTADO***

María Isabel Moncayo¹

Quito, 20 de mayo de 2011

¹ Máster en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales de FLACSO Sede Ecuador e investigadora del Programa de Sociología de la misma universidad.

Resumen

La política de retorno del Ecuador, delineada en el *Plan Bienvenid@s a Casa*, fue instaurada por el gobierno del presidente Rafael Correa a inicios de 2008 y es ejecutada por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI). De acuerdo con esa Secretaría, la política tiene como objetivo alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno “voluntario, digno y sostenible” de las personas emigrantes.

El objetivo de mi ponencia es analizar el proceso de construcción de dicha política. Primero, establece los aspectos internos y externos que influyen en el surgimiento del Plan, y cómo se relacionan entre ellos. Segundo, mediante un recorrido por la operación de sus componentes, reconstruye el proceso de evolución del Plan con el fin de determinar cómo se traduce a la acción la racionalidad política del actual gobierno. Tercero, analiza a qué sujeto retornado está dirigida dicha política y desde qué mirada ha sido concebido. Y cuarto, mediante un acercamiento a la trayectoria migratoria de los retornados, busca entender quiénes son las personas que están regresando al país, y determinar en qué medida la política ecuatoriana está o no aportando en sus proyectos de retorno.

Al contrastar tres niveles de producción del instrumento de política, el discursivo, el práctico y el de la experiencia, pretendo demostrar que la realidad del retorno de los ecuatorianos rebasa la racionalidad política del actual gobierno, lo que genera tensiones entre esos tres niveles. A la vez, esas tensiones ponen en evidencia los desafíos que enfrenta el Estado ecuatoriano al instaurar políticas para sus diásporas y concretamente para los retornados.

Palabras clave: migración, retorno, política, retornados, tecnología de gobierno, perspectiva transnacional.

El juego de fuerzas

Al asumir la imbricación o interdependencia entre el ámbito nacional e internacional en la cual se ven obligados a actuar los Estados (Halliday, 1994), podemos decir que una política como el *Plan Bienvenid@s a Casa* surge a partir de fuerzas internas y externas que convergen entre sí.

En el nivel doméstico, el anuncio de una política de retorno por parte del Ecuador responde a un planteamiento ideológico del actual gobierno, que se puede rastrear tanto en el Plan de Gobierno de Alianza País² como en los discursos de la campaña presidencial de Rafael Correa. Dicho planteamiento se plasmará más adelante en la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM) cuyo tercer objetivo específico busca generar las condiciones para el retorno “voluntario, digno y sostenible” de los ecuatorianos. El PNDHM combina dos enfoques; por un lado, un enfoque de derechos que, al reconocer la centralidad de las personas migrantes, busca asegurar la vigencia plena de sus derechos, y, por otro lado, un enfoque de desarrollo humano, que pretende articular la migración al desarrollo trascendiendo el desarrollo económico hacia la calidad de vida, entendida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas.

En este primer momento de surgimiento de la política de retorno en el nivel discursivo, aparecen algunas tensiones. Por una parte, el planteamiento ideológico de Alianza País anuncia una política migratoria que apunta a un *nuevo modelo de desarrollo*, que pretende dejar atrás el anterior modelo neoliberal, pero que, sin embargo, refleja una visión neoliberal del migrante retornado, pues lo mira como migrante “exitoso”, emprendedor, capaz de autodesarrollarse y, por ende, de aportar al desarrollo del país. Por otra parte, mientras el planteamiento de Alianza País rechaza la visión trágica o triunfalista de la migración, los discursos del Presidente Correa durante su campaña presidencial se asientan sobre una visión trágica de la migración. A partir de esta visión, alienta a los migrantes a que pongan fin a su aventura migratoria y convoca a esta población a unirse a su proyecto político. La noción del retorno, por tanto, es utilizada como una estrategia política y simbólica que busca

² Alianza País es el movimiento político al que pertenece el presidente Rafael Correa.

institucionalizar la salida como una manifestación del fracaso del modelo anterior, y el regreso como algo positivo del actual modelo.

En el ámbito externo, el surgimiento del Plan coincide con dos momentos coyunturales del ámbito internacional. Por un lado, con la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión Europea³, y la consecuente respuesta por parte de España e Italia frente a esa Directiva (mediante el Plan de Retorno Voluntario⁴ y la Ley de Seguridad⁵, respectivamente). Por otro lado, con el inicio de la crisis económica mundial, que ha afectado especialmente a los dos principales países de destino de los migrantes ecuatorianos, EEUU y España.

