

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA EN COLOMBIA SOBRE EL
RETORNO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE INTERNACIONAL

ADRIANA PADILLA SANCHEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ, D.C.

2014

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA EN COLOMBIA SOBRE EL
RETORNO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE INTERNACIONAL

ADRIANA PADILLA SANCHEZ

DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO

MARÍA MARGARITA ECHEVERRI BURITICÁ

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Magistra en Psicología
Comunitaria y Psicóloga.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

MESTRIA EN POLITICA SOCIAL

BOGOTÁ, D.C.

2014

Dedico esta investigación:

A DIOS

A mi papá por su amor y apoyo incondicional, por enseñarme a trabajar para ser mejor cada día, por ser mi guía, mi amigo, mi ejemplo.

A mi mamá por estar ahí siempre para todo, por su inmenso amor, por sus consejos y por exigirme desde la distancia.

A mis hermanos, primos y aquellos que siempre han estado ahí y comprenden lo que las migraciones significan en mi vida.

A quienes hicieron de mi experiencia como migrante algo único, y me enseñaron a amar este fenómeno y a amarlos a ellos, ellas y ellos saben quiénes son. Me enseñaron que quienes lo viven son diferentes y experimentan múltiples y complejas realidades.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, a la vida por haberme permitido estar aquí y gozar del privilegio que es estar viva y tener la oportunidad de educarme cada día más. A mi familia por apoyarme en mis decisiones y estar ahí en cada una de estas. Quiero agradecer a Andrés Felipe Cubillos, quien fue mi primera guía para descubrir el fenómeno migratorio, en especial agradezco a la profe Margara, porque con su guía y su paciencia me enseñaron que con persistencia, esfuerzo y calma en el alma se puede lograr lo que se propone. Por trasmitirme ese amor y esa pasión que le sale por los poros cuando habla de migraciones.

Gracias.

TABLA DE ANEXOS

Anexo 1. Requisitos y tipos de retorno ley 1565 de 2012

Anexo2. Tipos de retorno OIM

Anexo 3. Objetivo programa Colombia Nos Une

Anexo 4. Decreto 2063, modificaciones de Ley 1465 de 2011

Anexo 5. Principios del CONPES 3603

Anexo 6. Guion de entrevista a políticos que gestionan el tema de la migración de retorno en origen.

Anexo 7. Guion de entrevista a funcionarios de instituciones y programas De retorno en Colombia.

Anexo 8. Guion de entrevista a experta migratoria de retorno

Anexo 9. Entrevista representante a la cámara

Juan Carlos Martínez Gutiérrez. Partido de la U, 2013.

Anexo 10. Entrevista funcionario Departamento Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá, 2013 (Bienvenido a Casa).

Anexo 11. Entrevista experta migratoria

Anexo 12. Resolución modificatoria acuerdo 00010 que modifica el acuerdo 007 del 2011 del Fondo emprender para el acceso a créditos por parte de retornados.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Introducción	1
Preguntas de investigación	5
Objetivo General	5
Objetivos Específicos.....	6
1. Metodología	7
1.1. Las herramientas de investigación.....	8
1.1.1. Entrevistas en profundidad	8
1.1.2. Análisis de documentos de la política integral migratoria.....	9
1.1.3. Fuentes secundarias.....	9
1.2. La muestra	10
1.3. El análisis de discurso	11
2. Marco Teórico	13
2.1. Enfoque transnacional de las migraciones	13
2.2. Sobre el retorno	15
2.3. El enfoque diferencial en la construcción de una política	21
2.4. El sujeto de la política, en su elaboración.....	26
3. Marco contextual.....	30
3.1. Contexto migratorio internacional	30
3.2. Contexto Colombiano de migración	32
3.3. Contexto de retorno en Colombia	35
3.4. Contexto de los principales países de destino de la población colombiana....	39
3.5 Marco Institucional y políticas del Estado colombiano en materia migratoria de retorno	43

3.5.1. CONPES 3603.....	43
3.5.2. Plan de Retorno Positivo, “Colombia Nos Une”	45
3.5.3. Ley 1465 de 2011	47
3.5.4. Decreto 4976	49
3.5.5. Ley 1565 de 2012	50
3.5.6. Decreto 1000 del 21 de mayo de 2013	51
3.5.7. Decreto 2063	52
3.5.8. Decreto 2064	53
3.5.9. Acuerdo 00010 de 2013 por el cual se modifica el acuerdo 0007 de 2011 ..	53
3.5.10. Decreto 2192 del 07 de octubre de 2013	54
4. Análisis de la política migratoria en Colombia con base en el enfoque diferencial y de derechos	56
4.1 Sujeto migrante retornado, en la agenda pública y de gobierno en Colombia ..	56
4.2 Migrantes como sujetos productivos y de desarrollo	61
4.3 Heterogeneidad de la población objeto de la política.....	69
4.4 Género, generación y nivel socioeconómico.....	77
4.5. Participación	81
5. Conclusiones	86
6. Bibliografía	90
7. ANEXOS	94

RESUMEN

El trabajo de grado se centra en analizar cómo se ha construido desde el discurso la visión del Estado para con los migrantes retornados. Para eso se hace una revisión de los distintos documentos que conforman la política integral migratoria colombiana, con el fin de analizar de qué forma se ha incluido el enfoque diferencial y el enfoque de derechos para la comprensión del retorno. Se enmarca la investigación del trabajo de grado analizando las migraciones y el retorno desde el Transnacionalismo, para así por comprender la multiplicidad y la complejidad de los proyectos migratorios de los colombianos migrantes.

Se busca a través del enfoque transnacional mostrar como el retorno y la migración lejos de ser homogéneos y lineales son diversos en sus trayectorias, en los sujetos que lo viven, en los países de destino de los cuales provienen, y para que haya una respuesta acertada y coherente con la realidad, las políticas deben incluir un enfoque diferencial y de derechos que genere que desde el Estado se construya una visión diferenciada para el grupo poblacional tan diverso que son los retornados. Para construir esta visión se recurre a revisar el discurso que se maneja en los instrumentos que componen la PIM², así como en los discursos que manejan los funcionarios del Estado, estas visiones se analizan con la de un experto migratorio, con el fin de tener los discursos tanto Estatales, como de quienes desde la academia trabajan las migraciones.

Palabras claves.

Migrantes, Estado, Transnacionalismo, enfoque diferencial, enfoque de derechos, retorno, análisis de discurso, política integral migratoria

² Política Integral Migratoria

Introducción

Las migraciones siempre han estado presentes en la historia de la humanidad. Estos son movimientos que se dan condicionados por factores de diferentes tipos: ambientales, demográficos, culturales, religiosos, sociopolíticos y económicos de los países involucrados en la migración, lo que los marca de manera específica. Como lo menciona Guzmán Castelo (2005), estos factores, enmarcados en las dinámicas de los Estados-nación, han dado lugar, por ejemplo, a las migraciones voluntarias u obligadas.

Para el caso colombiano, en los años 90, la implementación de políticas de corte neoliberal ocasionaron un impacto negativo en la calidad de vida de los ciudadanos (Navarro, 1998), tras lo cual se registra un aumento en la migración de su población hacia otros países. Predomina así, para esta década, un enfoque tecnocrático en las políticas públicas de los países de América Latina, lo que conduce a que solo se las conciba en términos de las tres E: eficiencia, eficacia y economía (Montecinos Montecinos, 2007), marcando un punto de inflexión en los flujos migratorios latinoamericanos.

A la crisis económica de los años noventa se suma otro factor particular del contexto colombiano, que aumenta las salidas de la población hacia otros países: el conflicto armado interno (Guarnizo, 2006). De esta manera, para el caso colombiano algunos autores establecen etapas y oleadas migratorias de su población a lo largo de la historia, en las cuales son diversos los contextos de destino, la posición social de quien decidió migrar, los motivos de la migración y las causas que fueron dibujando estos procesos migratorios. (Solimano, 2008; Cárdenas y Mejía, 2006)

En esta línea, la migración de colombianos no es un fenómeno reciente; la novedad radica en la forma en la que esta se comprende y analiza. Se postula actualmente, por ejemplo, desde el enfoque transnacional, que el hecho migratorio no se relaciona con una ruptura de los migrantes con su país de origen, sino que se configura en el marco de redes, actividades, lazos, y múltiples reconfiguraciones

sociales y políticas que abarcan tanto el país de origen como el país de destino; es este un enfoque transnacional de las migraciones, que incluye el proceso de retorno de los y las migrantes. (Glick Schiller, Bash, Szanton Blanc, 1992)

La migración de los colombianos es cada vez más diversa y heterogénea, tanto en los países de destino que han escogido los migrantes, como en los efectos sociales y multi-situados que este fenómeno genera en las sociedades de origen y de destino. La migración de colombianos ha transformado las estructuras “sociales, culturales, y políticas” del país, convirtiéndolo en una “*formación social transnacional*” (Guarnizo, 2006, pág. 81). La implementación de medidas neoliberales, el recrudecimiento del conflicto armado interno, la pérdida de control por parte del Estado en algunos territorios, las crisis económicas, fueron causas para que en primera instancia, Colombia se convirtiera en expulsor de personas. Sin embargo, así como una vez el contexto sociopolítico y económico nacional generó la migración de su población, la actual crisis económica mundial, sobre todo en los países de destino privilegiado por la población colombiana, como España y Estados Unidos., está generando lo que algunos llaman la cuarta ola migratoria, esto es, la del retorno de la población que una vez migró. (Cubillos Novella & Gutiérrez Bonilla, 2010)

En este marco de incremento del retorno de los y las colombianas durante los últimos años, a causa de hechos como la crisis económica mundial (Novella & Gutiérrez Bonilla, 2009), las cifras muestran que a partir del año 2008 el retorno, aumenta en un 22,1% (ENMIR, 2009), proveniente de países destino como EE.UU con un 32%, para España 16,4% y para Venezuela, 27,3%. Según datos de la ENMIR³ (2009) y de Novella & Gutierrez Bonilla (2009), los ingresos de quienes retornan actualmente a Colombia no son suficientes para el 54% de los casos, registrando que dicho ingreso solo cubre el 39% del consumo básico de las personas retornadas. Datos como los anteriores plantean un desafío por cuanto las expectativas de quienes retornan chocan con una realidad que pareciera no dar respuesta suficiente a sus competencias y necesidades (Novella & Gutierrez Bonilla, 2009-2010), de tal forma que incluyera la reincorporación económica, social,

³ Encuesta Nacional de migración internacional y remesas.

familiar y cultural en una sociedad que pudo haber cambiado mientras se estuvo fuera. Las crisis mundiales, los cambios en las políticas migratorias de los países implicados en la migración, que las hacen cada vez más restrictivas, las transformaciones en el contexto socio político de Colombia, así como en las condiciones de los países de destino, han convertido el retorno en un hecho creciente en los últimos años.

El retorno es, en primera instancia, el regreso de un migrante internacional a su país de origen con el fin de restablecer su residencia en él; esto es independiente del tiempo de permanencia en el exterior y de la eventualidad de una reemigración posterior (Mejía, 2010), con lo cual el retorno se convierte en un paso más en el ciclo migratorio que implica que se puede volver a reemigrar en cualquier momento después de encontrarse en origen. El retorno, así como la migración, no significan abandono o ruptura con el lugar de destino ni tampoco el fin del proyecto migratorio; por el contrario, visto desde el transnacionalismo, en estas fases del ciclo migratorio se continúan manteniendo conexiones sociales, se siguen construyendo lazos más allá de las fronteras y hay un continuo intercambio de relaciones económicas, familiares, sociales, religiosas y políticas que ocurren simultáneamente en ambos Estados y sociedades, tanto de origen como de destino. (Glick Schiller, Basch, & Szanton- Blanc, 1992) (Portes, 2004).

Colombia es el lugar en donde, aquellos que una vez iniciaron su proceso migratorio y deciden regresar, se encuentran con una realidad cambiante, con el reto de incorporarse tanto a nivel social, político, económico, y cultural, y con unas políticas que deben dar respuesta a sus necesidades, dentro del marco de los derechos que tenemos todos los colombianos como ciudadanos, incluidos los migrantes que alguna vez decidieron irse y regresar al país.

En esta línea, en lo relativo a la población que retorna a Colombia, se debe identificar al sujeto migrante que está retornando, se deben identificar también sus necesidades y sus proyectos en un país que cambió mientras estaba fuera, un país en el que pareciera que sus visiones, idealizadas y construidas acerca del retorno, chocan con una realidad que no da respuesta justa a sus expectativas. (Cubillos Novella & Gutiérrez Bonilla, 2010) También se debe analizar la política migratoria

en Colombia, país de retorno en el que la tendencia es construir a los migrantes como sujetos productivos en el aspecto económico (Clavijo Padilla, 2010), dejando de lado otros asuntos claves para la inserción de los retornados, como son las características diferenciales de etnia, posición de clase socioeconómica, género o motivos de su migración, todo lo cual, según el enfoque diferencial de las políticas públicas, hacen de la política un escenario incluyente.

Es así como el Estado, a través de sus discursos públicos sustentados en las leyes, las políticas y los programas, referencia y comprende a los migrantes, otorgándoles un lugar en el campo de lo social mediante la categorización y la asignación de posiciones (Clavijo Padilla, 2011). Los discursos del Estado visibilizan u ocultan posicionamientos en relación con situaciones consideradas como socialmente problemáticas (Clavijo Padilla, 2011); es decir, la forma en cómo se esté manejando el discurso público y social sobre la migración y el retorno, influirá en el tratamiento que se dé los migrantes retornados.

El Estado Colombiano recientemente se ha interesado por el bienestar de los colombianos que se encuentran en el exterior (Guarnizo, 2006). Lo reciente de la preocupación estatal se ve reflejado en los instrumentos o políticas de Estado elaborados ya que, aunque desde 1961 se habilita el voto en elecciones presidenciales para los migrantes, es hasta 1991 que se permite la doble nacionalidad y el derecho a tener una representación en el congreso (Guarnizo, 2006). Por su parte, la visibilización política del retorno en Colombia tiene su origen en el tiempo reciente, más específicamente a partir del año 2009, con el diseño del plan de retorno positivo. A partir del año 2011 se han aprobado dos leyes y cuatro decretos que intentan crear una estructura institucional para dar respuesta a las necesidades de quienes retornan.

Estas políticas migratorias serán analizadas desde el enfoque diferencial, el cual puede ser entendido como una promoción de políticas de la diferencia, ya que este enfoque pretende que desde las políticas se ofrezca una respuesta distintiva para cada grupo poblacional específico (Arteaga, 2012). En palabras de ACNUR el enfoque diferencial “busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas

de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales” (ACNUR; Ministerio de la Protección Social, 2011, pág. 27). La equidad, la igualdad y la justicia hacen parte del grupo de conceptos con los cuales construir el espíritu del enfoque diferencial.

El Estado debe dar una respuesta que ayude a la reincorporación de sus migrantes a la sociedad colombiana sin ningún tipo de vulneración o de impedimento de derechos para desarrollar sus capacidades. Es necesario así, encontrar una respuesta institucional a las necesidades conexas con los derechos de las personas que retornan a Colombia. En esta línea se analizará la manera en que en las políticas migratorias en Colombia, según su diseño y puesta en marcha, se conciben y piensan los procesos de migración y retorno de la población, incorporando o no la comprensión de la migración desde un enfoque transnacional y, por tanto, desde un enfoque diferencial que recoja la heterogeneidad y diversidad de los proyectos migratorios de la población colombiana, con el fin de que pueda tener pleno acceso y goce de sus derechos, que es, en últimas, lo que deben proteger, promover y garantizar las políticas públicas migratorias.

Preguntas de investigación

¿Cómo comprende la política migratoria, desde su formulación e implementación, las diversas realidades de los y las migrantes retornados colombianos?

¿Cómo debe ser incorporado el enfoque diferencial en el plan de elaboración de una política pública migratoria para comprender la diversidad del fenómeno?

Objetivo General

Analizar la política migratoria en Colombia sobre la migración de retorno de población migrante internacional, a través de los postulados de la Política Integral Migratoria y las leyes del retorno, desde el enfoque transnacional de las

migraciones y el enfoque diferencial para la formulación e implementación de la política, con el fin de hacer recomendaciones para la construcción de una política migratoria incluyente.

Objetivos Específicos

- Analizar la Política Integral Migratoria en Colombia y la manera como se concibe al migrante retornado en el marco de este discurso público e institucional.
- Analizar las múltiples realidades (económica, social, política, cultural y familiar) de los colombianos que retornan, y la manera como estas se abordan en el planteamiento de la política migratoria en Colombia.
- Analizar la complejidad y diversidad del proyecto migratorio transnacional desde un enfoque de derechos y diferencial.
- Aportar recomendaciones desde un enfoque de derechos y diferencial a la política migratoria colombiana.

Para dar cuenta de los objetivos planteados, el presente trabajo de grado se estructura en cuatro apartados. La primera parte desarrolla el enfoque metodológico que trazó la investigación. La segunda parte está conformada por el marco teórico, para lo cual se desarrollan las teorías que dieron origen a los enfoques diferencial y de derechos en la política, así como el enfoque transnacional de las migraciones

La tercera parte está conformada por el marco contextual, que permite conocer el contexto en el cual han tenido lugar las migraciones en Colombia. Aquí se recogen las causas que se relacionan con la migración, y las políticas o medidas que en su momento se crearon para darle respuesta al fenómeno migratorio desde el Estado. Así mismo, se incluye el marco contextual del retorno de la población colombiana, haciendo referencia a los instrumentos legales que han dado origen a lo que se conoce como la PIM (Política Integral Migratoria en Colombia), teniendo en cuenta las estadísticas existentes sobre retorno, para mostrar su diversidad. La cuarta parte la constituye el análisis de los resultados, un análisis crítico del discurso que

dibuja la política migratoria en Colombia; para finalmente cerrar con las conclusiones.

1. Metodología

El objetivo de este capítulo es presentar la perspectiva metodológica que permitió analizar las distintas visiones y acciones sobre el retorno de la población migrante colombiana en el marco de las políticas migratorias, con el fin de analizar con un enfoque de derechos y diferencial, la implementación y la formulación de la política migratoria colombiana.

La perspectiva metodológica se planteó desde el enfoque cualitativo, el cual permitió buscar las nociones y las ideas compartidas que dan sentido al comportamiento social, (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 1997) en el que tiene lugar un proceso activo de interacción entre miembros de distintos grupos para construir la realidad social. Es por eso que este método permite explorar y describir estas realidades sociales, ya que intenta hacer una aproximación global de dichas situaciones para comprenderlas de manera inductiva. (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 1997). Es así que este método permitió comprender y explorar las voces y narrativas de la política migratoria, sumergiéndonos en las distintas realidades que surgen desde los diversos roles de quienes realizan la política, para así llegar a comprender, desde el enfoque diferencial, cómo la política pública migratoria comprende y construye las realidades de la migración en retorno, y si la comprensión que hace de las mismas es suficiente para garantizar un disfrute pleno de los derechos de los migrantes.

Al analizar el discurso de los representantes del Estado, el método cualitativo permite analizar las ideas, los valores, las creencias, las percepciones y los componentes cognitivos de la acción social (Echeverri, 2010), teniendo en cuenta que “la dimensión cualitativa se instala en el lenguaje, pero no solo en su dimensión indicativa, sino en su función creativa y de irradiación de sentido (Ortí, 2000 en Echeverri, 2010, pág. 20). Así, se analizan las construcciones que se generan desde los discursos de los representantes estatales y la política.

Se “parte del supuesto que la producción del conocimiento es colectiva, donde los sujetos de investigación, se interrelacionan y conectan dentro del proceso investigativo para interpretar los sentidos y significados de los discursos sociales” (Echeverri, 2010, pág. 29). La investigación cualitativa permitió explorar e interpretar el fenómeno del retorno en Colombia, al tiempo que permitió a la investigadora desarrollar y alcanzar el significado social de dicho fenómeno. La realidad social es una totalidad con dimensiones objetivas y subjetivas, como un resultado socialmente construido por los distintos miembros de la sociedad (Bonilla-Castro & Rodríguez Sehk, 1997).

1.1. Las herramientas de investigación

1.1.1. Entrevistas en profundidad

Las entrevistas permiten que se narre, desde la posición de cada actor entrevistado, cómo son los procesos, las percepciones y las experiencias que estos han vivido y han propiciado para la construcción de la caracterización y visión del sujeto migrante. Esta técnica permitió un acercamiento a las narrativas de los sujetos que desde el Estado y las organizaciones no gubernamentales realizan acciones y desarrollan los temas migratorios, teniendo acceso y develando sus acciones, creencias, valores, actitudes y opiniones, que son aspectos de difícil cuantificación (Baylina, Cánoves, García Ramón, Villarino, 1991 en Echeverri, 2010) y de los cuales carecen los estudios basados en cuestionarios cerrados y estructurados (Stubbs, 1984 en Echeverri, 2010).

Esta técnica se basa en un análisis de la situación y de un objeto social que se ha definido previamente, utilizando un discurso espontáneo, pero a la vez dirigido, entre quien realiza la investigación y la persona entrevistada, acerca del tema que aquí concierne; la migración de retorno. En este proceso tiene lugar una interacción real y simbólica entre el sujeto de estudio y el fenómeno que aquí se analiza, entendiendo así las respuestas de los sujetos entrevistados como una respuesta representativa, dada sin embargo entre lo individual y lo social, con relación a dicho proceso (Echeverri, 2010). Como menciona Ortí (2000) en Echeverri, (2010) estas respuestas permiten analizar el discurso de la persona entrevistada con base en la

forma social, cultural y de clase, y los condicionamientos ideológicos de su proceso motivacional.

Las entrevistas fueron utilizadas para acceder a los discursos de los actores claves en la construcción de la visión de la población migrante que retorna. En este sentido, se realizaron entrevistas a los representantes del Estado, tales como funcionarios de Colombia nos Une y Bienvenido a Casa, y personas que han estado vinculadas en la generación de las leyes migratorias (congresista). Igualmente se realizaron entrevistas a funcionarios de organizaciones no estatales como la Fundación Esperanza. Igualmente se consultó a los expertos en el tema de migraciones y políticas.

Las entrevistas fueron realizadas en el año 2013 con base en guiones previamente elaborados, con una duración entre una y dos horas y cuyo contenido se grabó íntegramente, a excepción de la entrevista a Colombia nos Une, que presentó respuestas por escrito a preguntas previamente elaboradas.

1.1.2. Análisis de documentos de la política integral migratoria

Los documentos de la política se constituyeron en una de las principales fuentes de información del trabajo de investigación. Se analizaron los textos que conforman la política integral migratoria, documentos oficiales que desde sus postulados construyen la visión y el actuar del Estado hacia este grupo poblacional. Se consultaron y analizaron los documentos relacionados con la materia: leyes, normas y decretos existentes que conforman la Política Integral Migratoria y el retorno en Colombia, y otros documentos que hacen parte del discurso social y público de la gestión de las migraciones internacionales.

1.1.3. Fuentes secundarias

Durante la elaboración de la investigación se ha remitido a fuentes bibliográficas y secundarias para delimitar y conocer cómo son las tendencias sociales y los aspectos demográficos de la población migrante colombiana, lo cual ha permitido una comprensión holística y compleja del fenómeno y sus particularidades. Los datos emanados de fuentes secundarias han permitido alimentar el análisis de los documentos de la política y las narrativas de los hacedores de la misma, para

comprender de qué manera desde el Estado se le da respuesta a este fenómeno y si las respuestas hasta ahora implementadas son suficientes y tienen en cuenta las diferencias, los derechos y los matices de la población colombiana que retorna. Esta fase de recolección y análisis de la información se ha realizado a lo largo de todo el proceso de investigación (Echeverri, 2010).

La recolección de estas fuentes secundarias se realizó a través de las bases de datos oficiales en Colombia, las bases de datos de organismos no oficiales, documentos bibliográficos y la documentación existente en el tema migratorio.

Se debe tener en cuenta que en cuanto a cifras estadísticas de la población migrante que inicia procesos migratorios, aquellos que residen fuera de Colombia y aquellos que han regresado, los valores son estimados debido al subregistro de la población. Es por eso que los datos obtenidos deben interpretarse “como ilustrativos de grandes tendencias o de perfiles dentro del proceso, por otra parte, más relevantes, que la exactitud de una cifra” (Echeverri, 2010, pág. 47).

1.2. La muestra

La presente investigación utilizó un muestreo teórico o intencionado que “permite encontrar aquellas categorías de personas o sucesos que se desea explorar con mayor profundidad, sin responder a criterios estadísticos o a la representatividad muestral. A diferencia del muestreo aleatorio, propio de la encuesta estadística y de su intento de representar una población que es definida como un continuo de posiciones abstractas en la distribución de una serie de variables, el muestreo teórico busca reconstruir un conjunto de posiciones discursivas en torno a una cuestión que es sentida y debatida en una sociedad o colectivo humano, y que nos ayuda a determinar también qué grupos analizar, dónde, cuánto, cuándo, qué datos y cómo solicitárselos” (Echeverri, 2010, pág. 31). Es decir, esta herramienta permite reconstruir las distintas posiciones discursivas en torno a una cuestión determinada y definida.

Así, se seleccionaron para la muestra durante todo el proceso de investigación a: funcionarios del Estado colombiano implicados en procesos de migración y retorno

de la población migrante internacional, ONG que trabajan el tema, informantes claves expertos en migración.

En cuanto a los documentos de la política se seleccionaron: CONPES 3603, Ley 1465, ley 1565, decreto 1000 de 2013, decreto 2063, decreto 2064, decreto 2192, decreto 4976 y acuerdo 00010 de 2013 por el cual se modifica el acuerdo 0007 de 2011.

1.3. El análisis de discurso

Los problemas sociales y las relaciones de poder son discursivos. El discurso constituye a la sociedad y a la cultura a través de un trabajo ideológico e histórico, siendo el enlace entre el texto y la sociedad. El discurso es interpretativo y explicativo y es empleado como una forma de acción social (Van Dijk, 1999). Así, el análisis crítico del discurso se hace fundamental como una herramienta que permitirá analizar los resultados porque permite ver de qué forma se da en el discurso el abuso de poder, el dominio y la desigualdad, prácticas estas que a través del discurso son practicadas, reproducidas y ocasionalmente combatidas (Van Dijk, 1999).

El discurso puede perpetuar las desigualdades y la exclusión, pero al mismo tiempo es una herramienta desde la cual se pueden cambiar estas prácticas. Es por eso que cuando se hace análisis crítico del discurso, a través de la investigación, se adopta una postura y se espera que a través de ella se contribuya a la resistencia contra la desigualdad social.

El discurso en muchas ocasiones genera exclusión y discriminación, y como dice Van Dijk, es variado y se encuentra “primero el que recibes de los padres, luego el que lees en los libros de texto, después en la televisión, y luego en los discursos públicos de los políticos. Los responsables de estos discursos pueden resumirse en tres P: políticos, profesores y periodistas. Son ellos quienes tienen el control del discurso y, desde esa posición, exageran las diferencias entre nosotros. Pueden hacerlo por medio de una discriminación abierta -no dejar entrar a tu barrio, a tu oficina, a tu tienda o a tu país, a quien es diferente-, o de una discriminación no

visible, cuando las diferencias están en tu mente y de forma normal asociamos lo negativo con otros y lo positivo con nosotros”. (Van Dijk, en prensa, 2012)

Es por eso que a través del análisis crítico del discurso (ACD) se puede llegar a contribuir para cambiar dichas prácticas. El análisis crítico del discurso permite desarrollar una conciencia crítica explícita acerca del rol que el discurso desempeña en la sociedad, lo cual favorece que el investigador se torne crítico ante sí mismo, ya que desde el ACD se hace necesario asumir posiciones explícitas en los asuntos y combates sociales y políticos. Esta postura se da no solo por ser ciudadano, sino por ser investigador. (Van Dijk, 1999)

A través del ACD se producen conocimientos y opiniones que pueden ser útiles a la hora de analizar el fenómeno en conjunto, permitiendo plantear postulados de cambio social y de igualdad que busquen reducir al máximo los discursos excluyentes. (Van Dijk, 1999)

Lo anterior significa que quienes utilicen el ACD como herramienta, buscan el reconocimiento de distintos grupos que han sido excluidos o dominados socialmente, tales como los migrantes. Por eso esta herramienta es necesaria para comprender cómo a través del discurso de la política migratoria se están caracterizando y estableciendo las relaciones de poder desde el Estado hacia los migrantes. En este análisis se propone la revisión del nivel macro o contextual a través del uso de fuentes secundarias y entrevistas con expertos y funcionarios, y a nivel micro, se analiza la construcción simbólica del debate público, explorando las políticas públicas y los discursos políticos.

2. Marco Teórico

2.1. Enfoque transnacional de las migraciones

El transnacionalismo comprende la migración como un proceso transversal, es decir, un proceso que relaciona simultáneamente dos sociedades: la de destino y la de origen (Castro, Hernández, & Herrera, 2013). En este sentido, la migración se conecta, se reinventa y tiene procesos multisituados en ambas sociedades, y por ello la migración no significa la desvinculación con el país de origen de los migrantes.

Dichas relaciones y prácticas ocurren en el campo social, político, cultural, familiar, económico y tienen lugar en el “campo social transnacional” (Glick Schiller, Basch, & Szanton- Blanc, 1992). Esta intensidad de las prácticas y vínculos de los migrantes ha propiciado importantes cuestionamientos al nacionalismo metodológico y epistemológico dominante porque estas prácticas y vínculos tienen lugar más allá de las fronteras del Estado-Nación y relacionan dos sociedades de forma simultánea. Es así que la existencia de dichos vínculos y prácticas son una variable determinante para comprender y analizar las migraciones contemporáneas, su influencia y su impacto (Cavalcanti & Parella, 2012).

En el marco del transnacionalismo, la migración y el retorno, son fenómenos en continuo cambio, no son procesos estáticos, por lo cual poseen aspectos transversales, transaccionales y transgresores, provocados, facilitados y regulados por las lógicas cambiantes de los Estados, del capitalismo (Suárez Navaz, 2008) y la sociedad civil. Así, las actividades y los campos de acción de quienes migran, y de quienes deciden retornar, estarán enmarcadas en dichas relaciones y lógicas.

La existencia de dichas actividades y campos de acción se consideran procesos de construcción y difusión de las prácticas políticas migratorias transnacionales, tanto de los sujetos que la viven “desde abajo” como desde los Estados, “desde arriba” (Castro, Hernández, & Herrera, 2013). Este transnacionalismo “desde abajo” se refiere a la movilización de organizaciones de personas migrantes o redes de acción colectiva que propenden por la causa del migrante, buscando generar espacios de participación con el fin de abrir canales de reivindicación para ejercer

una presión política, tanto en el país de destino como en el país de origen, a través de los programas creados “desde arriba”, como por ejemplo Colombia Nos Une (Castro, Hernández & Herrera 2013, Portes & Landolt 1991 en Suárez Navaz, 2008, pág 919). En este sentido, se debe caracterizar a los migrantes como actores sociales inmersos en redes de relaciones “capaces de movilizar recursos tanto tangibles como intangibles que influyen en sus acciones y decisiones, tanto a la hora de emigrar como a la hora de retornar (Durand 2004; Cassarino 2004 en Pedone & Gil Araujo 2013, pág. 21).

En estas dinámicas y configuraciones de espacio y tiempo transnacional es que la cuestión del retorno adopta otra dinámica, ya que muchas veces este retorno es una “vuelta a casa transitoria o temporal” y esta práctica está inmersa en las relaciones transnacionales que relacionan las sociedades de origen con la de destino (Cavalcanti & Parella, 2012). Lo anterior, debido a que se da un reforzamiento de los lazos que unen a los migrantes con su lugar de destino y de origen, fomentando la construcción de espacios de intercambio social, cultural, político, religioso, entre otros, que van más allá de las fronteras (Cavalcanti & Parella, 2012).

De esta forma se llega a pertenecer allá y acá simultáneamente y este hecho hace que se reconfigure la forma en que se habla de retorno, como un hecho permanente y definitivo. El retorno, comprendido desde el enfoque transnacional, atraviesa constantemente el proyecto migratorio porque se puede volver a re-emigrar en cualquier momento de dicho proyecto (Cavalcanti & Parella, 2012). Es decir, la idea del retorno siempre está presente, como también lo está el de la re-emigración posterior al retorno.

La experiencia migratoria desde el transnacionalismo y aquellos que lideran estos procesos, denominan a aquellos que viven estos procesos, como transmigrantes, “*transmigrants*” (Glick Schiller, Basch, & Szanton-Blanc, 1992).

2.2. Sobre el retorno

Frecuentemente el retorno al país de origen ha sido considerado como un proceso que pone fin al ciclo migratorio, como un fenómeno permanente y definitivo. Sin embargo, desde el transnacionalismo esta posición se desvirtúa ya que el retorno debe ser analizado desde la multiplicidad de los contextos históricos, geográficos, sociales, económicos y políticos que pueden tener lugar en las sociedades de origen o de destino. El retorno debe ser pensado como una etapa más de la migración ya que después de este se puede volver a emigrar. El retorno debe estar atravesado por el análisis de los contextos de inserción o reinserción en ambas sociedades, la de destino y la de origen (Pedone & Gil Araujo, 2013)

Para algunos autores como Egea Jiménez, Nieto Calmaestra, & Jiménez Bautista, (2002), es posible que algunas personas, quienes por diferentes motivos no pueden regresar a su lugar de nacimiento, se conformen con considerar el retorno como la llegada a cualquier territorio cercano a su tierra, entendido este, de forma amplia, como cualquier lugar cercano, geográfica o psicológicamente, al de su nacimiento (Egea Jiménez, Nieto Calmaestra, & Jiménez Bautista, 2002). Sin embargo, esta investigación se acoge a la definición que emplean autores como William Mejia (2010) quienes conciben el “retorno 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”. (Mejia, 2010, pág. 1)

Algunos autores especifican que el retorno se puede pensar como la vuelta al lugar inicial de origen en un momento posterior en el tiempo (Egea Jiménez, Nieto Calmaestra, & Jiménez Bautista, 2002), es decir, en cualquier momento después de la decisión inicial de migrar y encontrarse en el destino escogido, y puede ser considerado como “el fin de un ciclo migratorio”. Sin embargo, el retorno abre la posibilidad de que se contemple el inicio de otro ciclo o proyecto migratorio, por las distintas eventualidades que se puedan presentar en la nación de origen, particularmente porque en muchas ocasiones los migrantes regresan a lugares y sociedades en donde no existe un contexto que los acoja o un espacio socioeconómico propicio para su inserción (Rivera Sánchez, 2011 en Pedone & Gil

Araujo, 2013). Debido a esto, algunos migrantes consideran esa “vuelta al origen” como una etapa temporal para re-emprender más adelante una nueva migración.

La idea del retorno no es algo predecible ni es característico de ciertas edades. La idea del retorno tiene explicaciones más complejas, como lo plantean Mejía y Castro (2012), quienes establecen que el retorno no se limita únicamente al hecho de regresar a la “patria donde se inició la travesía migratoria” (Mejía Ochoa & Castro, 2012, pág. 9) y es por eso que para poder comprenderlo hay que analizar las distintas dimensiones que lo configuran, e igualmente comprender los factores que están detrás de dicha decisión. Dentro de tales dimensiones pueden encontrarse la familiar, la cultural, la laboral, la económica, la política y la social. Y dentro de los factores pueden estar las decisiones personales, la situación o contexto sociopolítico de destino o el contexto de origen. Esto sin olvidar el rol que desempeñan los Estados a través de las políticas migratorias y sus contextos.

De acuerdo con Cassarino (2008, pág. 63) en Pedone & Gil Araujo, (2013), pág. 19) “nunca como hasta hoy el tema del retorno ha estado tan en el centro de los debates públicos relativos a los países de destino, tránsito y origen de los emigrantes, a escala local, bilateral y multilateral”. Para que este debate sea efectivo y dé respuesta a la realidad del fenómeno del retorno, hay que incluir los retos que plantea la comprensión de los flujos migratorios desde marcos conceptuales amplios y que permitan interpretar dicho fenómeno de forma holística, incluyendo sus múltiples aspectos. Solo así, considerando las distintas causas, las distintas realidades, los distintos contextos, se podrán abarcar las interacciones “que se dan entre distintos factores que explican tanto las estrategias de los migrantes ante la circularidad y el retorno, como la propensión de determinados perfiles de migrantes a convertirse, en un contexto dado, en actores de cambio” (Pedone & Gil Araujo, 2013, pág. 19).

Para que esta visión del retorno sea holística hay que ir más allá de la perspectiva neoclásica, la cual mira el retorno en términos de decisiones de tipo racional y de carácter estrictamente económico, que son tomadas por los individuos con miras a maximizar sus beneficios. Desde esta perspectiva neoclásica se concibe el retorno

como si fuera consecuencia del fracaso de quien lo vive. Y desde esta lógica pareciera que entre más tiempo se demore en retornar, más exitoso será su proyecto migratorio y mayor también la integración en destino, por lo que si esto ocurre, la decisión de retornar será una idea lejana (Harris y Todaro 1970 en Pedone & Gil Araujo, 2013). En contraposición a estos postulados surgen los de la Nueva Economía de la Migración laboral que estipula que el retorno no es sinónimo de fracaso del proyecto migratorio, ni tampoco falta de integración en la sociedad de destino; por el contrario, plantea que “el retorno es el resultado de una estrategia en la que se sopesan las metas económicas que el migrante construye en el momento en el que decide emigrar (solo o conjuntamente con otros miembros de la familia), lo que implica que cuando se toma la decisión de volver, dicho retorno compensa al migrante y a la familia y se percibe en clave de éxito” (Pedone & Gil, 2013, pág. 21). Sin embargo, aunque el retorno no es un fracaso, actualmente se sigue leyendo al migrante que retorna en términos de éxito o fracaso.

El retorno no debe leerse únicamente desde el contexto de las crisis económicas en los países destino de los migrantes colombianos. Entre las múltiples causas que pueden motivar el retorno pueden estar, tanto el cumplimiento de las expectativas cuando se migró, como el no cumplimiento de estas, y así también, la inadaptación o la insatisfacción. Así mismo, la familia, como unidad que jalona o que incita al retorno, puede presentar nuevas dinámicas tanto en lo familiar como en lo laboral, tanto en origen como en destino. Igualmente, el retorno puede que no sea la voluntad de los migrantes, pero muchas veces se ven obligados como consecuencia de las políticas migratorias restrictivas, los procesos de deportación, entre otros.

Esto atraviesa las dinámicas y las trayectorias que viven las personas migrantes, y estas relaciones se ven inmersas e impactadas por el actuar de los Estados, tanto receptores como los de origen. Se debe decir entonces, que las condiciones económicas no son las únicas que motivan el retorno; las condiciones sociales, políticas, culturales, y los vínculos transnacionales, también pueden ser causas del mismo. (Somerville & Sumption, 2009: 22, en Mejía, 2010)

El factor económico y las consecuencias de las crisis son posibles acelerantes o detonantes del retorno, pero debido a sus múltiples causas y a las diversas prácticas individuales y colectivas, no se pueden lanzar juicios a priori para determinar la crisis y lo económico como lo único que motiva el retorno. Rivera (2010) en Pedone, Gil Araujo, (2013) afirman que esta concepción de ver el retorno solo desde el migrante exitoso o el migrante fracasado, deja de lado que en la actualidad las necesidades de los nuevos retornados son cada vez más distintas y heterogéneas. Y que contemplar solo las motivaciones económicas como las causas que dan explicación de emigrar y retornar, deja de lado los aspectos estructurales que influyen en la vida de los individuos y del hogar.

Esta idea se ve reforzada por lo que plantea Echeverri (2011) quien afirma que “en contraste con los motivos de emigración de la población colombiana, lo económico-laboral no aparece como principal en los casos de retorno. Aunque la mayoría de las personas declaran salir en búsqueda de mejores oportunidades laborales para el mejoramiento del bienestar de la familia, es la familia la que más motiva los regresos, pero no ya por situaciones económicas (pág. 17). “Cabría decir, como simplificación extrema, que por la familia se emigra y por la familia se retorna” (Mejía, 2010, pág. 15 en Echeverri, 2011 pág. 17).

El retorno no se puede analizar como el fin de la migración, Cassarino (2004) y Sayad (2000) en (Pedone & Gil Araujo, 2013); debe ser analizado desde enfoques como el transnacional, en el que es visto como una etapa más del ciclo migratorio, sustentado en patrones de circularidad, y en múltiples identidades y sentidos de pertenencia que no están anclados ni en el lugar de origen ni en el de destino. Es así que el retorno, desde una perspectiva transnacional, no debe nunca tomarse como una disrupción o fin de la migración, sino que, por el contrario, debe ser visto como parte del proyecto migratorio. El retorno depende y se ve influenciado por las relaciones económicas, sociales y culturales que confluyen entre las sociedades de origen y las de destino, en donde ocurren un sinnúmero de intercambios de distinta índole. Este se convierte en una “vuelta a casa transitoria”, que está inmersa en la

dinámica de las relaciones transnacionales actuales en las que se entrelazan las sociedades de origen y de destino.

Es así que el retorno encuentra un re-significado en estas relaciones transnacionales, ya que lejos de romper con la sociedad de destino, se genera un fortalecimiento de los lazos que unen a los migrantes con sus lugares de origen y de destino, fomentando la construcción de espacios sociales que traspasan las fronteras, no solo geográficas, sino culturales, sociales, políticas, religiosas, entre otras (Basch, et al. 1994 en Pedone & Gil 2013).

Esta pertenencia, esa doble vinculación a dos mundos, dos tiempos y dos sociedades rompe y deslegitima hablar del retorno como ruptura o como una vuelta definitiva y permanente. “El imaginario de retornar, como retorno físico y definitivo o retornar a lo que fue y se mantiene como un presente existente, es un imposible en el contexto de un campo social transnacional” (Pedone & Gil Araujo, 2013, pág. 30) ya que las interacciones que tienen lugar en dicho campo, lo reconfiguran.

El retorno solo puede ser entendido desde una perspectiva que lo comprenda inmerso en la dinámica de las relaciones, prácticas y experiencias en las que se entrelazan las sociedades de origen y de asentamiento (Pedone & Gil Araujo, 2013).