Según Kurt Jacobsen, “las fuerzas internacionales son conceptualizadas como poseedoras de significado político sólo en la medida en que son incluidas en la política nacional de manera que se acomoden a los intereses, estrategias e ideologías de los jugadores locales dominantes” (Kurt Jacobsen, 1996: 94). Así, una política como el *Plan Bienvenid@s a Casa*, que responde a un discurso político, en primera instancia, adquiere cierta legitimidad en el contexto de la crisis y del endurecimiento de la política migratoria en destino, pues parece prever la posibilidad del retorno de los migrantes. En otras palabras, un actor doméstico como la SENAMI aprovecha las fuerzas internacionales y las adapta a las exigencias de las luchas locales por el poder (cfr. Kurt Jacobsen, 1996: 94).

Otro ejemplo de esta adaptación es el cambio de nombre de la política. Originalmente se denominó *Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible*, más adelante se llamó *Plan de Retorno Bienvenid@s a Casa*, y finalmente se estableció como *Plan Bienvenid@s a Casa*. Esta transformación responde a que el surgimiento del plan ecuatoriano coincide con el del Plan de Retorno Voluntario español. Para evitar que la política ecuatoriana sea relacionada con la española, la SENAMI se vio en la necesidad de cambiar el nombre de su iniciativa. Al mismo tiempo, la connotación de la frase “bienvenidos a casa” apela al sentimiento de pertenencia de los migrantes que aparece en el discurso del Presidente Correa.

A partir de esta relación entre los niveles interno y externo, se desprende que la enunciación de un plan que promueve el retorno de los ecuatorianos (en el nivel discursivo) se convierte en la fórmula política para cumplir tres grandes objetivos: 1) Atender la exigencia

³ La Directiva de Retorno fue aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008.

⁴ El Plan de Retorno Voluntario español fue aprobado el 19 de septiembre de 2008.

⁵ La Ley de Seguridad italiana fue aprobada en julio de 2009.

del Ejecutivo de cumplir los tiempos políticos y sostener el apoyo popular de los ecuatorianos en el exterior, 2) atender el posible flujo de migrantes retornados que podrían volver al país debido a las condiciones adversas de la coyuntura política y económica en los países de destino de los ecuatorianos, y 3) adaptarse al proyecto de política migratoria integral planteado en el Plan de Gobierno y en la propia Misión de la SENAMI.

La primera parte de esta estrategia parece haber alcanzado los resultados esperados, pues en las elecciones de 2007, en las cuales los migrantes votaron por Asambleístas en el exterior, Alianza País consiguió 6 de 6 representantes y en las elecciones de 2009, 5 de 6. Sin embargo, como veremos más adelante, aparecen algunas tensiones con respecto al cumplimiento de la segunda y tercera parte de la estrategia, las cuales salen a la luz al confrontar la racionalidad política del gobierno con la experiencia de los retornados.

Reconstruyendo el *Plan Bienvenid@s a Casa*

A partir del concepto foucaultiano de *tecnología de gobierno*, propongo mirar al *Plan Bienvenid@s a Casa* como un medio y práctica técnica a través de la cual se traduce a la acción la racionalidad política gubernamental (Foucault, 2006). Mediante un recorrido por la operación de cada uno de los componentes del Plan, y de su transformación en el transcurso de su implementación -desde 2008 hasta 2010-, mi análisis busca determinar lo que Dean (2010) denomina formas de *mirar*, maneras de *actuar*, de *producir verdad* y de *producir agentes o identidades* a partir de las cuales opera el gobierno.

El *Plan Bienvenid@s a Casa* es una combinación o híbrido entre una *política de vinculación* y una *política de retorno*, pues contiene elementos de ambas. Por una parte, contempla acciones dirigidas a extender los servicios del Estado ecuatoriano a los nacionales en el exterior, como la oferta de servicios de información, atención y protección del *Programa Volver a Casa*, así como acciones que buscan fortalecer los vínculos de esa población con la sociedad de origen, mediante la generación de prácticas transnacionales y la consolidación de la identidad y sentido de pertenencia hacia el Estado ecuatoriano (*Programa Vínculos*). Por otra parte, contiene acciones destinadas a promover el retorno voluntario de los migrantes mediante incentivos a la inversión en origen (*Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes para la Inversión Social y Productiva*) y medidas para atender a personas

que retornan en situación forzada (*Programa de Acogida a Personas en Condición de Vulnerabilidad*). Esta combinación puede ser entendida como una respuesta válida hacia la cual apunta el Estado ecuatoriano, que implica el reconocimiento de que un porcentaje mínimo de sus emigrados regresará definitivamente al país, mientras que opta por reforzar las prácticas transnacionales de aquellos que permanecen en el exterior, con miras a que contribuyan al desarrollo nacional (cfr. Vono de Vilhena, 2006: 20).

El Plan no es una estructura rígida. A lo largo de su implementación, sus componentes se han ido transformando y multiplicando como, por ejemplo, el *Programa de Incentivos y Orientación a personas migrantes*, que inició con el Fondo El Cucayo (un fondo concursable que ofrece créditos no reembolsables y asistencia técnica para emprendimientos productivos), y luego incorporó la oferta de créditos reembolsables para ampliar las alternativas de los migrantes. De igual manera, los componentes del Plan se han conectado entre ellos y con los dispositivos de otras instancias gubernamentales y privadas, como los créditos que ofrece la Banca del Migrante a través de cooperativas privadas y del Banco Nacional de Fomento, o la coordinación de la SENAMI con otros ministerios como el Ministerio de Inclusión Económica y Social o el Ministerio de Salud para recibir a los retornados en condiciones de vulnerabilidad.

A partir de estos programas y proyectos, se observa la construcción de dos categorías para clasificar al retornado y a través de las cuales opera la SENAMI: 1) El que vuelve de forma voluntaria y es visto como potencial agente de desarrollo porque ha logrado acumular capital humano y financiero, y 2) el que vuelve en condiciones forzadas y requiere la atención del Estado; este grupo, a su vez, se divide en dos subcategorías, el retornado vulnerable y el deportado. Estas dos maneras de mirar al retornado se traducen en dos maneras de actuar, que analizaremos a continuación.

Retorno voluntario versus retorno forzado

En el nivel discursivo se anunció una manera de mirar al retornado como autor de su propio desarrollo. Esta mirada se retoma a nivel de la práctica en torno a aquellos retornados que vuelven de manera voluntaria, y para quienes la SENAMI ha creado varios dispositivos de política que buscan su reinserción económica y productiva en la sociedad ecuatoriana.

PROGRAMA DE INCENTIVOS Y ORIENTACIÓN A PERSONAS MIGRANTES PARA LA INVERSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA	
Objetivo: Incentivar y orientar las inversiones productivas y sociales que las personas y colectivos migrantes desean realizar en el Ecuador	
<i>Fondo Concursable El Cucayo</i>	Capital no reembolsable que se entrega al migrante retornado, a cambio de una contraparte, con el objeto de que emprenda un proyecto productivo. Adicionalmente, recibe asistencia técnica por un período de entre 6 y 8 meses.
<i>Banca del Migrante</i>	Opera a través de un fideicomiso administrado por la Comisión Financiera Nacional, y ofrece créditos para proyectos productivos y mejoramiento o ampliación de vivienda a través de 32 cooperativas y operadoras privadas. También ofrece créditos a través del Banco Nacional de Fomento para proyectos productivos en el sector agrícola y de la pequeña industria.
<i>Plan Hacienda</i>	Proyecto piloto que destina tierras improductivas que pertenecen al Estado a grupos de migrantes retornados, para que desarrollen proyectos productivos.

Fuente: SENAMI / Elaboración propia

En cambio, para aquellos retornados que vuelven en condiciones forzadas, a pesar de reconocer a nivel discursivo que se trata de una población vulnerable, en la práctica los dispositivos de la política se concentran en brindar atención de emergencia. A diferencia de los primeros dispositivos, que implican un acompañamiento a largo plazo por parte de la SENAMI, los segundos contemplan una atención a corto plazo y el re-direccionamiento de los casos a otras instancias gubernamentales para que, teóricamente, se encarguen de su reinserción en la sociedad ecuatoriana.

Ya estando aquí dejan de ser emigrantes, están bajo una cierta condición que hace que el Estado tenga que actuar desde diferentes problemas, eso que quiere educación, quiere decir salud, quiere decir vivienda, (...) el resto del Estado tiene que hacerse cargo de lo que le compete, porque la Secretaria, es secretaria del emigrante en tanto alguien está afuera, pero ya estando adentro ya no es nuestra responsabilidad (IS1, entrevista, 2010).