Los distintos tipos de retorno que puede vivir un migrante

Entre los distintos tipos de retorno se pueden establecer dos categorías: el primero de estos tipos se conoce como retorno voluntario, dentro del cual hay una diferenciación entre retorno voluntario sin obligación y retorno voluntario obligado, y por último se encuentra el retorno involuntario. (Novella & Gutierrez Bonilla, 2009-2010 citando a OIM)

El retorno forzoso, es el regreso obligado de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país, fundado en una decisión administrativa o judicial. También se encuentra el retorno voluntario sin obligación, el cual es el regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa (Novella & Gutierrez Bonilla, 2009-2010 citando a OIM). En este se debe aclarar que, si es asistido, significa que cuenta con apoyo logístico y financiero para los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata, estudiantes desamparados, nacionales calificados y otros migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor, y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen (Glosario OIM, 2006). El retorno voluntario obligado, por otra parte, tiene lugar cuando las personas se encuentran al final de su condición de protección temporal, se rechaza el asilo o no pueden permanecer y eligen volver por su propia cuenta (Glosario OIM, 2006).

Para la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, el retorno es el “acto o proceso de regresar” (Glosario OIM, 2006) y puede tener lugar tanto “dentro de los límites territoriales de un país como, por ejemplo, los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados; o, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen” (Glosario OIM, 2006: pág. 65). Para otros autores como William Mejía, el retorno es el regreso de un migrante internacional al país de origen, con planes de quedarse a vivir en él, esto es, de establecer su residencia allí; lo anterior el autor lo define como independiente del tiempo residido en el exterior y de la posibilidad de volver a iniciar un nuevo proyecto migratorio a futuro, es decir, una “re-emigración posterior” (Mejía, 2010).

2.3. El enfoque diferencial en la construcción de una política

El enfoque diferencial busca que a través de su inclusión en las políticas públicas se propicie un reconocimiento hacia grupos que han sido excluidos. El enfoque se centra en buscar la reivindicación para el ejercicio de una ciudadanía plena, desde el reconocimiento de las diferencias y de la redistribución, sin limitaciones a la participación por el género, la etnia o la generación, entre otras. El enfoque diferencial en la política, busca empoderar a los individuos para que estos construyan una ciudadanía, en la que es necesaria la participación y la inclusión de la diferencia. (Arteaga Morales, 2012)

El enfoque diferencial busca, a través del reconocimiento, la autoafirmación frente a la opción de ser distinto, de ser diferente, sin perder la capacidad de disfrutar y participar de las demás opciones humanas. Es decir, “el derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena política y en la toma de decisiones en la esfera íntima, privada y pública”. (*Castells, 1997, citado por Baquero, M.I. 2009 en ACNUR; Ministerio de a protección social, 2011, pág. 29*)

Estas garantías de inclusión, de participación y de igualdad que se le exigen al Estado provienen de los derechos y no de simples necesidades, marcando una diferencia entre derecho y necesidad. En esta línea, un derecho tiene como característica que es exigible ante la ley, pues es inherente al individuo y se convierte en responsabilidad del Estado su cumplimiento y la garantía de su pleno disfrute. Por el contrario, cuando se habla de necesidad se hace referencia a una simple aspiración, que aunque sea válida, no significa que el Estado deba satisfacerla y garantizarla. El derecho tiene la característica de exigibilidad, mientras que la necesidad, no (OACDH, 2004).

Los migrantes son titulares de derechos (Abramovich 2006, Cardoso, 2008) que obligan al Estado a garantizarlos, independientemente de que se viva más allá de las fronteras, o que se retorne a después de un tiempo. Es necesario recordar aquí que el Estado colombiano concede derechos políticos a sus nacionales en el exterior, como el derecho a votar en elecciones presidenciales, de acuerdo con lo previsto por la Ley 39 de 1961. Tras la entrada en vigor de la nueva Constitución

Política de 1991, se otorgó el derecho a la doble nacionalidad (art. 96), a la elección de senadores y a la elección de su propio representante en el Congreso. En este sentido, no es un favor lo que el Estado hace al diseñar leyes y políticas migratorias para diversos grupos de individuos, ya que estos tienen el derecho de exigir determinadas prestaciones y conductas (Abramovich, 2006).

La institución estatal debe ser transformada en su actuar, para convertirse en un ente cada vez más coordinador *entre* individuos y grupos sociales y menos en un ente de dirección *sobre* la población (Roth, 2006), ya que el ser un “director” sobre la población sigue implicando un actuar hegemónico que tiende a volver invisibles las diferencias y el acceso a los derechos.

La obligatoriedad que se le adjudica al Estado de garantizar los derechos es establecida por los tratados de derecho internacional, y las obligaciones no son exorbitantes y tampoco restan actuación ni al Estado, ni a las políticas (Abramovich, 2006). Por el contrario, dichas obligaciones le determinan al Estado el cumplimiento de ciertas acciones que debe realizar, y otras que debe abstenerse de realizar para no llegar a la violación de derechos, o al olvido de estos. Hay quienes afirman que los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí contribuyen a la orientación general de ellas y proporcionan un marco conceptual que guía su formulación e implementación (Abramovich, 2006).

El enfoque de derechos humanos y el enfoque diferencial no plantean únicamente hacer un análisis desde lo ideal o como simple lucha contra la opresión y el autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de los Estados, contribuyendo al fortalecimiento de las instituciones democráticas (Abramovich, 2006), las cuales deben contemplar, en el caso de los ciudadanos migrantes, las múltiples causas de retorno y las realidades que viven cuando están en los lugares de destino. Este es un direccionamiento que busca empoderar a los grupos poblacionales vulnerados para que puedan construir ciudadanía y se conviertan en sujetos activos con pleno acceso a sus derechos y con la posibilidad de desarrollar, en igual medida, sus capacidades.

Se pretende entonces que una política con enfoque diferencial y de derechos busque la igualdad, para que además de acceder a los recursos, los sujetos de la política puedan desarrollar sus capacidades y sus potencialidades, y así mismo, se sientan empoderados para ejercer sus derechos. (ACNUR; Ministerio de la Protección Social, 2011)

La igualdad debe ser leída desde dos aspectos: la igualdad social “leída en términos de situaciones sociales que den cuenta de un proceso de paralelismo socioeconómico para los diferentes grupos poblacionales; y la igualdad ante la ley, que supone derechos, garantías y deberes ofrecidos desde el ordenamiento jurídico” (Arteaga Morales, 2012, pág. 20). Es decir, la igualdad social hace referencia a que la distribución de los recursos debe ser en igual medida para todos y todas, y debe tener las mismas oportunidades de acceso, independientemente de las diferencias. La igualdad ante la ley establece que todos son iguales en cuanto a derechos y deberes.

Cuando se habla de justicia y de equidad se habla en términos de acceso de los sujetos, en relación con otros que se encuentran en su misma situación, en el mismo grupo poblacional. Todos hacen parte de una dinámica, de una práctica que están viviendo, por lo que todos deben tener el mismo derecho a la más amplia libertad, compatible con una similar libertad para todos (Rawls, 2003), en este caso, en términos de acceso.

Equidad e igualdad en el acceso se refiere a que las acciones sean dirigidas a promover una redistribución y un reconocimiento de los recursos y de las diferencias, indistintamente del tipo de población que las requieran (Frasser, 2008), esto es, acceso en igual condición de oportunidades, reconociendo las diferencias. Este concepto es clave al hablar de igualdad (Arteaga Morales, 2012) porque al emplear ejercicios comparativos de unos con respecto a otros se llega a actuar con base en esas comparaciones y diferencias, pero propendiendo por un igual acceso a derechos, beneficios, bienes y servicios. El enfoque diferencial promueve y busca una igualdad social a partir de la diferencia. Es decir, busca el reconocimiento y la ejecución de políticas y medidas que vean y traten a las personas sin discriminación negativa por raza, etnia, cultura, género, clase o condición.

El enfoque diferencial también contempla que es necesario incluir las diferencias existentes en los grupos poblacionales objeto de la política -diferencias físicas, socioculturales y psicológicas- para que se otorgue una atención de forma equitativa y con igualdad a las distintas identidades de género que los seres humanos proclaman. El enfoque diferencial considera lo femenino y lo masculino como fuerzas igual de importantes, que contribuyen en la formación de la sociedad en función de un alto nivel de desarrollo y bienestar; en este sentido propende por una redefinición de desarrollo, con base en teorías feministas, en la que el desarrollo no sea una integración que discrimina o que hace jerarquizaciones.

Lo justo es que la política busque una equidad (Rawls, 2003) para todos, sin distinción alguna por las diferencias que se puedan tener. A pesar de estas diferencias, todos los migrantes retornados deben tener acceso igualitario, tanto a ser visibilizados en las políticas, como a que se legisle para ellos y se les garantice la obtención de los beneficios que establece la legislación existente. Para eso, como lo plantean las corrientes postcoloniales y feministas, se debe romper con los criterios de neutralidad, objetividad, universalidad y razón, que trajo consigo la modernidad (Montealgre Mongrovejo & Urrego Rodríguez, 2011), en los que la diferencia era considerada como negativa. Desde la política hay que romper con estas concepciones de universalidad, ya que la diferencia no debe verse desde lo negativo; por el contrario, se deben reconocer estas diferencias y otorgar un trato igualitario a pesar de las mismas.

Es así que el enfoque de género, como parte del enfoque diferencial, vincula el desarrollo a la promoción de relaciones equitativas y la eliminación de toda forma de discriminación, sea por sexo, género, clase o etnia. Se propone superar las inequidades de género, al tiempo que se da una reformulación de los roles y modelos de identidad que pueden ser excluyentes y afectar el desarrollo de las personas, independientemente del género (Mendoza, pág. 17 en Arteaga Morales, 2012). En este sentido, se utiliza el análisis de género para identificar intereses y necesidades de la población, y para que estos sean tenidos en cuenta a la hora de formular, implementar, y evaluar las políticas públicas. (Baquero, 2009 citado en ACNUR; Ministerio de la protección social, 2011)

La diferenciación que busca este enfoque no es únicamente hacia las mujeres; se enfatiza en las mujeres porque tradicionalmente han estado en roles de exclusión y de desventaja frente a los hombres. También se contempla a los niños, niñas y jóvenes, porque con los cambios que viven, -desplazamiento, violencia, migración-, pueden llegar a condiciones inadecuadas para sus procesos de socialización en la cultura, debilitándoseles su desarrollo físico y psicológico. Es por eso que a estas poblaciones se les reconoce el derecho a la atención preferencial y diferencial, con criterios y acciones de equidad que tiendan a compensar las desventajas (Suárez, T., 2010 en ACNUR, Ministerio de la Protección Social, 2011).

En cuanto a las desventajas que se presentan dentro de estos grupos, la posición de clase socioeconómica, el género, y la generación se convierten en factores de vital importancia, con influencia en la manera en la que se configura la posición identitaria, tanto en el contexto migratorio transnacional, como en el marco del retorno, una vez llegan a la sociedad de destino (Echeverri M. M., 2010). Estos elementos pasan a ser determinantes en la variedad de proyectos migratorios y en la respuesta del Estado frente a la inclusión de las diversas poblaciones en el marco de la política, y aunque por sí solos no generan ningún tipo de exclusión, es en la interacción con otros actores, individuos o el Estado que pueden ser convertidos en elementos excluyentes, como lo plantea Arteaga Morales (2012). Así, no se puede hablar de diferencia, de exclusión, de equidad, de igualdad de acceso, si no se está supeditado a la existencia e interacción con otros actores.

De acuerdo con la teoría feminista (Levitt y Glick Schiller, 2004 en Echeverri M.M, 2010) la clase, la etnicidad y el género deben ser analizados en los estudios migratorios en forma conjunta porque se constituyen de manera recíproca como posiciones jerárquicas que conllevan un poder social diferenciador. La sociedad está constituida por diversas relaciones sociales y campos colectivos que se cruzan y solapan en el espacio transnacional, lo que genera que los individuos que viven el fenómeno migratorio ocupen distintas posiciones según su género, etnia y clase, dentro de diferentes Estados (origen y destino), en el mismo momento.

Hacer la diferenciación dentro del grupo poblacional de migrantes retornados, se hace necesario porque así lo demanda la realidad. Es un hecho que existe un

componente de género, generacional o de clase socioeconómica en la decisión del retorno. Los flujos migratorios, las trayectorias y los migrantes se destacan por su diversidad en todos los niveles de las sociedades de origen y destino, lo que hace que resulte cada vez más difícil hacer generalizaciones o interpretaciones a partir de una sola visión del fenómeno (Echeverri M. M., 2010).

Todos los seres humanos son iguales en cuanto al acceso a sus derechos, independientemente de sus actividades, su estatus, o su condición; por eso todos los migrantes retornados deben tener acceso a los derechos y los beneficios de las leyes existentes para que puedan desarrollar sus capacidades. En esta línea, la igualdad social debe ser comprendida como aquella condición por la cual los individuos acceden a los recursos con iguales oportunidades que los que se encuentran en su misma condición, o están compitiendo con ellos. “Los recursos son escasos” (Arteaga Morales, 2012), pero lo importante es la posibilidad que tengan los individuos para acceder a ellos en iguales condiciones. Es así que en la medida en que los seres humanos accedan de modo equitativo a los recursos, se logra igualdad social y justicia.

El enfoque permite, desde el análisis, identificar cuáles son los derechos que se quieren promover, proteger y garantizar en la política, y cuáles son las posibles causas que lo impiden; dichas causas deben ser analizadas desde las que están directamente relacionadas, hasta las subyacentes o las estructurales (OACDH, 2004). Desde el enfoque diferencial, en la búsqueda del pleno acceso a derechos, es necesario analizar qué acciones se han realizado para la inclusión de la población objeto de la política, no solo en el resultado de la misma, sino en todas las etapas de su construcción y puesta en marcha.

2.4. El sujeto de la política, en su elaboración

El enfoque diferencial deja de manifiesto que para que las políticas sean inclusivas, exógenas y den respuesta diferenciada a un grupo poblacional, es necesario la participación y la inclusión de los sujetos de la política en su elaboración. Se habla de espacios de participación, de reconocimiento, de sujetos como actores activos y de cambio.

Pero para quienes retornan, la actitud para tornarse sujetos activos de cambio en las sociedades de origen se verá medida primeramente por la capacidad que estos tengan a la hora de poder preparar su retorno, lo que va a determinar tanto su futura adaptación como su capacidad de influencia sobre el desarrollo en origen. Dicha preparación está en función de dos tipos de factores, desarrollados por Cassarino (2004): la movilización de recursos (*resource mobilisation*) y el nivel de *preparedness* (en qué medida el migrante cuenta con suficientes recursos e información sobre las condiciones del post-retorno en origen). En segundo término, por los espacios disponibles para la participación, ya que en estos se dan los intercambios que a su vez pueden permitir a los migrantes tener un rol más activo en la política pública; aquí se generaría una conexión con el enfoque de derechos, ya que la participación de la población migrante retornada otorga un empoderamiento a las organizaciones que los representan y así les permite construir un rol más activo en donde las políticas sean elaboradas escuchando la voz de quienes viven el fenómeno.

La elaboración de las políticas y la efectividad de las mismas o el cambio que estas persigan no se pueden limitar única y exclusivamente a medidas legislativas, fiscales, políticas que provengan de forma unilateral desde el Estado; es necesario que se vincule a la ciudadanía en el diseño, decisión, consecución y vigilancia de los planes, programas y acciones que se decida emprender. (Perero Van Hove, 2004)

La participación forma parte de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los artículos 21, 23 y 27 (Perero Van Hove, 2004). Así, el enfoque de derecho parte de que, para que las políticas sean efectivas, deben ser formuladas desde la integralidad, es decir, en donde la participación en su creación vaya más allá del Estado y se incluya a la sociedad civil. La participación de la población, de las organizaciones y de los distintos actores desde el enfoque de derechos “facilita los procesos de planificación y concertación al interior del Estado y con terceros como la sociedad civil, al establecer un objetivo y metas comunes. Así mismo, amplía las posibilidades de

abordar integralmente la agenda pública, gracias a la integralidad e interdependencia de los derechos”. (Cardoso, 2008, pág. 13)

En la medida en que la participación sea mayor y las políticas sean elaboradas de forma exógena y no endógena, estas podrán ser más efectivas y más acordes a la realidad de quienes viven los problemas que son objeto de políticas. Para que lo anterior sea posible es necesario que los canales de comunicación de los programas estatales estén abiertos, para que así ocurra un intercambio entre la voz de los migrantes retornados y el Estado, en el caso que nos ocupa.

La inclusión de las voces de quienes son objeto de la política permite que la sociedad civil participe en la definición de los problemas, el diseño, la implementación, la evaluación y el monitoreo de las políticas (Castro, Hernández, & Herrera, 2013). A través de esa inclusión y de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil, se estará poniendo en práctica lo planteado por este enfoque, esto es, que las políticas basadas en enfoque de derechos y que buscan un mayor desarrollo de la población tienen tres aspectos básicos: la inclusión, la participación y la responsabilidad (Abramovich, 2006), aspectos que se complementan a través de las nociones de equidad, justicia e igualdad del enfoque diferencial, en el que uno de sus fines es la creación de las políticas multiculturales, basadas en el reconocimiento de las diferencias.

Es así que en orden de alcanzar un reconocimiento y una mayor participación de las poblaciones, el enfoque plantea la creación de estas políticas como políticas multiculturales, con las que se busca la creación e implementación de medidas que reconozcan la diversidad, la etnia, la raza, la cultura (Ban-ting y Kymlicka, 2007: 24 en Arteaga Morales, 2012), que fungen como expresiones empíricas de la diferencia. Estas políticas buscan definir un marco de implementación en donde se reconozca el *ser* de cada sujeto, individual o colectivo. Las políticas multiculturales se expanden más allá de la simple protección de los derechos civiles y políticos que toda democracia procura garantizar; amplían estándares de reconocimiento y apoyo a los grupos poblacionales que son minoría, buscando que haya una ciudadanía diferenciada en la que se promueva la diversidad en su máxima expresión.

A través del reconocimiento de la participación se busca una reforma a la gestión pública que cierre la brecha existente entre formulación e implementación, y entre gobernantes y gobernados, para llegar a una forma de coproducción de las políticas que permita que estas sean el resultado de procesos colectivos de deliberación pública, en donde se vea la responsabilidad estatal y de la sociedad; esto se logra mediante la inclusión de la participación y del reconocimiento.

Con el enfoque diferencial desde la perspectiva de derechos lo que se pretende es que las políticas sociales construyan una capacidad reflexiva orientada a desarrollar e incentivar una construcción conjunta de ciudadanía; una ciudadanía distinta que se base en lo consciente y lo global, en la que se reconozca, no sólo lo político-estatal, sino también los aspectos sociales y culturales. Es buscar que se internalice en las personas, las organizaciones y las comunidades, de tal manera que se establezca una relación "consciente" entre las leyes o normas morales basadas en el reconocimiento recíproco y las prácticas sociales e institucionales. Es necesario, con base en este enfoque, que se propicie una articulación indivisible entre los derechos sociales, las garantías jurídicas y los derechos individuales, con la cual estos sean entendidos como parte constitutiva de la identidad del sujeto, definido como un ser autorreflexivo y por ende, activo. (Guendel, 2000)

Desde el enfoque diferencial con énfasis en los derechos, la participación ciudadana es la esencia de la gestión pública, y el sujeto es el centro de lo social. Por ello, la política pública debe potenciar la participación reflexiva para que las decisiones públicas sean el resultado de acciones conjuntas entre Estado, sociedad civil organizada y comunidad. A lo que conducen la participación, el reconocimiento y la inclusión es a un empoderamiento de la sociedad civil y de las personas, con el cual la participación activa y el poder social se convierten en un marco para conseguir la negociación y no en instrumento de dominación, que genere exclusión. (Guendel, 2000)

Las nociones de inclusión, participación, reconocimiento y rendición de cuentas no son categorías aleatorias; están fundamentadas en los derechos humanos y son conexas con los derechos fundamentales a la igualdad, la participación política, el acceso a la justicia y la no discriminación. Esta orientación es uno de los

principales aportes del enfoque de derechos porque con base en estas garantías se busca el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos (Abramovich, 2006). Este es un gran paso para la sociedad, ya que la conciencia de esta vinculación necesaria entre el reconocimiento recíproco y los derechos se empieza a concebir como una capacidad social que hay que desarrollar.

La participación, la inclusión y el reconocimiento se convertirán en un conjunto de instrumentos políticos y de derechos humanos que buscan “el reconocimiento político de las diferencias, y la transformación de las inequidades a partir de la inclusión de las voces y actores que tales diferencias representan, en un marco de plena vigencia de los derechos humanos” (Montealgre Mongrovejo & Urrego Rodríguez, 2011, pág. 13).

3. Marco contextual

En este capítulo se presentan los elementos que han caracterizado las migraciones internacionales en Colombia, más específicamente la migración de retorno, su aumento en los últimos años en el marco de la crisis económica mundial, los motivos que la generan y sus características actuales, entre otros. Igualmente se exponen el marco institucional y las políticas del Estado Colombiano en materia migratoria de retorno.

3.1. Contexto migratorio internacional

Los movimientos humanos han aumentado desde las etapas tempranas de la globalización (Andrés Solimano, 2003). La migración ha existido desde siempre, pero han ido cambiando las causas que la motivan, las principales modalidades que reviste, las consecuencias que genera, la significación que se le atribuye, las emociones que suscita y las narraciones colectivas a que da lugar (Arango, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, 2007), en tanto que ha ido haciendo parte de un proceso mundial inserto en la globalización (Guarnizo, 2006) en el cual han tenido lugar acontecimientos que han afectado los flujos migratorios: las políticas restrictivas migratorias de los Estados, las guerras mundiales, las crisis económicas, entre otros. Por ello, la migración es una cuestión que exige una perspectiva global, en donde se den respuestas coordinadas de parte de los

Estados, tanto aquellos que son expulsores de migración, como aquellos que históricamente se han convertido en destino de los migrantes del mundo. (Glosario OIM, 2006)

En este sentido, los flujos se han diversificado y han estado estimulados por las situaciones contextuales de origen y de destino. Muchas condiciones favorables en países del norte hacen que las personas migren desde países del sur en busca de mejores condiciones de vida, o que dichos países, como el caso de Estados Unidos, creen cuotas de inmigración para todos los países del mundo al demandar fuerza laboral. (Guarnizo, 2006)

Pero no siempre el sentido de los flujos migratorios ha sido el mismo. Para el caso de América Latina, esta región se consideraba como destino de los migrantes desde mediados del siglo XIX hasta comienzos del XX (Solimano & Allendes, 2007), en especial para migrantes europeos, implicando no solo migración de personas sino también inversiones directas, lo cual también tiene antecedentes en los conflictos bélicos que a lo largo de la historia han dejado al continente europeo devastado. A comienzos del siglo XX América Latina se convertiría en un continente de emigración neta, es decir un continente exportador de personas, ya que se dieron altos movimientos migratorios. (Solimano & Allendes, 2007)

Lo anterior se debió a que en los países latinoamericanos hubo un desempeño económico precario en comparación con otras regiones y países. Las tasas de crecimiento sostenido y los empleos de buena calidad fueron algunos de los atractivos que en su momento encontraron quienes decidieron migrar (Solimano & Allendes, 2007). Entre los factores económicos y coyunturales que se consideran causa de las migraciones latinoamericanas, se encuentran las brechas de ingreso per cápita entre países, las crisis financieras y de crecimiento, el desempleo y la informalidad, la inestabilidad económica, las crisis políticas y sus ciclos de democracia y autoritarismo y los conflictos internos, todo lo cual creó incentivos para emigrar. (Solimano & Allendes, 2006)

Y es que los flujos migratorios a nivel mundial se han diversificado tanto así que en 1907 Estados Unidos fue el mayor receptor con 1.700.000 nuevos inmigrantes

(Arango, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, 2007). Incluso en la actualidad, con una población mucho mayor, no se supera el millón de nuevos migrantes. Aunque los flujos se hayan diversificado y hoy haya muchos más destinos o países receptores que en el pasado, ninguno ha alcanzado la capacidad de acogida o de recepción que tuvieron países como Argentina, Brasil, Canadá o Australia, o, proporcionalmente, otros de menor tamaño. (Arango, Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, 2007)

La diversificación de flujos permite comprender la expansión de los proyectos migratorios ya que, así como hace décadas 9 de cada 10 migrantes escogían cinco grandes países: Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá y Australia, en la actualidad, para llegar a cifras equivalentes, habría que sumar los recibidos por una cuarentena de países. Ello significa que la nómina de países receptores de inmigración, entendiendo por tales los que reciben flujos de forma sostenida y sistemática, se ha multiplicado (Arango, 2007). Hay que mencionar que América Latina no es la única región con altas tasas migratorias, pero la diversificación de los flujos ha hecho que el número de migrantes alrededor del mundo, aumente. Es por eso que con el fin de saber cuántos son los migrantes alrededor del mundo la División de Población de las Naciones Unidas da una cifra de aquellos migrantes internacionales a nivel mundial que se encuentran residiendo en un país diferente al suyo, calculando para el año 2005, 191 millones de personas (Arango, 2007).

Lo cierto es que no se sabe con exactitud la cifra exacta de migrantes en el mundo ya que se carece de estadísticas más exactas que permitan determinar en dónde están y en qué condiciones, así como de políticas comunes y coordinadas que permitan abarcar la complejidad y la expansión del fenómeno.

3.2. Contexto Colombiano de migración

Para poder entender todo el proceso migratorio que se ha vivido en Colombia, hay que hacer una explicación del contexto sociopolítico y económico que se vivía en el país en los distintos momentos en que la migración incrementó, convirtiéndonos en un país expulsor. Se debe tener en cuenta que no siempre los países de América

Latina, entre estos Colombia, fueron países expulsores. (Solimano & Allendes, 2007)

De esta manera, la implementación de las reformas estructurales de corte neoliberal impactaron de forma negativa el mercado laboral y los indicadores sociales del país, causando que muchos decidieran irse de Colombia. El colapso de los precios internacionales del café conllevó el aumento del desempleo y redujo sustancialmente una de las principales entradas de divisas del país (Guarnizo, 2006), y con ello un incremento de la migración en las décadas del 80 y 90, como una especie de fracaso de las estrategias de desarrollo económico seguidas por Colombia y por la región. (Solimano, 2008)

La primera oleada migratoria fue hacia Venezuela en mayor medida, Estados Unidos, Ecuador y Panamá, y tuvo lugar desde los 60 hasta mediados de los 70 (Solimano, 2008). Durante este periodo, así como lo plantea Guarnizo (2006), se fijaron los primeros enclaves en EE.UU, por un lado, en el área triestatal de Nueva York (Connecticut, Nueva York y Nueva Jersey), y por otro, en el sur de la Florida. En este periodo en Colombia se inician diversos problemas a raíz del conflicto interno que persiste hasta la actualidad. Toda esta problemática conllevó una primera ola migratoria en los años 60, pero no solo las condiciones de vida en el país fueron las que determinaron el inicio de la migración. También hay que tener en cuenta el contexto de los países que históricamente han sido receptores de las migraciones, EE.UU., por ejemplo. Y es precisamente en EE.UU en donde, para los años 60, se da la implementación de nuevas leyes de inmigración, las cuales consistían en asignar cuotas de migración a cada uno de los países del mundo; esta asignación de cuotas no contemplaba restricciones de ningún tipo (Guarnizo, 2006). Por otro lado, también dichas leyes de migración contemplaban la reunificación familiar, lo cual permitía que aquellos que estuvieran de forma regular en EE.UU trajeran a sus familias con ellos.

Sin embargo, Estados Unidos no fue el único país que, debido a su contexto sociopolítico y económico, se convirtió en un país receptor de migrantes; también

está Venezuela que por su cercanía y su alta demanda de mano de obra por el auge petrolero, fue escogido por muchos como lugar de destino.

A mediados de los años 70 el flujo migratorio se diversificó, lo que quiere decir que no solo migraban, como en el pasado, personas cualificadas, sino también personas no cualificadas, obreros, comerciantes, entre otros. Esta segunda ola migratoria está caracterizada por el auge de los problemas de seguridad en el país, el aumento del narcotráfico y la implementación de las políticas neoliberales. Los flujos migratorios empezaron a diversificarse, con una expansión hacia otros destinos, tales como el Reino Unido (Cárdenas y Mejía, 2008).

La tercera ola se cuenta a partir de los 80 hasta la actualidad; en este periodo tienen lugar hechos que marcaron la historia del país, como la apertura económica, la implementación de las políticas de corte neoliberal, el aumento del narcotráfico, el aumento del control territorial de los grupos al margen de la ley, las crisis económicas de finales de los 90 y el aumento de las migraciones desde 1993 hasta 2005 (DAS, DANE, OIM, en Zuñiga, 2004) y la caída de los precios internacionales del café, entre otros. Según el DAS/DANE/OIM (2003)⁴ las migraciones en este periodo se incrementaron en un 91.27%, lo que originó que ciertas estructuras internas del país se modificaran, generando que las distintas matrices de poder que determinan y estructuran a la sociedad colombiana, así como la reproducción, producción y transformación de la cultura que modela la identidad nacional, vayan más allá de las fronteras, es decir, trascienden la jurisdicción territorial nacional y ocurren en un espacio transnacional en donde los que viven “acá” interactúan, influyen, intercambian, y viceversa, con los que viven “allá” (Guarnizo, 2006).

Este periodo tuvo como destino privilegiado España, con el mayor porcentaje de población que escogía este destino, proveniente del Eje Cafetero (Luis Jorge Garay, 2006). Pero a pesar de que la tercera ola estuvo caracterizada por tener a

⁴ En este documento se presentan las cifras sobre movilidad de la población nacional y extranjera, desde y hacia Colombia durante el año 2003 y su comparación con los años previos, por el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, con el apoyo técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

España como destino, aún el mayor porcentaje de colombianos residentes en el exterior se encuentra en Estados Unidos con un 35,4%, según el Censo General de Colombia, DANE (2005). Lo anterior no significa que los colombianos residentes en España sean un número poco significativo; por el contrario, según los datos del INE⁵, para el año 2001 los colombianos representaban la tercera nacionalidad mayoritaria de extranjeros, y para 2006 era la cuarta nacionalidad. En 2008 había 264.549 colombianos con permiso de residencia, con un subregistro de aquellos que están en la irregularidad (Zúñiga, 2006).

Hay que resaltar un hecho significativo de este periodo, como lo fue el terremoto de 1999 cuando doce de los municipios del Quindío sufrieron efectos directos e indirectos en su calidad de vida y bienestar; estos fueron factores determinantes para que esta región se convirtiera en una de las principales zonas emisoras de flujos migratorios. Lo anterior se reafirma con la encuesta del DANE en la que queda evidenciado que para el año 2005 los municipios en los que se sitúan los hogares con más alto porcentaje de residentes en el exterior están ubicados en la zona conocida como Eje Cafetero.

3.3. Contexto de retorno en Colombia

El retorno de colombianos se intensifica a partir de 2008 debido a posibles causas como la crisis económica que vivieron ciertos países como Estados Unidos o más recientemente, España (ENMIR, 2008-2009).

Según la Encuesta Nacional de Migración Internacional y Remesas (2009) adelantada por el Observatorio Colombiano de Migraciones, se ha presentado una disminución de la emigración y un incremento del retorno internacional de colombianos, en donde los países de procedencia más frecuentes son Estados Unidos, España y Venezuela (ENMIR, 2008-2009). Igualmente se afirma que en el periodo comprendido entre 2005 y 2008, los flujos de retorno en su mayoría son de

⁵ El Instituto Nacional de Estadística es un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad de España a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

países como Estados Unidos con un 32.4%, España con 16.4% o Venezuela con 27.3%. (Mejía, 2009) (ENMIR, 2008-2009)

Es así como ha aumentado el retorno en Colombia:

Periodo de retorno	Personas	% Aumento
2001	13.451	
2002	17.398	29%
2003	21.204	22%
2004	21.877	3%
2005	31.572	44%
2006	36.202	15%
2007	38.728	7%
2008	93.032	140%
Total	273.464	

Fuente: Elaboración propia a partir de Mejía, 2009.

La encuesta AMCO (2005 muestra que el tiempo de permanencia en el exterior de las personas que retornan es de 4.3 años (68% menos de 5 años), cuando se trataba de primera emigración, y de 2.7 años (82% menos de 5 años) (Mejía, 2010), lo anterior da muestra de lo variable que son las trayectorias de retorno de los migrantes.

Igualmente dentro de la ENMIR se puede ver que la presencia de personas emigradas por hogar es casi equivalente al número de retornados por el mismo, siendo así que para el año 2009, los hogares con emigrados tenían una cifra de 553.787 personas, y para el mismo año, los hogares con retornados tenían la cifra de 534.943. En porcentaje esto quiere decir que habría 1,21 emigrados por hogar en la zona norte, y en la misma zona 1,19 de retornados por hogar. Siendo esta zona la segunda con mayor migrantes y retornados después del Valle con 1,32 y 1,22 (ENMIR, 2009).

Los motivos por los cuales están regresando los Colombianos están relacionados con el aspecto familiar en un 53,5% en primera medida, luego se encuentra lo

económico y lo laboral con un 21,5% y en tercer lugar se encuentra adaptación con un 13,3%. Lo anterior permite comprender que los colombianos están regresando por sus lazos o vínculos con el país de origen, es decir, el bienestar de la familia. Pero así como la familia está en el primer lugar para retornar, el primer motivo para volver a iniciar un nuevo proyecto migratorio es lo económico y lo laboral, con un 69,6%, y esto lo hacen pensando en el bienestar familiar (ENMIR, 2008- 2009). Es decir que los retornos pueden ocurrir cuando las condiciones económicas en los países de origen se tornan atractivas y aparecen nuevas oportunidades (ENMIR, citando a OECD, 2008:18-19).

Así mismo, actualmente se evidencia que España es uno de los países de los cuales están regresando en mayor medida los y las colombianas, en relación con lo que en el pasado se veía ya que ha aumentado casi seis puntos en los periodos del 2000 al 2005 y del 2005 al 2008. En segundo lugar, está Estados Unidos que a pesar de tener una tasa alta se ha mantenido desde el 2000 hasta el 2008 ya que ha estado entre 32,9% y 32,4%. Y de estos porcentajes, el mayor porcentaje de quienes están regresando está compuesto por hombres en el rango de edad entre 45 y 54 años y aquellos que están casados, con un porcentaje de 38,1%, de los cuales, el mismo migrante que retorna es el 49,9% de las veces el jefe del hogar (ENMIR, 2008).

En cuanto al nivel de educación de quienes retornan, no todos tienen una educación superior o algún estudio de postgrado. Por el contrario, hay una tendencia a que el nivel educativo de quienes retornan sea menor en comparación con quienes emigran. Esto se ve evidenciado en lo que plantea William Mejía (2009) con base en la ENMIR, en donde se puede observar que en la categoría “Ningún nivel educativo” para los que emigran es 0,8% mientras para quienes retornan es de 1,1%. Igualmente para quienes han completado el nivel superior de educación para quienes emigran es de 15% contra 13,6% de quienes retornan. En el nivel de educación de los retornados también se ve la complejidad y la diferencia existente dentro de la misma población, en tanto quienes retornan con algún nivel de postgrado, más exactamente el 5,0% de la población, es significativamente

mayor si se compara con la población colombiana que no ha migrado entre los 20 y 49 años, cuya cifra es 1,9%.

Son dentro de estas relaciones, conexiones y consecuencias transnacionales que se encuentran las remesas. Estas causan un pequeño impacto en la economía colombiana y provienen de los colombianos residentes en el exterior. Dichos impactos, por el contrario, representan, según Luis Eduardo Guarnizo y el Banco de la República, el segundo ingreso para Colombia después de los ingresos generados por las actividades relacionadas con los hidrocarburos (Guarnizo, 2006).

Dichas consecuencias transnacionales están relacionadas con la dependencia que se origina desde el país de origen, con dichos recursos que provienen del exterior. Y es que la cantidad de recursos provenientes del exterior ascienden a una buena parte del PIB y han ido aumentando con el paso de los años. Según el Banco de la República, en Guarnizo (2006), “desde el inicio de la primera década del siglo XXI, los envíos se han constituido en la segunda fuente de divisas del país” (Guarnizo, 2006, pág,82), encontrándose por encima de los ingresos producidos por otras actividades tradicionales tales como las exportaciones de café y carbón. Tanto ha sido la importancia y el peso económico que representan las remesas que si “no fuese por la inflación global en los precios internacionales del crudo, sin duda las remesas serían hoy día la primera fuente de divisas” (Guarnizo, 2006, pág 82) en Colombia. Las remesas han aumentado considerablemente desde finales de los 90 hasta los primeros años del 2000 siendo así que han pasado de US 1.297 millones en 1999 a US 3.170 millones en 2004, lo cual representa un incremento del 1,5% al 3,3% del PIB.

Para 2003, el Fondo Monetario Internacional (FMI) catalogó a Colombia como el octavo receptor de remesas en el mundo (Guarnizo, 2006), lo anterior quiere decir que las remesas o la llegada masiva de los capitales enviados por los migrantes colombianos trabajadores en destino, suplen numerosas fallas, en particular los problemas de financiamiento que ni la inversión extranjera directa ni la ayuda para el desarrollo logran resolver (Khoudour-Castéras, 2007). Es decir que si el retorno sigue aumentando, las remesas podrían bajar y esto afectaría de cierta forma la economía colombiana. Quizás a esto se debe que el Estado vea a los migrantes

solo como sujetos productivos, o que haga especial énfasis en que produzcan una vez llegan, como forma de contrarrestar lo que se deja de percibir por el ingreso de remesas.

Lo anterior permite configurar una idea de cómo ocurre el retorno en Colombia, ya que su población es diversa en edad, en género, en el rol que ocupan estas personas dentro de la familia y en su nivel educativo. Igualmente, los motivos por los cuales retornan pasan, desde lo familiar, por lo económico laboral, la salud, la deportación, el vencimiento de documentos o incluso, por la dificultad de adaptación. Es así que si las causas del retorno son variadas, igualmente lo serán las consecuencias y las necesidades que vive la población retornada. En estas consideraciones también se debe tener en cuenta que es diferente la situación según el lugar desde el que retornan, así como las condiciones que pudieron afectarlos. El retorno no tiene nada de homogéneo, por el contrario tiene una variedad de efectos, causas y consecuencias multisituadas que afectan a la población que lo vive. Características que hacen del retorno un fenómeno complejo y diverso para los sujetos que lo emprenden.

3.4. Contexto de los principales países de destino de la población colombiana

Los movimientos migratorios no se pueden comprender sin tener en cuenta los contextos de origen y los diferentes destinos de la población migrante. Las condiciones y las políticas públicas de migración afectan las trayectorias migratorias de esta población y así se van marcando rutas migratorias de ida y vuelta.

Algunas políticas, por ejemplo, incentivaron la migración hacia Estados Unidos en la época de los 60, cuando se asignaron cuotas de inmigración a todos los países del mundo, sin distinción de raza o etnicidad (Guarnizo, 2006). En esta época se crean políticas de reunificación familiar para aquellos que se encontraban de forma regular en el país, con lo cual la reunificación se convirtió en la principal forma de obtener la visa de residencia.

En dos regiones de EEUU se han establecido principalmente los colombianos migrantes desde la época de los 70: el área triestatal, que incluye a Nueva York,

Nueva Jersey y sur de Connecticut (Guarnizo, 2006) y el área de la Florida. En esta época había estabilidad laboral y oferta de empleo; en términos generales Estados Unidos pasaba por un buen momento en su economía y era considerado el centro del comercio mundial, a lo cual contribuía su cultura diversa y múltiple, que convirtió a este país en un destino atractivo para quienes querían migrar (Mejía Ochoa & Castro, 2012).

Este destino migratorio continuó hasta los 90 cuando se genera una diversificación en los destinos elegidos por los colombianos, aumentando las migraciones hacia España, lo cual se debe a las restricciones migratorias que se comienzan a dar en las políticas estadounidenses como consecuencia de la alta población de colombianos en dicho país.

En los últimos años se ha dado un incremento de la migración de retorno -más que de la emigración- desde los países que destino de migrantes originarios de los países andinos, entre ellos Colombia, en su mayoría. En este grupo entran Estados Unidos y España como países de mayor índice de colombianos retornados; y por el contrario, se da una reducción del retorno desde otros destinos, como es el caso de algunas áreas de Latinoamérica y el Caribe, que han comenzado a ganar importancia y a ser escogidos como destino, en lo que podemos considerar como una forma de respuesta a la crisis que se vive en los países de norte. (Mejía Ochoa & Castro, 2012)

La actual crisis económica mundial, en íntima relación con la burbuja inmobiliaria de finales de 2007, condujo a la fractura financiera de Estados Unidos y a la quiebra de bancos de larga trayectoria y tradición, y además, al aumento del desempleo. Por otro lado, Europa, “con problemas en su deuda, originados en el sistema económico y político de la Unión y potenciados por las dificultades que la situación americana ocasionaba ya en los demás sistemas financieros a través de la interconexión global” (Mejía Ochoa & Castro, 2012, pág. 64), también se resiente con la crisis, afectando, a la vez, a la población de países andinos, residente en Estados Unidos.

Tabla 21. Estados Unidos. Indicadores de empleo de la población andina, por país de nacimiento, 2007-2010.

Indicadores	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Desempleo (%)	2.8	6.1	3.6	7.8	3.8	6.7	4.2	6.7
Desempleo femenino (%)	2.3	4.5	3.5	7.1	3.8	6.7	4.8	6.3
Ocupados en construcción (%)	14.5	13.9	9.5	7.2	18.4	17.0	11.3	8.9
Ocupados en servicios (%)	24.7	35.1	23.5	26.6	27.6	30.1	26.1	29.4

Fuente: elaborado a partir de datos de U.S. Census Bureau, American Community Survey. Tablas S0201 2007 y 2010.

Fuente: (Mejía Ochoa & Castro, 2012, pág. 63)

Estas consecuencias, como la mencionada anteriormente, se suman a políticas migratorias restrictivas y a las limitaciones a la naturalización y a la residencia de largo plazo, lo que ha conducido a incentivar más el retorno; consecuencias que van acompañadas de reducciones en los programas de atención a los migrantes y al freno de los procesos de regulación en el status migratorio. (Mejía Ochoa & Castro, 2012)

Entre las acciones del Gobierno Federal de EE.UU. se han implementado normas, como la Sección 287g, que en el marco del programa “Comunidades Seguras”, consisten en:

- La Sección 287g delega a las autoridades estatales y locales, funciones de aplicación de la legislación inmigratoria “mediante convenios con la Oficina de Aduanas y Control Fronterizo (ICE), de los cuales, en marzo de 2012, había 68 vigentes con agencias de control de 24 estados, a través de los cuales se habría identificado, desde enero de 2006, más de 279.311 inmigrantes potencialmente deportables” (Mejía Ochoa & Castro, 2012, pág. 76).
- El programa “Comunidades Seguras” permite a los agentes locales conocer el estatus migratorio de cada persona en el momento de su arresto, mediante una base de datos biométrica, tras lo cual, en caso de estar una persona en irregularidad o tener antecedentes judiciales, se incluye en una

lista de deportables que son entregados a la ICE para iniciar el proceso de expulsión. El Departamento de Seguridad Nacional (DHS) ha elevado las “Comunidades Seguras”, de 14 jurisdicciones en 2008, a 1700, y planea extender su alcance a todo el país, durante 2013. A octubre 31 de 2011, más de 110.000 inmigrantes condenados por diversos delitos (39.000 graves) fueron expulsados de Estados Unidos, después de su identificación a través del programa (Mejía Ochoa & Castro, 2012, pág. 76).

La presión que se puede generar por la implementación de tales programas también representa un motivo para quienes desean regresar; quizá prefieren hacerlo de forma voluntaria para evitar el eventual acoso ocasionado por alguno de estos programas y no terminar en la deportación.

Estados Unidos no ha sido el único lugar del que se está retornando; en España también se han implementado políticas migratorias restrictivas que han llevado al retorno. Es así que para el año 2009, debido también a la agudización de la crisis en la economía, el Ministro de Trabajo e Inmigración de España propuso recortar el derecho de reagrupación de los ascendientes (padres, madres, suegros y suegras) de la población inmigrante no comunitaria; esto afectó las condiciones y las posibilidades de migrar o reagrupar a la familia.

Debido a esta nueva legislación, a partir de dicha modificación, el derecho a reagrupar se volvió más restrictivo (Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, 2000:9, citado en Echeverri, Pedone & Gil Araújo, 2013), lo cual ha limitado de “manera significativa la migración de las familias colombianas, fijando el abanico de derechos sociales y económicos que pueden o no disfrutar en los países de destino” (Echeverri M. M., 2011). Lo anterior generó que la migración por reagrupación, disminuyera.

En España, debido a la crisis y a las políticas restrictivas, han aumentado los migrantes que retornan a su país de origen (González Enríquez, 2012). Esto ha ido acompañado del descenso de llegadas desde el inicio de la crisis. Durante los primeros nueve meses del 2011 ha habido un aumento en las salidas, superando a

las llegadas en 55.626 personas. Las salidas pueden tener su explicación en el aumento del desempleo, el cual ha afectado en mayor grado a los inmigrantes. Según datos de la EPA del tercer trimestre de 2011, el 32,7% de los extranjeros en España estaba en paro, frente al 19,5% de los españoles; lo anterior permite crear una idea del contexto socioeconómico que se vivía en España en los años posteriores a la crisis, lo cual, sumado a las políticas restrictivas migratorias, pudieron ser desencadenantes del aumento del retorno. (González Enríquez, 2012)

3.5 Marco Institucional y políticas del Estado colombiano en materia migratoria de retorno

En Colombia, en los últimos años, se está haciendo un esfuerzo por legislar para la población migrante, lo cual puede ser signo de un cambio institucional y un posicionamiento en la agenda, para dar respuesta a las necesidades conexas con los derechos de dicha población. En este apartado se explican las políticas existentes en materia de retorno y migraciones en Colombia y se revisan iniciativas que van más allá del ámbito estatal, como el ya desaparecido programa “Bienvenido a Casa”, en Bogotá, el actuar de la OIM o el programa estatal existente, “Colombia Nos Une”.

3.5.1. CONPES6 3603

Iniciativa mediante la cual se pretende analizar y desarrollar esfuerzos, lineamientos, estrategias y programas de la Política Integral Migratoria (PIM) a seguir por el gobierno nacional, con el fin de potenciar el desarrollo, tanto de la población colombiana residente en el exterior, como de los extranjeros que viven en Colombia. En el documento CONPES, se intentó que la política abordara distintas dimensiones de la vida de los migrantes y que generara un desarrollo en la vida de esta población. En este documento se plantean también ciertas reformas que se deben llevar a cabo a nivel institucional, con el fin de ejecutar e implementar lo allí planteado (CONPES, 2009). Por otro lado, se dieron recomendaciones que

⁶ Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales, que son presentados en sesión. (DNP,2013)

deberían ser cumplidas por los encargados del tema migratorio y se estableció cuál sería el presupuesto y las actividades para aplicar lo dispuesto en la política.

La vigencia del Documento CONPES 3603 finalizó en el año 2012. Es decir, actualmente se trabaja con lo que dejó este CONPES y con lo que derivó de las recomendaciones de éste, pero en la actualidad no hay un CONPES vigente en materia migratoria.

Entre las recomendaciones del CONPES se incluye realizar y crear un plan de retorno para los colombianos residentes en el exterior que quieran regresar. Dicho plan está siendo ejecutado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, más específicamente dentro del programa “Colombia Nos Une”. Dicho programa de retorno positivo fue creado en el año 2009 y aprobado por la Comisión Intersectorial para las Migraciones⁷ en 2010 (Entrevista a funcionario CNU, 2013) y funciona a través de un presupuesto por planes de inversión, lo que quiere decir que no posee un presupuesto de funcionamiento dentro del Ministerio.

Por otra parte, dicho programa funcionaba en compañía de lo que anteriormente se llamaba “Bienvenido a Casa”, programa perteneciente al Distrito de Bogotá, y lo que hace es un re-direccionamiento o una guía para quienes acuden al él, pero no se hace nada más allá de una orientación a quien retorna. El programa funciona bajo los principios de atención integral, trabajo articulado, migración en forma ordenada, transversalidad de género, enfoque diferencial y reconocimiento de derechos. Brinda capacitación técnica y orientación en emprendimiento y empresariado para el acceso a créditos que permitan la generación de proyectos productivos, sin embargo, hay que tener en cuenta que es muy difícil que los retornados accedan a créditos ya que, por un lado, muchos no poseen historial

⁷ Es un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país, creado por el Decreto 1239 de 2003. Está conformado por el Ministro del Interior y de Justicia, o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores, o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional, o su delegado, el Ministro de la Protección Social, o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, o su delegado, el Director General del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, el Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, o su delegado, el Director del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Mariano Ospina Pérez- -ICETEX-, o su delegado, el Director de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. (DECRETO 1239 DE 2003)

crediticio, y por otro, porque muchos de los gestores del SENA, quienes serían los encargados de ayudar en las capacitaciones, no brindan respuesta a los proyectos presentados por los migrantes para tener acceso a los créditos financieros.

El mencionado programa de retorno positivo está dentro de las recomendaciones del CONPES, así como otras 32 recomendaciones que surgieron de este documento (SISCONPES, 2013). De esas 32 recomendaciones hay 14 en proceso, de las cuales hay 12 atrasadas y 18 terminadas, lo cual quiere decir que el avance total de lo sugerido por el CONPES es del 52,25%. (SISCONPES, 2013)

Hay que precisar que en los meses de junio y septiembre de 2013 se hicieron ciertas modificaciones que, según el Estado, buscan dar una respuesta más efectiva a los connacionales retornados.

3.5.2. Plan de Retorno Positivo, “Colombia Nos Une”

Este programa surge como una primera respuesta a la falta de estrategia institucional del Estado colombiano, en sus esfuerzos por cubrir la ausencia que tuvo durante mucho tiempo con respecto a los migrantes (Colombia Nos Une, 2009).

Este programa busca dar respuesta institucional a los retos que enfrenta la población que retorna tanto de forma voluntaria como obligada. Esta respuesta que otorga el programa busca brindar opciones que le permitan al individuo insertarse nuevamente a la vida nacional, y se hace énfasis en que sean opciones dignas y a través de una forma productiva.

El Plan de Retorno Positivo (PRP) busca garantizar que el trabajo para dar respuesta a la situación de los migrantes se haga desde la inter-institucionalidad, entre las distintas entidades involucradas en los niveles nacional, departamental y municipal, de los sectores público y privado, que de una u otra forma aportan, desde sus propios programas y planes, a la atención de la población que retorna. (Colombia Nos Une, 2009)

Además, el PRP busca no solo el apoyo de las instituciones en los distintos niveles nacionales, sino también una cooperación internacional para fortalecer

institucionalmente los canales de participación y sus programas, buscando que haya compromiso de los países de destino de los migrantes colombianos, así como de la sociedad civil, los actores gubernamentales y privados, y las Fundaciones inmersas en la dinámica migratoria (Colombia Nos Une, 2009). El Plan también se creó con el fin de tener una herramienta para identificar y reconocer las experiencias, las destrezas y el conocimiento, adquiridos por los colombianos en el exterior, “con el objeto de *invertir* dicho conocimiento en su país, brindando de esta manera opciones positivas y productivas” (Colombia Nos Une, 2009, pág. 5), lo cual, sumado al acompañamiento institucional, generaría oportunidades económicas y sociales para el desarrollo nacional.

Los principios del PRP, son:

1. **Atención integral.** Este principio se sustenta en la creación y generación de líneas de atención y trabajo con el migrante en condición de retorno, que incluye proporcionar atención en salud física y psicología, y apoyo en la inserción familiar, social y laboral. Esto con el fin de aprovechar el capital humano adquirido en el exterior, para generar emprendimiento.
2. **Trabajo articulado.** Articular la participación entre los niveles nacional, departamental-municipal e internacional, para crear alianzas que faciliten hacer efectivo el actuar del plan.
3. El PRP busca generar una **migración en forma ordenada** y en condiciones humanas que beneficien a los migrantes y a la sociedad.
4. **Transversalidad de género.** Se habla de reconocer las diferencias entre hombres y mujeres para suscitar equidad.
5. **Reconocimiento de los derechos fundamentales** individuales y colectivos en la migración.

3.5.3. Ley 1465 de 2011

Esta Ley se expide en 2011 y con ella se crea el Sistema Nacional de Migraciones, tras lo cual se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Dicha Ley establece un acompañamiento en las distintas etapas de la política integral migratoria -diseño, ejecución, seguimiento y evaluación-, con el fin de que exista un verdadero impacto en la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior.

En esta Ley se menciona la necesidad de integrar y de preocuparse no solo por los migrantes colombianos en el exterior sino también por aquellos que, siendo extranjeros, escogieron a Colombia como lugar de residencia; es así que en la Ley se habla de crear políticas transversales, dirigidas a toda la ciudadanía, y que se basen en la igualdad y no en la discriminación.

En la Ley se establece que para buscar el bienestar de las comunidades de colombianos en el exterior se debe promocionar y generar espacios de diálogo con los países de origen, tránsito y destino para firmar y ratificar acuerdos que beneficien a la población colombiana en el exterior.

La Ley plantea la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo, pero en el Decreto que reglamenta la Ley no se menciona la creación de dicho Viceministerio, sino la creación del "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones" (Ley 1465,2011), Fondo que sí existe.

Es así que dicho Fondo funciona como una cuenta adscrita al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos recursos se destinarán únicamente a apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias, o cuando se requiera asistencia y protección inmediata a colombianos en el exterior, para lo cual se establecen condiciones para su asignación y un comité que los apruebe.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Migraciones debe estar conformado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, como eje central; igualmente, por

entidades estatales y gubernamentales que no formen parte de la CNIM, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia; por las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, y por la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, “donde tienen asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios”. (Ley 1465,2011])

En la misma Ley se menciona la creación de un plan de retorno para los migrantes colombianos, pero dicho plan solo quedó estipulado en la Ley, porque el Decreto reglamentario 4976 de 2011 no menciona su creación. Se vuelve a hablar de un sistema o un plan de retorno en la ley 1565 de 2012.

Según la ley, el plan retorno debía contemplar alianzas interinstitucionales y de cooperación para proporcionar los medios mediante los cuales los migrantes retornados pudieran hacer un uso efectivo de sus derechos y tener acceso a los servicios de salud y vivienda, “capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, creación de exenciones tributarias y estímulos impositivos y aduaneros, así como asistencia social mediante asesorías jurídicas y apoyo psicológico para los migrantes y su núcleo familiar” (Ley 1465,2011). Como esto no se incluyó en el Decreto reglamentario, no se llevan acciones con base en la Ley, aunque ya con la reglamentación de la Ley 1565 cambia un poco la situación.

Esta política de retorno asistido y acompañado sería una forma que tendría el Estado de crear medios para la plena reinserción de los retornados, acompañada de instrumentos que redujeran o eliminaran los impuestos y cargas fiscales, a fin de canalizar las remesas de los retornados hacia la inversión y el ahorro.

3.5.4. Decreto 4976

Por medio del cual se reglamenta el "Fondo Especial para las Migraciones" del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones.

El objeto central del Decreto 4976 de la Ley 1465 era reglamentar principalmente la forma en la que debe funcionar el Fondo Especial para las Migraciones. Dicho fondo funciona en forma de apoyo para el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero solo en casos de vulnerabilidad o asistencia humanitaria, es decir, casos de urgencia en donde sea necesario una "atención y protección inmediata" a los colombianos en el exterior. (Decreto 4976, 2011, pág. 2)

En el mismo Decreto se ofrece una definición de cada término empleado: vulnerabilidad, razones humanitarias, asistencia inmediata, repatriación, búsqueda o localización, desastre natural, catástrofes provocadas por el hombre, o situaciones excepcionales en el Estado receptor. Es así que por *vulnerabilidad* se entiende "la amenaza o riesgo de afectación de los derechos fundamentales de un connacional" si estas amenazas están relacionadas con edad, raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancias culturales o políticas. Lo paradójico de esta Ley es que no solamente el migrante colombiano tiene que estar en condiciones de riesgo y vulnerabilidad para poder recibir ayuda o respaldo del Estado en cabeza del Ministerio y del Fondo Especial para las Migraciones, sino que además un Comité, que también es reglamentado por el Decreto, debe evaluar si el caso cae o no en la competencia del Fondo para poder recibir ayuda, es decir, que un connacional en estado de vulnerabilidad y emergencia, al acudir a su Estado, el colombiano, en busca de resguardo, debe esperar a que su caso sea evaluado, y de ser aprobado por el comité, recibirá la ayuda. En el decreto no se define el número de días que deberá esperar un connacional para que el comité se reúna y el acta sea firmada.

Lo anterior sin mencionar que aquellos casos de vulnerabilidad, desastre natural, razones humanitarias, protección inmediata, repatriación, búsqueda y localización se limitan solo a siete escenarios que deberán vivir los connacionales para poder ser atendidos por el Fondo Especial para las Migraciones. Esta delimitación de las realidades en las cuales se pueden presentar condiciones de vulnerabilidad o las

demás anteriormente descritas, limitan la responsabilidad del Estado con sus connacionales en el exterior.

3.5.5. Ley 1565 de 2012

"Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero"

Esta Ley surge como una iniciativa para incentivar el retorno de los connacionales residentes en el exterior. Dicha Ley busca, a través de ciertos estímulos de carácter aduanero, tributarios y financieros, favorecer a quienes retornen al país. Esta Ley cuenta con doce artículos en donde se explicitan los requisitos para que un colombiano sea cobijado por la ley de retorno.

Entre los principales requisitos que se establecen para ser cobijados por los beneficios de esta Ley, los connacionales deben haber residido por lo menos tres años en el exterior y deben comprobar que así lo hicieron; en segunda medida, deben manifestar por escrito su deseo de querer retornar al país y de acogerse a la ley, y por último, ser mayores de edad.

Por otro lado, quienes no son objeto de la ley, son aquellos connacionales que tengan condenas en Colombia o en el exterior y que estén acusados de crímenes relacionados con el derecho internacional humanitario, derechos humanos, trata de personas, lavado de activos, crímenes contra la administración pública o tráfico de armas, cuyas condenas estén vigentes. Hay un vacío legal porque no se especifica la situación para aquellos que no tienen condenas vigentes en el exterior ni en Colombia. Hay que resaltar que la Ley afirma que la situación migratoria no será tomada en cuenta para adquirir los beneficios de esta Ley.

Para la Ley, se generan ciertos tipos de retorno de acuerdo con su fin, es decir, son categorías a las cuales se deben supeditar los connacionales. Estos tipos de retorno se dividen en cuatro: retorno solidario, retorno humanitario, retorno laboral y retorno productivo. Así mismo, en busca de acompañar cada tipo de retorno, si se cumplen los requisitos arriba mencionados, los retornados tendrán acceso a ciertos incentivos, como créditos, vinculación laboral, ingresar al país ciertos bienes

exentos de pago tributario, vinculación a caja de compensación, y para los varones, el derecho a no tener multas en caso de no tener su situación militar definida.

3.5.6. Decreto 1000 del 21 de mayo de 2013

Por el cual se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de la Ley 1565 de 2012. Dichos artículos son los que compilan la generalidad de lo explicado en la ley. Este Decreto pretende que se cree a través de Cancillería un registro único de retornados en donde se pueda recopilar información de los colombianos residentes en el exterior, pero que quieran regresar voluntariamente al país.

Dicho registro único de retornados incluirá datos como: nombre, país de procedencia, formación académica, información ocupacional y por último, el tipo de retorno al que quiere aplicar. Se debe mencionar que una vez se quede registrado en este sistema, no se podrá aplicar nuevamente a la Ley 1565, porque solo se puede aplicar una vez. Esto desconoce que los migrantes pueden tener más de un proyecto migratorio y por lo tanto más de un retorno.

Es así que en esta iniciativa también se da la creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno, que será la encargada de brindar una oportuna atención a la población retornada colombiana. Entre sus funciones están: monitorear las solicitudes, buscar la inclusión de la población y decidir acerca de los requisitos del solicitante. Para aumentar su efectividad, la comisión puede crear subcomisiones con el fin de que puedan atender más casos y en menos tiempo. En este caso la comisión será quien lidere lo relacionado con el retorno y el Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá las funciones de secretaría técnica. Para que estas decisiones puedan estar en firme, es necesario que haya quorum y reuniones una vez al mes. Además, puede tener invitados especiales y contar con apoyo de programas que se crearán, relacionados con el retorno, al tiempo que se fortalece el existente en este momento: “Colombia Nos Une”.

Por último, se habla de la formación de los CRORE, Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno de los colombianos; estos centros trabajarán conjuntamente con los departamentos o zonas en donde hay mayor experiencia

migratoria. Centros como los CRORE, las embajadas, los consulados y las misiones colombianas en el exterior, serán medios para la difusión de dicha Ley.

3.5.7. Decreto 2063

Por el cual se modifica el Decreto número 4976 del 30 de diciembre de 2011. Se modifica el Fondo Especial para las Migraciones.

Este Decreto fue creado con el fin de simplificar la manera de realizar las evaluaciones y decisiones adoptadas por el Comité Evaluador de Casos. Se pretende agilizar los casos de los connacionales que buscan aplicar a los beneficios en casos de vulnerabilidad y de índole humanitaria. Disminuye a cuatro el número de personas que harán parte del comité evaluador de casos, se pasa de un quorum de la mitad más uno, a un quorum con todos los miembros. El único miembro que se suprime es el representante de la comisión intersectorial. Así mismo, se modifica el proceso para la adjudicación de los recursos del Fondo por el comité evaluador, y se modifican las funciones de la Secretaria Técnica.

Igualmente, se modifican los casos que son competencia del Comité y del Fondo. Es así que se siguen considerando los siete escenarios pero con la diferencia de que ya no se incluyen el fallecimiento y la repatriación de personas fallecidas en el exterior. Solo se tienen en cuenta aquellos connacionales privados de la libertad que tengan algún tipo de enfermedad terminal y no estén recibiendo atención adecuada, las víctimas de trata de personas, la repatriación de menores abandonados o expósitos, los connacionales enfermos terminales, los connacionales afectados por eventos naturales, los connacionales afectados por eventos causados por el hombre en el país receptor y los connacionales en estado de vulnerabilidad en el Estado receptor.

Los anteriores fueron los cambios que se hicieron con miras a que el Fondo Especial para las Migraciones funcione de manera más rápida.

3.5.8. Decreto 2064

"Por el cual se reglamentan los requisitos exigidos para certificar y acreditar el retorno de los colombianos residentes en el extranjero de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1565 de 2012 y el Decreto 1000 de 2013"

1. El Decreto explica cómo se verifica la permanencia en el exterior en ausencia de movimientos migratorios, ya que el decreto 1000 dice que se verifica con estos, y hay personas que por haber migrado hace mucho tiempo no tienen prueba de dichos movimientos.
2. Aclara que la persona debe declarar que no lleva más de doce meses de haber retornado, porque el decreto 1000 afirma que después de doce meses no se puede ser beneficiario de la ley.
3. Explica cómo se verifican las condenas vigentes en el exterior. Estas se verificarán a través de las oficinas consulares con las autoridades competentes del país receptor.
4. Establece el contenido del certificado que se le va a expedir a las personas que sean beneficiarias de la Ley.
5. La Ley clarifica que los periodos en que un connacional esté de visita en el país no se computaran como periodos de permanencia en el exterior.
6. Y por último, establece que los solicitantes de la Ley pueden acogerse a los beneficios que deseen, ya sea a uno o más incentivos o a algún tipo de acompañamiento, o a ambos.

3.5.9. Acuerdo 00010 de 2013 por el cual se modifica el acuerdo 0007 de 2011

Este acto modifica la Ley 789 de 2002, con la cual se crea el Fondo Emprender, y que habla de apoyar el empleo y la protección social. Este acto modificatorio está relacionado con la PIM porque en él se especifican los beneficios a los cuales pueden aplicar los migrantes si se acogen al retorno productivo, el cual se hará efectivo a través del Fondo Emprender y de los beneficios que este otorga a quienes aplican a él.

Un hecho que llama la atención es que, al parecer, en la Ley se ve el retorno como un fracaso o como un intento fallido ya que en las justificaciones que se dan para la modificación se hace mención a que debido a las crisis global y financiera en el mundo, aquellos que una vez migraron deben volver porque sus ideas, emprendimiento y aspiraciones fueron un intento fallido (SENA, 2013), por lo que deben iniciar nuevamente en un país en donde no tienen historia comercial ni experiencia crediticia (SENA, 2013), y por ende, la oportunidad de desarrollar empresa, es limitada.

Es por eso que los migrantes retornados necesitan, en palabras del acto modificatorio, apoyo del Fondo Emprender porque este es el principal fondo para el capital semilla, y el único que está dirigido al emprendimiento de base en el país. Para esto deben cumplir ciertas condiciones:

1. Haber acreditado su permanencia de tres años fuera del país y retornado voluntariamente.
2. Ser técnico, tecnólogo o profesional universitario.
3. Que se encuentren cursando estudios de especialización, maestría o doctorado.
4. O estudiantes del SENA, cuyo título haya sido obtenido dentro de los últimos 60 meses.

3.5.10. Decreto 2192 del 07 de octubre de 2013

Por el cual se establecen condiciones especiales para la importación de bienes al amparo de la Ley 1565 de 2012

Se establecen los plazos a los cuales un migrante retornado se debe acoger para que su mercancía llegue al país. Estos plazos son dentro de un (1) mes antes o cuatro (4) meses después de la fecha de arribo del beneficiario al territorio aduanero nacional. Por los beneficios que otorga la ley 1565, no será necesario registro o licencia de importación.

Este Decreto reitera las condiciones establecidas en la Ley 1565 y el Decreto 1000 para ser beneficiarios, y establece que una vez sean acogidos por la Ley o hayan importado después de la expedición de la Ley 1565, podrán solicitar la práctica de una liquidación oficial de corrección para efectos de la devolución de los tributos aduaneros que hayan cancelado.

“Bienvenido a Casa”

Bienvenido a Casa fue una iniciativa desarrollada por la Alcaldía de Bogotá, la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Funcionaba articuladamente con Colombia Nos Une, para crear una oficina de direccionamiento y atención al migrante colombiano que retorna del exterior, y para proporcionar una atención integral a todas estas personas, sin importar su vínculo con Bogotá, puesto que estaba dirigido a todos los colombianos que llegaran a Bogotá. Dependiendo de la necesidad de la persona retornada, se le daba una atención en la Alcaldía o se re-direccionaba a Colombia Nos Une, ya que había necesidades conexas con las leyes que se manejan a nivel nacional y que en su momento no manejaba el proyecto.

“Entre algunos de los beneficios que se le brindarán a los migrantes están: atención prioritaria de hospedaje, orientación para retornar al ámbito laboral y/o escolar, atención psicosocial y jurídica para la formulación de proyectos productivos en Bogotá” (OIM, 2009).

Por ser una iniciativa mixta y con plazo limitado de tiempo, el proyecto terminó y el programa desapareció de la ciudad de Bogotá.

4. Análisis de la política migratoria en Colombia con base en el enfoque diferencial y de derechos

4.1 Sujeto migrante retornado, en la agenda pública y de gobierno en Colombia

El Estado colombiano recientemente se ha interesado por el bienestar de los colombianos que se encuentran en el exterior (Guarnizo, 2006). Lo reciente de la preocupación estatal se ve reflejado en los instrumentos o políticas de Estado elaborados y en la visibilización de la política del retorno que inicia en el año 2009, con el diseño del Plan de Retorno Positivo. A partir del año 2011 hasta la actualidad se han aprobado dos leyes y 5 decretos que intentan crear una estructura institucional para dar respuesta a las necesidades de los colombianos que retornan.

Pero esta visibilización de la migración y el retorno no se ha hecho de manera diferenciada; un ejemplo de esto es que la feminización de estos flujos, desde el discurso público e institucional, es reciente e incipiente (Echeverri Buriticá, Pedone, & Gil Araújo, 2013). Este discurso del Estado colombiano ha hecho énfasis en la caracterización general de la población con base en el perfil socioeconómico, la inserción en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y la transformación de la migración desde una perspectiva cuantitativa y territorial (Echeverri Buriticá, Pedone, & Gil Araújo, 2013). Para que haya una respuesta estatal acorde con la realidad es necesario que, esta posición se desvirtúe, ya que el retorno debe ser analizado desde la multiplicidad de los contextos históricos, geográficos, sociales, económicos y políticos que pueden tener lugar en las sociedades de origen o de destino.

Si bien es cierto que los migrantes colombianos han sido incluidos en la preocupación del Estado para darles respuesta desde la Constitución Política de 1991, y que en el mandato de Álvaro Uribe Vélez en el 2002, con el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno la enunciación del colombiano migrante internacional aparece con más fuerza (Conpes 3603, 2009), aún se hace mayor énfasis en quienes se encuentran fuera, y no en incentivar el retorno.

Esta visión de centrar la atención en quienes se encuentran fuera del país se ve reflejada en el discurso de un funcionario del Departamento de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá –cuyo nombre se reserva, a petición suya–, quien afirma que esa preocupación fue “un proceso político que se vino dando en el 2008; incluso antes, frente a la importancia de decir ‘bueno y ¿qué está pasando con los colombianos que están afuera?’, ‘¿qué está pasando con esos colombianos?’” (Entrevista BAC, 2013).

Es así que, analizando las políticas y las leyes relacionadas con la migración, como son la PIM en el CONPES 3603, el Plan de Retorno Positivo, la Ley 1565, la Ley 1465 y sus Decretos relacionados, junto con los programas estatales para la migración, se puede ver una visibilización mayormente del migrante que se encuentra afuera, y aunque más recientemente se tiene en cuenta el sujeto que retorna, se debe aclarar que dicha visibilización no es suficiente si esta no viene acompañada de un enfoque diferencial y de derechos que permita reconocer las diferencias del grupo poblacional de colombianos que están retornando, en tanto el retorno no es un fenómeno lineal, en el que únicamente retornan hombres altamente calificados, sino también jóvenes, niños, mujeres y ancianos, y en el que se hace necesario que las políticas incluyan estas diferencias para que se garantice con equidad el acceso a los derechos y a los beneficios que proponen dichos instrumentos legales.

Es necesario hacer la diferenciación, desde la ley, entre el grupo poblacional de migrantes retornados, porque así lo demanda la realidad de su diversidad. Son diversos en sus trayectorias, sus vivencias, sus países de destino, además de los componentes de género, generación y clase socioeconómica que influyen en la decisión del retorno. La migración es diversa, tanto en sus flujos, en sus trayectorias, como en quienes la viven. Esta diversidad es evidente porque los migrantes provienen de distintos lugares de destino y de origen y con estos vienen una variedad de rasgos, de costumbres, de redes, de lazos, que hace que resulte cada vez más difícil hacer generalizaciones o interpretaciones a partir de una sola visión del fenómeno (Echeverri M. M., 2010).

Es necesario aclarar que cuando se habla de que la política funciona bajo un enfoque diferencial con el fin de comprender esta diversidad, se va más allá de las discriminación positiva hacia las mujeres; se hace mayor énfasis en ellas porque tradicionalmente han estado en roles de exclusión y de desventaja en relación con los varones. Se habla de un principio diferenciador que contemple las necesidades conexas con derechos de aquellos que históricamente han estado en desventaja y tienen más tendencia a ser vulnerables, es por eso que se busca que se contemple a los niños, niñas y jóvenes, ya que estos, con los cambios que pueden vivir, - desplazamiento, violencia, migración-, pueden llegar a condiciones, y contextos diversos, extraños o inadecuados para sus procesos de socialización en la cultura, lo cual les generaría una debilitación tanto en su desarrollo físico como el psicológico. Es por eso que se hace necesario que dentro del grupo poblacional de retornados se hagan diferenciaciones para que a estos grupos arriba mencionados se les reconozca un derecho a la atención preferencial y diferencial, con criterios y acciones de equidad que tiendan a compensar las desventajas. (Suárez, T., 2010 en ACNUR, Ministerio de la Protección Social, 2011)

En el PND (2010) se plantea la necesidad de buscar estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos, ya que en la actualidad existen pocos mecanismos para atraer al país a colombianos residentes en el extranjero, con potencial de aportar al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Igualmente, el PND (2010) menciona que “se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes” (PND, 2010, pág.522). Este discurso muestra el interés del Estado de que al país retorne aquel capital humano que puede contribuir a su innovación y desarrollo, pero dicha visión desconoce que no todos los colombianos que retornan son altamente calificados, y que el aporte económico o al desarrollo no es el principal aspecto de la vida de los migrantes retornados, por lo que deja de lado que aquellos que no hacen parte de estas categorías de desarrollo merecen también plena atención y garantías del Estado.

La ley no puede olvidar que el retorno tiene raíces y explicaciones más complejas, como lo plantean Mejía y Castro (2012); el retorno no se limita únicamente al hecho de regresar al país de origen para contribuir al desarrollo o para aportar con lo que se cree que estos colombianos adquirieron en el exterior. Se hace necesario analizar las distintas dimensiones que lo configuran, e igualmente comprender los factores que están detrás de dicha decisión: dimensiones como lo familiar, lo cultural, lo laboral, lo económico, lo político y lo social, y factores como decisiones personales, situación o contexto sociopolítico de destino o contexto de origen. Todo lo anterior se da mediado por las acciones de ambos Estados, tanto de origen como de destino, implementadas a través de sus políticas migratorias.

Un aspecto positivo que se debe mencionar es que debido a que el PND contempla e incluye a los colombianos en el exterior y a la población que retorna, posiciona la visibilización del retorno en la agenda pública y sienta el precedente para que las entidades territoriales, así como las demás instituciones estatales generen acciones y proyectos que reconozcan a este grupo poblacional. Tales acciones se ven reforzadas con la implementación de la Ley 1565, también conocida como Ley de Retorno.

El problema de esta visibilización reside en que la caracterización de la población que retorna se está construyendo, desde el discurso, como un problema o como un fracaso de los proyectos migratorios en el exterior. Se piensa el retorno como un escenario de riesgo, con implicaciones económicas para el país, en tanto los migrantes son concebidos como sujetos que aportan desde las remesas al PIB (CONPES 3603, 2009), o como intentos fallidos de sus planes migratorios, tal como se menciona en el acuerdo 00010 de 2013 del Fondo Emprender⁸. Se está dejando de lado la visión transnacional del retorno que implica que, lejos de ser un fracaso o el fin del proyecto migratorio, es una etapa más de la migración, ya que una vez en origen, se puede re-emigrar. El retorno debe estar atravesado por el análisis de los

⁸ Decisión mediante la cual se modifican los beneficiarios del Fondo, para que los migrantes retornados puedan aplicar a los financiamientos para sus iniciativas empresariales. Esta decisión se toma porque se busca permitir que los migrantes retornados, que cumplan requisitos, a pesar de no tener historia comercial ni experiencia crediticia, puedan aplicar a financiamientos.

contextos de inserción o reinserción en ambas sociedades, la de destino y la de origen. (Pedone & Gil Araujo, 2013)

El Plan de Retorno Positivo también afirma que las migraciones se deben a la búsqueda de oportunidades laborales de “fuerza de trabajo poco calificada”; esto desconoce que las migraciones se dan por múltiples causas y que la migración en sí misma no es un problema, sino que este radica en las fallas de las políticas sociales del país de origen. Las personas deberían poder migrar porque quieren y no porque les toca, como consecuencia de que no se garantice el pleno acceso a sus derechos o porque las respuestas estatales no sean suficientes. Lo anterior también se ve reflejado en la entrevista realizada para esta investigación a una funcionaria del desaparecido programa “Bienvenido a Casa”, de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

Los migrantes (que) han retornado por voluntad propia o porque ya no quieren vivir afuera, porque pues dejaron su trabajo afuera, porque las condiciones afuera ya no eran lo que eran antes, entonces decidieron regresar porque allá perdieron las oportunidades y entonces decidieron volver a empezar acá. (Entrevista a funcionaria Alcaldía Mayor de Bogotá, BAC, 2013)

Esta idea de migración como problema se ve reforzada por la creación del Decreto 4976 de 2011 el cual es el que reglamenta la Ley 1465. Mediante este Decreto se crea el “Fondo Especial para las Migraciones, quien brindará soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a nuestros connacionales” (Decreto 4976 de 2011. P 2). Este decreto solo contempla aquellos que pueden estar en ciertas situaciones o escenarios de vulnerabilidad para que puedan acudir a los beneficios del Fondo, pero deja de lado que el Estado debería prevenir también que los connacionales lleguen a estados o situaciones de vulnerabilidad. Esas situaciones excepcionales que se mencionan en el Decreto no afectan a la mayoría de la población migrante que desea retornar.

Uno de esos escenarios es que quien retorna se ve caracterizado desde el Estado como un sujeto productivo, ya sea por lo que significa el retorno en términos

económicos para el país -aportes al PIB-, o porque se busca explotar el capital humano retornado para el beneficio y desarrollo del país y de la sociedad.

4.2 Migrantes como sujetos productivos y de desarrollo

Los migrantes son vistos principalmente como agentes de desarrollo o sujetos productivos por cuanto forman parte de la economía transnacional dada su relación con las remesas; esto se refleja en los discursos de instrumentos -como el CONPES 3603-, vinculados directamente con el rótulo de 'capital humano' (Clavijo, 2011). Esta categorización deja de lado realidades de los migrantes que van más allá que la migración por trabajo y genera una exclusión social que limita la visión del fenómeno migratorio a los enfoques economicistas que supeditan tal condición a un problema de nivel de ingresos. (Guendel, 2000)

Es necesario que la ley incluya una visión que vaya más allá de los postulados neoclásicos, aquellos que por su corte económico, restringen el retorno a decisiones racionales, las cuales son tomadas por los individuos en búsqueda de incrementar sus beneficios económicos. Este cambio de visión es necesario porque bajo los preceptos neoclásicos, el retorno sigue siendo construido como una consecuencia negativa para quienes no tuvieron éxito en destino, un éxito medido en términos de ingresos económicos, y que deben volver a su origen, Colombia. Esta visión es reforzada por decisiones como la del Fondo Emprender, en donde se asume que quien retorna desea emprender porque su proyecto migratorio ha fracasado. No se puede olvidar de que regresar al país de origen no significa fracaso o que no se va a migrar nuevamente, todos los ciudadanos tienen derecho a regresar a su país de origen ya sea para establecerse temporal o definitivamente. En ninguno de los dos casos se debe pensar como fracaso. Es así que estas visiones parecieran construir un imaginario en donde, entre más tiempo se demore en retornar, más exitoso será el proyecto migratorio, y mayor la integración en destino (Harris y Todaro 1970 en Pedone, Gil Araujo, Costa, Parella & Cavalcanti, 2013).

De hecho, el significado y la justificación de la migración se han asumido a través del trabajo. Se ha hecho una construcción en la que la emigración ocurre desde países “pobres” en trabajo asalariado, hacia países “pobres” en mano de obra y, en consecuencia, relativamente “ricos” en empleo (Sayad, 2010). Una construcción tal de este discurso limita la diversidad del proyecto migratorio al trabajo al servicio de otros, llegando a describir a los migrantes como esclavos del trabajo más denigrado, despreciado, descalificado y descalificante. Así mismo, pareciera que desde las leyes de retorno existentes en Colombia lo que se busca es que quienes lleguen al país aporten, produzcan, sean capital humano, y se dejan en un segundo plano las múltiples necesidades, conexas con derechos, que estos ciudadanos puedan tener y que van más allá del ingreso económico. Es decir que desde la ley se está haciendo un mayor énfasis en la productividad que pueden representar quienes retornan.

Toda esta construcción y discriminación negativa en torno al fenómeno migratorio ha generado que éste se encuentre políticamente neutralizado ya que lo despoja “de su naturaleza política por la extrema tecnificación de la que es objeto: ya no es sino un instrumento, una técnica al servicio del trabajo y, de modo más amplio, al servicio de la economía” (Sayad, 2010, págs. 24-25), como si los otros aspectos, las otras áreas que no son económicas, y que hacen parte de la vida de las personas, estuvieran supeditadas solo a la economía. Pareciera que la migración se viera como un dato económico, y que no tuviera más que una función de la misma naturaleza. Se ha tecnificado la migración, convirtiéndola en un problema exclusivamente económico, lo que equivale a despolitizarlo, o mejor aún, a ‘apolitizarlo’ (Sayad, 2010).

Lo que ha ocurrido es que se ha ‘unidimensionado’ al sujeto migrante, y en este sentido, también a quien retorna, dejando de lado el Transnacionalismo desde el cual es pertinente leer las migraciones. Lo anterior limita las posibilidades y realidades del sujeto migrante al factor económico, convirtiéndolo así, casi exclusivamente, en un sujeto laboral, es decir, como un factor más que contribuye de una u otra manera al proceso productivo (Stang, 2009: 301-303 citado en Clavijo, 2011). No se puede olvidar que las migraciones son diversas y

multifacéticas y que son muy variados los contextos en los que se producen, como para que una única teoría pueda explicarlas o que puedan mirarse desde un solo aspecto (Arango, La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra, 2003).

Los antecedentes del CONPES 3603 (2009) dan razón de esta visión economicista de las migraciones en Colombia; en este apartado se enuncian los instrumentos jurídicos firmados por Colombia en materia migratoria, la mayoría de los cuales hacen referencia a migración laboral, tanto a nivel regional, como internacional. Como ejemplo de ello, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Colombia e incluida en la legislación nacional a través de la ley 146 del 13 de julio de 1994, reitera esta visión del migrante como mano de obra, ya que se centra únicamente en la protección de quienes se consideran trabajadores, lo cual genera una exclusión de aquellos que migran por motivos de refugio, asilo o apátridas, u otros motivos, como lo menciona la misma convención en el artículo 3: “La presente Convención no se aplicará a los refugiados y los apátridas, Estudiantes o en capacitación” (Naciones Unidas, 1990, pág. 2).

Es así que los trabajadores migrantes son los únicos que pueden obtener alguna protección, mientras que otros migrantes, como los arriba mencionados, llegan a ser rotulados como “migrantes no deseados” (Clavijo, 2011). Estas calificaciones generan restricciones o exclusiones que afectan a miles de personas que migran y que no están vinculadas al mercado formal del trabajo, así como afecta a aquellos que han migrado a través de las políticas de reagrupación familiar. Pareciera que las personas han pasado a ser mercancías que esperan ser demandadas para poderse desplazar al exterior. (Ardila, 2008:16 citado en Clavijo, 2011)

Lo anterior se puede ver reflejado en el documento CONPES, en el que se ve el énfasis que se hace en el desarrollo productivo que los migrantes puedan aportar a la Nación y la importancia del migrante laboral, lo cual llega a desconocer otros tipos de migraciones que se pueden realizar, como por ejemplo la familiar. En palabras del CONPES:

El presente documento resume los lineamientos, estrategias y programas del Gobierno Nacional, con el fin de potenciar el desarrollo de la población colombiana residente en el exterior y de los extranjeros que viven en el país”. El fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar sus efectos positivos, tanto en sus países de origen como en los de destino. (CONPES 3603,2009, pág. 3

Igualmente, en el documento del Plan de Retorno Positivo se especifica que el Plan busca ser una “herramienta para reconocer las experiencias, las destrezas y el conocimiento que han adquirido los colombianos en el exterior, con el objeto de invertir dicho conocimiento en su país, brindando, de esta manera, opciones positivas y productivas que, junto con el acompañamiento del Gobierno, puedan generar oportunidades económicas y sociales que aporten al desarrollo nacional”. (Plan de retorno positivo, 2009, pág. 4)

Siguiendo con el CONPES 3603 de la Política Integral Migratoria, en este documento se hace más referencia a las remesas, a lo económico y a lo laboral que al tema del retorno de colombianos, y a pesar de ser el marco que da origen a toda la política migratoria colombiana solo se hace referencia a la palabra *retorno* cuatro veces y solo se especifica sobre ella en las recomendaciones. Además se habla siempre en términos de potenciar el desarrollo de quienes están en el exterior; es así que en los antecedentes de política pública que este menciona, están:

- “La búsqueda de acuerdos de migración laboral y seguridad social (para la comunidad migrante en el exterior)” (CONPES 3603, 2009, pág. 8).
- “Desarrollo de convenios de protección social, participación política a nivel local y de regulación de flujos laborales” (CONPES 3603, 2009, pág. 8).
- Se habla de “Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación” (CONPES 3603, 2009, pág. 8).
- “Canalización productiva de las remesas hacia vivienda, proyectos productivos y educación” (CONPES 3603, 2009, pág. 9).