Como lo confirma este testimonio de un funcionario de la SENAMI, para los casos de retornados vulnerables, el acompañamiento de la Secretaría termina una vez que la persona

arriba al país. En la decisión de derivar estos casos a otras instancias se observa un intento de la Secretaría por conectar sus acciones a otros dispositivos de política del aparato gubernamental bajo un criterio de competencias, lo cual implicaría un esfuerzo por transversalizar la cuestión migratoria. Sin embargo, surge una tensión, pues el criterio no se aplica por igual: mientras se involucra directamente en la reinserción de los retornados voluntarios y “exitosos” mediante un programa como el Fondo El Cucayo, opta por brindar únicamente asistencia de emergencia a los retornados en situación de vulnerabilidad y redireccionar los casos a otras instancias.

PROGRAMA DE ACOGIDA A PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD	
Objetivo: Brindar cobertura integral en los distintos momentos que plantea el retorno forzado al país	
Atención de casos de vulnerabilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia al momento de la partida en el país de destino. 2. Cobertura del pasaje de regreso a Ecuador. 3. Recibimiento el momento del arribo. 4. Después del arribo, gestión de los vínculos con otras instancias estatales que faciliten la reinserción.
Atención de personas que regresan en situación forzada (migrantes deportados o que se acogen a los programas de retorno asistido de la OIM ⁶)	Aplicación de protocolo de acogida al momento del arribo: recibimiento, apoyo psicológico de reducción de ansiedad, registro y entrega de kit de asistencia humanitaria ⁷ .

Fuente: SENAMI / Elaboración propia

Lo anterior significa que el gobierno ha establecido *dos maneras de mirar al retornado*, a partir de las cuales *surgen dos maneras de actuar*. La primera visibiliza a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y privilegia su reinserción económica y productiva. La segunda reconoce al retornado que regresa al país de manera forzada pero, al no interesarse en su reinserción, la oculta.

⁶ En lugar de ser deportadas, las personas tienen la opción de acogerse a estos programas para retornar a su país de origen. Algunos ofrecen un capital semilla para que inicien una actividad productiva. Los países que financian estos programas son Reino Unido, España, Bélgica, Suiza y México.

⁷ El kit contiene una mochila, una frazada, insumos de aseo e información sobre los servicios que ofrece la SENAMI.

De esto se desprende, primero, que el modelo de desarrollo al que apunta el gobierno relaciona la migración al capital económico, con lo se interesa por los derechos económicos de los migrantes, en detrimento de otros derechos como los sociales, políticos y culturales, que a su vez constituyen otros ámbitos de la reinserción del migrante y su familia. Con lo anterior, surge una tensión en el ámbito operativo con respecto al discurso de un enfoque de derechos y desarrollo *humano*. Segundo, que si la enunciación de una política de retorno adquirió legitimidad frente a la coyuntura internacional, porque parecía prever los efectos de esa coyuntura en la población migrante ecuatoriana, una vez analizada la puesta en práctica de la política, sus dispositivos más bien obscurecen la presencia de cierta población cuyo retorno responde a esos efectos. Tercero, que al visibilizar al retornado “exitoso” y emprendedor, y al ocultar otros tipos de retornados que poseen distinto capital social, humano y financiero, el poder clasificatorio de la política está creando un tipo de retornados hegemónico. La pregunta que surge es si esa manera de mirar, de actuar y, por ende, de producir verdad, se ajusta a la realidad de los retornados, lo cual intentaré responder a continuación.

La experiencia de los retornados frente al *Plan Bienvenid@s a Casa*

Mi aproximación a la experiencia de los retornados ecuatorianos busca entender quiénes son las personas que están regresando al país, y determinar hasta qué punto y de qué manera la política pública ecuatoriana está aportando a sus proyectos de retorno. Para ello, desde la perspectiva transnacional, reconstruí la trayectoria migratoria de los retornados, con la finalidad de comprender cuáles fueron las principales motivaciones que los impulsaron a salir de Ecuador y cuáles fueron las razones que los motivaron a regresar, qué papel juega en la decisión de volver la actual política migratoria ecuatoriana y, finalmente, qué papel juega la ayuda gubernamental en su proyección a futuro.