Entender al migrante como mercancía, como trabajador, “concede argumentos a la lógica mercantil de las migraciones, el migrante previsto como mano de obra, es parte de la fórmula de productividad y crecimiento” (Domenech, 2007 en Clavijo, 2011, pág. 79). La anterior construcción de los migrantes trae como consecuencia que la migración no se vea como un derecho, por el hecho de constituirse como tal, sino que debe tener una justificación para que pueda ser entendida como positiva, tanto en destino como en origen. Y con base en esa productividad, a partir de lo que generan y del trabajo de las remesas, así recibirán atención en los Estados de destino y en origen. (Clavijo, 2011)

Siguiendo esta línea, se hace énfasis en optimizar o darle mejor uso a los recursos económicos enviados por los colombianos desde el exterior, las remesas, y para eso se crearon ferias inmobiliarias, programas como “Mi casa con remesas”, para que los colombianos en el exterior las usen de esta forma.

Igualmente, desde el discurso del funcionario de la Alcaldía, del Programa, “Bienvenido a Casa” también se afirma que se debe legislar por los migrantes porque desarrollan procesos productivos:

(...) los bogotanos en el exterior forman parte de la población bogotana; ellos tiene sus familias acá en Bogotá, ellos desarrollan procesos productivos en la ciudad, también regresan y forman parte de ese gran capital o grupo humano de gestión de conocimiento, entonces, pues requieren que cuando regresen o estando afuera puedan aportarle al crecimiento y desarrollo de la ciudad. (Entrevista a funcionario BAC, Alcaldía, 2013)

(...) esos colombianos aportan remesas, aportan ingresos a la ciudades (...) se están capacitando, entonces necesitamos que aporten a la ciudad, entonces digamos que de alguna forma, por la preocupación de qué está pasando con esa población que está afuera, es como...cuando llega, se identifica, se da un diagnóstico y evidentemente hay que hacer unos desarrollos específicos, digamos que es un poco como: ‘¿Por qué no pensar en ellos? Y, porque si tienen una necesidad completa, ¿por qué no desarrollar y por qué no hacer procesos de programas y estrategias o de políticas en función de ellos? (Entrevista a funcionario BAC, Alcaldía, 2013)

Igualmente en el CONPES se habla de una categoría que denominan “Colombiano Seguro en el Exterior”, pero es una categoría que ha sido construida desde un concepto de seguridad basada en las cotizaciones a pensiones, y se aleja de la

noción de 'colombiano seguro' porque el Estado lo protege, por ser ciudadano nacional y ser sujeto de derechos.

Establecimiento de mecanismos ágiles y confiables para que los colombianos en el exterior puedan cotizar a pensiones en Colombia o continuar con los aportes para alcanzar una pensión en el país. (CONPES 3603, 2009, pág.9)

En cuanto a la justificación que se da en el CONPES, de la población migrante que retorna al país, se hace una categorización en que los efectos positivos que la migración ha traído al desarrollo del país se limitan al “envío de remesas, la migración laboral y el retorno del capital humano”. Además de referirse a los colombianos en el exterior como capital humano, se hace énfasis en capital humano que sea “educado en el exterior”. (CONPES 3603,2009.pág 24)

Estas acepciones dejan de lado a los demás migrantes que pueden retornar al país, pero que no necesariamente fueron educados con estudios superiores en el exterior, sin contar con que el desarrollo no solo se mide en términos de remesas y de migración laboral, puesto que el desarrollo no es solo económico y el aporte de las migraciones al país va desde reconfiguración de identidades y enriquecimiento de la cultura, hasta nuevos tipos de participación política. Tal como lo plantean teorías como la nueva economía institucional, ya no se puede pretender que la economía dé respuestas y permita comprender los distintos problemas y fenómenos que tienen lugar en el mundo. Es necesario, con la exigencia de un mundo globalizado, la interacción entre la economía y las ciencias sociales, ya no se puede seguir concibiendo la economía como un mecanismo que se auto sustenta, independiente de un entorno social más amplio, del cual se es parte (Saiegh & Tommasi, 1998). El desarrollo ya no se mide únicamente desde lo económico, se mide también desde el pleno acceso a derechos y la disminución de la pobreza por el acceso a los mismos (Abramovich, 2006). Hay más derechos inmersos en el fenómeno migratorio, que el derecho al trabajo.

Esta forma de concebir las migraciones no solamente considera con mayor énfasis el aspecto económico, sino que también desconoce que las migraciones no solo se dan por la búsqueda de una mejor condición sino también, posiblemente, a causa del conflicto armado y la violencia sociopolítica. Desconocer estas causas deja de

lado a las personas que migran en condición de refugiados y asilados (Clavijo, 2011), y en este sentido, tampoco considera el retorno de estas personas que se fueron en condición vulnerable.

El problema del discurso que manejan herramientas como el CONPES, es que reflejan que las perspectivas con que se enfoca el Estado están directamente relacionadas con un aspecto costo-beneficio de las migraciones, es decir, la atención que merece el fenómeno migratorio está medido por los aportes que hacen quienes lo viven, ya sea a través de las remesas y la pretensión de productividad de cara a su inversión, o por los aportes de estos ciudadanos en materia de pensiones. Pareciera que desde el discurso se incentiva que quienes migraron deben seguir “aportando” al país de una u otra forma, es así que se justificarían los costos de transacción en los que incurre el Estado al atender a los colombianos en el exterior (Clavijo, 2011)

Así mismo, la Ley 1565 de 2012 se centra en “fijar incentivos para el retorno de los Colombianos residentes en el extranjero”, pero dichos incentivos se refieren a aquellos de índole económica, tales como los de “carácter aduanero, tributario y financiero, concernientes al retorno de los colombianos”; es decir, la visión economicista del Estado acerca de cómo se lee el retorno, se ve especificada en la forma en la que se redactan y se fijan dichas disposiciones concernientes a este.

La concepción del migrante retornado como agente de desarrollo, como capital humano, como el que debe aportar al desarrollo del país a través de sus conocimientos adquiridos, es utilizada para justificar que se debe incentivar el retorno de aquellos a los que les fue “bien”, concepción que se ve reflejada en el discurso del congresista Juan Carlos Martínez:

Pues un tema es si Colombia pueda ayudar a repatriar, uno, a los que les ha ido bien económicamente y por eso el proyecto nace como con un tema de flexibilidad impositiva, tributaria, financiera y todos esos temas, porque hay colombianos que es posible que estén bien afuera, bien económicamente pero como si no son contadores, si no son tributaritas, no tienen por qué saber cómo funciona la legislación tributaria en el exterior, y alguien puede (...) decirle ‘no, eso es berraquísimo, si tu llevas la plata, te la quitan, allá hay que dar el treinta por ciento a la DIAN y no sé qué’, entonces si la gente piensa eso pues nunca nadie va a traer recursos y la gente, así tenga recursos los está ocultando los deja afuera y se

viene empobrecida porque sabe que el gobierno recoge a los pobres y les dice venga yo lo afilio al régimen subsidiado de salud, a la estrategia unidos, a familias en acción, a los desayunos calientes a no sé qué. Pero si a un colombiano que está bien en el exterior, le dicen que él puede traer lo que termina siendo la sumatoria de todos como mil quinientos millones de pesos es como la posibilidad final, libre de impuestos, pues el hombre que esté bien allá, el hombre normal que esté bien allá va traer los recursos, y en cambio de llegar empobrecido acá, va a llegar a generar empleo a generar ingresos por otros colombianos” (Entrevista Juan Carlos Martínez, 2013).

En este fragmento de la entrevista no solo se hace referencia a que la ley debe generar estímulos para que aquellos que estén “bien” regresen con dinero al país para invertir o para generar trabajo para otros colombianos, sino que asume que quien está en el exterior puede pasar por “empobrecido” para recibir ayuda estatal. Esta clase de pensamiento de quienes legislan, de quienes trabajan en la construcción de las leyes, muestran el reflejo del por qué estas se limitan a centrarse en retornados capaces, educados y que puedan aportar al país. Por otro lado, pareciera que desde el discurso se asume que el “hombre bien” es quien retorna, y excluye a mujeres o familias que pueden retornar también.

Desde la Ley 1565 de 2012 o Ley de Retorno, no se habla de incentivos de vivienda para la familia o de educación para jóvenes, niños o mujeres. Nuevamente, a través de la ley queda reducido el retorno a lo económico y deja de lado lo que los estudios sobre migración plantean actualmente: un retorno jalonado por la Familia (ENMIR, 2009). Igualmente en esta Ley se plantean cuatro tipos de retorno, de los cuales solo el retorno productivo es el que posee acciones concretas a través del Fondo Emprender del SENA, por el acuerdo 00010 de 2013, el cual modifica el acuerdo 0007 de 2011. Este acuerdo no solo es la herramienta con la cual se hace efectivo el retorno productivo, sino que este es excluyente por cuanto pone de manifiesto que solo podrán aplicar a él quienes, cuando retornen, posean educación superior, técnica, tecnología, posgrado o doctorado, es decir, quienes no tengan dicha formación educativa no podrán aplicar a este tipo de retorno.

4.3 Heterogeneidad de la población objeto de la política

Cada día es más evidente la complejidad de una sociedad que por mucho tiempo se supuso homogénea. Las poblaciones son diversas porque quienes la componen son diversos. Y esta diversidad no es nueva, como no es nueva la complejidad de las respuestas que necesitan los problemas de la sociedad (Ceimigra, 2010-2011) para dar respuesta a las necesidades diferenciadas que estos grupos puedan tener.

Las distintas facetas y dimensiones de la realidad de las migraciones son complejas. Es una realidad que no es estática sino que constantemente cambia en sus procesos, dinámicas y sus flujos, que lejos de ser rígida es sensible a los cambios de la realidad social y humana, y todos estos cambios en lo económico y en lo laboral, en lo político, en lo jurídico-normativo y en lo institucional, así como en las distintas oportunidades y contextos en los cuales puedan verse inmersos, influyen en la participación efectiva que puedan tener en sus sociedades de destino y de origen. Se trata de las participaciones y el acceso a servicios y bienes, tanto públicos como privados, y a las garantías para el ejercicio real y efectivo, de los derechos humanos. Las variaciones en la forma en que se participa y en la que se tiene acceso a los derechos, o cómo se interactúe con la sociedad de destino y de origen, irán construyendo las distintas realidades en la vida de los migrantes.

Las políticas públicas deben promover la inclusión, la igualdad y garantizar los derechos humanos para reconocer esas diferencias de los migrantes retornados y llegar a un bienestar social compartido. Las políticas que promueven el retorno, ya sea voluntario u obligado, a los países de origen, deben considerar los arraigos y lazos que se desarrollan en la sociedad de destino, ya que estos lazos están atravesados por relaciones de pareja, amistades, hijos, vínculos laborales, vínculos culturales, económicos, etc. (Ceimigra, 2010-2011)

En la medida en que las políticas busquen una integración y una inclusión social de toda la población retornada, se favorecerá la construcción del acceso a una normalidad social de las personas excluidas, evitando la invisibilidad simbólica frente al resto de la sociedad. La visibilización de la población migrante retornada

hace que haya una aparición de la misma en la agenda pública y en la preocupación por dar respuestas, pues en la medida en que se visibilicen las necesidades de este grupo poblacional, así mismo aparecerán sus intereses y prioridades frente a la sociedad. Si el Estado no hace visible, si las políticas desaparecen simbólicamente a grupos poblacionales excluidos y los priva de un acceso a la normalidad social, esto supondrá la existencia de una sociedad excluyente (CeIMigra, 2010-2011). Es fundamental que las políticas sean elaboradas sobre un enfoque diferencial, que sean inclusivas y exógenas, y para esto son necesarias la participación y la inclusión de quienes son objeto de la política en su elaboración. Se habla de espacios de participación, de reconocimiento, de sujetos como actores activos y de cambio, que desde el intercambio y desde el diálogo contribuyan a evitar la invisibilidad simbólica de los individuos.

Ejemplo de esto es la invisibilidad simbólica en las políticas de grupos poblacionales excluidos que hacen parte de la población retornada; estos son los refugiados y asilados, ya que en la normatividad existente no hay acciones específicas dirigidas a quienes retornan y que habían salido del país en condición de refugiados o de asilados, porque en algún momento no tuvieron garantías y decidieron migrar. Esta población también hace parte de los colombianos que retornan, y si bien es cierto que pareciera que la Ley 1565 de 2012 hiciera mención a esta población, no hay acciones más específicas que reglamenten este párrafo, como por el contrario sí lo hay para el retorno productivo y para la exención tributaria.

La anterior idea de la desaparición de grupos vulnerables en esta Ley, es decir, de quienes también son migrantes internacionales como los refugiados y los retornados se ve apoyada en lo que plantea una experta migratoria entrevistada para esta investigación, quien afirma que:

Yo creo que a pesar del intento, vuelvo y lo digo que aplaudimos esos intentos, la PIM no recoge la diversidad, no recoge la diversidad de proyectos de los migrantes, la diversidad de posiciones; cuando digo posiciones, creo que no está recogiendo los niños, las niñas, los jóvenes, las mujeres, los hombres, los distintos tipos de migración. Los asilados se van, los refugiados se van y pues estamos

parados en que si usted pidió refugio es porque no quiere mi protección, entonces pues chao, porque eso no me corresponde a mí. Entonces yo creo que un país como Colombia tiene que empezar a incluir eso dentro de su política (...) lo que encontramos los investigadores es que seguimos diciendo: 'las formas migratorias de los colombianos tienen distintas trayectorias, distintas necesidades'. (Entrevista a experta migratoria, 2013)

Cuando se afirma que el Estado está fallando en incluir la variedad de condiciones que pueden vivir quienes retornan, no se está desconociendo el actuar del Estado, y como lo plantea esta experta, "(...) el enfoque (de la PIM) sigue siendo muy reducido; y muy reducido a determinados tipos de migrantes colombianos". (Entrevista experta migratoria, 2013)

Otro aspecto que la Ley limita es en cuanto a quién se considera retornado. La ley considera que solo es retornado quien ha vivido por fuera de Colombia tres años, esto implica que ser catalogado como retornado se determina por un periodo de tiempo específico, es decir, que quien tenga menos de este tiempo en migración, no será beneficiario de dicha Ley. Estos postulados desconocen que los ciclos migratorios son diversos y distintos en su duración, y que los proyectos migratorios están atravesados por un sinnúmero de variables, sociales que a su vez pueden afectar la duración del ciclo. Es decir, no hay una noción de igualdad que permita a todos los retornados acceder equitativamente a los beneficios de la Ley, ya que este acceso estará supeditado a su duración en el extranjero, sin contar que estos tres años se verán interrumpidos si se ingresa al país por vacaciones o por motivos diferentes. Así lo expresa el decreto 2064 de 2013:

Para la acreditación sobre la permanencia del connacional en el extranjero, para acogerse a los beneficios de la ley 1565 de 2012, de por lo menos tres (3) años, se entenderá que cada ingreso del colombiano al territorio nacional, no será tenido en cuenta como tiempo de permanencia en el exterior, para lo cual sólo sumarán los días en los cuales efectivamente ha permanecido fuera de Colombia. (Decreto 2064, 2013, pág. 1)

(...) es el desconocimiento en todo caso. Muchos autores lo han dicho, William Mejía por ejemplo determina y dice "al migrante no le podemos poner un tiempo de estadía fuera del país, para decir que es retornado o no es retornado", pero claro, la política va y pone esa, entonces si yo duré dos años y once meses y veintidós días fuera del país, entonces yo no soy considerado retornado. Ahí están esos huecos esas talanqueras de la política, de las leyes que terminan excluyendo y no incluyendo. Y esa es clarísima, la del tiempo de permanencia en el exterior, mucha gente se queda por fuera, eso sumado a la desinformación que tiene, y sumado a muchas otras (...), son muchos huecos que lo que nos están reflejando de la política migratoria y en este caso el retorno, es que la política debería replantearse en términos de la complejidad de la migración, no podemos seguir mirando al migrante como un tiempo que tuvo que haber

trascendido, un motivo de la migración. No, esto es muy complejo y la política debería dar cuenta de ello. (Entrevista a experta en migraciones, pág.11, 2013)

En cuanto a la educación de la población que retorna, se hace referencia al capital humano calificado que puede aportar al desarrollo del país. Pareciera que no contempla a aquellos que en su trayecto migratorio no tuvieron acceso a educación superior o posgrados. Como lo plantea el Plan de Retorno Positivo “se espera que el Plan sea identificado como la herramienta para reconocer las experiencias, las destrezas y el conocimiento que han adquirido los colombianos en el exterior, con el objeto de invertir dicho conocimiento en su país, brindando de esta manera opciones positivas y productivas, junto con el acompañamiento del Gobierno, que puedan generar oportunidades económicas y sociales que aporten al desarrollo nacional” (Plan de retorno positivo, 2009, pág.4). Solo se espera que las políticas sean extractivas, que permitan extraer esos conocimientos, pero donde quedan las necesidades conexas con derechos de los migrantes retornados; estas también deben ser consideradas, debe ser una vía bidireccional en donde no solo se piense en extraer de los migrantes, sino también se piense en respaldarlos. Estas construcciones que se hacen desde el discurso pueden generar exclusión, tal es el caso de la decisión 00010 de 2013 que modifica el acuerdo 0007 de 2011, y en la cual se dice:

(...) el Ministerio de Relaciones Exteriores, en mesas de trabajo ha revisado el perfil de muchos colombianos retornados y se ha detectado que estos cuentan con experiencias empresariales, que para el entorno nacional pueden ser innovadores, impulsores de progreso social, pero su formación profesional o técnica se encuentra fuera del rango de 5 años de finalizados sus estudios y por lo tanto a pesar de cumplir con el requisito legal de formación, quedan excluidos por la condición reglamentaria fijada” (Fondo Emprender, pág 1).

Es por esto que se fijan modificaciones para que “los colombianos que han retornado voluntariamente al país y que hayan acreditado su permanencia de por lo menos tres años en el extranjero” tengan acceso a estos créditos. Desde este discurso pareciera que no se busca incentivar el retorno, sino darle respuesta, ya que se habla de colombianos que retornen voluntariamente, y aquellos que no retornan voluntariamente, parecería que no pueden o no deben acudir al Fondo Emprender.

Por otro lado, entre las condiciones relacionadas con el nivel educativo, se establece que solo podrán aplicar aquellos que “sean técnicos, tecnólogos o profesionales universitarios, así como también aquellos que estén cursando especialización, maestría o doctorado” (Fondo Emprender, 2009, pág.2). Es decir, quienes, dentro del grupo poblacional de retornados, tengan cualquier otro tipo de conocimientos, no podrán acceder a recursos para sus proyectos productivos para emprender. Es importante analizar, en este sentido, cuál es el tipo de emprendimiento que se está incentivando, en tanto debería ser un emprendimiento sostenido que realmente permita que si los migrantes retornados desean generar algún tipo de emprendimiento, sea un emprendimiento sostenible con altos beneficios para ellos. Emprendimientos que vayan más allá de pequeños proyectos que no llegan a mantenerse en el tiempo.

Así como lo plantea la experta en migraciones, no se puede construir la idea de que todos tienen que emprender, las capacidades de todos los seres humanos son distintas y en esa medida no se puede asumir que la solución a los problemas que los migrantes retornados puedan tener, están en el desarrollo de proyectos productivos. Además, que si se busca que los proyectos sean sostenibles y permanezcan en el tiempo, debe darse una guía y una orientación, una capacitación que vaya más allá del otorgar créditos a quienes cumplan con unos requisitos, teniendo en cuenta un contexto económico, laboral, social y cultural que el migrante retornado no habita desde hace un tiempo.

En palabras de la experta en migraciones, en la PIM colombiana:

Esto de dos concepticos que recogen esa mirada, esa mirada absolutamente sesgada de la persona que esta retornando, y es: emprendimiento, y productivo, de proyecto productivo, y entonces es; ‘usted regrese a su país, ¿sí?, y móntese un proyecto, ¡emprenda!, ¡sea un emprendedor!, y, ¡saque a relucir todos sus dotes de colombianos! ¡A ver! Es que quién le dijo a quién, yo no sé de donde saco esto, o quien le dijo a quién que nosotros por nacer en este territorio, primero, somos echados pa'lante, esto es un imaginario que se ha creado aquí, entonces, ‘señora usted retornó y vamos a ayudarla, y la vamos a ayudar es que le damos no sé qué cuánta plata, 2 millones, 5 millones’, esto eran historias que la escuchábamos en Pereira, y aquí en Bogotá: ‘le vamos a dar tres millones’, y uno con tres millones, ¿que se monta? Pues un chuzo de empanadas en una esquina, y resulta que yo escuché gente, personas vinculadas a la política integral migratoria, en Pereira y en Bogotá, que me decían: ‘pero pues, antes

que agradezcan que les estamos dando esto, ¿sí?'. Y es que lo que pasa es que la brutalidad está en los retornados" (Entrevista Experta migratoria, 2013).

En contraposición a esto, se encontró que al preguntarle al representante del Departamento de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor, a quien entrevistamos acerca de los programas del SENA, afirmó que el asesoramiento era parte del programa y que todos podían acceder a este:

(Los Programas) eran para el tema de empleo y emprendimiento, específicamente para emprendimiento, entonces eran como programas de formación empresarial para ayudarles a desarrollar un poco más su idea de negocio (...) que cada uno pudiera montar su negocio pero que supiera montarlo, porque muchas veces, a veces uno dice 'yo soy, yo tengo una súper idea pero no sé cómo montar un estado financiero, no sé cómo hacer un balance, una propuesta comercial, una estrategia de mercadeo, entonces creo que estos cursos estaban orientados era un poco como a darle más herramientas para que la persona cuando regresaba tuviera más elementos para decir 'puedo montar mi plan de negocio', era lo que en su momento se hacía. Después de eso, entonces, pues ya (...) también el Ministerio planteó alternativas para todo el tema de emprendimiento, entonces digamos que esa línea... digamos que fue muy desarrollada por la asesoría del Ministerio de Relaciones Exteriores". (Entrevista a funcionario Alcaldía Mayor de Bogotá, BAC, 2013)

Además de la orientación que se brindaba, según lo que plantea el entrevistado, no se exigía ningún tipo de educación profesional o técnica.

El siguiente cuadro muestra un perfil de quienes retornan, y deja más que claras las diferencias notorias entre años de escolaridad, en el acceso a educación entre hombre y mujeres, los años que residen en el exterior, entre otras características que, lejos de ser homogéneas, muestran los distintos matices de la población retornada.

Cuadro 1
PERFIL DE EMIGRANTES Y MIGRANTES QUE RETORNARON SEGÚN LA ENCUESTA AMCO,
EL CENSO DE ESTADOS UNIDAS, Y LA ENCUESTA RCN

	Emigrantes			Migrantes que retornaron	
	AMCO	Censo EU	Encuesta RCN	AMCO	Encuesta RCN**
Edad	36.1	41.8		39.4	
Años de escolaridad	11.5	12.3	14.5	12.9	14.3
Hombres (%)	46.9%	43.9%		66.7%	
Solteros (%)	29.8%	22.8%		19.7%	
Años de residencia en el extranjero	6.8		5.5	3.8	5.3
Residencia (%)	64.7%				
Frecuentemente se comunica por teléfono con su familia (%)	62.9%		81.0%		
Empleado (%)	82.0%	64.2%		76.7%	
Desempleado (%)	5.3%	7.7%			
Habla inglés (%)		62.3%	79.1%*	55.6%	75.7%*
Su cónyuge ha vivido en el extranjero (%)				21.8%	
Sus padres han vivido en el extranjero (%)				18.6%	
Envía remesas (%)	71.2%		73.2%	99.1%	70.2%
Monto promedio mensual en US\$	166.8		247.6		
Su cónyuge vive en Colombia (%)			5.0%		5.7%
Sus hijos viven en Colombia (%)			21.0%		21.5%
Sus padres viven en Colombia (%)			73.8%		73.2%

*Para esta encuesta aplica si habla otro idioma diferente al español.

**Para esta encuesta aplica en esta columna quienes manifiestan deseo de retorno.

Medina y Cardona 2006 en Debates de coyuntura social, 2008

Según Medina (2008), de acuerdo con esta información, alrededor del 40% de colombianos tiene universidad completa o más, pero aquí se debe cuestionar qué es lo que sucede entonces de acuerdo con la Ley 1565 y al acuerdo 00010 de 2013 del Fondo Emprender, para aquellos que no posean este nivel de educación; esta población vendría a ser el 60%, ya que aquellos sin esta condición o requisito quedan por fuera de los beneficios del fondo.

Igualmente los lugares de procedencia de los migrantes y las zonas desde las que migraron de Colombia son diversas, es decir, al retornar se puede volver a una ciudad distinta de la se partió hacia el proyecto migratorio. En el caso de Bogotá, por ser la capital, muchos la escogen para establecerse una vez han retornado. Programas como el desaparecido “Bienvenido a Casa” daba respuesta de forma tripartita: Cancillería, OIM y Alcaldía Mayor, a la población que retornaba a Bogotá:

(...) el componente de migraciones ha sido vital, pues uno de los ejes de la Dirección de Relaciones Internacionales (...) anteriormente estaba circunscrito al tema del retorno, y específicamente, a unos convenios que se habían elaborado de manera tripartita entre la OIM, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio de Relaciones Exteriores; que en su momento permitió el lanzamiento de un programa que se llama “Bienvenido a casa” (Entrevista a funcionario del Departamento de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013).

Actualmente desde la Alcaldía se sigue trabajando, porque como lo dice la funcionaria del Departamento de Relaciones Internacionales de la Alcaldía:

Resaltando la importancia del tema migratorio para Bogotá, pues evidentemente, según las últimas estadísticas en Bogotá, Bogotá recibe gran cantidad de flujos migratorios ya sea por turismo, por visita, por trabajo (...) por el mismo hecho del retorno, entonces pues digamos que nosotros hemos, decidimos pues, seguir manteniendo la línea del tema migratorio como uno de los ejes (...) sino que le hemos dado un enfoque mucho más amplio, lo hemos denominado de alguna forma “Bogotanos y Bogotanas en el exterior”: un poco para tratar de tocar dos poblaciones que antes no estaban un poco visibilizadas, que son los bogotanos en el exterior y los extranjeros en Bogotá (...); estamos complementando el enfoque migratorio que tenía el Distrito, no solamente hacia el tema del retorno sino a estas otras dos poblaciones que evidentemente requieren ser incluidas dentro del enfoque de ciudad y eso es un poco de los componentes que se tratan de desarrollar y pues porque.. que lleven a la disminución y al fortalecimiento de la inclusión de la población. En este caso, los extranjeros y los bogotanos en el exterior forman parte de este proceso. (Entrevista a funcionario Alcaldía Mayor de Bogotá, BAC, 2013)

Al parecer este nuevo re-direccionamiento de las acciones del Programa Distrital se centra en bogotanos, lo cual puede llegar a parecer excluyente para quienes, no siendo originarios de Bogotá, la escogen para su retorno. De acuerdo con los planteamientos de este nuevo enfoque de la Alcaldía, y con base en las explicaciones de la funcionaria, no es solo para bogotanos y bogotanas; este enfoque busca generar un sentido de identidad para todos los que escogen Bogotá, porque para el programa ya son bogotanos por estar acá. Pero en este sentido, el programa, aunque distrital, debería seguir contemplando como colombiana a la población retornada, desde el discurso, más que como bogotana ya que esto puede ser mal entendido. Además, este programa no es tan conocido, y como aseguró la funcionaria:

No hemos tenido a la fecha todavía ese tipo de críticas o de vicisitudes frente al tema de decir ‘este es un programa exclusivo para Bogotanos’. ¡No!, porque evidentemente la gente sigue llegando bajo el esquema de ‘Bienvenido a Casa’, el programa de retorno”.

Es decir, las personas que acuden por dirección a la alcaldía no lo hacen bajo el nuevo programa de “Bogotanos y Bogotanas en el Exterior”, por el contrario, siguen acudiendo por el programa “Bienvenido a Casa”, aunque este ya no exista. Este

último no hacía referencia a gentilicio alguno, sino a “población retornada”, a colombianos en general.

Por lo que la misma funcionaria afirma que:

(...) el tema retorno probablemente va siempre a estar casado, y ya es un matrimonio casi que indisoluble, con el nombre de “Bienvenido a Casa” y la verdad, es un nombre bonito, a la gente le gusta y la gente le gusta decir ‘llegué a mi casa, llegué a mi casa’, y ¿por qué no mantenerlo? Lo que pasa es que digamos, mientras hacemos esta... fortalecimiento al interior del Distrito y no hemos hecho un re-lanzamiento del programa “Bienvenido a Casa” (Entrevista a funcionario alcaldía, BAC, 2013)

Según lo dicho por la funcionaria, se puede inferir que a pesar de que el programa bienvenido a casa ya no existe como tal, este sigue siendo un punto de referencia para quienes retornan. Es así que se abre el interrogante de que programas como este eran conocidos, estaban siendo acogidos y tenían cierta pertinencia, y que por falta de continuidad en su ejecución terminó por afectar a sus beneficiarios, es por eso que se debe decir que es necesario apuntarle a la continuidad y a la difusión de los programas para que estos puedan ser efectivos y acordes con las realidades del retorno.

4.4 Género, generación y nivel socioeconómico

En cuanto a las diferencias de género que establecen las distintas leyes o instrumentos en materia migratoria, el CONPES 3603 (2009) inicia afirmando que hay “diagnósticos insuficientes para la definición de acciones en materia de género y familia” (CONPES 3603, 2009,pág.47), pero a pesar de confirmar la falta de diagnósticos suficientes, no especifica qué acciones hay que tomar para cubrir esa deficiencia: además, afirma que la familia se ha visto impactada por la feminización de las migraciones, es decir, aparentemente, desde el discurso, pareciera que solo las mujeres, o la feminización de este fenómeno es lo que afecta a las familias, y es por esto, por la feminización de las migraciones, que este asunto requiere especial atención.

Se ha generado una estigmatización de la emigración de mujeres madres en los países latinoamericanos, en donde el enfoque de género en las políticas se traduce y reduce a colocar a las mujeres migrantes en el centro de la política, en tanto son consideradas responsables naturales del bienestar de las familias y de los cuidados de la prole (Echeverri, Pedone, Gil, 2013). Se ha justificado equivocadamente que la mujer y su impulso de migrar han afectado negativamente a la familia, es decir, se ha construido un discurso que muestra a las mujeres que migran como mujeres que dejan atrás su realidad, que abandonan y que rompen lazos, lo cual va opuesto a lo que el Transnacionalismo plantea y a como están teniendo lugar hoy las migraciones.

Se estigmatiza a las mujeres pero al mismo tiempo, en la política, no se construye un enfoque diferenciado para aquellas que una vez migraron por el bienestar de su familia y ahora deben regresar. Pareciera que la política desconoce que las mujeres colombianas son grupos mayoritarios en la población que migra, por ejemplo hacia España, en donde ocupan el segundo grupo en importancia numérica con un 56% de mujeres (Robert, 2009). La política no puede desconocer lo que muestran las cifras. Es por eso que resulta contradictorio que en esta no se incluye específicamente a las mujeres, sus necesidades y desafíos, cuando retornan, ya que tienen perfiles muy diferentes que dependen de variables tales como la etnia, la clase social, el origen urbano o rural, la edad, la jefatura de hogar, la maternidad, el nivel de estudios (Robert, 2009).

La caracterización y construcción negativa de las mujeres que migran se ven reforzadas en la opinión de la experta en migraciones:

Antes se daba por hecho, siempre se ha dado por hecho en ese sentido, que son los hombres los que migraban, ¿no?, y en ese sentido el imaginario que se construye es el del hombre que quiere velar por su familia, que es el sujeto productivo, etc., etc. Se va a hacer la migración para poder sostener a su familia en origen; pues resulta, que nos empezamos a dar cuenta en todas las investigaciones que hemos hecho en los últimos décadas que esto no es así, que ahora son las mujeres latinoamericanas las que migran y jalonan la migración familiar, son ellas las que se van a producir mientras dejan a sus hijos y a sus hijas, también con, especialmente, con las redes de mujeres. Entonces esto cambia la mirada de la migración, las vivencias de la migración (...) en origen, el discurso social, el imaginario social y colectivo se empieza a instalar a estas

mujeres que se fueron, que se van a buscar la vida para sus familias, en un proceso de abandono de sus hijos. Ahí es cuando vienen los discursos de (que) abandonan a sus hijos, de que son malas madres, etc., etc., cuando los hombres migraban como punta de lanzas para la migración eso no se escuchaba, uno no escuchaba: '¡el hombre como se va a ir para Estados Unidos abandonando a su familia!', él era el héroe, el que luchaba, por decirlo de alguna forma. Cuando es la mujer, se manejan unos discursos muy instalados en una cultura todavía patriarcal que nos sigue marcando de manera muy determinante.. (Entrevista a experta migratoria, 2013)

En el CONPES también se relaciona directamente el género, la feminización, con la familia. Este deja de lado el rol que los varones u otros miembros de la familia tienen en su interactuar con esta. En el discurso del CONPES se afirma que los cambios de roles, en especial “el rol de la mujer y su transformación con la migración” tienen un impacto en la conformación de la familia, porque debido a esto se dan nuevos modelos de familia. Además el discurso hace responsable a las mujeres de los efectos que pueden sufrir sus “hijos que se quedan”: en este apartado del CONPES 3603 se habla de la mujer, de su rol en el mercado de trabajo y de cómo esto afecta a la familia, hace énfasis en que las mujeres no son un bloque homogéneo y por eso su complejidad. Todas las afirmaciones anteriores dejan de lado el hecho de que ningún grupo poblacional es homogéneo, deja de lado que hay más que el rol de las mujeres en el mercado laboral, y desconoce, ni siquiera menciona, el rol o el impacto de los varones en toda la dinámica familiar. Este discurso sigue relacionando el cuidado de la familia como exclusivo de las mujeres, y quita responsabilidad al rol que los hombres deben tener dentro de esta. No tiene en cuenta que las migraciones familiares deben leerse desde el Transnacionalismo porque permite entender cómo están teniendo lugar formas de vida familiar alternativas que provocan reacomodamientos en las relaciones de género y generacionales. Aún sigue presente en el discurso de las políticas que la migración y las formas de cuidado alternativas conforman una desviación de la forma tradicional de familia en donde siguen los roles de una mujer cuidadora y con un varón proveedor (Echeverri Buriticá, Pedone, & Gil Araújo, 2013). La ley de retorno debe contemplar e incluir la noción, porque es un hecho, de que los modelos de la familia han cambiado y estos no se deben ni a las migraciones únicamente, ni mucho menos a que las mujeres migren.

Según la experta migratoria entrevistada, esta visión desaparece y exime de responsabilidad a los varones mientras, por el contrario, sobre las mujeres recae la responsabilidad de cuidar a la familia, además de desconocer múltiples causas que pueden afectarla y que no son atribuibles a la migración.

(...) las familias migrantes, o sea en el CONPES 3603 se habla de familias migrantes como una necesidad de investigar, como una necesidad de ser incluida, pero en últimas tampoco se hace nada, la familia migrante es referenciada como un imaginario, como una imagen absolutamente patriarcal en donde únicamente se referencia a la mujer, y el hombre desaparece en ese sentido, entonces se habla de los problemas de la familia, de la desintegración familiar, etc., etc., cuando muchos nos damos cuenta, en terminos de nuestras investigaciones, que este rollo de la desintegración familiar no es producido por las migraciones en Colombia, y que las separaciones de las parejas, las separaciones de la familias, en muchos casos, se están dando previas a la migración. (Entrevista a experta migratoria, 2013, pág.12)

En cuanto al retorno de la familia, las leyes migratorias en Colombia no incluyen lo que la realidad muestra, lo que se ha visto reflejado en investigaciones. Esto es, que cuando llega la hora de retornar, este retorno se da de forma escalonada por los miembros de la familia, no retorna el núcleo familiar inmediatamente sino que se empieza por los hijos (Pedone & Gil Araujo, 2013). Este retorno escalonado impacta las relaciones de género y generación en las familias, tanto para quienes continúan en destino como para quienes los reciben en origen. La Ley de Retorno en Colombia no plantea una diferenciación dentro de la población que retorna, ni de lo que hacen los miembros de la familia; tal vez fue creada con un principio de integralidad, como se menciona en el artículo 1, de la Ley 1565 de 2012, pero no se especifica qué se va a entender por 'brindar atención integral al retornado' ni tampoco hay un principio diferencial que incluya niños, niñas, jóvenes, abuelos y abuelas.

Solo se hace mención a la atención a menores y a familias en el Decreto 2063 de 2013 pero solo en condiciones de vulnerabilidad y para niños expósitos. Esto refuerza las visiones hegemónicas del Estado en el cual se muestra una relación entre migración y vulnerabilidad, para poder obtener atención estatal.

Las políticas migratorias en Colombia no solo crean estatutos diferentes o una jerarquización de derechos por cuanto se puede tener acceso a ellos si se cumplen

ciertas condiciones; por ejemplo, en la Ley de Retorno solo pueden aplicar mayores de edad, lo que deja de lado a las demás generaciones que están por debajo del límite establecido por la Ley para ser considerados mayores de edad, y esto desconoce que en la realidad son los menores de edad, los hijos, niños y niñas quienes son los primeros en retornar (Pedone & Gil Araujo, 2013). Estos derechos estratificados también refuerzan “disparidades sociales existentes, incluyendo las de género y generacionales, al tiempo que promueven nuevas formas de desigualdad”. (Pedone & Gil Araujo, 2013, pág. 33)

Así mismo, la Ley de Retorno deja de lado la familia transnacional ya que, una vez que los hijos son los primeros en retornar, surgen nuevos roles de cuidado con ellos, que son asumidos por abuelas y tías mientras que en la sociedad de destino se realiza un ejercicio de la maternidad y la paternidad transnacional. (Pedone & Gil Araujo, 2013)

En cuanto a la visión de ver el retorno como fracaso de los proyectos migratorios también se desconoce que muchos de los retornos de los hijos e hijas de familias migrantes vienen de experiencias exitosas en destino, pero que optan por un retorno para continuar itinerarios universitarios o emprendimientos comerciales en origen, lo cual quiere decir que la idea de una re-emigración posterior está presente.

4.5. Participación

En cuanto a la participación de los colombianos en el intercambio de ideas y de preocupaciones, lo cual es fundamental desde el enfoque diferencial, para que las políticas puedan ser efectivas y acordes con la realidad de quienes son objeto de la política, se menciona que es necesario crear espacios de participación, pero al parecer ésta se reduce a estrategias como “Portal Redes Colombia”, esta estrategia está conformada únicamente por la vinculación a esta plataforma, y lo que busca no es el intercambio entre el Estado y los migrantes, sino “escenarios de interacción y comunicación a través de internet (...) con otros colombianos que viven en el exterior y en el país. Para la creación y desarrollo de redes sociales de

colombianos que contribuyan al fortalecimiento del capital social del país” (CONPES 3603, 2009, pág. 16). Esta estrategia no permite que se configure una voz fuerte de los migrantes que pueda tener un espacio de intercambio, de diálogo con quienes hacen la política, con el Estado.

Es necesario que haya mayores espacios que incluyan las voces de quienes son objeto de la política, ya que esto permite que la sociedad civil participe en la definición de los problemas, el diseño, la implementación, la evaluación y el monitoreo de las políticas (Castro, Hernández, & Herrera, 2013). A través de esa inclusión y corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil se estará poniendo en práctica lo planteado por este enfoque, esto es, que las políticas basadas en enfoque de derechos y que buscan un mayor desarrollo de la población tienen tres aspectos básicos, la inclusión, la participación y la responsabilidad (Abramovich, 2006) las cuales se complementan a través de las nociones de equidad, justicia, igualdad del enfoque diferencial, ya que uno de sus fines es la creación de políticas multiculturales basadas en el reconocimiento de las diferencias.

La ley debería, con la inclusión del enfoque diferencial en la política, empoderar a los individuos para que estos construyan una ciudadanía, donde es necesaria la participación y la inclusión de la diferencia (Arteaga Morales, 2012). Es necesario la construcción de espacios reales de participación, espacios que sean incluyentes para quienes son objeto de la política. Así mismo, como ya se ha mencionado, es necesario que la institución estatal sea transformada en su actuar, en un ente cada vez más coordinador *entre* individuos y grupos sociales y menos en un ente de dirección *sobre* la población (Roth, 2006), ya que el ser un “director” sobre la población sigue siendo un actuar hegemónico que tiende a volver invisibles las diferencias y el acceso a derechos.

Las nociones de inclusión, de participación, de reconocimiento y rendición de cuentas no son una categoría aleatoria, están fundamentadas en los derechos humanos y son conexas con los derechos fundamentales, el derecho a la igualdad, a la participación política, al acceso a la justicia, la no discriminación, lo cual es uno de los principales aportes del enfoque de derechos, porque con base en estas garantías se busca el otorgamiento de poder a los sectores postergados y

excluidos (Abramovich, 2006). Esto es un gran paso para la sociedad, ya que la conciencia de esta vinculación necesaria entre el reconocimiento recíproco y los derechos se empieza a concebir como una capacidad social que hay que desarrollar.

La participación de los colombianos con el Estado en el exterior, debe ser más que realizar trámites; es necesaria la creación de canales y espacios para que los colombianos puedan acercarse fácilmente a los representantes del Estado. Este acercamiento, esta participación deben ser construidos de tal forma que todos los colombianos, sin distinción alguna, puedan generar vínculos con el Estado, puedan acercarse y preguntar para conocer mejor los programas y leyes que se han creado, en este caso para el retorno conociendo las leyes y programas, quizá planeando el retorno con conocimiento de los beneficios les faciliten la readaptación una vez lleguen al país de origen.