Realicé este análisis a partir de 42 casos de ecuatorianos (19 mujeres y 23 hombres) que retornaron al país, ya sea con la asistencia de alguno de los programas que ofrece el gobierno ecuatoriano o por cuenta propia. Su edad promedio es de 45 años, y son oriundos de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala, Cariamanga, Catamayo, Saraguro y El Tambo (en su mayoría, de origen urbano). Para la obtención de la información de campo apliqué 17 entrevistas personales y realicé 5 grupos focales. La mayor parte de estas personas

fueron seleccionadas a partir de la base de datos de los beneficiarios del *Plan Bienvenid@s a Casa*, proporcionada por la SENAMI.

Pertenecen a un estrato social variado, que va desde el medio-alto, pasando por el medio, el medio-bajo hasta el bajo, pero la generalidad se encuentra en la escala social media-baja. En cuanto a su nivel educativo, la mayoría contaba con al menos nivel secundario antes de emigrar. La mayor parte salió del Ecuador entre 1998 y 2003. Sus destinos fueron, en primer, lugar España (25 casos); luego, Estados Unidos (9 casos); seguido de Italia (3 casos); y el resto corresponde a casos individuales de personas que emigraron a Venezuela, Canadá, Israel, Australia y Francia. Estuvieron en el extranjero un promedio de 9 años, una estancia relativamente corta.

El análisis parte del supuesto de que el *Plan Bienvenid@s a Casa* constituye un conjunto de acciones transnacionales que tienen implicaciones sociales, políticas y económicas tanto en los migrantes como en el propio Estado ecuatoriano. De acuerdo con Moraes, para poder entender los fenómenos que involucran a los migrantes con las políticas y estrategias desarrolladas por sus países de origen, es necesario ir más allá del análisis del discurso o del contenido de la política, a través de un trabajo de campo cualitativo para analizar su aplicación y alcance entre la comunidad migrante (cfr. Moraes y otros, 2009: 299).

De esta manera, a partir de las motivaciones o razones que los impulsaron a regresar, encontré cuatro tipos de retornados ecuatorianos: 1) Los que regresaron motivados por cuestiones familiares unidas al cumplimiento de objetivos económicos, 2) los que regresaron debido al deterioro de su situación económica provocada por la actual situación de crisis en los países de destino, 3) aquellos que fueron deportados por encontrarse en situación irregular, y 4) aquellos que regresaron en condiciones de vulnerabilidad. Mientras que el primer y el segundo tipo de retornados responden a un proceso de toma de decisión, y por tanto, a un retorno voluntario, los otros dos tipos regresan al Ecuador de manera forzada.

El proceso de toma de decisión por el que atraviesan los retornados del primer y segundo tipo implica la construcción de un proyecto de retorno, que conlleva el establecimiento de ciertos objetivos que se proponen alcanzar de vuelta al país. De acuerdo con la muestra analizada, el establecimiento de un negocio propio es una parte central de los proyectos de retorno de esos ecuatorianos, ya que constituye el medio a través del cual esperan alcanzar los objetivos que se han propuesto. De esta manera, el acceso a los recursos

económicos y la asistencia técnica que les brinda el Estado ecuatoriano a través del Fondo El Cucayo se convierte en una estrategia para capitalizar sus ahorros, así como el capital social y humano del que disponían cuando retornaron al país y que planificaron invertir en su regreso. Por lo tanto, podemos concluir que la realidad de estos dos tipos de retornados coincide con el tipo de retornado hegemónico que la racionalidad del gobierno ha construido. Al contribuir con el establecimiento de sus emprendimientos, la política gubernamental está impulsando los proyectos de retorno que esos migrantes imaginaron y está alentando su permanencia en el país. Lo anterior significa que el acceso a los dispositivos de la política implica el cumplimiento del modelo de desarrollo al que apunta el gobierno, para aquellos retornados que vuelven de forma voluntaria y que en alguna medida han cumplido sus objetivos durante su experiencia migratoria.

No obstante, dentro del segundo tipo de retornado, también encontré personas que asumen el retorno como una estrategia de movilidad temporal hasta que la situación en destino mejore y puedan regresar. Este tipo de retornado, cuyo modelo migratorio responde a una era transnacional creciente (cfr. Cortés, 2009: 3), y concretamente a la crisis internacional, no parece estar contemplado en el diseño de la política gubernamental, pues estas personas no han accedido a los programas que ofrece, sea porque no cumplen con los requisitos o porque no tienen interés en hacerlo. Como consecuencia, ante la persistencia de la crisis económica y la tendencia securitizadora de las políticas migratorias en destino, estos retornados parecen quedar en una especie de limbo, pues tanto los dispositivos de política de los países de destino como los del propio Ecuador los rechazan. En estos casos, vemos que la realidad rebasa la racionalidad política del gobierno, a la vez que saca a la luz una tensión con respecto al enfoque de derechos enunciado por el gobierno en el nivel discursivo.