Como lo plantea la experta migratoria entrevistada:

El Estado en este caso, a través de sus instituciones en el exterior, para mi gusto, por lo que he investigado y por lo que me he movido en las narrativas por los migrantes, no abren muchos espacios de participación, son muy, se limitan a prestar un servicio, que está bien, no estoy diciendo que esté mal y yo sé que seguramente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se hacen muchos esfuerzos para atender a esa cantidad de colombianos que hay afuera, pero no hay espacios de participación, es más, muchas de las historias de los migrantes que yo tengo recogidas en estos 15 años, lo que dicen los colombianos es que el Consulado o la Embajada, cuando hacen las convocatorias las hacen a determinados colombianos, por ejemplo en España, yo estaba en la lista de los emails que mandaba el consulado, por ejemplo. Y tú te ponías a repasar la lista de los email, y como yo trabajaba con los migrantes de a pie, llamémoslos así, yo veía que en la lista del consulado estaba el literato superguay que se fue a vivir a España por x y z, la investigadora, el yo no sé qué, no se quien, el sobrino de fulanito, el hijo de sutanito, que si tú te ponías a revisar, siguen siendo las elites en Colombia. Entonces cuando tú ibas y hablabas con los migrantes de a pie decían, pues “no, a mí no me invitaron a ese concierto, yo de ese concierto no sé”; claro si uno se iba al concierto, yo me iba al concierto a ver quién había y qué era eso, parecía un coctel de la alta elite colombiana, en Madrid” (Entrevista experta migratoria, 2013).

Es necesario que el Estado genere espacios mucho más incluyentes que permitan la construcción de redes desde la sociedad civil hacia el Estado, que sea menos

tedioso y excluyente el acercarse a los representantes del Estado en el exterior; esto se relaciona con el retorno, porque es desde allá que este se planea, que quienes regresan toman la decisión. Y esta decisión puede ser mucho mejor tomada si se tienen en cuenta las posibilidades y las opciones que se tengan al regresar a Colombia. Que “el enfoque y la visión del Estado sean reducidos, lo que hace es que (...) esto lo que hace es minar la participación de todo tipo de colombianos, pero a lo del asunto de la participación de los colombianos, y cuando hablo de participación, hablo de participación social, participación política, de vínculos con el origen, etc., etc.”. (Entrevista a experta migratoria, 2013)

Esta escasa participación e intercambio que se da entre el Estado y los migrantes también se ve reflejada en la ausencia de creación de espacios para el intercambio, o para medir la efectividad o hacer evaluación a la Ley de Retorno. Esta concepción de participación y de diálogo escaso, limitado a unos pocos, se ve evidenciada también en la opinión del congresista Juan Carlos Martínez:

Yo pienso que la Cancillería ha priorizado otros temas por encima de la atención de los migrantes, los atiende, pero digamos que falta como más vínculo directo; digamos, si yo soy migrante y estoy jodido en Miami, en New York en no sé dónde, yo pueda con... como con orgullo colombiano, poderme acercar a esa Cancillería y creer que ahí me solucionan algo, no creo que los colombianos lo vean así (...) nuestro cónsul o la cónsul según lo que sea en cada caso, en Miami invita a un coctel o a un tipo de reunión, de esos, pues van los que están bien, van como a gozarse la fiesta y eso, pero que ese informe le llegue y se puedan acoger a esa convocatoria, la gente que no está bien allá es totalmente al contrario, porque quienes van son los del Downtown, los de.. bueno, gente que está muy cercana relacional y por cercanía por dirección con la con esa entidad”. (Entrevista Juan Carlos Martínez, 2013)

Una constante en cuanto a la falta de espacios para la participación es que cuando la hay, se limita a unos pocos y a eventos sociales o eventos que se alejan de espacios para construir y aportar a la política. El Estado colombiano debe construir las leyes teniendo en cuenta a quienes conocen el tema, a los académicos, a la población retornada y a aquellos que trabajan por los migrantes, como las organizaciones o asociaciones de ellos mismos. Políticas integrales con alto sentido de gobernabilidad, que incluyan a los múltiples sectores sociales. (Molina, 2007)

5. Conclusiones

Con base en el contexto presentado en el Capítulo Uno, la contextualización de las leyes existentes, el desarrollo teórico y los análisis de resultados, el presente apartado pretende dar las conclusiones extraídas con base en la política migratoria existente en Colombia, y cómo esta afecta la situación de la población retornada colombiana.

- Observando la elaboración reciente de normas, leyes y decretos desde el Estado, es notorio que ha aumentado en los años recientes. Se debe decir que hay un posicionamiento en la agenda que muestra la preocupación por darle una atención a quienes están retornando, pero dicha atención no puede ser focalizada sobre unos cuantos, sobre aquellos que productivamente pueden ofrecer un desarrollo en términos económicos al país; es decir, la atención que se está generando desde el Estado no es suficiente por cuanto no se rige por un principio diferenciado que contemple: primero, la multiplicidad de sujetos que viven el retorno -niños, niñas, abuelos, abuelas, hombres, mujeres-, y, segundo, porque al no tener un enfoque diferencial, no contempla los derechos de quienes deja por fuera de la política migratoria y que también viven el retorno.
- Es muy pronto para hacer una evaluación de la Ley de Retorno, es muy nueva todavía, pero sí hay indicios de estarse implementando. Es necesario que la Ley de Retorno no deje de lado el enfoque transnacional para comprender las migraciones y el retorno; además no puede excluir el enfoque diferencial y de género porque el Estado no debe omitir que los migrantes son diversos en sus trayectorias, en sus identidades y en sus necesidades conexas con derechos. Además la inclusión de un enfoque transnacional permitirá comprender realmente cómo tiene lugar la migración, lo cual favorecerá la generación de políticas más asertivas y acordes con la realidad. La inclusión de un enfoque transnacional sería lo indicado para poner fin a esas visiones hegemónicas que relacionan la migración de retorno con un fin de ciclo migratorio, fracaso de ciclo migratorio, desfragmentación de la familia o retorno con el fin de producir en Colombia.

El retorno, desde el Transnacionalismo, va más allá del regreso al lugar de origen y está atravesado por múltiples variables y factores que lo generan, que lo facilitan; en donde lo económico es solo uno de esos factores, mas no el más importante, ya que como lo dice Mejía (2010) ENMIR (2009), por la familia se retorna.

- Las necesidades de quienes retornan van más allá de lo económico, y este aspecto no puede ser la columna vertebral a la hora de implementar la ley, lo cual se ha visto en el énfasis que se ha hecho con la modificación del Fondo Emprender para que quienes retornan, si cumplen ciertas condiciones, puedan acceder a los beneficios del Fondo. Lo económico importa, pero por la familia se regresa, es decir, debe haber una inclusión de la política que preste especial atención a este núcleo, a la familia. Concibiendo a la familia como compuesta por más que sujetos productivos, es decir, por adolescentes, por niños, por ancianos, por mujeres y por hombres, que requieren especial atención y que por estar en Colombia, su país de origen, no rompen sus lazos con destino, sino que por el contrario, gracias a su experiencia transnacional, mantienen vínculos con destino que configuran sus identidades.
- Los beneficios que el Estado otorga deben contemplar las diferencias entre quienes retornan; se debe romper con el imaginario de que quienes retornan son solo capital humano para aportar conocimiento y contribuir al desarrollo de la nación. Esta visión es la que ha hecho que se haga especial énfasis en el retorno productivo, cuando no todos los que retornan tienen interés de emprender.
- El emprendimiento debe ser redefinido, debe estar acompañado de un andamiaje institucional que permita que quienes accedan a dichos créditos para emprender, puedan hacerlo con una guía adecuada para que puedan obtener beneficios reales. El emprendimiento no se puede limitar únicamente a pequeños proyectos que desgastan a los retornados.
- Las condiciones que se han establecido para acceder a los créditos para emprender a través del Fondo Emprender deben ser redefinidas, no se puede excluir a quienes no han estudiado niveles de educación superior. Los

migrantes son distintos en sus trayectorias y no todos los que regresan tienen altos niveles de educación; hay que considerar las variables que los median tales como el nivel socioeconómico, la cultura, el lugar al que migraron y en qué condiciones lo hicieron o cómo vivieron en el país de destino. La Ley no puede generar una jerarquización con base en el cumplimiento de requisitos para el acceso a estos beneficios o derechos, porque estaría beneficiando solo a algunos dentro de la población retornada.

- Se debe trabajar por los otros dos tipos de retorno, el retorno solidario y el retorno humanitario, no solo por el retorno productivo o laboral, este no puede ser la bandera de la Ley de Retorno porque se caería en una visión netamente economicista y se desconocería que la búsqueda del desarrollo va más allá de acciones económicas; el desarrollo se mide por el acceso a derechos desde la equidad y la igualdad para todos, sin discriminación. El aspecto económico es solo uno de toda la realidad social, además las migraciones de retorno son tan complejas y diversas, que necesariamente van más allá del aspecto económico.
- El grupo de retornados también lo conforman aquellos que una vez, por falta de garantías a sus derechos, debieron migrar. Estas personas, cuando deciden regresar, deben ser tenidas en cuenta, de brindárseles una atención preferente y sumaria porque su migración, en parte, se debe al fracaso del Estado para protegerlos. En la Ley de Retorno no se hace mención a esta población, y así, la invisibiliza, y al hacerlo, la excluye de los beneficios que le podría otorgar.
- No se puede limitar el fenómeno del retorno porque este fenómeno no es lineal, no es fijo, y cambia constantemente. Las migraciones se pueden emprender en cualquier momento una vez se haya retornado al país de origen. Es por esto que el hecho de que en la Ley se estipulen periodos de tiempo, y solo se pueda aplicar una vez, se torna excluyente por cuanto no contempla el retorno desde el marco transnacional. La política debe tener presente que quien es retornado no se mide por el número de años que permaneció en exterior.

- El enfoque de género es necesario para dar atención diferenciada. Las migraciones se han feminizado, el contexto ha cambiado y el Estado, desde sus leyes no puede ni desconocerlo ni construir un discurso negativo porque esto está pasando. Por el contrario, debería incluir en las leyes que se están comenzando a implementar, atención a las mujeres, porque ellas son parte importante para darle una respuesta acertada al fenómeno del retorno.
- Es necesario que haya una reconciliación entre el Estado, la sociedad civil (retornados), los académicos y las organizaciones que trabajan por la causa del migrante. Es preciso que se entienda, desde la visión del Estado, que migrar no es un crimen, que todos los seres humanos tienen ese derecho y que como colombianos se podría tener la posibilidad de migrar a cualquier parte. Lo que hay que evitar es que las políticas limiten que se migre por necesidad, por falta de garantías y de protección a los derechos de los migrantes.
- Se deberían crear espacios en los que, a través del diálogo, se enriquezca la implementación de la presente Ley, para que en un futuro pueda ser exitosa, no solo por otorgar créditos o brindar una ayuda temporal, sino porque, más allá de eso, contribuyó a mejorar la calidad de vida de quienes retornan, de manera sostenida en el tiempo.

6. Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal* 88, 35-50.
- ACNUR; Ministerio de la Protección Social. (Enero de 2011). *Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia*. Recuperado el 27 de octubre de 2013, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7536.pdf?view=1>
- Arango, J. (2003). LA EXPLICACIÓN TEÓRICA DE LAS MIGRACIONES: LUZ Y SOMBRA . *Migración y Desarrollo*, 1-30.
- Arango, J. (2007). LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO. *Vanguardia Dossier*, 6-15.
- Arteaga Morales, B. I. (2012). EL ENFOQUE DIFERENCIAL: ¿UNA APUESTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ? *Series documentos para la paz No3*, 15-40.
- Bonilla-Castro, E., & Rodríguez Sehk, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Grupo editorial norma.
- Cardoso, L. E. (2008). Informe sobre políticas públicas con enfoque de derechos humanos . *Comisión Andina de Juristas*, 1-76.
- Castro, A., Hernández, C., & Herrera, W. (2013). *Migración y Estado en la Región Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Cavalcanti, L., & Parella, S. (2012). ENTRE LAS POLÍTICAS DE RETORNO Y LAS PRÁCTICAS TRANSNACIONALES DE LOS MIGRANTES BRASILEÑOS. RE-PENSANDO EL RETORNO DESDE UNA PERSPECTIVA TRANSNACIONAL. *Revista de cultura política. Dossié: Cultura e Política*, 109-124.
- CeiMigra. (2010-2011). *Informe anual sobre migraciones e integración: Marginaciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social*. CeiMigra.
- Clavijo Padilla, J. K. (15 de 08 de 2011). LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA EN EL PERIODO 2002 -2010: EL PROGRAMA COLOMBIA NOS UNE (CNU). Córdoba, Argentina.

- Colombia Nos Une. (2009). *Plan de retorno positivo* . Bogota: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Cubillos Novella, A. F., & Gutiérrez Bonilla, M. L. (2010). *El retorno: ¿una cuarta ola migratoria en Colombia? El caso de Bogotá*. Bogotá.
- Echeverri Buriticá, M. M., Pedone, C., & Gil Aráujo, S. (2013). "Entre la estigmatización y la restricción" Políticas migratorias y discursos políticos sobre familia, migración, género y generación. En países de inmigración y emigración: España y Colombia. *Palabra*, 87-107.
- Echeverri, M. M. (2010). *Proyectos, Identidades y Vínculos transnacionales de los y las jóvenes colombianas en España*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Echeverri, M. M. (2011). *MIGRACIONES COLOMBIANAS A ESPAÑA, ESTADO DE LA CUESTIÓN*. Bogotá: CIIMU- GIIM.
- ENMIR. (2009). *Encuesta Nacional de Migración Internacional y Remesas*. Bogotá: OCM.
- Frasser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad : Redistribucion, reconocimiento y participación. . *Revista de Trabajo*, 83-99.
- Glick Schiller, N., Basch, L., & Szanton- Blanc, C. (1992). Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration. *Annals New York Academy Of Sciences*, 1-24.
- González Enríquez, C. (17 de Enero de 2012). *La emigración desde España, una migración de retorno*. Real Instituto Alcano .
- Guarnizo, L. E. (2006). El Estado y la migración global colombiana. *Migración y Desarrollo*, 79-101.
- Guendel, L. (2000). *Publicación de l'institut internacional de governabilitat de Catalunya*. Recuperado el 29 de 10 de 2013, de Por una gerencia social con enfoque de derechos: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Por%20una%20gerencia%20social%20con%20enfoque%20de%20derechos.doc>.
- Khoudour-Castéras, D. (2007). *Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto*. COLOMBIA: CEPAL.
- Mejía Ochoa, W., & Castro, Y. (2012). *Retorno de Migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.

- Mejía, W. (2010). *Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia*. Barranquilla: Red Alma Mater.
- Mejía, W. (2010). Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia. *VI Jornada Fundación Carolina: Migración y Desarrollo Humano* (págs. 1-22). Barranquilla: Alma Mater.
- Montealgre Mongrovejo, D. M., & Urrego Rodríguez, J. (2011). *Acción sin daño y construcción de paz. Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Montecinos Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración Bogotá*, 323-335.
- Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1990). *Oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos*. Recuperado el 30 de 10 de 2013, de Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>
- OACDH. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Recuperado el 07 de 07 de 2013, de Oficina del alto comisionado para los derechos humanos : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyReductionsp.pdf>
- OIM. (08 de Mayo de 2009). *Organizacion Internacional para las Migraciones* . Recuperado el 12 de octubre de 2013, de <http://www.oim.org.co/noticias/40-migracion-internacional/1001-un-bienvenido-a-casa-para-los-migrantes.html>
- Pedone, C., & Gil Araujo, S. (2013). *Políticas Públicas, migración familiar y retorno de la población migrante latinoamericana en Cataluña: Una perspectiva transnacional*. Consorci Institut d'Infància i Món Urbà.
- Perero Van Hove, E. (2004). *Participación ciudadana* . Recuperado el 16 de 12 de 2013, de <http://www.conama.es/viconama/ds/pdf/52.pdf>
- Rawls, J. (2003). La justicia como equidad. *Revista española de control externo*, 129-158.
- Robert, E. (Enero de 2009). *Migraciones Contemporaneas contribución al debate*. Recuperado el 16 de 12 de 2013, de Mujeres, migracion, remesas y relaciones de genero.: <http://migrantologos.mx/textosmateriales/Migraciones%20contemporaneas.pdf>

- Roth, A.-N. (2006). *Discursos sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia.* . Bogotá : Ediciones Aurora.
- Saiegh, S., & Tommasi, M. (1998). *LA NUEVA ECONOMIA POLITICA. RACIONALIDAD E INSTITUCIONES.* Fundación Gobierno y sociedad.
- Sayad, A. (2010). De *“El retorno, elemento constitutivo de la condición del inmigrante”*. Madrid: Revista Empiria .
- SENA. (2013). *Acuerdo 00010 de 2013.* Bogotá: SENA.
- Suárez Navaz, L. (07 de 01 de 2008). La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos. . Madrid, España.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 23-26.

7. ANEXOS

Anexo 1: Requisitos de la ley 1565 de 2012 (Ley de retorno).⁹

Los colombianos que viven en el extranjero, podrán acogerse por una sola vez, a lo dispuesto en la presente ley, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- a) Acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos tres (3) años para acogerse a los beneficios de la presente ley. El Gobierno Nacional lo reglamentará en un término máximo de 2 meses.
- b) Manifiestar por escrito a la autoridad competente, su interés de retornar al país y acogerse a la presente ley.
- c) Ser mayor de edad.

- Tipos de retorno que contempla la ley 1565 de 2012.

- a) Retorno solidario. Es el retorno que realiza el colombiano víctima del conflicto armado interno, como también aquellos que obtengan la calificación como pobres de solemnidad. Este tipo de retorno se articulará con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.
- b) Retorno humanitario o por causa especial. Es el retorno que realiza el colombiano por alguna situación de fuerza mayor o causas especiales. Considérense causas especiales aquellas que pongan en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares, así como el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior.
- c) Retorno laboral. Es el retorno que realiza el colombiano a su lugar de origen con el fin de emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencias de carácter laboral adquiridas en el exterior y en Colombia.
- d) Retorno productivo. Es el retorno que realiza el colombiano para cofinanciar proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento

⁹ Tomado de <http://www.redescolombia.org/sites/default/files/Ley%201565.pdf>

y/o municipio de reasentamiento, con sus propios recursos o subvenciones de acogida migratoria.

Anexo 2. Tipos de retorno OIM¹⁰

Retorno: En sentido amplio, acto o proceso de regresar. El retorno puede ser dentro de los límites territoriales de un país como, por ejemplo, los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados; o, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen, como por ejemplo los refugiados, los solicitantes de asilo y nacionales calificados. Hay subcategorías de retorno que describen la forma en que se organiza: voluntario, forzoso, asistido y espontáneo; y otras subcategorías que describen las personas objeto del retorno como, por ejemplo, repatriación (de refugiados)

Retorno forzoso: Regreso obligado de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país, fundado en una decisión administrativa o judicial

Retorno voluntario: El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito u a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa.

Retorno voluntario asistido: Regreso, con apoyo logístico y financiero, de los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata, estudiantes desamparados, nacionales calificados y otros migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen.

Repatriación: El derecho individual de un refugiado o de un prisionero

¹⁰ Tomado de Glosario OIM, <http://www.oim.org.co/Portals/0/Documentos/spangloss.pdf>, p.p 61-66

de guerra de regresar al país de nacionalidad en determinadas condiciones está previsto en varios instrumentos internacionales. (Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977, Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo a la Cuarta Convención de La Haya de 1907, Instrumentos de derechos humanos así como también el derecho internacional consuetudinario). El derecho a la repatriación se confiere a la persona a título individual y no a la autoridad que la retiene. Además, la repatriación, está sujeta a la obligación de la autoridad de liberar a las personas elegibles (soldados y civiles) y a la obligación del país de origen de recibir sus propios nacionales. Repatriación es un término que también se aplica en situaciones de crisis al personal diplomático y a los funcionarios internacionales.

Repatriación involuntaria: Repatriación de refugiados al país de origen que el país receptor estimula cuando crea circunstancias que no dejan ninguna otra alternativa a los refugiados más que la repatriación. Como la repatriación es un derecho personal (distinto a la expulsión o a la deportación originalmente vinculadas a la soberanía del Estado), ni el Estado de la nacionalidad ni el de residencia temporal ni el que ejerce la jurisdicción sobre ellos, puede proceder a la repatriación contra la voluntad de una persona elegible, ya se trate de un refugiado o un prisionero de guerra. De acuerdo al derecho internacional contemporáneo los prisioneros de guerra o refugiados que rehúsan ser repatriados, particularmente si tienen motivos de sentir temor en su propio país, deben ser protegidos del *refoulement* y beneficiar, si es posible, de asilo temporal o permanente.

Repatriación voluntaria: Retorno de personas que reúnen los requisitos a su país de origen a raíz del deseo libremente expresado de regresar.

Anexo 3: Objetivos Colombia Nos Une¹¹

¹¹ Colombia nos Une 2013, tomado de <http://www.redescolombia.org/cnu/objetivos>

- a) Generar iniciativas, proyectos y estrategias orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre colombianos dentro y fuera del país y propiciar el aporte positivo de la migración a las problemáticas y necesidades reales del país.
- b) Gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas y facilidades para la homologación y convalidación de títulos.
- c) Desarrollar acciones para promover la migración ordenada y regulada
- d) Promover acciones orientadas a propiciar un retorno en condiciones positivas para los colombianos que deciden regresar al país.
- e) Desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior.

Anexo 4. Decreto 2063 de 2013, el cual modifica la ley 1465 de 2011¹²

Casos que serán competencia del Fondo Especial para las Migraciones.

ARTICULO 4°.- Modifíquese el artículo 6° del Decreto 4976 de 2011 el cual quedará así:

ARTICULO 6°. Los casos que podrán ser atendidos por el Fondo Especial para las Migraciones -FEM-, una vez revisados por el Comité Evaluador de Casos y previa disponibilidad presupuestal, serán los siguientes:

1. La repatriación de connacionales procesados y/o sentenciados a pena privativa de la libertad que padezcan una enfermedad grave o incapacidad de imposible tratamiento debidamente certificada por las autoridades competentes del Estado receptor, y vejez siempre y cuando se establezca que al connacional no se le brindan los cuidados necesarios para su atención.

¹² Tomado de

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/SEPTIEMBRE/23/DECRETO%202063%20DEL%2023%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202013.pdf>. Decreto 2063, 2013.

2. Asistencia y traslado al país de la persona víctima del delito de trata de personas o tráfico de migrantes. El Consulado correspondiente brindará las medidas de asistencia de emergencia y protección necesarias para garantizar los derechos y la integridad de la víctima hasta su repatriación.
3. La repatriación de menores abandonados en el exterior, expósitos o cuando las circunstancias de vulnerabilidad lo ameriten. El Consulado brindará la asistencia correspondiente al menor hasta su repatriación.
4. Traslado al país de personas con enfermedad grave o terminal, cuando se demuestre plenamente que las mismas carecen de los recursos para su retorno y su vida corra peligro. El Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado correspondiente coordinarán la repatriación del enfermo con las autoridades de salud del lugar donde se encuentre y de la ciudad colombiana de destino.
5. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por un desastre natural, se procederá a su asistencia y/o repatriación, si así lo desean. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia.
6. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por una catástrofe provocada por el hombre o por situaciones excepcionales de orden público en el Estado receptor, se procederá a su asistencia y/o repatriación, si así lo desean. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia.
7. Apoyo y acompañamiento de los colombianos que se encuentren en territorio extranjero y requieran protección inmediata por hallarse en un alto estado de vulnerabilidad e indefensión y carezcan de recursos propios para su retorno digno o atención

Anexo 5. Principios del Conpes 3603 de 2009

Principios de la PIM

La Política Integral Migratoria (PIM) reconoce cinco principios con los cuales se debe abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas que se

implementen para la búsqueda de alternativas de solución a la insuficiente atención a los fenómenos migratorios.

- a) Principio de coherencia o reciprocidad: dar a otro lo que reclamo para mí.¹⁵ En ese sentido, el Estado colombiano deberá actuar de manera coherente frente a las dinámicas internacionales en materia de migración. La reciprocidad será el eje articulador para la generación de políticas, acciones y extensión, creación o supresión de normatividades relativas al fenómeno migratorio.
- b) Principio de integralidad y largo plazo: la política migratoria deberá ajustarse a las dinámicas propias del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales tanto de los lugares de destino como de Colombia. Esto generará una flexibilización en materia de atención a los escenarios de la migración.
- c) Principio de concordancia: la política migratoria se entiende como parte esencial de la política exterior de Colombia. En este sentido se requiere que las posturas de Colombia en los procesos de negociación de tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales vayan en concordancia con la PIM.
- d) Principio de plena observancia de garantías individuales: el migrante es sujeto de derechos y obligaciones, en concordancia con la legislación nacional y el derecho internacional. En ese sentido, los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia son reconocidos como poseedores de derechos intrínsecos en el ámbito internacional y de igual manera en la legislación colombiana.

Anexo 6.

GUIÓN DE ENTREVISTA A POLÍTICOS QUE GESTIONAN EL TEMA DE LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN ORIGEN

Datos básicos de la persona entrevistada

- Nombre:
- Edad:
- Puesto que ocupa:
- Organismo al que pertenece:
- Departamento desde el que gestiona:
- Partido político:
- Datos básicos para contextualizar su trabajo
- Funciones que tiene encomendadas
- Desde cuándo trabaja en la gestión de la migración en Colombia
- Qué vinculación tiene con la política estatal de migración?
- ¿Trabaja directamente con la población migrante retornada? ¿En qué instancias?

Sobre el retorno

- El Estado colombiano que políticas de retorno tiene
- Cuando se crearon?
- Cuál es el objetivo de estas políticas
- ¿Qué servicios prestan estas políticas?
- ¿Cuál es el punto de vista del Estado sobre la migración internacional?
- Trabajan directamente con la población migrante? En qué instancias?
- La política migratoria estatal y regional, pone más énfasis en la emigración o en la inmigración?
- ¿Cómo se está viendo el retorno de la población colombiana actualmente?
- ¿Quiénes son las personas que retornan y por qué? Quienes no retornan y por qué?
- Observa un mayor retorno de mujeres o de varones?
¿A cuáles lugares de Colombia retornan?
- Existen diferencias en las necesidades de los migrantes que retornan a partir de sus formas de retorno? (familiar, económico, exilio, refugio, deportados).
- ¿Qué tipo de demandas/necesidades se reciben que afecten directamente a la dimensión familiar de los migrantes?

- Cuáles son las formas de darles respuesta desde el Estado?.
- Cómo son las políticas de retorno en otros países?
- Valorar el impacto que cree que la normativa vigente tiene sobre retorno tienen en los retornados y sus familias
- Qué cuestiones son más fáciles de resolver (y por qué) y cuáles tienen más trabas (y por qué). Pedirle que ponga ejemplos.
- La política migratoria , tiene en cuenta a las personas retornadas en el marco de la migración internacional?
- Desde su punto de vista ¿Considera que los retornos son una cuestión de Estado para el Gobierno Colombiano?
- ¿Los/las retornadas son asuntos de las agendas del Gobierno?
- El Estado busca que las personas retornen a su país de origen? Porque?
- ¿Para el Estado colombiano quién se considera retornado?
- El Estado cómo ve al sujeto que retorna?
- ¿Desde cuándo empieza a ser importante en la gestión de la migración el retorno de los migrantes colombianos?
- ¿Hacia dónde van las políticas retorno?
- ¿Qué lugar ocupa en esas políticas las diferentes formas migratorias y en ese sentido las diferentes trayectorias de retorno? (familiar, económico, exilio, refugio, deportados).
- ¿Existen acuerdos específicos entre los Gobiernos que fueron destino y el Gobierno colombiano sobre el retorno de la población migrante?
- Los retornados tienen participación activa en el diseño de políticas y programas de retorno?
- ¿Si uno revisa la ley de retorno, los incentivos que propone son básicamente tributarios, que pasa con esos otros aspectos del retorno que no figuran en la ley?
- ¿A que se refiere la ley cuando se habla de acompañamiento integral del retorno?
- ¿Cuáles son las debilidades y fortalezas de las políticas de retorno del país?
- ¿Qué le mejoraría a esas políticas?

- ¿Qué papel se les asigna, tradicionalmente, a los varones y a las mujeres en el marco del retorno? ¿Cómo se valora el retorno femenino? ¿Cómo se valora el retorno masculino?
- Cómo se encuentra Colombia en políticas de retorno en comparación con otros países?
- El Estado Colombia gobierna sobre migrantes en países de destino? Porque?
- El Estado colombiano tiene legitimidad en los migrantes? ¿Porque?
- ¿El Estado colombiano influye en los migrantes para que retornen? ¿De qué manera?

Anexo 7.

GUIÓN DE ENTREVISTA A PROGRAMAS DE RETORNO (“BIENVENIDO A CASA”- “COLOMBIA NOS UNE”)

Datos básicos de la persona entrevistada

Nombre:

Edad:

Puesto que ocupa:

Asociación a la que pertenece:

Departamento desde el que gestiona:

Datos básicos del programa estatal

- Cuándo se creó el programa? En respuesta a qué?
- Cuáles son los principios básicos que guían la actividad de programa?
- ¿Dónde funcionan? ¿A qué ministerio están adscritos?
- ¿Cómo se organiza la estructura del programa?
- ¿Con que fondos funciona?
- ¿Son suficientes, de acuerdo a su experiencia?
- ¿El programa tiene multiplicadores en el exterior? ¿Desde cuándo se organizó?
- ¿La comunicación es fluida con dichos multiplicadores? ¿Cómo coordinan los proyectos en común?
- ¿Cada cuánto reciben reportes de dichos multiplicadores? Quien los recibe? Son puestos a conocimientos de todos?

Datos básicos para contextualizar su trabajo

- Años que lleva trabajando en el programa, y años directamente manejando temas retorno
- Tipo de vinculación:
- Programas de la institución desde las que se atiende al retorno, con énfasis en qué?: En lo económico? En lo social? en lo cultural de quienes retornan?
- Funciones que tiene asignadas?

Valoración general de la ley de retorno y de las políticas migratorias para con el migrante retornado

- En relación al trato que recibe el migrante retornado. ¿Cómo ha mejorado el trato del Estado hacia este?
- ¿Cómo se han visibilizado las distintas necesidades de los migrantes en la agenda pública y de gobierno?
- ¿Desde qué momento o debido a qué han ganado importancia las políticas de retorno?
- ¿Hay una cifra que les permita saber para quienes están trabajando?
- ¿Cuántos colombianos aproximadamente han retornado? ¿Cuántos hay en el exterior?
- ¿A qué cree que se debe el sub-registro de la población migrante?
- ¿A quiénes van dirigidas, con mayor frecuencia, las políticas migratorias del retorno? Únicamente al individuo o se contempla el núcleo familiar?
- ¿Qué aspectos contemplan estas políticas de las realidades de los retornados?
- ¿Cuál es la caracterización que ha hecho el programa de los migrantes que retornan? Es decir quienes están retornando?
- ¿Se hace la diferenciación dentro de la población que retorna entre, mujeres, hombre, mujeres cabeza de familia, o mujeres altamente calificadas o en hombres?. Ej: ¿Por ejemplo que programas hay para la población altamente calificada?
- ¿Se hace una diferenciación entre los derechos y necesidades de quienes retornan?
- ¿Cómo cree usted que mejorarían las actuales normativas y políticas de retorno?
- ¿Para dónde van las políticas de retorno en Colombia? ¿Cuál cree usted que es el siguiente paso?

Intervenciones en el migrante retornado

- ¿Qué tipo de demandas, necesidades y solicitudes reciben de las migrantes que retornan?
- ¿Qué sucede con esas solicitudes? ¿Cómo o a través de qué medios les dan respuesta?
- ¿En cuánto tiempo?
- ¿Hay solicitudes acerca de qué hacer para retornar?
- ¿Se hacen desde el exterior o se acercan cuando ya están en Colombia? ¿Qué ocurre con más frecuencia?
- Formas de darles respuesta desde la asociación.
- ¿Cree usted que lo que se hace desde el programa es suficiente? ¿Qué cree usted que debería incluirse en las políticas?
- ¿Se está teniendo en cuenta las distintas realidades, derechos y diferencias que caracterizan al sujeto retornado?
- ¿Cree usted que hay ausencia de inclusión de derechos en las leyes que impactan sobre las realidades de quienes retornan?
- ¿La normativa vigente está teniendo impacto sobre la vida de los migrantes retornados?
- ¿Cómo se está difundiendo los beneficios de la ley de retorno? ¿A través de qué medios? ¿Es suficiente?
- ¿Hasta la fecha cuantos beneficiados hay de la ley de retorno?
- ¿Hasta la fecha cuantas reuniones y que han acordado la comisión intersectorial que se establece en la ley?
- ¿Qué privilegios o desventajas ve usted, desde su experiencia, que considera tienen los retornados?
- ¿En qué medida sus historias corroboran la existencia de un sistema de estratificación de derechos a los/las retornadas? Ejemplos.

- ¿Desde su experiencia cuales son las problemáticas que más se presentan en la vida de los retornados?

Enfoque diferencial dentro de las políticas de retorno

- ¿Cree usted que la ley da privilegios ó genera desventajas a las mujeres retornadas en comparación con los varones?
 - ¿Dentro de la ley se hace la diferenciación entre mujeres y varones? Entre las múltiples realidades y necesidades que pueden presentar por el género?
 - ¿Encuentra usted, desde su experiencia, diferencias significativas entre las situaciones y las demandas que tienen las mujeres (por su condición/posición de mujer, madre, esposa, por tipo de trabajo al que acceden...) y las de los hombres?
 - Desde su punto de vista y en base a su experiencia ¿Qué efectos tiene el retorno en la vida de las familias en primer destino y en origen?
 - ¿Cómo se ha visto desde el programa el retorno de mujeres y hombres?
 - Otro aspecto que quiera agregar y no se haya mencionado.
-
- ¿Para el Estado, y en representación de este Colombia nos une, que es el retorno? ¿Cómo se concibe este fenómeno social?
 - ¿Considera usted que el retorno es importante para el Estado? ¿Por qué?
 - Desde su punto de vista ¿Considera que los retornos son una cuestión de Estado para el Gobierno Colombiano?
 - ¿Hace cuánto han tomado más importancia?
 - ¿Los/las retornadas son asuntos de las agendas del Gobierno?
 - El retorno y la migración en general es un fenómeno que debe ser visto desde origen y destino ¿Existen acuerdos específicos entre los Estados que fueron destino y el Estado colombiano? (Estados Unidos)
 - ¿Cómo caracteriza el Estado el retorno?
 - El Estado Colombiano como percibe, ¿Cómo ve al sujeto que retorna?

- ¿Según las cifras del programa a que lugares de Colombia están retornando?
- ¿El Estado Colombiano muestra interés porque todos los migrantes retornen? O ¿solo a los altamente calificados?
- ¿Cómo se encuentra Colombia en políticas de retorno en comparación con otros países? Por ejemplo ¿latinoamericanos?

Participación de los migrantes retornados

- ¿Los retornados tienen participación activa en el diseño de políticas y programas de retorno? ¿A través de qué medios?
- Dentro de los migrantes retornados cual es la característica de la población que más participa? Es significativa dicha participación como para representar las necesidades de los retornados?
- Cuáles son las debilidades y fortalezas de las políticas de retorno del país?
- ¿Porque existen programas de retorno y políticas en Colombia?
- ¿Qué papel se les asigna, tradicionalmente, a los varones y a las mujeres en el marco del retorno? ¿Cómo se valora el retorno femenino? ¿Cómo se valora el retorno masculino?

Anexo 8.

GUIÓN PARA ENTREVISTA EXPERTO MIGRACION. RETORNO DE MIGRANTES.

Datos generales sobre la persona entrevistada

Nombre:

Varón/Mujer:

País de origen: Colombia

Lugar de residencia: Bogotá

Estudios:

Área de trabajo/investigación: (sociología, derecho, psicología....)

Institución de adscripción:

Especialización:

Formas de pensar la migración y el retorno

¿Qué lugar considera que ocupan las migraciones en la agenda de gobierno colombiano?

¿Qué considera como retorno?

¿Qué lugar considera que ocupa el retorno en el imaginario nacional (Colombiano)?

En Colombia en las leyes existentes ¿Qué diferenciaciones se hacen entre las distintas personas que viven el retorno, entre sus múltiples realidades y necesidades dentro de las leyes existentes? Refugiados, y asilados

¿Qué papel se les asigna, tradicionalmente, a los varones y a las mujeres en el marco del retorno?

Cree usted que exista un imaginario dominante en el discurso mediático, político y en las políticas públicas acerca de alguna vinculación entre:

Retorno femenino y abandono de familias

Retorno masculino y abandono de familias

¿Qué cree usted que son las causas del retorno?

En que enfoque se está haciendo énfasis entonces? Enfatiza desde el discurso en el retorno

¿Quiénes son los y las colombianas que regresan al país?

¿Por qué y cómo lo hacen?, ¿En qué medida se reincorporan a la sociedad colombiana?, ¿cuáles son las condiciones que los acompañan?.

Políticas migratorias de retorno

Desde su punto de vista ¿Considera que los retornos son una cuestión de Estado para el Gobierno Colombiano?

¿Desde cuándo?

¿Los/las retornadas son asuntos de las agendas del Gobierno?

¿Existen políticas concretas hacia los/las retornadas?

¿Qué lugar ocupa en esas políticas los jóvenes, niños, ancianos, la familia en general y los vínculos familiares transfronterizos? ¿Se considera la multiplicidad y diversidad de los sujetos que viven el retorno? Incluye esta un enfoque diferencial

¿Existen acuerdos específicos entre los Gobiernos que fueron destino y el Gobierno colombiano?

¿Qué opinión tiene la persona entrevistada sobre la política del Estado colombiano hacia los/las retornados/as en general? ¿Es acertada esta política? ¿Se ajusta y comprende las realidades de quienes retornan?

¿Cómo cree usted que se ve el retorno? ¿Retorno leído desde el Transnacionalismo?

¿Cuál cree usted es la visión predominante en el discurso del Estado para con los migrantes?

¿Cómo cree usted que afecta el que la política migratoria existente centre su atención en el aspecto económico de la vida de los migrantes? ¿Migrantes como sujetos productivos?

¿Qué cree usted que le hace falta a las políticas migratorias existentes? ¿Mayor participación de la población migrante? ¿Mayores espacios de intercambio?

¿Cuál cree usted que es la visión de los migrantes retornados, desde su experiencia como investigadora, de las leyes existentes y de las acciones del Estado para con ellos?

¿Hacia dónde van las políticas migratorias de retorno en Colombia?

¿El retorno se mide por los años?

Anexo 9

Entrevista representante a la cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez. Partido de la U.

Entrevistador: Bueno Juan Carlos, nos gustaría comenzar que nos contaras un poco cual ha sido tu interés o tu vínculo en el tema de migración especialmente en el retorno de los Colombianos.

Juan: Bueno finalmente les cuento que yo fui ponente de la ley 1441 un proyecto, una ley, ley 1441 es un acuerdo entre Colombia y la organización internacional de migraciones, valga la aclaración yo soy miembro de la comisión segunda constitucional permanente ella es la que trata esos temas de relaciones exteriores y de defensa nacional. Posteriormente fui ponente de lo que terminó hoy siendo la ley 1465 que es el sistema nacional de antes de esto, ley 1465 que es el sistema nacional de migraciones, ahí aparece que se dio una oportunidad muy importante para trabajar por los migrantes colombianos por los mal contados se escatima que son cerca de cinco millones porque antes de esa ley de la que fui ponente lo que

había era más bien pobre en materia de atención a los colombianos residentes en el exterior, había un documento conpes pero como ese documento conpes hay N documentos conpes que con un solo documento no se va a solucionar ninguna problemática. Porque el documento conpes involucra instituciones que si algunas no asumen las otras dicen ah como tal no ha asumido yo tampoco. Y lo otro que había era un enunciado muy interesante en el documento que lideró el presidente el gobierno del presidente Uribe en su momento que es el documento visión Colombia 2019 donde también planteaba ponerle cuidado a las políticas migratorias, pero por supuesto ninguna de las dos con fuerza de ley, documento conpes y documento de planeación estratégica del gobierno Uribe visión Colombia 2019. Ese proyecto como yo lo recibí de senado venía muy pobre yo considero que como como ponente lo mejore ostensiblemente, de pronto ahora si hay espacio miramos como algún documento como si ustedes lo pudieran comparar también pues viéndose las gacetas o eso de pronto ahí tengo creo que tengo un documento en donde se muestra que, que no había en la en lo que salió aprobado de la plenaria de senado y que logre yo incluir que se aprobara tanto en la comisión como en la plenaria de cámara para mejorar el proyecto. Entre esos, mejoramos el último artículo donde ya se vislumbraba el tema de retorno pero en el último artículo el retorno para mi querer, para mi manera de trabajar estaba pobre frente a que dependíamos del gobierno decía así algo así que como por iniciativa gubernamental se reglamentaba entonces yo fui quien incluyo un texto diferente diciendo que por iniciativa gubernamental o parlamentaria se podrá, se debe hacer una ley de autor y entonces arrancamos eso fue la ley 1465 que fue del año anterior del once. Consciente de hacer una ley cada cien leyes entonces me firmo otra la 1565 entonces arrancamos el proceso de trabajar la 1565 la terminó siendo la 1565 con coautoría de Jaime Buenahora entre otros, el representante de los colombianos en el exterior y también frente a lo que inscribimos inicialmente como el proyecto que radicamos y mi ponencia en la comisión segunda y la plenaria también obtuvimos una mejoría ostensible. Tanto así que por ejemplo en la comisión yo yo saque el proyecto de la cámara aprobando no solo lo que hoy dice la ley no solo que los colombianos tuvieran sensibilidad tributaria en su menaje doméstico, en su menaje profesional o industrial o en los activos monetizados que

podrían traer, sino también en la importación de un vehículo. En la aprobación que le hacen en el logro de la ley en el proyecto de ley en cámara sale aprobado que eso incluya un vehículo nuevo o usado y frente a lo usado sale una digamos blinda al país frente a que no se caracteriza el tema yo digo que tiene que ser un carro de los últimos cinco años, de modelo, que haya sido poseído por el colombiano en el exterior durante dos años.