En cuanto al tercer tipo de retornado, es decir, quienes fueron deportados, observé que estas personas tuvieron que improvisar una estrategia para seguir adelante en el Ecuador, en vista de que fueron obligados a regresar repentinamente. Cuando se enteraron de la existencia del Fondo El Cucayo, optaron por aplicar y apostar por un negocio propio. Lo anterior implica que estas personas contaban con ciertos ahorros, así como con capital humano y social que acumularon durante su estancia en el extranjero, a pesar de las condiciones en las que regresaron.

Mi sueño sería volver a Israel, pero mientras estoy acá me encantaría que quede funcionando bien la guardería, y que sea un proyecto no solamente que se centre en mi centro de desarrollo, sino que se lo pueda ampliar para que los niños de mi país sean los beneficiados (IR14, grupo focal, 2010).

Si bien la política parece ocultar la presencia de este tipo de retornados en su nivel discursivo, pues para ellos contempla solamente asistencia de emergencia, vemos que la realidad nuevamente rebasa esa concepción y que los migrantes son capaces de utilizar los dispositivos disponibles en su propio beneficio. En vista de que el perfil de estos migrantes se ajusta al tipo de retornados que privilegia la racionalidad del gobierno, resulta que la política se adapta a la realidad de esas personas e influye en la construcción de sus proyectos de retorno. En estos casos, por tanto, nuevamente el modelo de desarrollo gubernamental se estaría cumpliendo. Sin embargo, en vista de que la muestra de este estudio sólo toma en cuenta a dos personas que fueron deportadas al Ecuador, estos hallazgos no pueden tomarse como definitivos, sino que será necesario ahondar sobre la realidad de los deportados en el país.

Finalmente, para el cuarto tipo de retornados, es decir, quienes regresaron en condiciones de vulnerabilidad, la única alternativa para volver al Ecuador fue a través de la ayuda gubernamental. En estos casos, los dispositivos de la política facilitan el retorno físico de esas personas al Ecuador y, aunque está enunciado que otras instancias se harán cargo de la reinserción social y laboral, en la práctica no ocurrió. Lo anterior implica que los propios dispositivos que los ayudaron a retornar debido a su condición de vulnerabilidad en destino, están reproduciendo esa situación de vulnerabilidad en origen, con lo cual nuevamente surge una tensión con el enfoque de derechos enunciado a nivel discursivo. Por otro lado, esto conlleva una negociación al interior del gobierno entre lo racional y lo razonable, que se traduce, por una parte, en la intención del Estado de garantizar los derechos de los retornados vulnerables y, por otra, en la necesidad de establecer límites dentro de la política migratoria para no generar privilegios con respecto al resto de la población ecuatoriana. Ante estas tensiones, surge la pregunta: ¿hasta dónde debería llegar la política migratoria cuando se trata de casos de retorno en condiciones de vulnerabilidad? En vista de que este estudio toma en cuenta sólo dos casos de este tipo de retorno, intentar responder esta pregunta será tarea para nuevas investigaciones.

A partir de los casos analizados, se observa que aquellos que lograron acumular mayores recursos –tangibles e intangibles- *antes* de partir y *durante* su experiencia migratoria, tienen mayores posibilidades de concretar su proyecto de retorno. Si tomamos en cuenta que los dispositivos de la política privilegian a los migrantes que vuelven de forma voluntaria y que han acumulado recursos, por sobre aquellos que regresan de manera forzada y carecen de recursos, podemos concluir que el modelo de desarrollo al que apunta esta política no busca romper las asimetrías socioeconómicas entre los migrantes, sino que las reproduce.

Finalmente, el desenvolvimiento de los proyectos de retorno de los migrantes ecuatorianos, independientemente de la condición de su retorno y del tiempo que permanezcan en el Ecuador, dependerá tanto de los recursos tangibles e intangibles que han logrado acumular, como del entorno social y económico que encuentren en la sociedad de origen, es decir, de factores externos. Entre estos factores podemos mencionar la estabilidad de la economía nacional, las condiciones estructurales del empleo, y el soporte de una red territorial e institucional que articule sus iniciativas económicas, sociales y culturales con las de otros actores. Dichas dinámicas no sólo tienen relación con el nivel local y nacional, sino que responden a patrones de transformación estructural a nivel global. Dado que los retornados están inmersos en esos procesos de transformación a través de sus prácticas transnacionales, los lazos afectivos y materiales que mantengan con la sociedad de destino generarán un impacto substancial en sus distintos modos de reproducción social y cultural.

Algunas conclusiones

Gran parte de las acciones contempladas en *Plan Bienvenid@s a Casa* buscan incidir o *gobernar* sobre la población nacional que se encuentra fuera del territorio ecuatoriano, con lo cual el Ecuador está fungiendo como actor transnacional. En vista de que dicha política combina elementos de vinculación y de promoción del retorno, podemos decir que sus acciones están orientadas a “recuperar población emigrada, ya sea a través de su retorno físico o de su posible aporte a la sociedad de origen” (Mármora, 2002: 297).

No obstante, esta actuación transnacional del Estado ecuatoriano encuentra sus límites al confrontar los tres niveles que tienen relación en el proceso de construcción del *Plan Bienvenid@s a Casa* (el discursivo, el operativo y el de la experiencia), puesto que sacan a la

luz la tensión que existe entre la visión territorializada del gobierno, que apunta hacia el desarrollo, y la mirada transnacional, que apunta hacia los derechos de los migrantes. Estas dos perspectivas, que constituyen campos de poder en disputa, implican una permanente negociación, al interior del gobierno, entre lo racional y lo razonable, la cual se traduce en la necesidad de ajustarse al proyecto político de Alianza País, y en la obligación de garantizar los derechos de los migrantes, conforme lo establecen el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 y la Constitución de la República (2008).

A nivel discursivo, la política surge de un planteamiento que mira a la población emigrada desde dos enfoques, como sujeto de derechos y como potencial agente de desarrollo. A partir de esa doble mirada, aparentemente, el transnacionalismo migrante adquiere relevancia para el proyecto político de Alianza País. Sin embargo, ya en ese nivel aparecen ciertas tensiones, puesto que al relacionar la migración con el capital económico, el modelo se interesa por los derechos económicos de los migrantes, en detrimento de otros derechos, como los sociales, los políticos, los culturales, lo que le da más peso a la visión territorializada.

Esta ambigüedad se ratifica al mirar la dimensión operativa de la política, pues su puesta en práctica también da prioridad al desarrollo. Primeramente, sus dispositivos hacen énfasis en un tipo de retornado “exitoso”, en términos de que poseen ciertos recursos tangibles e intangibles, y se concentran en su reinserción económica y productiva en la sociedad ecuatoriana. Esta estrategia deja de lado otros ámbitos de la reinserción social, política y cultural del migrante y su familia, al mismo tiempo que mira a los retornados como un grupo con características homogéneas que, antes que sujetos de derechos, son vistos como sujetos económicos. Como resultado, la política está dando un tratamiento homogéneo a una audiencia plural y oculta otros aspectos que constituyen parte de su integralidad como sujetos y, ante todo, de su identidad transnacional.

Segundo, esta mirada privilegia un tipo particular de retornado que, además de poseer cierta capacidad económica, desea establecerse en el Ecuador, con lo cual nuevamente sobresale la visión territorializada. Al promover que los migrantes se asienten en el Ecuador mediante la generación de vínculos económicos *en origen*, esta perspectiva parece mirar al retorno como la etapa final del proyecto migratorio y no como una parte del mismo. Como resultado, si asumimos que los migrantes retornados pertenecen a espacios sociales transnacionales, en alguna medida, la política se desentiende del sistema circular de relaciones

e intercambios sociales y económicos que conectan a los migrantes con la sociedad de destino, y son los propios migrantes quienes, desde su lógica transnacional, activan esas relaciones y aprovechan las ventajas de su identidad transnacional para movilizar recursos tangibles e intangibles.

Tercero, si bien la política contiene elementos de vinculación, que promueven las prácticas transnacionales de los migrantes ecuatorianos, en lo que respecta a la generación de vínculos económicos con esa población, se interesa más en recuperar a población a través de su retorno físico y de su inversión en origen, antes que en fortalecer los vínculos económicos de los migrantes desde el exterior, con lo que nuevamente sobresale la lógica territorializada.