E: Eso es en el proyecto de ley, porque en la ley no quedó.

J: No quedó, en senado lo tumbaron

E: OK.

J: El de cámara sale aprobado así y en senado recae. Digamos que hasta ahí como las generales de ley, hoy justamente hemos venido estudiando con mi asesora, un tema interesantísimo, es que yo presenté hice una presentación del proyecto ante el Parlamento Andino, ante el Parlamento Andino presenté que había hecho yo en las dos leyes 1461 y 1565 y el Parlamento Andino presentó ese proyecto mío al Perú y Perú acaba de hacer una ley, ley de recesión económica y social para inmigrantes retornados donde es obvio por la comparación que hacemos artículo a artículo que se tomaron se retomaron la mayoría de los textos que yo logre hacerlo pasar en el articulado. Pues más satisfecho digamos lo dejo a uno ese tipo de trabajo, que no solo sea un tema que trascienda para Colombia sino que ya empiece a trascender a nivel internacional, mediante un ejercicio válido que pueden hacer los demás países y que seguramente nosotros podemos hacerlo en otros casos de aprobar el tema de legislación comparada.

E: Ok, estas políticas de retorno que buscan realizar, cual es el sentido de estas políticas de retorno para los colombianos.

J: O sea antes que de retorno? O yo considero que déjeme indicar que soy además coautor de otro proyecto de ley, a mi me interesa mucho visualizar a los colombianos que están en el exterior que reitero antes de la ley estaban más invisibilizados aún. Yo soy también coautor de otro proyecto de ley que eleva de una a dos curules, las curules que puedan elegir los colombianos en el exterior, ya hay cerca de cinco millones de colombianos en el exterior quiere decir eso que los colombianos son más del diez por ciento de la población nuestra y si en el congreso hay doscientos sesenta y cinco con la lista del diez por ciento son

veintiséis bueno que no sean veintiséis pero tampoco sea uno, que sean dos, esa ley eso es un acto legislativo ya dio una primera vuelta, ha sido aprobada en cuatro debates y espera los otros cuatro debates ahora, entonces inicialmente el interés es por la por los colombianos que están en el exterior, pero viendo la crisis que hay en el mundo entero, pues un tema es si Colombia pueda ayudar a repatriar uno a los que les ha ido bien económicamente y por eso el proyecto nace como con un tema de flexibilidad impositiva, tributaria, financiera y todos esos temas porque hay colombianos que es posible que estén bien afuera, bien económicamente pero como si no son contadores, si no son tributaritas no tienen porque saber cómo funciona la legislación tributaria en el exterior y alguien le puede por el correo de las brujas por el tema por más convicción, mas por opinión que por convicción decirle no, eso es berraquísimo si tu llevas la plata, te la quitan allá hay que dar el treinta por ciento a la DIAN y no sé que, entonces si la gente piensa eso pues nunca nadie va a traer recursos y la gente así tenga recursos los está ocultando los deja afuera y se viene empobrecida porque sabe que el gobierno recoge a los pobres y les dice venga yo lo afilió al régimen subsidiado de salud, a la estrategia unidos, a familias en acción, a los desayunos calientes a no sé qué, pero si a un colombiano que está bien en el exterior, le dicen que él puede traer lo que termina siendo la sumatoria de todos como mil quinientos millones de pesos es como la posibilidad final libre de impuestos pues el hombre que este bien allá, el hombre normal que este bien allá va traer los recursos y en cambio llegar empobrecido acá va a llega a generar empleo a generar ingresos por otros colombianos. Pero la ley no se ocupa nació con un tema muy muy puntual de beneficios tributarios, pero luego se plantearon en la ley el desarrollo fue parte de lo que yo incluí como ponente el retorno humanitario, todo tipo de retorno que se fijará no solo al que le ha ido bien económicamente sino también en el que no le ha ido bien.

E: Si, cuando uno lee la ley en el artículo cuarto-quinto que se aleja ya un poco de lo tributario, ¿Que consideras de esa ley de retorno y las políticas de retorno en Colombia deban tener en cuenta frente a las condiciones de los retornados?. Es decir pensando un poco de cómo el estado. Por ejemplo esta podría ser una primera pregunta y es: ¿Cómo el estado ve a los retornados, en qué condición el

estado Colombiano creen que están los migrantes en el exterior, el estado es ese el cómo se piensa en la migración?

J: Pues el hasta ahora no lo he visto muy comprometido en el tema, si uno habla con la canciller, la canciller dice que la escuchado a ella decir que cuando nos referimos al número de colombianos que hay en el exterior, ella le escuche decir que solo cuando ella era embajadora en Venezuela, solo en Venezuela pueden haber más o menos tres millones de colombianos, entonces si Venezuela hay tres por supuesto que la cifra global supera los cinco millones de colombianos cierto y la reglamentación de las leyes que yo he sacado adelante han tenido muy pobre acompañamiento de la cancillería, yo acabo de hacer una carta hace unos quince días mande una carta reclamando por eso. La ley 1465 va a cumplir dos años y faltan temas por reglamentar, falta definir quién es el colombiano que está en una mesa de la sociedad civil, como se integraría la comisión de migraciones y a la ley 1565 se le vencieron todos los plazos, también de treinta, sesenta y de noventa días se le vencieron todos, entonces uno a lo mínimo que uno pudiera suponer es que no hay interés total allá para hacerlo y si usted mira en la página de la cancillería cuando hablan de retorno, siguen hablando de un retorno como el retorno per se que ellos han manejado pero no el retorno que impone la ley cierto, casi que uno pudiera decir que hasta hoy desconocen la ley.

E: ¿La política migratoria para Colombia que tan importante es?, no solo hablando de retorno sino de las migraciones como la concibe el estado.

J: O sea yo pienso que la cancillería ha priorizado otros temas por encima de la atención de los migrantes, los atiende pero digamos que falta como mas vínculo directo digamos si yo soy migrante y estoy jodido en Miami, en New York en no sé dónde, yo pueda con como con orgullo colombiano poderme acercar a esa cancillería y creer que ahí me solucionan algo, no creo que los colombianos lo vean así.

E: ¿Por qué cree que pasa eso?

J: Yo al debate, en los debates que di pronto en la 1465, en la en el sistema nacional de migraciones yo decía que si nuestro cónsul o la cónsul según lo que sea en cada caso en Miami invita a un coctel o a un tipo de reunión de esos pues van los que están bien, van como a gozarse la fiesta eso, pero que ese informe le

llegue y se puedan acoger a esa convocatoria la gente que no está bien allá totalmente contrario, porque quienes van los del Downtown, los de buena gente que está muy cercana relacional y por cercanía por dirección con la con esa entidad. Yo planteé en la 1465 esta incluso, esta que debe ser un tema de análisis del sistema de migraciones la creación de una de una de un viceministerio de la de las migraciones, se me olvida el nombre exactamente. Digo yo dentro de los objetivos del sistema en la 1465 digo presentar los objetivos del sistema es presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores sin que actué ___Minuto 13___ y propuestas para el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre las naciones convenio exteriores, entre ellos la creación del viceministerio de y migraciones y desarrollo como existe en Perú, España, Ecuador, el tema de migraciones en Euro en España es tan importante que esta a nivel del ministerio junto con el tema del trabajo, o sea asocian tan importante el tema de la migración que está relacionado directamente con la generación de empleo, con el tema del trabajo y yo en ese orden de ideas yo he incluido otra, o sea yo definiendo que el tema de la migración es tan normal hoy en pleno siglo XXI que a veces se ha visto una cosa como que se ha visto como peyorativamente cierto como una manera crítica como no a mi me parece que la migración es lo más obvio del mundo hoy, o sea yo voy a Miami cuatro horas, me demoro mas haciendo el check-in, el check-out allá que lo que dura el viaje mismo la migración es una cosa donde debe ser cada día como más natural, como más normal o sea esté porque se irá, este será que va hacer negocios o mi pregunta y yo propuse como un principio decir que son la ley, un principio que digo fomento debe ser un principio de la ley fomento de la migración ordenada para mitigar los efectos negativos de la inmigración irregular, la trata de personas, el tráfico ilícito de personas que incluya un sistema de alertas tempranas o sea nosotros seguimos viendo eso como como la cosa negativa a veces que evitar la migración desordenada, yo invito antes que en pleno siglo XXI es que fomentemos la migración ordenada, chévere que a ti te diga la universidad tu eres bueno y vete hacer una maestría en España y no te quedes allá y vuelve aquí a ser profesor de la universidad cierto. Eso es un comentario y hacerlo ordenado vaya y aliméntese de lo que le sirva al mundo o vaya alimente al mundo de lo que usted conozca pero vuelva.

E: Ok, de ese volver cual cree que son digamos los perfiles o los colombianos que retornan, ¿cómo podría caracterizarlos esos colombianos que están retornando y por qué están retornando.? O si es que no están retornando?.

J: Si están en mi opinión si están retornando pero son como tema como puntual o sea uno descubre uno casi que sin excepción que todos los colombianos siguen muy pegados a su terruño, a la familia, a la casa, a la tierra de donde salió y todos tienen el interés de regresar, de regresar algún día, los que les ha ido bien digamos que triunfan entre comillas en lo económico aunque algunos casos que conozco porque en mi departamento en el Valle del Cauca se especula porque no hay indicadores pues puntuales de cada si estamos reunidos nosotros cuatro como valle caucanos o habitantes del valle del cauca uno por lo menos una de nuestras familias tiene experiencia migratoria cierto el veinticinco por ciento de los vallecaucanos tiene experiencia migratoria, si estuviéramos reunidos en el valle uno de nosotros tendríamos un familiar afuera o ha estado afuera recientemente o se va a ir, entonces desafortunadamente mucha gente va y alcanza sus objetivos económicos pero sacrifica a otros no, o no se caso con la mujer que quería porque tuvo que interrumpir el noviazgo, o se fue y se separaron, o bueno hay unos dramas familiares muy verracos en el tema. Para el que le fue bien digamos que bueno por lo menos trajo plática, para el que le ha ido mal pues peor porque económicamente le ha ido mal, entonces yo pensaría que casi todos quieren regresar cierto, porqué se fueron, la mayoría se fueron soñando en tener mejores ingresos, en la ley 1465 planteamos de eso algo también que el gobierno debía de preocuparse en un momento determinado por terminado escribiéndolo o sea estaba escrito como retener como evitar la fuga de cerebros cierto algo así, quedo escrito en el artículo cuarto como fomentar acciones para mejorar las condiciones y oportunidades para la reinserción y aprovechamiento del recurso humano calificado o sea como que ese hombre califica o un hombre o mujer calificado pero no lo dejemos ir ojalá hubiera pues una cancillería tan organizada, tan ordenada que les dijera a uno bueno ustedes tienen dos títulos que carajo se va a ir hacer allá si aquí hay trabajo y si no lo ha visto venga que yo lo ayudo a verlo o vengo yo lo ayudo a ubicar.

E: A mí me llamaba mucho la atención ahorita que usted hablaba, yo tuve la oportunidad de hacer mi pasantía en el consulado del Miami y algo que me llamaba mucho la atención eso los colombianos por decirlo de cierta forma del corriente del común que no tienen como ese cierto estatus que de pronto no han alcanzado económicamente desconocen los programas, desconocen la atención y el apoyo que le pueden brindar en la cancillería y hasta dentro del mismo consulado y estuve en 2010 y todavía no había multiplicador ni de Colombia nos une, entonces si la gente pensaba en un retorno no sabía cómo hacerlo ni nada y al contrario llegaban quejándose del consulado. ¿O sea que lo que usted piensa que lo que hace falta de pronto es más difusión y más acompañamiento por parte de los organismos como cancilleres que están en la cabeza de pronto de todo el asunto migratorio?

J: Por supuesto. Yo estaba intentando promover mis leyes en Argentina, en España y llevarlo con el embajador, con los cónsules y no saben de que estamos hablando, no sabían bueno hace rato que no voy pero era el momento en que tendrían que saber cierto, entonces uno dice bueno si ellos no saben, si el cónsul y el canciller no saben pues imagínense la pobre gente, el resto cierto.

E: Usted qué opina de las políticas de retorno de los programas de retorno que existen en Colombia, llámese Colombia nos une, bienvenido a casa o bienvenidos a tu tierra, ese es el de Risaralda.

J: Hay unos, en algunos casos los ha superado las regiones incluso a en algunos casos los supera las regiones en digamos en se me fue la palabra, digamos en el momento mientras caigo en cuenta de la mejor expresión, de la mejor palabra, nos servía la ventaja en adquirir en querer adquirir un compromiso, fijarlo en una ordenanza del departamento como existe en el Quindío, en alguno departamentos han avanzado cuando hay un gobernador y una asamblea que colocan una ordenanza por supuesto hay un interés sano, claro en meterse, meterle diente al tema cierto, si uno al contrario la ley no se facilita y estando la ley no se reglamente pues, digamos evalué esos dos comportamientos cierto, hay mucho compromiso a nivel regional, en mi opinión y hay menos compromiso o siente uno menos compromiso a nivel nacional o a nivel regional hay tanto o sienten tanto la problemática seguramente cuando en un departamento de esos hay una oficina

que expide pasaportes y entonces seguramente pueden medir de mejor manera cuantos pasaportes se exhiben en un día entonces por ende cuantos colombianos están desesperados por irse. Entonces a lo mejor han intentado mas y entiendo que en los departamentos hay mucho más se han establecido mucho alertas más tempranas que las que se establecen a nivel nacional, el tema de si si una jovencita llegan todo el día jovencitas a solicitar y todas viven en Santa Rosa de Caval algo está pasando cierto, todas viven en dos quebrada o todas viven en Cuba que fenómeno hay ese día para que N niñas mujeres jóvenes se presenten ese día, que hay detrás de eso.

E: ¿El estado como cree usted que el estado Colombiano se preocupa por contactar a sus inmigrantes y que retornen a su país de origen? O sea que retornen a Colombia?

J: No

E: Por qué?

J: Pues a lo mejor es un trabajo complicado pero no lo veo claro pues para eso tendría que haber como una como mínimo un acuerdo interministerial entre el ministerio del trabajo y la cancillería por ejemplo que supiera si las hay si hay encuestas sobre eso, no estoy seguro si las haya o no de de vacantes por perfiles o por profesiones uno podría decirle mire en Colombia están necesitando no se qué profesionales al contrario uno si ve que en el exterior si pasa eso en el exterior son muy apetecidos nuestros médicos, nuestras enfermeras, nuestro pilotos en el oriente medio, nuestros soldados, a ya saben que necesitan, nosotros necesita no sabemos estadísticamente en mi opinión salvo mejor conocimiento que allá haya ese tipo de indicadores, nosotros por eso en la 1465 también colocamos como una condición es que inclusi mejorara el tema de registro y censo de colombianos en el exterior porque creemos que el DANE hasta ahora, hasta ahora no ha cumplido satisfactoriamente, si tuviéramos un DANE confiable deberíamos de llamar cuantos colombianos en el exterior. O sea nos pueden dar cualquier cifra toca intentarlo, pero no creo que la cifra que le den a uno sea clara. Y por ejemplo un tema que le pudiera a uno indicar que hay cierto desintereses es en la ley 1465 logre lo siguiente, logre incluir un objetivo que decía proponer la implementación de una póliza de seguros integral para repatriación de los cuerpos de los

contrasnacionales fallecidos en el exterior, eso porque con toda la retroalimentación que tuvimos durante el proceso de debate que la gente nos dijo quienes lo han sufrido, mi familia lo ha sufrido es una vina pues muy miserable uno se siente en ese momento pues es casi como pedir limosna, porque eso es costosísimo. Entonces nosotros queríamos que eso mejorará, pues no sé si uno termina escribiendo en la ley lo mejor, uno solamente está bien intencionado pero me parece que la cancillería se va por las ramas, cuando reglamentando la ley en el decreto reglamentario de estatutos de esta ley 1425 es repatriar las cenizas de los fallecidos en el exterior cuando culturalmente todos sabemos que no, le falta digamos que culturalmente Colombia no está preparada para asumirlo de esa manera. La mayoría de personas que quieren repatriar, si si digamos que si uno ese tema de la vida y la muerte uno lo ha superado a uno le da lo mismo que lo entierren allá que lo entierren acá, la quiere traerlo acá quiere traer es el cuerpo y no la cenizas, entonces si hay un tema cultural de por medio eso que aprobó la cancillería no.

E: Dentro de los debates que tuvieron pues por las diferentes cámaras usted. ¿Cómo percibía a los demás representantes del estado el tema del retorno o a las migraciones en general, cómo ve el estado los representantes, ven a esas personas?.

J: Muy desinteresado el congreso en general con ellos, en mi opinión falto debate, el debate terminamos haciéndolo nosotros en la preparación de las ponencias, cuando uno iba a presentar esto, casi ya estaba pupitriado porque los colegas no lo habían estudiado no les interesan o no tenían ningún argumento acorde o ningún argumento válido por el momento en que salió el proyecto yo estaba en España justo sociabilizándolo en España, entrevistas por la radio, periodistas que llamaban a preguntar, reuniones con los colombianos allá y acá se hizo la conciliación como la última semana o penúltima semana, conciliación de la que si yo hubiese estado acá yo hubiera participado con derecho legítimos por haber sido el ponente y participó mi amigo Jaime Buenahora que todas maneras él tenía que ver en el tema porque había sido coautor.

E: Y el Estado Colombiano para el Estado Colombiano quien es un retornado, quien es el que retorna, a quién considera retornado?

J: En los términos de la última ley si si digamos que jurídicamente lo interpretamos la ley coloca una prohibición, no sé si eso se parte de lo que le ha dificultado la reglamentación de la ley, la ley dice esa ley aplica para los que lleven más de tres años en el exterior cierto.

E: Y ese tiempo lo sacan de dónde?

J: Por eso le reitero que debe ser parte de la reglamentación, uno pensaría ojalá que así sea que es parte de lo que están definiendo en este momento en la cancillería. En la ley Peruana que estaba leyendo hoy colocan incluso una posibilidad de que la gente haya regresado, aquí no sabemos cómo dependemos hoy de la cancillería realmente no sé si digan quienes lleven tres años sin haber venido ni una sola vez a Colombia, si tienen más visión como de pronto tuvieron en Perú dicen así haya venido por a vacaciones por periodos no mayores de tres meses por ejemplo. Ahora la ley digamos que uno siempre que en el debate que dimos siempre la gente los que participaban a veces decían uno afortunada o desafortunadamente tenemos mucha malicia indígena entonces siempre la gente le dice eso bueno como y si la gente le hizo trampa y si la gente no se qué, a claro o sea alguien pudiera llevar más de tres años traerse un poco de plata poner un negocio acá y volverse a ir, esto el ya se acogió y cumplió en acogerse por una sola vez, se va pues y si algún día vuelve pues no se puede volver a acoger a la ley porque la ley porque la ley otorga una sola vez, pero nada impide que se devuelva yo particularmente no lo veo malo una de las cosas que yo definiendo es esa, es la migración ordenada que la gente vaya y pues eso per se no sea malo, yo de vez en cuando me voy yo he sido, el mundo se volvió tan pequeñito que así como otrora pues ir en barco, en tren o en mula de un lado a otro uno puede ir y volver el mismo día, la misma semana o darse la vuelta por todo el mundo no importa.

E:El Estado Colombiano mantiene relación y comunicación directa con esos centros migratorios eso lugares donde ve el Estado percibe que llegan bastantes colombianos para que retornen hay una constante comunicación por ejemplo con España, con Estados Unidos con diferentes países en términos migratorios, hay una comunicación para manejar esas migraciones?

J: Entre el gobierno nacional y el representante del gobierno allá o entre el gobierno.

E: O como acuerdo bilaterales?

J: No mucho en mi opinión no mucho, porque porque cuando uno hablaba en cada uno de los sitios que estaba hablando del tema en Orlando, en Panamá afuera en cualquier sitio yo veo cierto, como cierto desconocimiento no ve uno a alguien como que tenga un discurso fluido sobre el tema si yo ayer me reuní y mañana vienen y no sé que, no son como esfuerzos aislados, incluso en España note una cosa que me preocupó y es que la organización que una organización que me atendió allá que se llama AESCO que fue como la que me invito a mí a estar allá, pero yo estando allá pues a pesar de yo ser del partido de la U no tenía pues ningún enfoque partidista mi visita entonces yo estaba dispuesto a escuchar a todos los que me aportaran para el proceso, entonces yo me reuní con los del PP entonces ahí veía una primera confrontación como complicada en que parecía que el PP viera a los de AESCO como gente perteneciente al otro partido que había perdido el gobierno en España y eso entonces otra complicación para los pobres colombianos allá porque entonces a bueno a eso usted allá está trabajando pero si dependen del gobierno español, la entidad como tal la van a comparar la van relacionar mejor con el gobierno anterior gobierno socialista y eso puede costar. Y yo estando allá aproveche para hablar con la gente del PP por ejemplo tengo que retomarlo no es fácil para uno como congresista estar saliendo al exterior porque aquí todo se marca. Yo que he ido, que siempre he ido en representación del Estado del congreso he ido a trabajar aquí hay un estigma muy grande de tiempo atrás para que los congresistas salgan, yo es primera vez que estoy en el congreso, seguramente los otros colegas han manejado mal ese tema entonces se presume que cada que un parlamentario al exterior es turismo parlamentario, entonces hoy en día uno ir afuera con recurso del Estado es casi un alienígena, entonces uno yo preferí ir a Uruguay a muchos sitios donde he ido de mis recursos, creo que si he ido una vez al exterior con aprobación de eso, no sé en que estaba pensando ese día que me metieron en ese proceso, porque me toco hacer una proposición a la plenaria del congre de la cámara tiene que haber la votación de dos terceras partes de los colegas ahí y arriesgarse uno a que más de uno pues le pegue una vaciada diciendo que que porque me voy a ir o a donde me voy a ir, entonces ese tema es un poco complicado para que haya una y así se lo he

reclamado al presidente incluso. O sea uno yo creo que en el tema de migraciones en general del tema de la relación esta de los colombianos en el exterior puede ser más fluido, si los parlamentarios los que pertenecemos a comisiones puntuales yo soy miembro del parlamento latinoamericano, del euro latinoamericano pudiéramos tener unas facilidades porque entonces la interacción de Colombia hoy con el mundo solo desde el ejecutivo y no desde el legislativo.

E: Algo que me llamaba la atención era cuando usted decía que habían avances departamentales que superaban de pronto lo nacionales y mucha veces los cónsules desconocían el mismo tema como migratorio o sea no significa que de pronto el estado o sea como los nacionales estamos fallando en direccionar las leyes para que se cumplan en los consulados, en las embajadas para que sean como una obligación que quien este en la cabeza de la misión conozca como desempeñar de pronto la ley, la norma y así vincular mas de pronto o relacionarse más con las comunidades connacionales en el exterior y así mismo de pronto que en los departamentos o sea haya como uno o este mas que uno sino que todos vayan como trabajando en el mismo camino migratorio, construyendo de pronto programas para los que retornan o sea o hace falta de pronto mas que se demanden directrices desde no sé?

J: Pues yo lo resumía de alguna manera en una pregunta parecida que me hicieron ustedes hace rato y bueno cual es el interés real del gobierno nacional en el tema cierto, era de entrada lo calificaba como pobre si me atengo solo a la reglamentación de la ley que todos los tres plazos que aparecen en la ley para diferentes temas están vencidos y a pesar de yo como autor y como ponente escribí ya sobre el tema no he recibido respuesta. Hoy me encontré con la canciller en la unión de la comisión asesora de relaciones exteriores donde analizamos los temas de la demanda de Ecuador y del tema de San Andrés y cero comentarios sobre el tema, entonces digamos que bueno yo no seré el congresista más conocido del país pero uno supondría que esos temas si fueran tan sensibles para un canciller ya te voy a contestar o cierto o algo me dice de ese tema, entonces en la ley esta eso. En el artículo diez de difusión, la difusión estará a través de las delegaciones diplomáticas, embajadas y consulados, repito que yo estaba allá antes de que fuera ley, después de que fuera ley y la gente no no lo veía yo

apropiado de ese conocimiento entonces eso es fatal, es como si uno fuera aquí a otra, el consulado es un actor natural de las leyes que tienen que ver con inmigrantes, es como ir acá a un hospital y que el hospital no sepa que modificaron la ley cierto o incluso que la están modificando un buen gerente de hospital debe saber hoy que la propuesta de reforma a la ley es tal.

E: Usted porque cree que se ha digamos ese no sé, yo lo veo como digamos un poco como no lo cuentan que el Estado Colombiano y desde sus instituciones no reconocen o se niegan a reconocer o darle importancia dentro de la agenda política a los migrantes no retornados, ¿por qué cree que pasa eso?.

J: Les decía ahora porque creo que ha priorizado diferente, Colombia el tema internacional lo y y no estoy en contra de lo que está haciendo lo que creo es que si se creará el viceministerio de migraciones pudiera ampliarse el espectro, no es lo mismo lo que haga yo solo o lo que hagamos los dos o lo que vamos a hacer los cuatro cierto, con galones todos para hacer las cosas, con autonomía para hacer cosas entonces si es una cosa muy lenta que primero pasa por la secretaria general y después por la vicescancillería después por la cancillería, pues eso no va avanzar, entonces Colombia hoy le ha dado mucha importación, mucha importancia perdón mucha importancia a la firma del TLC, este es un papel importantísimo, de la canciller hacer lobby y todo ese tema, otro tema al que le dieron mucha importancia al tema de recomposición de relaciones con Venezuela y Ecuador y entonces eso implica una relación permanente con Maduro, Pagua y en el otro lado con Patiño, entonces eso lleva mucho mucho tiempo. Otro tema ese si digamos que es mas, más complejo digamos de a bueno entonces hemos querido estar en todos los organismos internacionales en donde nos den papaya, estar en UNASUR, en la ONU en cómo se llama la dependencia de la ONU donde hemos estado, entonces mucha participación allá y claro uno todo lo que se proponga en la vida tiene dos restricciones o de tiempo o de recursos económicos, el tiempo no alcanza para todo lo que uno quiera y los recursos no alcanzan para lo que uno quiera, usted siempre cuando lo va a usar algo restringe un opción restringe, claro si el tiempo que el presidente Santos y la Canciller están afuera lo dedican prioritariamente a terciar en lo litigios de Honduras o a opinar sobre Palestina y Israel o a pues claro no hay tiempo para mas nada cierto. O a recomponer el tema

con Venezuela había que hacerlo o avanzar cada día que también estamos muy atrasados comparados con México u otros países en tratados de libre comercio. No sé si porque no ha sido explícita la cancillería si en su agenda digamos en su hoja de ruta en algún momento esta eso.

E: Colombia en comparación con otros países en políticas de retorno ¿Como lo ve?

J: Con el proyecto que nosotros hicimos como ley digamos que dimos un buen paso porque Perú y Ecuador yo he visto que tratan mejor a los retornados y sin embargo Perú no tenía ley o resolvió o si tenía o resolvió que con esta ley nuestra tuvo suficiente elementos para mejorar lo que ellos tenían, esta ley reemplazo la que tenía allá, entonces digamos en Colombia en el aspecto legal se se acaba de apuntar a un tema interesante en tomar como la iniciativa en la región en ese tipo de legislaciones pero la ley sola sino se reglamente no tendría los efectos o no pasaría lo que debe pasar con ella. Porque si yo pudiera dar digamos que ya es un tema, si uno decide si entra en él desgaste o no, bueno no la llamemos desgaste pero si entra en ejercicio o no de _minuto 36.51_ entonces yo ya veo que he descubierto cada vez más temas de legislación comparada si me dedicó ya a reformar otra vez la 1565 pero podía ser más tenaz todavía o sea la 1465 sin reglamentar, 1565 sin reglamentar y si yo le hago una modificación a la 1565 entonces ya serían otras dos o tres leyes pendientes de reglamentar, pero eso será una decisión que tengo que analizar y tomaría o no.

E: Eh usted decía ahorita que habían dos limitaciones de tiempo y de recursos económicos muchas veces de pronto esa la limitación económica, lo que hace que muchos programas de pronto que manejan Colombia nos une, a veces uno ve en la página y hablan de fondo, de ayudar como a emprender empresas pero si no hay los recursos económicos de pronto por eso también no están funcionando dichos programas o sea harían falta de pronto, no sé como de donde saldrían esos fondos para que de pronto haya un mejor funcionamiento y no hayan tantas limitaciones.

J: O sea el presupuesto de la cancillería en general es escaso comparado con las otras con los otros ministerios, por ejemplo la comisión segunda hago parte de una subcomisión que conformamos cada año para intentar, ponerle recursos suficientes o sea a los tres ministerios que tienen que ver con nuestra comisión el de defensa, la cancillería y el de comercio y uno ve mucha limitante ahí, ahí yo conozco

ejecutivos que trabajan para Colombia en Rusia, entonces un amigo por ejemplo que es segundo secretario en la embajada Rusa me dice ese sueldo que tengo aquí no me sirve de un momento a otro renunció porque Rusia es la ciudad más costosa del mundo y Colombia no digamos que no pondera ese tipo de cual ciudad del mundo es más costosa pa pagarle un diferencial y no que le paga como aparentemente como hasta donde yo entiendo a todas por igual, entonces si hace falta recursos para eso imagínese para pagarle bien a la gente que está trabajando , a mi me ha dicho por ejemplo la cónsul de Madrid me dice yo no tengo carro propio entonces me toca mientras todos los demás cónsules llegan en tremendos carros los aporta su gobierno yo llego en taxi o mientras las otras embajadas funcionan como cualquier empresa en donde él, pues yo no pues yo no la conozco mucho no puedo hablar como persona ni bien ni mal, pero lo que me contó ese día que no soy orgullosa pero si a mí me toca yo no salgo como un gerente como un y corriente sale y detrás sale el portero, a mi me toca salir de portero y apagar el suiche y apagar o sea faltan unos cargos mínimos cierto unos cargo mínimos que debe tener cualquier empresa el país para uno vender el país como como tal, yo me imagino eso en la visita de un empresario que quiera mirar la fortaleza del país para entrar a negociar con él cierto si uno ve ese tipo de llego la canciller en taxi o la canciller es la última que sale y apaga el suiche y la alarma.

E: Si, esas dinámicas que ya que que no solamente van ese termino de cosas sino en alcances, sin ni siquiera podemos sostener a las personas que van a trabajar con nosotros en el exterior con nuestros migrantes, con nuestros conciudadanos pues como vamos a llegar a ellos si nosotros no los podemos sostener. No y a veces no hay abasto ni siquiera de yo me acuerdo en el consulado de Miami, los funcionarios no eran suficientes para la cantidad, para el número de población que hay de Colombianos en la Florida, era demasiado no daban las citas y siempre entonces hay un descontento y la dinámica del ciudadano hacia el Estado, no no encuentran la forma de llegar a acceder a los servicios simplemente porque no hay capacidad ni siquiera para pagarle ni para tener mas funcionarios.

J: Haber yo no sé si en ese orden de ideas o ese desorden, cuando da el paso entonces termina dando el paso equivocado, yo tengo lo que nosotros hicimos para la 1465 yo decía me considero por allá padre lejano, padre putativo del consulado

de Orlando, yo yo decía ese día que en Orlando debería de haber si quiera dije en ese entonces un consulado honorario y yo creía tener amigos allá que le jalaban si a mi me salía y me decían propóngame tres hojas de vida de colombianos yo creo que yo los hubiera exportado de un momento a otro luego un consulado formal, entonces uno dice bueno o sea al fin no tenemos plata o sí, si uno puede hacer la transición entre un colombiano yo creo que si yo fuera un colombiano que vive en Orlando y que me ofrezco es que estoy orgulloso de eso de prestar.

E: En Orlando ahorita hay consulado?

J: Si hay ahorita hay consulado pero formal, en un horario no sé cuál es la diferencia, no sé cómo llamarlo. Es un consulado formal

E: Porque antes hacían eran como consulados móviles y llevaban el servicio del consulado que estaba aquí, hasta Orlando, Tampa lo que está más al norte de la Florida, era no daban abasto porque eran dos o tres días entonces lograron pero imagínate uno trasladarse desde Orlando hasta Miami al sur era muy muy mucho mucho trabajo.

J: Son muchos los colombianos que viven ahí en Orange, en todo ese sector eso es mucha, mucha la gente.

E: ¿Hablando ahorita un poco de de este tema usted que fortalezas u debilidades le ve a las políticas migratorias y a las políticas de retorno que tiene el Estado Colombiano?

J: Debilidades, que falta divulgación y conocimiento por parte de la cancillería de todos los funcionarios a nivel nacional y los funcionarios a nivel internacional. A mí me han reenviado correos colombianos en todo el mundo en Italia muy críticos de cómo los atienden o sea ellos, ellos preguntan por la ley de retorno y allá les dicen unas barbaridades cierto entonces hay un desconocimiento muy grande pero por supuesto tengo que volverme reiterativo es que hasta que no esté reglamentada pues no se apropiará la el discurso, porque está ahí en un stand by, ahí esta pero no está, entonces esa es una debilidad grande. Falta de la fortaleza de que pudiere implicar si Colombia lo asume de una manera responsable, si uno mira la situación de un inmigrante un Estado debería tener la capacidad de verlo integralmente, es que la no lo inmigrante sino la familia de inmigrante, un señor familiar mío allá afuera pero habían cuatro personas o tres personas aquí adentro que defender. Si

el gobierno hubiera logrado mirar eso como un todo es posible que por ejemplo el gobierno no ha ratificado el convenio en materia de seguridad social con España y uno dice hijuemadre eso es un despropósito y seguramente en ese convenio el que más pone es España y mas los colombianos que han trabajado en España que tienen pensiones allá que tenían que repatriarle los recursos a la empresa de atenciones de acá que al revés, Colombia porque no da el paso entonces por qué no, entonces no hay respuesta fácil a ese tipo de cosas entonces si Colombia hiciera eso a lo mejor podría hacer una mejor redistribución de sus gastos porque pudiera demostrar, si deja asegurar de que ese colombiano acude a una EPS por ejemplo así este por fuera, de las tres personas que viven aquí sean beneficiarios con un pago que él está haciendo por fuera. Esas tres personas que hoy están acá adentro sino están beneficiadas por un régimen contributivo de salud entonces están en un régimen subsidiado y se están goterando el recurso del subsidio del gobierno que a lo mejor se pudiere ahorrar si hubiera orden cierto no lo hay. Y en el tema de no sé si hay si no tengo mucha experiencia pues cuantos intentos ha hecho Colombia de proyectos productivos con la gente que ha traído, yo soy un crítico general de los proyectos productivos es bajo el riesgo que hay de que, de que no estén cuando a mí enseñan como miembro de la comunidad, cualquiera que sea hacer unas sandalias si si esta completamente analizado toda la cadena de mercado y de financiación y eso. El Estado me pueden enseñar hacer algo, una sandalia pero cuando yo voy a competir resulta que las que traen de china son más baratas que entonces esto, aprendí hacer sandalias cheveré pero no más, eso como un proyecto productivo no sirvió entonces no sé si eso que bien manejado podría ser una fortaleza termina volviéndose una debilidad que yo te diga a ti no repatriado, ni te metas a eso que yo estuve, perdí plata y me ilusioné, me ilusionaron y no paso nada.

E: Ok en la ley hay una parte donde habla de acompañamiento integral al retornado cuando la ley habla de ese acompañamiento integrado a que hace referencia, como entiende ese acompañamiento integral?

J: Nosotros planteamos varios o sea, que el retornado tenga las menos barreras de acceso, que mañana no se sienta un bicho raro aquí cierto, entonces decimos si se había ido sin libreta militar y cuando llega tiene edad de libreta militar entonces

el gobierno le provea eso de manera fácil o gratis o con un bajo un pago pequeño si se dan las condiciones que hay están contempladas, que si llega pueda beneficiarse de los beneficios de la caja de compensación familiar así no esté empleado, hoy solo tienen un carnet de caja de compensación familiar quienes trabajamos, si uno no trabaja no tiene, no puede entrar a la caja de compensación le toca pagar como particular entonces nosotros decimos que sea, entonces ese tipo de cosas, es que algunos beneficios que hay para la gente ese colombiano que llega lo sienta, este país me quiere, este país me recibe y y me y un habitante que necesite la libreta militar para estudiar y trabajar tenga la libreta militar y un habitante que no tenga para salir a recreación y turismo el carnet de la caja de compensación tenga el carnet cierto, digamos que está, ahí avanzamos solo en esos dos temas, uno pudiera, pudieron haber sido más o aspiraría uno que una cancillería responsable con el emigrante avance.

E: Hacia donde cree que van las políticas migratorias y las políticas de retorno en el país, como las vé en el futuro?

J: Yo creo que un poquito forzado por lo que hemos avanzado en este congreso, en este período legislativo va bien, o sea al gobierno no le queda otra camino que cumplir la ley, son dos leyes firmadas por el presidente Santos el presidente Santos pudo haberlas objetado también lógicamente que eso políticamente no hubiera quedado bien, por eso no lo hizo, aclarando que soy del partido de la U pero creo que es eso, ahora no sé si hay una lectura distinta del tema entre lo que está viendo el presidente del tema cuando firma y lo que está viendo la canciller.

E: Pero digamos en cuanto a esas políticas en cuatro, cinco, seis años como ve las políticas en Colombia?

J: Claro, o se da el avance que nosotros le hemos dado cierto solo las tres leyes o cuatro solo la tres leyes y el proyecto de ley en los que yo he participado, si a partir del 9 de marzo de 2014 hay elegido otro colombiano pasa la ley y hay elegido otro colombiano, otro representante, otro congresista por los colombianos en el exterior pues será más fuerte la presión de la gente que representados dos congresistas hacia acá que la que hoy hay, ahora aquí hay un juego, ay una cosa yo no tengo nada personal digamos en contra del Dr. Buenahora es buen amigo mío, he hecho buena relación con él incluso mi vecino de curul, pero por falta de

reglamentación de lo que sea, él fue elegido por los colombianos en el exterior, está en la comisión primera él defiende su posición allá porque dice que él es un buen jurista, y es un buen constitucionalista entonces desde esa óptica está bien allá, no sé si la ley acaba hacer algún día en decir que los colombianos que sean elegidos en representación de los colombianos en el exterior deban de estar en la comisión segunda que es la la comisión natural a la que debía, porque entonces puede haber hay.

E: Si además uno también depende de la comisión que este en la agenda porque como también dependen los períodos de esas comisiones usted sabe más que yo, dependen del bum de la comisión que se esté en el momento?

J: Si claro como dependen del bum y él considera mi colega que es abogado que es constitucionalista que puede hacer un buen papel en la comisión primera, al no haber nada en la ley que lo forcé, el pisco sabe para donde va, pero si la ley dijera ustedes dos representan los colombianos en el exterior, a ustedes les toca estar en este momento, ese es un tema que avance hacia futuro y que haga que genere mas interlocución entre los colombianos que representan esa persona o esos dos si llegan a ver más, para que haya mejor interlocución.

E: ¿De los países que usted conozca en cuanto a ley de retorno cual cree que está, está más fundamentado y tiene mayor manejo de los migrantes?

J: Yo he visto muy buena atención de México y Ecuador a los migrantes y creo que hay una, en Colombia por la manera en que se da la elección del parlamento Andino creo que hay una ruptura que que no ayuda a una mejor dinámica, El Parlamento Andino viene trabajando en un tema del consulado Andino y y uno pensaría que la cancillería y el gobierno colombiano deberían apoyar esa iniciativa porque entonces sería muy chévere que en el país más remoto del mundo donde no haya consulado colombiano si hay uno ecuatoriano, uno peruano, o uno boliviano el colombiano pudiera ir allá y obtuviera una respuesta cierto, pero uno le sorprende que ese tipo de iniciativas no tengan mayor respaldo del gobierno nacional, porque hay una ruptura como yo la veo hoy entre los parlamentarios andinos que son elegidos popularmente y el gobierno nacional.

E: Ya para ir terminando en pocas palabras usted cree que el estado colombiano no ejerce soberanía con los migrantes que están en otros países y que estos y que el Estado tampoco tiene legitimidad con estos migrantes.

J: Si pero puede ser mejor, o sea hoy el colombiano se acerca solo cuando siente necesidad puntual de entonces como se llama eso la firma lo que hace uno aquí cuando va a apostillar un documento, ese tipo de procesos por la mayoría de edad decide sacar la cédula o cambiar de documento entonces el colombiano va a cosas muy puntuales a los consulados, a la cónsul en New York por ejemplo envía muchos correos sobre la actividad que ella hace, si me llegan a mi yo no puedo ir a eso yo no sé si a los que le interese les llega cierto, y no sé si convocados haya el interés natural político.

E: muchísimas gracias.

J: con gusto

Anexo 10

Entrevista funcionario Departamento Relaciones Internacionales, Alcaldía de Bogotá (Bienvenido a Casa).

E: Bueno... entonces, vamos a dar inicio a la entrevista con Bienvenido a Casa... estamos en el departamento de relaciones internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá. No sé, podríamos empezar por... háblame un poco de la institución, de la organización del departamento de relaciones internacionales.

F: Bueno, la dirección distrital de relaciones internacionales es una dirección creada en el año del 2008. Es bastante nueva, sin embargo pues... en el proceso ha tenido dentro de las misionalidades el apoyar a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la secretaria en general, en todo los procesos de la estructuración de la agenda internacional de la ciudad, específicamente enfocada desde el distrito. Entonces desde el 2008 pues se ha venido trabajando y pues, en el proceso ha tenido como un área de proyección y una de asuntos internacionales, proyección y asuntos internacionales; estas dos áreas pues nos ha permitido jalonar lo ejes de

cooperación... de alianzas estratégicas de ciudad, del fortalecimiento de redes internacionales, entonces esto fue desde el 2008 hasta el 2011 y ya a partir del 2012 cambia un poco como el enfoque de alguna de las áreas de la oficina de relaciones internacionales y, en este caso pues se abre en dos componentes grande: uno de liderazgo estratégico internacional y uno de cooperación e inversión con sentido social.