En cuanto a la experiencia de los retornados, a partir de las motivaciones o razones que los impulsaron a regresar, encontré varios tipos de migrantes que regresan al Ecuador, y que poseen distinto capital social, humano y financiero y, por ende, distintos intereses y capacidades. No obstante, la política ecuatoriana no refleja totalmente esa pluralidad. Como por ejemplo, con aquellos retornados que vuelven al Ecuador debido a la crisis en los países de destino, cuyo perfil no encaja con el retorno hegemónico que privilegia el Plan. Esto se puede explicar debido a que la lógica con la que actúan esos migrantes es transnacional, mientras que la del Estado ecuatoriano es territorializada. Como resultado, esas personas no encuentran alternativas que posibiliten su reinserción durante el período que permanezcan en el Ecuador y, por ende, si sus derechos fueron vulnerados en la sociedad de destino, también lo están siendo en su propio país.

Otros tipos de retornados, como los vulnerables y los deportados, sí son tomados en cuenta por la política ecuatoriana, pero el alcance de la intervención es mucho menor que la que se despliega para los retornados “exitosos”. Esta asimetría nuevamente responde a la lógica territorializada con la que el gobierno ha diseñado su política: al no ser consideradas potenciales agentes de desarrollo, su reinserción en la sociedad ecuatoriana no parece ser prioridad para el Estado, con lo cual vemos que el enfoque de derechos pasa a un segundo plano.

De lo anterior se desprende que aquello que, en primera instancia, parecía ser una política que respondía a un contexto internacional negativo para los migrantes ecuatorianos, es en realidad una política que responde a un proyecto político en particular. Dado que los intereses de ese proyecto radican en el potencial de los migrantes retornados de aportar a la

economía nacional, la política ecuatoriana da prioridad al retornado “exitoso”, en detrimento de otros tipos de retornados que regresan al Ecuador afectados por la situación de crisis en destino, y frente a quienes la política revela algunos vacíos. Por lo tanto, podemos afirmar que el *Plan Bienvenid@s a Casa* constituye un mecanismo de gobernabilidad migratoria que responde a los intereses del Estado ecuatoriano e indirectamente de los países de destino, antes que a las necesidades de los migrantes. Ante esto, resulta que las fuerzas internacionales que le dieron significado político al Plan en el momento de su surgimiento, en la práctica le restan legitimidad, pues sacan a luz sus limitaciones. Al mismo tiempo, demuestran la importancia del contexto internacional al momento de construir políticas públicas dirigidas hacia la diáspora, y los retos que enfrenta un Estado como el Ecuador cuando se propone fungir como actor transnacional.

En este sentido, este estudio deja planteada una gran pregunta en torno a los desafíos del Estado ecuatoriano frente a su población retornada: ¿cómo generar políticas para reinsertar de manera integral a los migrantes retornados en la sociedad ecuatoriana, independientemente de la condición de su retorno, que a la vez que garanticen sus derechos no generen privilegios frente al resto de la población?

BIBLIOGRAFÍA

- Cortés, Almudena (2009). “Retorno y acumulación de activos. Una aproximación etnográfica al caso de Ecuador y España”. Documento presentado en el Seminario Acumulación de Capital y Migración: El Impacto de la Crisis en las Ciudades del Sur, 3 y 4 de diciembre, Manchester.
- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage.
- Foucault, Michel (2006). “Governmentality”. En *The anthropology of the state*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.): 132-143. UK: Blackwell Publishing.
- Halliday, Fred (1994), *Rethinking International Relations*, London: Macmillan.
- Kurt Jacobsen, John (1996). “Are all politics domestic? Perspectives on the integration of comparative politics and international relations theories”. En *Comparative Politics*, Vol. 29, N° 1: 93-115. New York: City University of New York.
- Mármora, Lelio (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

Moraes Natalia y otros (2009). “Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay”. En *Migración y participación política*, Escrivá Ángeles y otros (eds.): 297-326. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Vono de Vilhena, Daniela (2006). *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. Santiago de Chile: CELADE-CEPAL.

ENTREVISTAS

Código IS: Informante de la SENAMI

Código IR: Informante retornado

IS1, entrevista, Quito, 08 y 26 de abril de 2010.

IR14, grupo focal, Guayaquil, 11 de junio de 2010.