Es importante mencionar que todo el componente internacional desde el 2008 hasta ahora, pues ha tenido una participación en el plan de desarrollo, anteriormente estaba como “Bogotá ciudad global” y hoy en día era como... anteriormente, era con un enfoque más de proyección internacional. Hoy en día el enfoque que se tiene en el nuevo plan de desarrollo que está ubicado en el artículo 45 del plan de desarrollo que se llama “Bogotá humana internacional” tiene un enfoque más de proyección internacional, cooperación e inversión con sentido social y, de fortalecimiento de las articulaciones a nivel distrital para todo el tema de agenda internacional. Entonces pues digamos que esos son como los principales componentes de la dirección de relaciones internacionales, tanto en el anterior plan de desarrollo como en éste, el componente de migraciones ha sido vital pues uno de los ejes de la dirección de relaciones internacionales... anteriormente estaba circunscrito al tema del retorno y específicamente a unos convenios que se habían elaborado de manera tripartita entre la OIM, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el ministerio de relaciones exteriores; que en su momento permitió el lanzamiento de un programa que se llama “Bienvenido a casa”.

Actualmente, resaltando la importancia del tema migratorio para Bogotá, pues evidentemente, según las últimas estadísticas en Bogotá, Bogotá recibe gran cantidad de flujos migratorios ya sea por turismo, por visita, por trabajo... por el mismo hecho del retorno, entonces pues digamos que nosotros hemos decidimos pues seguir manteniendo la línea del tema migratorio como uno de los ejes...sino que le hemos dado un enfoque mucho más amplio, lo hemos denominado de alguna forma “Bogotanos y Bogotanas en el exterior”: un poco para tratar de tocar

dos poblaciones que antes no estaban un poco visibilizadas que son los bogotanos en el exterior y los extranjeros en Bogotá.

Entonces, digamos que en ese punto estamos complementando el enfoque migratorio que tenía el distrito, no solamente hacia el tema del retorno sino a estas otras dos poblaciones que evidentemente requieren ser incluidas dentro del enfoque de ciudad y eso es un poco de los componentes que se tratan de desarrollar y pues porque que lleven a la disminución y al fortalecimiento de la inclusión de la población. En este caso, los extranjeros y los bogotanos en el exterior forman parte de este proceso.

E: Cuando ahora hablas de... que se necesita la inclusión de esos ciudadanos, ¿a qué te refieres? ¿Por qué incluirlos?

F: ¿Por qué incluirlos? porque evidentemente los bogotanos en el exterior forman parte de la población bogotana, ellos tiene sus familias acá en Bogotá, ellos desarrollan procesos productivos en la ciudad, también regresan y forman parte de ese gran capital o grupo humano de gestión de conocimiento, entonces pues requieren que cuando regresen o estando afuera pueden aportarle al crecimiento y desarrollo de la ciudad, entonces al momento de desconocerlos pues tú no los haces partícipes de los procesos que está desarrollando la ciudad y los queremos es contar con la voz de ellos a ver qué necesitan de la ciudad... cómo ellos pueden aportar. Entonces digamos que eso es lo que se quiere con los bogotanos en el exterior... así mismo con los extranjeros en Bogotá, evidentemente, aportan a la ciudad; la gran colonia de venezolanos, de españoles, de argentinos, de franceses, alemanes, ecuatorianos, que cada uno en sus dinámicas le aporta a la ciudad, le aporta para el tema gastronómico de inversión, le aporta para el tema académico, la gran cantidad de profesores de intercambios internacionales que hay y que realmente apoyan procesos investigativos en la ciudad, y digamos que no contar con ellos y no poder facilitar un poco como su inserción a la ciudad y... simplemente mantenerlos como en un... espacio en que solamente ellos se reúnen

con ellos y hablan con ellos y no hacerlos participes del proceso pues digamos que no sería como lo correcto.

En ese sentido, de alguna forma, estamos tratando de hacer esos procesos de inclusión, que se sientan participes del crecimiento y del desarrollo de la ciudad o de los cambios que afrontan.

E: Yo quería preguntarte algo, cuando dices Bogotá, ¿te refieres solamente a la gente nacida en Bogotá?

F: No, esa fue una discusión que tuvimos cuando hablamos de Bogotanos en y el exterior. Hablamos de Bogotanos a aquellas personas que quieran desarrollar su proyecto de vida en la ciudad o que han desarrollado su proyecto de vida

E: O sea que puede acudir cualquier persona que retorne, así sea de Cali, lo que sea y... ¿por qué se escoge el término de Bogotano? ¿Por qué? Es como... no sé, me parece excluyente porque, pues, viene mucha gente que retorna llega a Bogotá y no son de Bogotá y entonces si ellos ven que son de bogotanos puede que piensen 'ay yo no puedo acudir a este programa o a esta institución porque yo no soy bogotana' ¿no?

F: Digamos que el concepto de bogotanos... habría que verlo más allá del concepto de gentilicio como tal y habría que verlo desde el sentido de pertenencia con la ciudad, entonces es un poco más hacía eso, no es un poco como excluyente decir 'soy bogotana o no', tu eres bogotano porque te mueves acá, porque vives acá... no es tanto como que vas a dejar de ser caleño porque vives en Bogotá, no, evidentemente se mantienen las edad, la raíces, las culturas, las la tradiciones, eso se mantiene; es un poco más en el sentido de decirles 'perteneces a esta ciudad, vives acá, haces tu vida acá y pues, ¿por qué no decir que eres un Bogotano?'. Digamos que es un poco más en el sentido de la inclusión más que de la identidad de que dejes de ser caleño, que dejes de ser...Es decir, en este caso es un poco más en el sentido de dar una connotación de que todos los que estamos acá somos bogotanos.

E: O sea que es importante, según lo que tú me estás diciendo, en los medios de inclusión de... pues los programas... también la gente... porque te lo juro que si yo leo así solo el título en sí, la mayoría de personas va a pensar eso, pero ven acá... entonces como también, esto que tú explicas es porque mucha gente de pronto no lo ve así. Entonces, eso es lo que hemos venido como encontrando en los distintos programas, que hay mucha gente que como no conoce... no conoce los programas, no lee de ellos, entonces no acude porque no existe, mejor dicho 'yo no sabía que existe, que existía'...

F: Bueno ahí ya son dos variables...

E: Entonces es distinto... lo que te digo es: una cosa es la insistencia del programa pero lo otro es que también como que las personas entiendan eso que tú dices que me parece lindo o sea, que no eres bogotanos si naciste aquí sino es que, adulto como tal eres de la ciudad pues en su vivir, en su desarrollar, que están bien, que se sientan parte como de estar aquí... no como , 'no yo llegué y...' sino parte también de de todo lo que incluye estar acá...

F: Es importante lo que mencionas, sin embargo no hemos tenido a la fecha todavía ese tipo de críticas o de vicisitudes frente al tema de decir 'este es un programa exclusivo para Bogotanos' ¡no! porque evidentemente la gente sigue llegando bajo el esquema de 'Bienvenido a Casa' el programa de retorno.

E: Pero ¿Bienvenido a casa se mantiene?

F: Exacto, en decir, en cuanto a nombre y a filosofía se mantiene porque fue el punto de partida de por qué en las ciudades se tiene que pensar el tema de retorno, entonces, digamos que eso se mantiene. El hecho de que nosotros hablemos de Bogotanos y Bogotanas en y el exterior, simplemente queremos mencionar, ese contexto, entonces digamos que evidentemente no va a salir el programa Bienvenido a Casa para bogotanos en el exterior... no va a salir así, digamos que es un poco más el sentido que se le quiere dar y evidentemente, dado

el caso que se requiere, como tú lo mencionas, hacer un proceso más de difusión, de publicación, de visibilización de la estrategia de Bogotá pues evidentemente centrará a hacer como esa disertación, esa publicación y un poco más en el énfasis pero digamos que a la fecha... acá llegan personas de Pitalito, de... Córdoba, de Nariño, así que me acuerde de los últimos días que han llegado pues de diferentes partes; inclusive extranjeros. Es más, este proyecto, estos nombres salieron así de “bogotanos y bogotanas en y el exterior, producto de un dialogo con los mismo extranjeros que dijeron ‘es nosotros también somos bogotanos y vivimos acá’. Entonces digamos que el...la dificultad que se pueda presentar en el momento de decir es que ‘yo soy caleño’ y entonces voy a ir a un programa de bogotanos y no me van a atender por eso, digamos que eso no se va a dar. Esperamos que no se dé, sin embargo pues todas las recomendaciones son validas y son importantes para tenerlas en cuenta, dado el caso.

E: Nos has dado muchos elementos muy interesantes. Pero quisiera empezar por que nos contaras un poco ¿Cuál es el objetivo de bienvenido a casa frente al tema del retorno? o sea, ¿Cuál es su fin último?

F: Sí, bueno... el programa Bienvenido a casa es importante tenerlo claro de cómo surge. El programa de Bienvenido a casa surge primero de un interés de tres entidades: Una del orden nacional que es el ministerio de relaciones exteriores, a través del programa Colombia nos une, otra es de un organismo internacional que es la Organización Internacional para las migraciones, su capítulo Colombia y su programa de migraciones y la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la secretaria general. Eso fue en el año 2008 que se firmó un convenio para formalizar ese interés de estas tres partes que decidieron firmar un convenio que tenía como objetivo claro, primero: crear un proyecto piloto en Colombia y en especial, en Bogotá que tuviera como objetivo abonar los esfuerzos de las diferentes entidades para diseñar una estrategia de retorno y crear un centro de atención a la población que retorna; ese fue el objetivo del proyecto, a partir de ahí, de acuerdo al conocimiento de las diferentes entidades se definió cuál debería ser el esquema del proyecto, que tenía que tener un coordinador, unas estrategias de atención;

atención psicosocial, atención económica, atención jurídica y atención humanitaria de emergencia, que eran como las líneas gruesas que tenía el proyecto. En ese...

E: ¿Por qué esas áreas?

F: Porque evidentemente cuando se da el proceso de retorno las personas requieren, el procesos migratorio como tal requiere, al momento de llegar a tu sitio de origen o al sitio donde decides llegar nuevamente que en este caso es Bogotá, pues las personas después de vivir treinta años afuera llegan a la ciudad y llegan a sus familias que hace 20 años no ven, a sus hijos que los dejaron chiquitos y están en la universidad y que han pagado con su trabajo estando afuera, en algunos casos... pues ellos llegan y ya no conocen como cómo está su contexto, ¿en dónde estoy?, ¿cuál es mi rol en la familia?, ¿cómo es mi rol ahora que ya no voy a ser el que estoy financiando a mi familia desde afuera, sino que voy a entrar a formar parte de la familia?

Según los criterios de acuerdo un poco como desde las entidades que en su momento lo definieron, era como... se requiere un acompañamiento psicosocial para facilitar nuevamente esa inserción del migrante, del retornado a su entorno familiar, a la ciudad, que les decía más fácil decir 'estaba acostumbrada a una dinámica distinta en ciudades como Barcelona, como Nueva York y llego ahora acá a Bogotá y acá ya no hay metro, la gente se mueve de otra forma, los horarios son distintos... la gente se mueve bajo otros códigos, ya el "espere un momentico por favor" cambia', o sea, digamos que el lenguaje cambia y la persona requiere nuevamente adaptarse pero principalmente está enfocado al punto familiar, es como el principal punto de énfasis en el acompañamiento psicosocial.

Esto en el caso de los migrantes que han retornado por voluntad propia o porque ya no quieren vivir afuera, porque pues dejaron su trabajo afuera, porque las condiciones afuera ya no eran lo que eran antes entonces decidieron regresar porque allá perdieron las oportunidades y entonces decidieron volver a empezar

acá, porque ya compraron su casa, ya pagaron la universidad de sus hijos y dieron 'queremos tener la vejez en la ciudad'.

E: Una pregunta, siempre he tenido esa curiosidad y es por qué... digamos al Estado como Estado, cuando hablaste de las 3 instituciones hablando ya desde el tema de política pública, ¿Por qué le interesa ese sujeto? O sea, ¿sí? pues regresa el que retorna y esas condiciones de las que tú hablas ¿Por qué le interesa el facilitar ese retorno y no simplemente pues él ya él vera... ¿Por qué la preocupación por esa población?

F: Bueno la verdad yo, hoy pensándolo... La vez... es un poco porque primero... estamos hablando de una función de ciudadanía. Todos los ciudadanos requieren pues tienen algún tipo de atención, algún tipo de orientación, todo el mundo requiere algún tipo de atención y de enfoque de garantía de derechos desde la política pública. Es decir, lo que pasa es que cada una... hablamos por ejemplo de poblaciones en situación de desplazamiento... ellas tiene unas particularidades que requieren un tipo de atención específica, además hay unos desarrollos constitucionales y políticos que lo requieren, que lo exigen y que obligan a las entidades a hacerlo, y que por mandato toca hacerlo. En este caso, yo creo, que en parte responde a un proceso político que se vino dando en el 2008, incluso antes, frente a la importancia de decir "bueno y ¿qué está pasando con los colombianos que están afuera?", ¿qué está pasando con esos colombianos?", esos colombianos aportan, remesas, aportan ingresos a la ciudades, responden a una ...se están capacitando, entonces necesitamos que aporten a la ciudad, entonces digamos que de alguna forma por la preocupación de qué está pasando con esas población que está afuera, es como...cuando llega, se identifica, se da un diagnostico y evidentemente hay que hacer unos desarrollos específicos, digamos que es un poco como ¿Por qué no pensar en ellos? Y porque si tienen una necesidad completa, por qué no desarrollar y por qué no hacer procesos de programas y estrategias o de políticas en función de ellos.

Es decir, creo que el tema de ciudadanía no se pierde estando afuera, y cuando tu llegas pues igual eres sujeto de derechos o sea, en donde estés eres sujeto de derechos, un migrante será un sujeto de derechos afuera y desarrollos y debates se están dando en el espacio internacional sobre si... cuando viajas seguirás siendo sujeto derecho, entonces es un poco como el tema de la movilidad humana. Pero... creo que es un poco porque en función de la ciudadanía siempre hay que desarrollar procesos o sea, es decir, como que el proceso migratorio requiere unas especificidades y requiere de las particularidades de lo que implica migrar.

E: Cuando tú me hablabas de los 5 componentes ¿era? Qué servicios como tal o sea, si yo te dijera que soy un retornado ¿qué servicios me podrías prestar cuando existía Bienvenido a Casa?

F: Cuando existía el programa Bienvenido a Casa, existía lo siguiente: existían unos asesores jurídicos, unos asesores psicosociales, económicos... y de atención humanitaria de emergencia. Ahí básicamente lo que se hacía era lo siguiente: la persona regresaba al país, retorna al país y dije...llego acá a esta ciudad y ¿Cuál es mi punto de entrada? Entonces, se acerca al programa Bienvenido a Casa, ahí lo atendía uno de los asesores psicosociales que es como el primer punto de entrada, siempre entran por ahí para hacer una caracterización a través de unas preguntas claves o... se determinaba un poco de qué país viene, Cual es su edad,Cuál era su edad al momento de irse; eso permite como tener un margen de caracterización de la persona, también saber con qué... qué educación tuvo antes de irse, cuáles fueron sus motivos, en algunos casos lo manifiestan... en otros no, y a partir de esas preguntas y ya desde el rol del psicólogo como tal, pues digamos yo no soy psicóloga pero pues me imagino y según lo que aparece en la memoria institucional del programa pues se hacía una valoración del estado de la persona, se determinaba si se requería un acompañamiento de otro tipo más allá del acompañamiento para facilitar su ubicación en la ciudad y, otros requerían un acompañamiento como más específicos como de superar los miedos, los temores y demás; entonces ya ahí era un acompañamiento específico.

Ese era como el primer...digamos que era el punto como de...yo lo asumo como de punto de entrada de: con quién hablo y a quién le cuento que estoy aquí, que estoy regresando a la ciudad y que necesito arrancar nuevamente mi proyecto de vida en esta ciudad, entonces ese es el punto de entrada y el acompañamiento psicosocial así lo hacía. En algunos casos, estas personas decían “yo llego acá a la ciudad pero tengo cierta problemáticas o necesito solucionar ciertos asuntos”: 1. Cómo me traigo las cosas que tenía en España, en Canadá... las traigo de allá pero la verdad no tenía los recursos y tampoco el cupo en el maletero para traer todas las cosas que quería traerme pero sí tengo más ropa, los juguetes de los niños, en algunos casos quieren traerse otras cosas... otros tienen la posibilidad de pagar unos viajes o unos containers para traer muchas cosas que tenían en sus casas entonces requieren una asesoría jurídica para saber el paso a paso de cómo hacer para traer su menaje doméstico, entonces para eso estaba el asesor jurídico. En algunos casos también había... se requería la asesoría jurídica cuando la persona tenía problemas como mesadas alimentarias, pagos alimentarios por la tenencia de los hijos, familias que tenían...la persona que me migraba tenía familia acá pero constituyó familia allá entonces pues ¿cómo hacemos? la cuota alimentaria de los hijos de aquí... formalizar la separación, entonces digamos que en algunos casos se requería la asesoría jurídica. Y en otros había otra asesoría jurídica mucho más específica para al tema de “yo tenía unas acciones en España ¿cómo hago para traerlas para acá?”, entonces ese tipo de cosas también lo hacía el asesor jurídico.

En algunos casos él tenía la capacidad para asumir esto y en otros casos pues se requería un acompañamiento más especializado y entonces ahí ya se hacía otra alianza con otras entidades para tratar de solucionar las inquietudes u ofrecerle la orientación que requería el migrante; desde sacar la cédula porque solamente estaba con el pasaporte y no tiene la cédula nueva entonces tiene que volverla a sacar, todo este tipo de procesos era la asesoría jurídica. La asesoría económica entonces también si la persona decía “yo además de este asunto de sacar la cédula necesito asesoría para montar una empresa porque yo aprendí cosas novedosas estando afuera y quisiera montar un negocio, no tengo recursos pero

tengo una idea”, entonces estaba el asesor económico que le brindaba como una orientación inicial de qué era lo que tenía que hacer para montar su plan de negocio, en algunos casos entonces decía “yo soy... yo no quiero montar una empresa pero quiero seguir trabajando, todavía pienso que tengo capacidad para trabajar, ayúdenme a conseguir trabajo”, entonces el asesor económico tenía esa función: buscar en ese momento diferentes oportunidades y alternativas para el tema de empleo y de emprendimiento. Esas eran como las líneas y la forma en las que operaban, esto tenía una sede, estaban seis funcionarios cumplían esta función, entonces las personas llamaban pedían su cita, llegaban y eran atendidas.

Por ejemplo ahí ya se comenzó en su momento, de acuerdo a lo que aparece en la memoria histórica del proyecto, unas estrategias de cómo mejorar el componente económico, pues las personas evidentemente decían ‘el funcionario me puede brindar orientación pero yo necesito una capacitación’, entonces el ministerio desarrollo unos programas de capacitación con el SENA para los migrantes.

E: ¿Tú sabes un poco en qué consistían esos programas con el SENA?

F: Eran para el tema de empleo y emprendimiento, específicamente para emprendimiento entonces eran como programas de formación empresarial para ayudarles a desarrollar un poco más su idea de negocio...que cada uno pudiera montar su negocio pero que supiera montarlo porque muchas veces a veces uno dice ‘yo soy, yo tengo una súper idea pero no sé cómo montar un estado financiero, no sé cómo hacer un balance, una propuesta comercial, una estrategia de mercadeo, entonces creo que estos cursos estaban orientados era un poco como a darle más herramientas para que la persona cuando regresaba tuviera más elementos para decir ‘puedo montar mi plan de negocio’, era lo que en su momento se hacía.

Después de eso entonces pues ya... también el ministerio planteó alternativas para todo el tema de emprendimiento, entonces digamos que esa línea digamos que fue muy desarrollada por la asesoría del ministerio de relaciones exteriores así como la

asesoría jurídica. Eso era como lo que se hacía... en el tema de atención humanitaria de emergencia, en casos de atención humanitaria de emergencia entonces lo que se hacía era... y ahí había una participación del distrito también, se activaba como la red de atención para casos por ejemplo de... desastres naturales, creo que ocurrió lo de Haití y lo de Japón en el momento de Bienvenido a Casa. Entonces lo que se dio fue activar la secretaria de salud, secretaria de integración social... y demás para poder recibir a estas personas que llegaban, poderles brindar un kit de emergencia, hacer atención en el sitio y facilitar pues que ellos pudieran retornar a sus ciudades de origen; porque no todos eran de acá entonces pues digamos que ahí es donde entraba la atención humanitaria de emergencia...casos de personas... en algunos casos se atendieron personas deportadas, que venían bastante graves de salud, entonces también se les facilitaba la línea humanitaria de emergencia. Esa era la línea como más, la que en algunos casos se movía pero consistía en eso, como atención de acuerdo al caso.

E: Ok, ¿Por qué se acaba Bienvenido a casa? Como el nombre Bienvenido a Casa...

F: Bueno el convenio, el proyecto Bienvenido a Casa como les dije surgió en 2008 por un convenio, los convenios tienen inicio y tienen fin.

E: que era una prueba piloto...

F: Y es un proyecto, exacto, fue un proyecto piloto y se decidió ver cómo resultaba. Digamos que esos mismos procesos también cada ciudad desarrollaba sus avances, en Caldas... en Pereira

E: Bienvenidos a tu tierra...

Sí, Bienvenidos a tu tierra... estaba lo que se inició y que creo que todavía sigue que es como la oficina de migraciones en la gobernación del valle, el programa de retorno en Ipiales. Entonces digamos que a partir del 2011 que finaliza el convenio pues lo que se decide es un poco como mirar qué ha pasado con el convenio...

con el proyecto como tal, cuáles fueron los resultados que arroje un poco como... como qué se tiene que modificar y fortalecer del programa porque evidentemente el programa abrió una puerta a decir que la población retornada requiere una atención específica... la población retornada requiere una respuesta institucional, la población retornada, así se acabe el convenio, va a seguir; no es una dinámica que pare porque exista o no un convenio. Sin embargo entonces decimos 'bueno, miremos como está funcionando el programa y miremos que es lo que necesitamos para que el programa, de alguna forma, tenga mayor fortaleza'. Entonces nosotros decimos 'Bienvenido a casa como nombre'... y eso fue algo que discutimos acá... es prácticamente que difícil desvirtuarlo, de alguna forma, porque ya está muy arraigado a la población migrante. Es decir, la gente afuera conoce más de Bienvenido a Casa que...sabe hasta las paginas entonces todavía aparece y todo esto y la gente lo conoce, la gente lo conoce.

E: si, eso te iba a preguntar porque uno busca y sale la página, incluso sale con la dirección donde está ubicado y los teléfonos donde está ubicado, y... ¿eso no puede desorientar al migrante?

F: Si, eso es algo que estamos tratando de reorientar un poco porque...pues igual cuando la gente llega a la calle 53 se le da la información de que tienen que venir acá a la alcaldía mayor de Bogotá, es decir, esa alianza que hicimos con la sede de la 53 que también es de la alcaldía y allá se le dice la información: 'tiene que llamar a este teléfono, pida una cita, igual se le atiende'.

E: Comunicarse con esta extensión

F: Exacto

E: porque a veces comunicarse acá es complicado, muy complicado...

F: Es complicado, sí, cuando uno llama solo hay un contador y pregunta por un funcionario, se embolata la vuelta, pero no, sí, allá están las direcciones, el correo

electrónico, está el nombre de las personas por las que pueden preguntar... en algunos casos las personas llegan acá y pues se pide una cita y se... se dialoga con ellos, y es decir, no se ha cerrado sino que cambia el modelo de atención del programa Bienvenido a Casa.

E: Y ¿Cómo cambia? O sea, digamos yo he llegado a Bienvenido a Casa y me dan unos servicios que me dijiste y ahorita ¿qué servicios se prestan?

F: ¿Ahorita que se hace? Entonces, antes estaban 4, 5 personas que desde su conocimiento brindaban, dentro de sus capacidades y de lo que tenía el programa, una respuesta... entonces ¿qué estaba pasando? por ejemplo, en temas de atención psicosocial o en temas de educación, cuando la gente preguntaba por el tema de educación pues le tocaba a este funcionario ponerse... pues que además no eran funcionarios de la alcaldía tampoco, eran funcionarios del convenio; entonces eran pagados por una de las partes o sea, esto es importante que lo tengamos claro porque anteriormente las personas

E O sea, no eran funcionarios públicos...

F: No eran funcionarios públicos, eran contratistas del convenio entonces digamos que por eso es que nosotros a partir de eso dijimos como que 'la sostenibilidad de un programa no debe depender de un convenio, tiene que tener un arraigo en las entidades estatales porque de lo contrario aparece o desaparece pero la población sigue estando allí', entonces en ese punto lo primero que dijimos nosotros fue 'esto no se puede seguir atendiendo como se estaba atendiendo y que tengamos una respuesta de algún punto en donde... 'necesito buscar trabajo'', Sí, se trata de activar algunas redes que estaban creadas dentro del programa, que ya estaban establecidas en algunas empresas, pero digamos que es un poco más puerta a puerta. Entonces nosotros dijimos 'bueno, por qué no buscamos al interior del distrito programas que manejen el tema de empleo, manejen el tema de emprendimiento, nos pueden dar mayor información sobre el tema de educación, nos pueden dar mayor orientación sobre el tema de salud', entonces nosotros

dijimos... 'pues busquemos al interior del distrito' y ahí nos dimos cuenta que el distrito tiene una cantidad de programas a los cuales la población migrante pueden acceder; entonces cambia de ser una respuesta de una persona a ser una respuesta de los programas del distrito ¿sí? Entonces en ese sentido cambia el programa.

Entonces por ejemplo... la gente antes decía 'bueno, necesito averiguar sobre cupos de colegio', entonces este funcionario decía 'bueno, voy a ver a quién se me ocurre llamar ¿Será que llamo a la secretaria de educación? Será que habrá alguna persona...o ¿llamo a la alcaldía local? O ¿A dónde llamo?' entonces nosotros, hoy en día, lo que dijimos es que la persona viene acá a la alcaldía, pues lo recibimos o hacemos una cita ya sea telefónica o presencial, ya sea de acuerdo a la necesidad de la persona... y a veces nos dicen 'la verdad, acabo de llegar y necesito saber si puedo inscribir a mis hijos en esta jornada o los puedo inscribir el otro año o ¿A dónde tengo que ir para inscribirlos? Porque es que yo estoy acostumbrada al modelo canadiense', entonces lo que nosotros debemos hacer es... re direccionamos la solicitud a la secretaría de educación, a las personas competentes del tema de acceso y de cobertura del sistema educativo, y ellos nos contestan 'dígame a la persona Pepita Pérez que se acerque a tal sitio o que en la página tal, en el link tal, a esta hora o a partir de mañana encontrará las convocatorias para los colegios, que identifique el colegio más cercano' a veces nosotros pedimos ya a tal detalle la información y re direccionamos a las secretarías entonces esto nos permite tener una respuesta más... profunda, más concreta.

E: Pero, ustedes hacen el re direccionamiento o la persona tiene que ir a...

F: No, nosotros

E: O ustedes mandan a las personas a otras instituciones, de pronto al ministerio o a Colombia nos Une o a...programas, o a...o los atiendes directamente...

F: Es distinto, cuando las personas tienen una solicitud concreta que puede ser resuelta desde la alcaldía mayor de Bogotá, nosotros desde relaciones internacionales re direccionamos a las secretarías, las secretarías nos dan una respuesta con copia al usuario porque nosotros les mandamos los datos de las persona entonces a la persona le llega su respuesta y nosotros se la enviamos también a ellos, entonces de alguna forma evitamos que la personas tengan que ir 'que me mandaron a preguntar por fulanita de no sé qué, que venga' no, o sea, porque es que no tiene sentido hacerlos dar vueltas por toda la ciudad frente al trámite, pues para eso, de alguna forma nosotros llevamos tratando de hacer esas alianzas con las secretarías para tener un acceso rápido a los programas, para poder conocerlos.

Cuando se referencian al ministerio de relaciones exteriores tiene que ver con casos concretos, cuando las personas llegan preguntando por el programa de retorno positivo. El programa de retorno positivo en este momento está en cabeza del ministerio de relaciones exteriores, el funcionar de las alcaldías y en este caso nosotros estamos haciéndolo por la responsabilidad que tenemos con la ciudadanía, pero estamos a la espera del decreto de implementación de la ley sobre el sistema migratorio, porque a la fecha no tenemos claro las entidades territoriales...qué tenemos que hacer frente a la implementación de esta política migratoria, nosotros no sabemos... o por lo menos no se han hecho, tal vez se han hecho con otras entidades... no sé si se ha hecho con otras entidades o gobiernos locales pero por lo menos con nosotros y teniendo en cuenta la relación tan estrecha que hay con el ministerio de relaciones exteriores, no.

Nosotros estamos a la espera, incluso creo que eso se los debí haber dicho el mismo representante que está diciendo 'bueno, y ¿Cuándo va a salir el decreto de la ley?' cosa que nosotros como entidades territoriales... cuando uno lee los articulados de la ley uno dice 'ahí nos están dejando responsabilidades' pero pues si... y cuando nos van a llegar las directrices, todavía no han llegado. Sin embargo nosotros no podemos hacernos los de la vista gorda y no seguir realizando acciones. Es decir, el programa Bienvenido a Casa cambia en cuanto su estructura

pero nosotros lo mantenemos, pero pues digamos que la figura de un convenio tripartito que existía con el ministerio de relaciones exteriores ya no existe... tenemos el acompañamiento de ellos en algunos casos pero como les digo, si la persona llega preguntando por el plan de retorno positivo se le referencia el ministerio de relaciones exteriores, si la persona llega preguntando por un convenio establecido con el SENA frente al tema de empleo y de emprendimiento, ese convenio se referencia... se le dice a la persona 'ese convenio no es de la alcaldía mayor de Bogotá, es del ministerio de relaciones exteriores y allá se le referencia'. Si la persona llega y dice 'nosotros venimos dentro del programa de retorno voluntario establecido entre Colombia y España', tiene que ser referenciado al ministerio de relaciones exteriores porque ellos son los que están trabajando en el programa de retorno voluntario. Si la persona llega preguntando por cosas como '¿Cómo soluciono mi situación de libreta militar' evidentemente los gobiernos locales no tienen entonces pues es competencia del gobierno nacional, nosotros mandamos un correo también al ministerio, le decimos 'se va acercar la persona tal, acaba de llegar' le hacemos la caracterización inicial y las mandamos en ese orden referenciado para que allá también tengan el tiempo de identificar qué respuesta le tienen que dar a la persona, que puedan dar una cita; inclusive cuando lo mandamos así, el ministerio a veces nos copia la respuesta que le dan a la persona. Cuando llegan y nos preguntan sobre... 'es que nosotros nos enteramos en el consulado x sobre el programa del fondo emprender para retornados', la alcaldía no tiene fondo emprender para retornados entonces nosotros les decimos 'usted llega acá a la alcaldía' porque la gente llega a la alcaldía, llega a la 53 o llega acá a la alcaldía y nosotros le decimos, 'la alcaldía mayor de Bogotá no tiene un convenio con el fondo emprender, eso es del ministerio de relaciones exteriores sin embargo le contamos lo que está haciendo Bogotá y le decimos que debe ir al ministerio pues porque nosotros no manejamos los programas del ministerio, ellos son los que los manejan y Colombia Nos Une los maneja, entonces pues nosotros lo que hacemos es decirle, 'hable con tal persona, llame, pídale una cita, acá están los datos'. Esa referenciación concreta y localizada la hacemos nosotros, tampoco le decimos como... vaya al ministerio, '¿Dónde queda?', 'no, no sé', eso sería una vergüenza y un abuso con la gente pero pues así funciona y a nosotros pues, no

nos han dicho nunca que no los han atendido y no nos han dicho nunca del ministerio cada vez que mandamos una solicitud, nunca nos han dejado de copiar o pues digamos, de las veces que hemos hecho ese intercambio no ha pasado. Es así como se referencia a la gente.

E: Entonces, perdón. Entonces los servicios que se están prestando básicamente son muy... los mismos pero con otra estructura.

F: exactamente, con otra estructura, entonces

E: y con otro nombre pero digamos que el fondo es el mismo...

F: ¿por qué con otro nombre? Es decir, el tema retorno probablemente va siempre estar casado y ya es un matrimonio casi que indisoluble con el nombre de Bienvenido a Casa y la verdad es un nombre bonito, a la gente le gusta y la gente le gusta decir llegue a mi casa, llegue a mi casa y ¿por qué no mantenerlo? lo que pasa es que digamos, mientras hacemos esta... fortalecimiento al interior del distrito y no hemos hecho un re lanzamiento del programa Bienvenido a Casa hasta el tanto no estamos bien montados porque pues sería una irresponsabilidad con la gente. Entonces pues... esa es un poco como la filosofía que nosotros tenemos, es decir, montemos un programa bien, lo lanzamos, arranca y funcionamos.

Por ejemplo, hay cosas interesantes que queremos hacer y que hemos estado trabajo y que también no ha tomado tiempo, obviamente es un desgaste para las persona que vive en la localidad de Usaquén o que vive en la localidad de Bosa o que vive en la localidad de Kennedy venir hasta el centro, entonces nosotros decimos ¿Cómo hacemos para acercarle la red de servicios de la alcaldía a la casa? A la gente, a lo más cercano posible. En lugar de decir 'vamos a abrir 20 oficinas', decimos es que están los Cades y los Super Cades, y los Cades y los Super Cades tienen toda la red de servicios y programas del distrito, o por lo menos funcionaron que conoces toda la red de programas del distrito. Hablando con los Super Cade nos dijeron 'claro que sí, nosotros podemos hacer el proceso

de informarle a la población que acaba de retornar sobre como acceder a los cupo de los colegios, a los programas de adulto mayor, a madres en gestación... como acceder, que le orienten cómo funciona el sistema de salud, cómo me puedo meter a la encuesta del Sisben, si la puedo aplicar acá en el Cade... ¿Cómo hago para tener información sobre el programa Bogotá trabaja, Bogotá emprende ¿me pueden dar información?’ y resulta que eso está en los Cades y los Súper Cades. Entonces cuando hablamos con ellos, ellos dijeron ‘claro, hagamos una jornada de sensibilización para todos los funcionarios en los Cades y Súper Cades y nosotros podemos ofrecerle información a la población migrante, entonces ¿Qué nos facilita? Que ya no solamente seríamos dos cristianos acá atendiendo y referenciando sino que realmente va hacer la red... que va a estar... le podemos decir, ‘¿usted en que localidad vive?’, ‘no, vivo en tal sitio’, le decimos que hay este, este y este Súper Cade cerca de su casa, que se puede acercar, no tiene que gastar transporte y puede obtener la información.

E: ¿Ustedes tienen una cifra oficial o saben de algún dato de... cuantos colombianos están retornando?

F: No, nosotros no tenemos esos datos estadísticos ni nada de eso, el último ejercicio estadístico que se hizo acá, se hizo en el 2008 y 2009 que creo que Margarita lo conoce bastante bien... ese que se hizo de la encuesta nacional sobre remesas y migraciones, la Enmir. Esa encuesta se hizo en el 2008 y 2009, la ciudad de Bogotá todavía no ha hecho nuevamente ese ejercicio, sin embargo estamos en ese proceso y en eso estamos identificando alianzas al interior de la alcaldía para ver como volver a generar una nueva... estadística. Hemos contado, y eso es algo nuevo, venimos trabajando desde la semana pasada... hicimos una primera reunión el año pasado, ya llevamos tres reuniones con migración Colombia para que nos ayuden con el tema estadístico; la OIM nos ha ayudado bastante con el tema del documento del perfil migratorio de Colombia y ahí hay también una caracterización...entonces de alguna forma estamos llegando a las fuentes que han desarrollado estadísticas y demás esto, que han desarrollado informes y estamos mirando como podemos contar con ellos, con unos aliados puntuales

entonces ya por ejemplo, migración Colombia nos ha dicho que ellos van hacer como... ellos tienen una caracterización de entrada y salida y nos pueden decir un poco cómo funciona la dinámica para Bogotá; eso para nosotros es un punto de partida pero dentro de las acciones que tenemos planificadas dentro de la estrategia de migración está el hacer un ejercicio estadístico porque... además nosotros no solo por el hecho de tener la cifra sino porque las entidades lo requieren.

E: y con cifras a la gente que lo puede construir tienen bases de datos...

F: Sí claro, a nosotros toda la persona que llega o por teléfono, manda correo electrónico, nosotros lo registramos en una base de datos. Digamos que usamos un Tomamos mucha de la caracterización que tenía el formulario que tenía de Bienvenido a Casa... hicimos un ejercicio de revisión con la OIM de estas preguntas puntuales que nos permite como tener una caracterización inicial de la persona que retorna y nosotros todo lo que registramos, o sea, eso es como diario, 3 o 4 llamadas, 4 o 5 citas, o sea en total por día serán así, pueden ser 5 o 6 personas, no serán más... muchas, ese es el día donde llegan muchas, tampoco no se acercan al programa mucho...no sabemos el porqué, no sabemos si es porque la gente viene con el programa del retorno voluntario entonces ese programa de retorno voluntario que es desde España que es desde donde están regresando más y ya tienen como una dinámica concreta entonces pues la gente si viene referenciado del consulado pues ya se acercan es directamente al ministerio, entonces pues digamos que ya tiene otra dinámica.

E: ¿la persona que retorna tiene que mostrarte de alguna forma que es un retornado? O puede llegar cualquier persona y decir 'yo soy retornado y quiero aplicar sus servicios'...

F: Nosotros hacemos unas preguntas concretas para evidenciar el tema del retorno pero no estamos exigiendo ningún tipo de cosas como que presente el pasaporte y demás. Eso lo vamos a venir haciendo en el proceso en que entremos ya hacer...la

incursión en los Cades y Súper Cades porque ahí ya implicaría una mayor responsabilidad y para eso es que estamos diseñando, tenemos este mes de Mayo para diseñar el programa de formación con el acompañamiento de la OIM para diseñar este programa de formación, y es probable que dentro del criterio sea pues... por lo menos evidencie de alguna forma que usted es un retornado. Creo que el punto, la verdad no lo sé por qué no estuve en la atención de Bienvenido a Casa no sé si ellos lo hacía, de pedir un pasaporte, no estoy tan segura.

E: De las personas que han atendido, de lo que sepas, ¿quiénes están retornando? O sea, los que retornan, ¿quiénes son y por qué? ¿Por qué retornar?

F: Pues... retornan de todo tipo la verdad, la verdad sé que están retornando mucho de España por la crisis laboral, por el tema de la crisis laboral, la gente no tiene empleo y llegan con casos de 'llevo más de un año sin empleo en España y la verdad, si voy a aguantar hambre prefiero aguantar hambre en mi país y no afuera' entonces cuando a uno le dicen eso es como que... ¿sí? pero llegan personas que dicen que han trabajado en oficios varios, uno trata de preguntar en qué consisten los oficios varios pero las personas no quieren decir; oficios varios, oficios varios pueden ser desde trabajar de meseros, de cantantes, de limpiar baños. Es decir, hay personas que los manifiestan otros no pero son oficios varios, también hay casos de... llegaron dos personas que trabajaban en peluquería y se capacitaron en temas de peluquería y regresaron acá y querían montar su peluquería...gente capacitada que estuvo haciendo su maestría afuera... regresaron y están viviendo en la casa de sus papas pero dicen 'yo ya quiero producir, hice una maestría afuera, estoy colgado con el crédito pero necesito trabajar pero acá es complicado conseguir trabajo'... o sea, llega todo tipo de personas...jóvenes que se fueron bebés, crecieron en Europa y regresaron y acaban de tener la mayoría de edad y no han sacado la libreta militar y entonces a penas si hablan el español y entonces son... o sea, llegan y nunca, nunca ha... ha sufrido viviendo afuera pero por su familia, su papá o su mamá, decidieron regresarse. Hay Gente que viene en crisis de Grecia... también nos han llegado

casos pero... viene de todo tipo de personas la verdad, hombre, mujeres, jóvenes...

E: y la población que llega, llega más o menos, digamos... ¿con algún tipo de vulnerabilidad? O personas digamos que se van y digamos podemos decir que esta acomodada y que llegan sin ninguna dificultad de retornar ¿también se acercan a este tipo de programas? o esta población no se acerca mucho a este tipo de programas...

F: Yo creo que las personas que llegan realmente acomodadas fueron los que han desarrollado programas de formación afuera y que les ha sido difícil encontrar empleo o... difícil iniciar su idea de negocio. Entonces para ellos el problema no es vivienda, para ellos el problema no es pues... no sé, como iniciar rápido a producir por así decirlo. Pero si nos han llegado casos de personas en terribles condiciones de vulnerabilidad, o sea, aquí llegan... nos llegó el caso de una mujer que venía embarazada desde Francia, llegó en condición de vulnerabilidad, en un estado bastante avanzado de gestación y entonces nos decía pues 'no he podido ingresar a los programas ¿qué hago?', la verdad necesito el control prenatal, no tengo como pagarlo... necesito entrar ahí', o gente que tenía sus hijos en colegio buenos afuera y pues bueno 'ya no puedo pagar el colegio acá en Colombia porque es carísimo, entonces voy a meter a mis hijos en el colegio distrital' que ya es un choque para algunas personas.

Entonces llegan de todo, llegan de todo... personas que han sido deportadas y que han cumplido penas también afuera y dicen 'se me hace difícil empezar a trabajar ¿qué hago?' y que dicen 'vivo con mis abuelos, vivo en la localidad'... o sea, gente que vive en todas las localidades de la ciudad, o sea, inclusive ayer estábamos haciendo esa pregunta, gente que es... en alto nivel de vulnerabilidad en el sentido de que no tienen nada, solo tienen lo que aprendieron y los oficios que hicieron afuera pero viven en las casas de sus familiares, pero resultan que queda en estrato cinco la casa de sus familiares pero ellos no tienen nada, ¿cómo hacen

para aplicar al Sisben? porque que no tienen como aplicar a la EPS, entonces nos dijeron en la secretaria de salud, si claro sí pueden aplicar al formulario del Sisben.

E: claro, porque es para todos.

F: claro pero entonces como hay una estratificación ahí y demás entonces ellos dicen sí, sí se puede pero nosotros por ejemplo no sabíamos que se podía, entonces podemos decir... 'a bueno podemos presentarles a ustedes que son secretaria de salud cuando tengamos esos casos que ustedes nos pueden dar la orientación', 'claro que si, nosotros podemos decirles cómo, que vaya a tal sitio y lo pueda hacer', entonces como que... eso lo hace... o sea, el nivel de vulnerabilidad es de todo tipo.

E: y de las personas que vienen que cuentan un poco sus anécdotas, ¿ellos dan alguna información o ustedes tienen alguna información de quienes no están retornando? O sea, migrantes que van pero alguien que no... o ¿una población específica que no está retornando?

F: yo creo que retornan quienes no han tenido trabajo y retornan quienes la están viendo dura afuera. Los que no están retornando son los que tienen allá todavía asuntos por hacer, es decir están trabajando. Ha habido gente de... colombianos en el exterior que nos llaman a decirnos 'hemos conseguido trabajo', '¿ustedes van a retornar?', 'no, yo me quiero quedar todavía', entonces es relativo, sin embargo si hemos visto también que ha habido mucha gente que después de un año o dos años de haber retornado hoy tocan las puertas del programa eso por ejemplo nos... es decir, igual se le da la información, se le brindan los programas del distrito porque todavía no hemos llegado a esa especificidad de decir, 'después de dos años de haber retornado', ahí es donde está la ley, la ley si tiene esa especificidad; estamos esperando para tener unos criterios más específicos para ver el tema migratorio pero la verdad nosotros... la persona específica que regresó, que se inscribieron en su momento al programa Bienvenido a Casa hace dos años y que fueron y que recibieron atención psicosocial pero decidieron no volver porque se

volvieron a ir y volvieron a regresar y uno... pues les da la información, igual todos estos programas que nosotros referenciamos no tienen el criterio de decir...

E: O sea que una persona ahorita, migrante retornado que haya sido hace 5 o 6 años igual puede acceder a pesar que no sé...

F: nosotros si referenciamos los programas pero de alguna forma le hacemos ver como de que ya lleva mucho tiempo acá, igual los programas por ejemplo, el Bogotá trabaja está abierto para todo el mundo entonces pues si la persona no ha encontrado oportunidades laborales pues ahí está. Es decir no... le hacemos saber a la persona que es como... después de cinco años, qué ha pasado... o sea entramos a preguntar ahí e indagar un poco más del por qué ahora está preguntando sobre los programas de migraciones. Puede ser también un desconocimiento, que la gente regresaba y también porque en algunos casos las personas cuando regresan les dan pena regresar, así como... 'no me funciono lo que quería hacer, no quiero saber nada, no quiero saber nada de migrar, no quiero saber nada', entonces pues asumimos que también es en parte por eso.

E: el programa... pienso un poco, no sé, lo pienso un poco de forma preventiva en el sentido de... cuando el migrante sale del país, en algún momento pensarán en retornar ¿sí? O sea, no hay migrante que de pronto no piense... me voy para toda la vida, o sea... en algún momento pensarán retornar pero no saben cómo porque también no saben a qué van a llegar, ¿han pensando un poco en el programa, pensar en esa población... a que planifiquen una migración responsable, ordenada? Pero que su retorno sea también algo ordenado si lo quisieran llegar hacer o ¿solo se encargan de la persona ya cuando esta acá?

F: no y eso es algo que dentro del todo el proceso de movilidad humana en migración pues implica la responsabilidad de facilitar que la gente se vaya bien informada o por lo menos que estando afuera cuenta con información para retornar mejor. Una de las alianzas que estamos construyendo con la red Cades, no solamente están los Cades Y Súper Cades físicos, sino que hay un Cade virtual y

nosotros estamos... y eso fue la semana pasada que concretamos una reunión con la directora del proyecto Cades... que nos dijera que está al servicio el Cade virtual, queremos potencializarlo y creemos que a la población a la que se debe dirigir es a Bogotanos y evidentemente a colombianos que están afuera, porque en realidad no sabemos de los que están afuera son Bogotanos o quieren desarrollar su proyecto de vida o Vivían en Cali y la verdad queremos trabajar ahora y regresar a Bogotá, eso no lo sabemos; entonces es un programa dirigido a los que están afuera, entonces ahí lo que queremos es... y esto ya es como la primera tarea, te estoy diciendo lo que estamos como pensando porque pues es en esto en lo que estamos trabajando... queremos hacer como una especie de encuesta o un foro virtual para tratar de llegar a los colombianos que están afuera y preguntarles que esperarían de Bogotá en cuanto guías de tramites y servicios, para el tema del retorno, qué tramites estando afuera usted quisiera pagar en línea...porque la gente dice... no sé 'quiero pagar mis impuestos pero la verdad ya no estoy tan segura de que quiera mandar la platica porque no estoy segura que estén pagando el impuesto o no, entonces quiero saber si se puede pagar de manera virtual'. Entonces todas esas preguntas que las personas tienen estando afuera es lo que queremos hacer para cualificar esa ventana y pues aprovechar las redes y la virtualidad de la información algunos casos para poder acceder a ellos porque realmente para una ciudad es difícil llegar allá, es difícil estar país por país dando tour porque realmente nosotros no podemos hacerlo; entonces ahí la alianza con el ministerio de relaciones exteriores, con el programa red en Colombia, con los consulados, para comenzar a ver si logramos lanzar el Cade virtual para la gente: para que la gente tenga el chance de comenzar a averiguar.

También estamos haciendo...queremos activar la línea 195, que la gente marque 195 y pueda decir si eres migrante marque tal' y entonces ahí le puedan decir la información, que yo estoy ya en internet viendo el Cade virtual o en la guía de trámites y servicios de Bogotá y diga migraciones o migrante y me aparece los tramites que usualmente preguntan los migrantes y pero también toda la red de servicios de toda la alcaldía, que la gente lo pueda hacer. Digamos que queremos aprovechar muchos recursos que ya tiene la actual administración para ponerlos al

servicio de la gente, entonces esa es una de las cosas, obviamente hay otras acciones que tenemos que ir desarrollando por ejemplo, el punto de información en el aeropuerto...mayor información virtual... digamos que no hemos todavía pensado en todas las estrategias pero digamos que estamos tratando de hacer uso de los recursos que actualmente tenemos para potencializarlos y como les digo, acercárselos a la gente.

E: de los retornados ¿quiénes están retornado más? ¿Hombres o mujeres?

F: pues yo he visto más hombres, he visto más hombres que mujeres, pero el dato así exacto no lo tengo, me tocaría mirar mi base de datos de los que hemos recibido por ejemplo desde Febrero...Enero del 2012 hasta el día de hoy.

E: pero digamos, retornan más hombres en términos... digamos como cabeza de familia o retornan solos o están retornando familias o están retornando unos y ¿las familias se quedan esperando a ver cómo están? O ¿cómo han visto?

F: Ellos hacen todo ese proceso. Aquí nos han llegado casos de... pero es que nos han llegado las dos variables: nos llegó el caso de una señora que ya estaba casada, que tenía su esposo en Europa y tenía su hijo allá, ella se vino con su hijo, dejó su hijo acá, tanteo el escenario, metió su hijo al colegio porque evidentemente el proyecto es retornar, mientras se quedaba su esposo allá tratando de organizar las cosas, terminando de ver si lograban solucionar su asunto laboral, su situación migratoria; porque hay unos que llevaban tanto tiempo que estaban a nada de poder tener la residencia pero pues digamos que no saben si es bueno o no pedirla, digamos que esa es una de las cosas que no tenemos tan claro y es la información de los consulados nos sería supremamente útil... pero ha habido casos de mujeres que se vienen haciendo la avanzada o de hombres que se vienen haciendo la avanzada y dejan a las señoras allá o de familias que se vienen.

Generalmente acá han llegado más hombres pero también nos han llegado casos por teléfono también de madres que dicen 'vea me acabo de venir con mis dos

hijos, yo allá tenía un trabajo pero la verdad cerraron la empresa y entonces ahora pues ya me regrese, entonces pues quiero volver, pero pues vienen todos' De América Latina, yo he visto que vienen más es estudiantes que han estudiando en Argentina o algo si entonces llegan ya con maestrías y doctorado y cosas así pero llegan solos... pero de Estados Unidos, de Europa especialmente llegan es familias; o sea, la dinámica familiar se viene porque generalmente llevan mucho tiempo, 10 o 15 años afuera. En algunos casos viene solamente como la persona mayor que ya ha educado a sus hijos acá y pues ya le pago la universidad y pues ya dice como 'bueno, ya no tengo nada más que hacer afuera o ya pague mi apartamento y lo que quiero hacer es regresarme' que es como casos de personas de Estados Unidos que nos han dicho 'ya terminamos de pagar el apartamento y yo la verdad quiero tener vejez en Bogotá, o sea, me gustaría tener un mapa del transmilenio'. Entonces pues bueno, la solicitud que hacen pues uno se las trata de satisfacer pues o contestarle y es así, pero sí, de Europa están llegando más familias.

E: Ok, la forma de gestionar el retorno el... ¿ustedes han visto que lo hacen más o menos organizado? o las personas se acercan a los consulados, se acercan a buscar información, o simplemente toman la decisión con la poca información que tienen y se vienen y aquí empiezan armar todo...

F: De Europa, especialmente de España si vienen un poco más organizados. Es decir, vienen referenciados desde los consulados en parte por los proyectos que le digo, el programa de retorno voluntario... eso implica una organización previa con los consulados pues ya las personas vienen de alguna forma con una orientación clara, entonces dicen 'yo vengo del consulado tal, allá en el consulado me dieron la información' y entonces pues uno... bueno.

E: una persona que llame... ¿ustedes hacen esa referenciación también?

F: si nosotros anotamos toda esa caracterización, remitimos también al ministerio, 'nos acaba de llegar una persona que dice que viene del consulado de' por

ejemplo, voy a decir cualquiera, por ejemplo de Valencia y entonces 'esa persona dice que está en el marco del programa de retorno voluntario o que quiere conocer o antes de migrar, de retornar quiere conocer en qué consiste el programa de retorno voluntario o ya llego y se metió en el programa de retorno voluntario pero no se ha podido contactar con ustedes, les pasamos los datos, la información, para que por favor pues le den la orientación que necesita', y nos contestan que sí que ya cuadraron una cita ¿sí? Pero nosotros en la medida que vengan referenciados por ejemplo, con información de consulados y demás ya ellos tienen claro porque es concretamente por lo que llegan a preguntar. De Estados Unidos llegan solos, de Estados Unidos contados los casos vienen referenciados por consulados, la mayoría de España si vienen referenciados por consulados, de otras partes de Europa llegan solos y de América Latina.

E: y ¿de Estados Unidos están retornando bastante o más de Europa?

F: no nada, más de España. De España retornan bastante, de Estados Unidos son poquitos casos y América Latina también poquitos casos pero de España es de donde están retornando.

E: ustedes dentro de relaciones internacionales de aquí de la alcaldía cuando están digamos montando lo que me cuentas, que están en estos avances ¿están trabajando algo también de la mano con los migrantes que ya retornaron? Como... haciendo un conjunto con ellos de ir articulando a esos ciudadanos con las necesidades y con lo que se está planteando o solamente como alcaldía y como departamento están tomando estas decisiones...

F: como todavía no estamos haciendo un proceso de lanzamiento y de construcción colectiva de la como tal de migraciones, lo que sí hemos hecho es preguntándole a la gente qué es lo que necesita, porque ese diagnóstico a nosotros si nos sirve, por ejemplo gente que dice, 'me gusta la plataforma Bogotá trabaja pero sería buenísimo que la plataforma Bogotá trabaja tuviera una especificidad para población migrante', entonces nosotros le decimos 'vamos a tomar notar de

los criterios' porque la gente llama a darnos su opinión, llama a decirnos cosas sobre el plan de desarrollo, la gente nos llama a dar su retroalimentación cuando ha recibido el servicio o cuando ha recibido la información, entonces ellos nos retroalimentan a nosotros y nosotros comenzamos a cualificar la información, pero una mesa con población retornada todavía no la hemos hecho.

E: y ¿lo quieren hacer? ¿Como una participación deliberativa?

F: claro, si, sería lo ideal, pero todavía no lo hemos hecho ¿por qué? Porque como todavía está en proceso de gestación estas acciones entonces digamos que si nosotros hacemos ahorita una mesa lo que nos van a decir es que 'estamos cansados de ir a la alcaldía entonces lo que pasa es que nosotros quisiéramos es que Allá más puntos de Bienvenidos a Casa'. Nosotros tendríamos que responderles 'estamos en proceso de consolidar el programa...' entonces digamos que sería entonces un poco como... los procesos participativos hay que hacerlos como bien, yo creo que sería, bueno esto ya es un poco más personal, uno tener algo que presentar concreto y poder decir: esto está bien, no esto está bien, cómo lo mejoramos, qué hacemos, en lugar de llegar con un mar de preguntas 'sí? Entonces, como ¿qué hacemos? y pues la gente no espera que una entidad del distrital le llegue y hagamos una mesa para contarles que hacemos con el tema del retorno. No pues es decir, está bien, esto es lo que hay, no será suficiente pero entonces nos van a decir 'hay que mejorar esto, el tema de los cupos, que bueno que se fortaleciera el tema de bilingüismo, qué hacemos los que fuimos docentes y estuvimos afuera y nos pudieran vincular' ¿no? o sea, hay mucha variables que a nosotros sí nos han servido, la retroalimentación uno a uno que nos ha dicho las personas para comenzar a pensar en otras variables de cómo mejorar y cualificar la información, por ejemplo el hecho de pensar en los Cades es porque la gente dice como... estoy corto de plata y venir hasta acá es lejos entonces pues uno dice '¿ahí que hacemos? ¿Qué hacemos para facilitar?' Pero si se esperaría hacerlo.

E: desde tu punto de vista, ¿consideras que los migrantes retornados son una cuestión de Estado para el gobierno nacional? O sea, ¿el Estado y el gobierno

nacional y local ahorita están pensando en esa población? O ¿dentro de sus agendas tienen otras prioridades?

F: pues deberían estar, es una población que es importante para el país o sea, la población migrante le aporta no solamente porque le aporta remesas que son bastantes, sino que, es que construye, construye ciudades, construye conocimiento, aporta, es que lo que la gente aprende estando afuera es impresionante ya sea que haya tenido oficios varios o se haya capacitado y eso ayuda a la ciudad. Siempre debe estar, o sea es que el objetivo de las políticas y del Estado es la sociedad, es la población, entonces pues si uno no la tiene priorizada, a nosotros nos parece muy interesante que haya una ley, quisiéramos que se activara el sistema de migraciones, la mesa interinstitucional, que los gobiernos locales tuvieran mayor participación porque realmente los gobiernos locales son los que reciben a la gente, son los que tienen que desarrollar los programas, son ellos los que están necesitando esa orientación y creo que deberíamos tener mayor participación en la parte de políticas, de definición de políticas; yo sí creo que sí, la población es importante y hay que tenerla priorizada, obviamente hay otras variables y este país tiene muchas poblaciones y énfasis poblacionales por así decirlo o asuntos que resolver: la situación de desplazamiento, la población en situación de vulnerabilidad, los desvinculados, los re incorporados, entonces digamos que hay muchas cosas que hacer, la población víctima... hay muchos desarrollos que se tienen que hacer todavía pero claro que la población migrante tienen que estar; a mí me pareció chévere... desde que ví que esto ya había pasado de ser una iniciativa y algo como más de trabajo académico y de trabajo de iniciativa de algunos actores y que se transformó en política y de la política va a pasar a hechos concretos a mi me parece importante, la verdad las ciudades deberían trabajar sobre ello, cooperar también entre ellas.

E: para el Estado colombiano digamos ¿quien se considera retornado? vamos hablar un poquito de esto pero un poquito... ¿para el Estado quienes son retornados y quienes no?

F: para la alcaldía Mayor de Bogotá se entiende como retornado, nosotros estamos hablando desde un contexto internacional en esta oficina porque el tema de retorno y de migración se puede hablar de migración interna, personas en situación de desplazamiento... que tiene unos programas unos desarrollos institucionales que es diferente y nosotros estamos hablando del contexto de retorno en el contexto internacional... entonces nosotros hablamos de colombianos que están afuera y están regresando al país, ya sea de una manera definitiva o de manera temporal, esa es como para nosotros la población que nosotros tenemos como retorno porque no todos consideran llegar a quedarse nuevamente, unos llegan por unos meses y ese quieren devolver, pero para nosotros eso es lo que entendemos como retorno.

E: ¿hacia donde crees que van las políticas de retorno?

F: ¿hacia dónde van las políticas de retorno?... pues la verdad, yo creo que los gobiernos locales están con ganas de hacer políticas en términos de políticas de retorno pero pues estamos esperando un poco como... qué pasa desde el orden nacional, porque es que ahí es donde necesitamos como también un avance, hay cosas interesantes que se están haciendo en el ministerio de trabajo, que ahorita por ejemplo... estamos tratando de coincidir y pensar en términos de migración laboral, que no lo habíamos pensado por ejemplo nosotros, que tenemos que comenzar a trabajarlo.

E: se podría decir un poco que los gobiernos locales están más ahorita en función en gestionar... más trabajar con esta población ¿que el mismo orden nacional? ¿Hay un mayor interés en lo local que en lo nacional?

F: yo no podría decir que mayor interés pero si un mayor dinamismo en el sentido de que nosotros tenemos la gente acá, la gente está regresando acá, la gente va y toca las puertas de la alcaldía, la gente está pidiendo es información, la gente está requiriendo eso, y tiene que a ver una respuesta, es que la gente no puede llegar a las alcaldías y decir no es que allá... es que ¿cómo así? Migrantes... ¿qué es eso?

no entiendo, ni siquiera que allá alguien que les dé respuesta, entonces por ejemplo para nosotros es un deber importante.

Hace poco vino la alcaldía de Cartagena preguntando que está haciendo Bogotá sobre el tema de migraciones, nosotros ya tenemos que comenzar a trabajar sobre Cartagena que tiene también una dinámica migratoria súper fuerte, ellos están haciendo sus cosas pero están diciendo 'como hacemos para sentarnos nosotros y hablar, cuando a nosotros OIM nos dijo que en Ipiales están tratando de implementar un modelo y que se dieron cuenta que el hecho de articular en una secretaria es más eficiente que tener un funcionario porque son más programas y es más capacidad entonces pues están trabajando en esa para saber más de educación y salud en Ipiales'. Entonces pues nosotros dijimos 'estamos ensayando esto para ver cómo nos va, hasta hora nos va, va, esperamos que funcione mucho mejor y que realmente cuando salga el decreto de implementación podamos decir este es el modelo de Bogotá, como lo mejoramos, lo cualificamos, si pero esto ya... y además porque necesitamos articular con los otros gobiernos locales.

E: para terminar ¿quisieras decir algo que se haya hablado o algún comentario sobre el tema de retorno de migrantes?

F: sí, que hay que seguir trabajando el tema desde la academia, por ejemplo el Externado son los que más han hecho investigación en migraciones, podríamos seguir trabajando, cada uno desde su énfasis, por ejemplo la Javeriana pues tiene un énfasis con el tema de retorno, el Externado y el Rosario han trabajado más el tema sobre extranjeros en Bogotá y es algo que podríamos seguir fortaleciendo porque hay muchas cosas que hacer... la academia es un aliado importante y creo que podemos seguir trabajando mucho más, hay muchas cosas que hacer, hay temas que seguir abordando, hay problemáticas conexas al proceso migratorio que se tienen que seguir fortaleciendo como el tema de trata de personas, también hay que seguir trabajando mucho más en los gobiernos locales... y creo que sí, creo sí que hay una articulación necesaria... en las organizaciones sociales también son fundamentales, por ejemplo lo que ha hecho Fundación Esperanza, lo que ha

hecho la Universidad Tecnológica de Pereira, lo que han hecho las organizaciones sociales como Fundeco que es una asociación de deportados... hay un trabajo muy importante y nosotros, pues estamos tratando de identificar como articularnos con cada una de ellas desde el quehacer, pero por ejemplo esta la organización Fundeco, esta... Manos Amigas, esta... Fundación Esperanza... y pues con cada uno de ellos tenemos que comenzar a trabajar. En el pasado se hizo un trabajo pero ahora estamos tratando de organizar un poco mejor en cómo se quiere hacer y, la coordinación con las entidades nacionales es fundamental eso sí que hay que hacerlo... y si no nos quedamos como algo vacíos, sí.

E: Vale, muchas gracias.

F: No, de nada.

Anexo 11

Entrevista experta migratoria

E: Estamos en la entrevista con la experta migratoria, María Margarita Echeverri Buriticá, gracias por darnos la entrevista. De pronto queremos que nos comente desde su experiencia que formación tienes, en que te has centrado en investigar y como tu desde tu experiencia concibes la migración, el retorno en el marco colombiano. Que caracterizaciones se hacen desde la política, desde el discurso de las personas que retornan.

M: Bueno, yo de profesión soy psicóloga, estude aquí en Colombia, psicología hice la maestría en psicología comunitaria y me fui a hacer el doctorado a España en ciencias políticas y sociología, y ahí fue cuando empecé a relacionarme, vincularme con el tema migratorio. Antes no me había acercado al tema, a pesar de que la migración en Colombia no es nueva, pero yo me acerque al tema cuando me fui a hacer el doctorado a España. Y me acerque al tema precisamente porque cuando yo llego a España, ese es el año 2000, en el año 2000 a pesar de que la migración a España de colombianos y colombianas ya llevaba un trayecto, la migración predominante para esa época era para Estados Unidos. España era una

posibilidad, pero es a partir del 2000 de 1998 en adelante que se empieza a incrementar toda la migración de colombianos a España, entonces eso hace que me empiece a interesar por la migración de colombianos. Ahí debo aclarar una cosa y es que, no solamente investigué, no solamente he investigado sobre la migración de colombianos, he investigado sobre la migración de otras nacionalidades, de otros migrantes que vienen de otros contextos de origen muy diferente, seguramente, al contexto colombiano. Entonces eso me ha permitido comparar historias, comparar relaciones de los colectivos migrantes con sus países de origen, entonces ahí empiezo a hacer la investigación, y llevo investigando sobre migración colombiana, básicamente pero latinoamericana en general, más o menos .. ya voy a cumplir dos décadas de investigación en migración, o sea no llevo 15 años investigando.

¿Que como veo la migración? ¿Y cómo veo el retorno? Yo creo que hay un punto clarísimo en cuanto a la producción de teorías migratorias, de miradas y de enfoques para comprender esa migración y creo que el marco transnacional, el enfoque transnacional nos ha iluminado muchísimo esa comprensión de las migraciones, y las ha iluminado muchísimo porque básicamente antes la mirada sobre las migraciones eran, unas migraciones que tenían un principio y un cierre, y un cierre que se expresaba por lo menos en los análisis diciendo que los migrantes rompían los lazos con el origen, que los migrantes se iban al país de destino y rompían lazos con el origen, esto implicaba migraciones fijas, claramente delimitadas donde no había claramente un retorno. Se daba por hecho que el migrantes se iba, hacia su vida del otro lado y esto no pasaba nada. Pues resulta la entrada del enfoque transnacional lo que nos hace es mirar de manera mucho más compleja estos procesos migratorios, esto que quiere decir, que empieza, no la migración a darse de otra manera seguramente, sino que la podemos comprender de otra manera. Por ejemplo en el caso colombiano esto nos abre las perspectivas a los diferentes motivos de la migración, muchos de los académicos y las estadísticas también lo muestran, no es que sea falso del todo, pero muchos en lo que se han centrado, en la explicación que se han centrado es en una explicación económica, en donde el migrante se va por necesidad económica, porque no hay trabajo cuando hay un contexto de destino que pues esta jalando mano de obra

migrante y resulta que cuando empezamos a navegar en las historias de los migrantes y las migrantes colombianas, por ejemplo, que si bien es cierto que el factor económico, las migraciones económicas, están muy fuertes o sea son muy fuertes, también hay otros motivos de la migración. A nosotros no se nos puede olvidar el conflicto armado interno, la guerra tan larga que ha vivido Colombia y que se constituye en uno de los motivos de la migración. Y las historias migratorias, y lo que yo he investigado con colombianos afuera y ahora con colombianos retornados es que muchos de estas trayectorias migratorias, de los migrantes colombianos, son muy distintas cuando usted migra por el factor económico, o cuando usted migra, por ejemplo, por amenaza, por inseguridad, entonces eso nos abre el espectro de manera amplia. Otro de los enfoques que también hay que resaltar dentro de la comprensión de las migraciones actualmente, es el enfoque de género. Antes se daba por hecho, siempre se ha dado por hecho en ese sentido que son los hombres los que migraban, ¿no?, y en ese sentido el imaginario que se construye es el del hombre que quiere velar por su familia, que es el sujeto productivo, etc etc. Se va a hacer la migración para poder sostener a su familia en origen, pues resulta, que nos empezamos a dar cuenta en todas las investigaciones que hemos hecho en los últimas décadas que esto no es así, que ahora son las mujeres en latinoamericanas las que migran y jalonan la migración familiar, son ellas las que se van a producir mientras dejan a sus hijos y a sus hijas, también con, especialmente, con las redes de mujeres. Entonces esto cambia la mirada de la migración las vivencias de la migración, y en todo caso nos remite a un punto que es muy específico y que creo que nos interesa muchos, y es que como las políticas de origen y de destino, las políticas públicas y las leyes de extranjería y todas estas políticas están determinando esas trayectorias de la migración, por ejemplo, un ejemplo claro de esto lo vemos en las políticas migratorias españolas, como por hablar de un contexto, donde lo que pasa es que se empieza a restringir a restringir a restringir , por ejemplo los procesos de reagrupación familiar, entonces a las mujeres que llegan a España a trabajar o como empleadas del servicio doméstico, o como camareras etc etc, les cuesta muchísimo, pero muchísimo, el esfuerzo es mucho cuando se da, para poder tener los requisitos que esa política de ese país de destino les pide para poder reagrupar

a sus hijos, mientras que en origen el discurso social, el imaginario social y colectivo se empieza a instalar a estas mujeres que se fueron, que se van a buscar la vida para sus familias, en un proceso de abandono de sus hijos. Ahí es cuando vienen los discursos de abandonan a sus hijos, de que son malas madres etc etc, cuando los hombres migraban como punta de lanzas para la migración eso no se escuchaba, uno no escuchaba el hombre como se va a ir para Estados Unidos abandonando a su familia, él era el héroe , el que luchaba, por decirlo de alguna forma, cuando es la mujer se manejan unos discursos muy instalados en una cultura todavía patriarcal que nos sigue marcando de manera muy determinante y estas miradas, estas formas de analizar la migración nos la da el enfoque transnacional de las migraciones y el enfoque de género de las migraciones, o sea comprender todo esto. No es lo mismo en migración de colombianos, las trayectorias de los migrantes de clase socioeconómica altas a migrantes de clases socioeconómicas más bajas. De una posición de clase socioeconómica más baja cuando migran, y esto hay que tenerlo en cuenta en ese sentido, creo que la migración de los colombianos requiere, necesita no solamente desde los académicos que las estudiamos, que hablamos sobre ellas, sino también desde la política migratoria en Colombia, una mirada más compleja que comprenda mejor quien es el que se está yendo, como están teniendo esas trayectorias en destino, que es lo que está pasando con los migrantes porque ahí hay otro punto y es que, creo es un poco la percepción a la luz de las investigaciones que hemos hecho durante todo estos 15 años, es que si bien es cierto hay una intención de la PIM en Colombia de atender a los migrantes afuera, de estar pendiente supuestamente de su bienestar, porque, no se nos puede olvidar que los colombianos afuera que viven en otros lugares del mundos siguen siendo tan colombianos como los colombianos que estamos adentro. Entonces en ese sentido todas esas políticas que se han marcado, todos esos programas podemos decir que son un, aplaudimos, mejor dicho, esa buena intención, lo que pasa es que si no incorporamos dentro de esa misma política ese enfoque diferencial donde sabemos que no son las mismas necesidades, que no son las mismas trayectorias de vida, los migrantes colombianos afuera, la política nunca va poder responder y eso es lo que uno empieza a encontrar por ejemplo cuando uno hace las entrevistas, las

investigaciones. Dentro de los vínculos transnacionales, una cosa que yo he investigado mucho, es que pasa con esos colombianos afuera en relación con el Estado colombiano. Visto leído desde la presencia de instituciones como la embajada, el consulado etc etc en los distintos territorios donde estén estos colombianos y lo que empezamos a encontrar en las investigaciones y en las voces de los migrantes que dicen, es pues no eso es una oficina para ir a sacar la cedula, hacer el trámite. Pero no hay un programa que yo me haya enterado que hace el consulado o que hace la embajada para con los colombianos, es más muchísimos se quejan, es una queja constante tanto en migrantes por ejemplo de Estados Unidos, como migrantes colombianos en España. Que son como los dos sitios que más tengo claros y de donde he recogido, a bueno! Ahora he recogido historias migratorias del retorno entonces, también de migrantes que han retornado desde argentina, entonces hablan del consulado y de la embajada en Argentina, y lo que los migrantes dicen es “ miren hay un maltrato”, esto entre comillas porque no es que les peguen ni los insulten, pero los colombianos no se están sintiendo acogidos, acogidos quiere decir escuchados, que sus demandas sean tramitadas en una gestión fluida y bonita para con esas personas que están allá.

E: no hay espacios de participación?

M: Ese es uno de los puntos fuertes que también creo que tiene otra mirada, el Estado en este caso a través de sus instituciones en el exterior. Para mi gusto, por lo que he investigado y por lo que me he movido en las narrativas por los migrantes no abren muchos espacios de participación, son muy, se limitan a prestar un servicio, que está bien no estoy diciendo que este mal y yo sé que seguramente desde el ministerio de relaciones exteriores se hacen muchos esfuerzos para atender a esa cantidad de colombianos que hay afuera, pero no hay espacios de participación es mas muchos de las historias de los migrantes que yo tengo recogidas en estos 15 años, lo que dicen los colombianos es que el consulado o la embajada cuando hace las convocatorias las hace a determinados colombianos, por ejemplo en España, yo estaba en la lista de los emails que mandaba el consulado, por ejemplo. Y tú te ponías a repasar la lista de los email, y como yo trabajaba con los migrantes de a pie, llamémoslos así, yo veía que en la lista del

consulado estaba el literato superguay que se fue a vivir a España por x y z, la investigadora, el yo no sé qué, no se quien, el sobrino de fulanito el hijo de sutanito, que si tú te ponías a revisar siguen siendo las elites en Colombia. Entonces cuando tu ibas y hablabas con los migrantes de a pie decían, pues “no a mí no me invitaron a ese concierto, yo de ese concierto no se” claro si uno se iba al concierto, yo me iba al concierto a ver quién había y quien había era eso, parecía un coctel de la alta elite colombiana en espala, en Madrid. Entonces este es una de las cosas, y esto quiero aclararlo, no es que el Estado colombiano a partir del años 2002, del año 2003 que es la configuración de Colombia nos une, no estén haciendo cosas, yo no estoy diciendo que no estén haciendo cosas, que últimamente se haya puesto más atención para poner en la agenda pública y la agenda política el tema de la migración de los migrantes colombianos. Pero si estoy diciendo que el enfoque sigue siendo muy reducido y muy reducido a determinado tipos de migrantes colombianos y esto lo que hace es minar la participación de todo tipo de colombianos, pero a lo del asunto de la participación de los colombianos y cuando hablo de participación hablo de participación social, participación política, de vínculos con el origen etc etc. Hay algo que tenemos particularmente los colombianos encima que no constituye como sujetos, y nos constituye la manera en la que nos movemos en el mundo. Hay una desconfianza muy fuerte y esto lo he visto yo no solamente en los migrantes colombianos sino también en los colombianos adentro y es que creo que todas estas décadas de conflicto armado de guerra, de pela por el territorio todo el tema del narcotráfico nos ha reventado como comunidad, entonces lo que encontramos afuera es un mundo de grupúsculo de colombianos con el cual yo me relaciono porque me lo recomendó sultanita de tal que yo ya conozco pero sino no yo mejor con este colombiano no me meto porque quien sabe de qué viene, quien sabe para dónde va. Entonces yo sí creo en ese sentido, que el Estado a través de las políticas podría generar espacios mucho más incluyente que nos ayuden de pasada a construir redes donde podamos confiar en otros colombianos, en donde se pueda reconfigurar ese tejido social.

E: En ese sentido la política integral migratoria, crees tú que está recogiendo esa diferencia entre asilados, jóvenes, refugiados, niños ancianos hombres mujeres,

esta incluyendo a los calificados y no calificados, para el acceso a préstamos, desde en un sentido de equidad para que todos tengan las mismas oportunidades para desarrollar sus capacidades, sus proyectos sus planes.

M: Yo creo que a pesar del intento, vuelvo y lo digo que aplaudimos esos intentos, la PIM no recoge la diversidad, no recoge la diversidad de proyectos de los migrantes, la diversidad de posiciones, cuando digo posiciones, creo que no está recogiendo los niños, las niñas, los jóvenes las mujeres, los hombres, los distintos tipos de migración. Los asilados se van, los refugiados se van y pues estamos parados en que si usted pidió refugio es porque no quiere mi protección, entonces pues chao porque eso no me corresponde a mí. Entonces yo creo que un país como Colombia tiene que empezar a incluir eso dentro de su política. Cuando tú te acercas a la PIM, bueno hablemos del Conpes 3603 cuando tú te acercas al documento Conpes, que es el que nos constituye una política migratoria en Colombia tu empiezas a buscar y lo que empiezas a encontrar dentro del documento Conpes, es posiciones absolutamente parciales, que todavía están dando cuenta de todavía no tenemos diagnóstico de esto, todavía no tenemos diagnóstico de aquello, es un tema importante pero, es un tema importante pero pero... y lo que encontramos los investigadores es que seguimos diciendo, las formas migratorias de los colombianos tienen distintas trayectorias, distintas necesidades. Por ejemplo las familias migrantes, o sea en el Conpes se habla de familia migrantes como una necesidad e investigar, como una necesidad de ser incluida, pero en ultimas tampoco se hace nada, la familia migrante es referenciada como una imaginario, como una imagen absolutamente patriarcal en donde únicamente se referencia a la mujer, y el hombre desaparece en ese sentido, entonces se habla de los problemas de la familia de la desintegración familiar, etc etc cuando muchos nos damos cuenta, en termino de nuestras investigaciones, que este rollo de la desintegración familiar no es producido por las migraciones en Colombia, las separaciones de las parejas, las separaciones de la familias, en ese caso, se están dando previas a la migración.

Es más hay investigaciones, por ejemplo las investigaciones de la profesora Yolanda Puyana con todas las otras profesoras de las otras universidades de 5

ciudades del país, que muestran incluso que la migración es la que hace que la familia se una, paradójicamente a esa configuración que hay en la política respecto a la política migrante. Entonces yo sí creo que nos falta mucho, o sea que en términos de política el enfoque diferencial no está funcionando. O sea no hay una comprensión del migrante que nos permita decir, ah! Aquí vamos a hacer esto o aquí vamos a brindar un programa de apoyo a las mujeres migrantes en la gestión de la migración cuando toman la decisión de irse, por ejemplo una de las cosas que uno encuentra en la historia de los migrantes es una gran desinformación acerca de lo que se va a encontrar del otro lado, en términos de políticas migratorias, entonces muchos y muchas migrantes colombianos se están yendo con la ilusión de que van a reagrupar a sus hijos y a sus hijas, de que van a ser otra vez, de que se van a encontrar otra vez. Y resulta que cuando llegan al otro lado pues se encuentran con una política migratoria que les pega un golpetazo en la cara y les dice no haber, ustedes no van a poder reagrupar a nadie y esto hace que las migraciones, en todo caso, se estén volviendo muy dolorosas para los migrantes y esto en cuestión de migración, en cuestión de retorno, es exactamente una mirada súper sesgada de la migración en retorno, y quien está retornando, según las políticas y según la ley 1565 por ejemplo, la ley de retorno, que es lo que uno empieza a leer en estas políticas que hay una visión del Estado, una visión de los gobiernos de turno y del Estado en particular colombiano de sus migrantes como unos sujetos productivos y entonces claro! Yo no estoy diciendo, y sería la más desquiciada del mundo, si dijera que gracias al Estado, gracias a la ley 1565 entonces podemos tener beneficios arancelarios, no tener que pagar impuestos por traer muchas cosas, el menaje, dentro del menaje muchas cosas con las cuales los migrante pueden traer y trabajar acá. Gracias! Y eso está muy bien, pero más allá todo se nos vuelve a desmoronar porque no hay una recepción del migrante retornado colombiano sino es en una visión del Estado del migrante retornado que llega a invertir, que llega a invertir todo ese capital acumulado, capital económico, capital social, capital educativo en Colombia, y entonces lo que nos encontramos en las historias migratorias de retorno son muchísimos retornados, hasta ahora yo llevo recogiendo historias desde 2010 hasta 2013 y las historias de los retornados, es impresionante! Yo les pregunto ustedes conocen la ley de migración 1565 de

retorno, y ellos responden no! No no, ustedes saben que hay una PIM en Colombia que da unos beneficios a las personas retornadas, que ustedes pueden ir al antiguo bienvenido a casa ahora gestionado por Colombia nos une para pedir información, para buscar.. no no tenemos idea que eso existe. A eso me refiero, es muy fuerte la desconexión que existe entre lo que la política propone, la ley propone y lo que en realidad está pasando con los migrantes retornados en la cotidianidad cuando llegan, y eso ahí todavía no he hablado de lo que significa las personas en este momento retornar a Colombia, para las personas está siendo muy difícil retornar a Colombia porque la red se ha roto, porque muchas ideales con los que llegan desde allá desde EEUU desde España, esos ideales se vienen abajo alucinante cuando llegan acá y encuentran con que no hay trabajo ni posibilidades para insertarse en el mercado laboral. Y te estoy hablando, aquí quiero hacer la aclaración, de migrantes muy cualificados y de migrante poco cualificados, no es que les esté costando más trabajo conseguir trabajo a los que son más técnicos o etc. No! Se supone que uno de los puntos fuertes de la política migratoria en Colombia es hacer que los llamados cerebros fugados retornen e inviertan todo su conocimiento adquirido en el país de destino aquí en Colombia, y cuando uno llega con doctorado por ejemplo uno dice pues yo llego a Colombia, y claro como ahí no hay casi doctores entonces a mí se me van a abrir todas las puertas y yo me voy a poder insertar, historias de retornados con doctorados, y además unos doctorados que pues uno dice por Dios por favor! O sea! Que es que se han pasado 500 años estudiando la molécula guchiluis del no sé qué del alto turmequé, y llegan acá y tres años y no consiguen trabajo, y no consiguen trabajo porque tampoco hay una preparación del contexto para poderlos recibir. Y se supone que es uno de los puntos de la política es que retornen los.

E: es que se está limitando desde ese trabajo o acceso a que ellos puedan trabajar, es solo al emprendimiento. Solo pareciera que la concepción que se está manejando de trabajo es que tengan acceso al fondo emprender y solo los que están calificados puedan tener una ayuda y hay quienes quieren emprender y quieren un trabajo o quieren investigar y están dejando de lado esas realidades, demás que no se está teniendo en cuenta la población que tampoco está ni tiene

estudios de doctorado, maestría. También en esa parte la política esta como excluyendo.

M: Exacto! Ahí hay una cosa que es clarísima por ejemplo que yo en estos días estaba pensando y analizando, y era que esto de dos concepticos que recogen esa mirada esa mirada absolutamente sesgada de la persona que esta retornado. Y es emprendimiento y de productivo, de proyecto productivo y entonces es ud regrese a su país si? Y móntese un proyecto, emprenda! sea un emprendedor! Y saque a relucir todos sus dotes de colombianos! A ver! Es que quien le dijo a quién yo no sé de donde saco esto, o quien le dijo a quién que nosotros por nacer en este territorio, primero somos echados pal ante, esto es un imaginario que se ha creado aquí, entonces señora ustedes retorno y vamos a ayudarla, y la vamos a ayudar es que le damos no sé qué cuánta plata, 2 millones, 5 millones esto eran historias que la escuchábamos en Pereira, y aquí en Bogotá, le vamos a dar tres millones, y uno con tres millones que se monta? Pues un chuzo de empanadas en una esquina, y resulta que yo escuche gente, personas vinculadas a la política integral migratoria, en Pereira y en Bogotá, que me decían pero pues antes que agradezcan que les estamos dando esto sí? Y es que lo que pasa es que la brutalidad esta en los retornados porque la señora doña pepa no ha debido montar su chuzo de empanadas en la carrera 10 con 52 sino en la carrera r4 con 5 porque es que en la carrera 4 con 5 es donde se venden las empanadas, en la otra carrera no se venden las empanadas y yo decía, yo les contestaba, pero a ver un momento alguien le dijo a la señora que mejor se fuera a la 4 con 5 porque es que en la 56 con yo no sé qué la empanada no se vende porque resulta que en la 56 con yo no sé qué lo que comen es marisco? No, nadie! Y ahí es donde también tenemos que comprender la política debe comprender que cuando nosotros los migrantes retronados llegamos, y ahí hablo de nosotros porque yo soy una de ellas también en otras condiciones por supuesto, llegamos y este país ha cambiado y esto se ha movido y ya no tenemos conocimientos de muchísimas como lógicas, de cómo funciona esto. Pero todo está enfocado a los proyectos de emprendimiento y a los proyectos productivos. Y eso sin tener en cuenta lo que acaba de pasar con lo del proyecto del SENA incide, que esto es de conocimiento público, o sea esto no fue que haya pasado a 5 peludos era que eran 300 personas que muchísimos de ellos

en España, por ejemplo, cerraron, renunciaron a sus trabajos tal, para dedicarse a un tal proyecto que en ultimas no resulto, y no resulto porque en ultimas el gobierno decide, o no sé quién decidió, que ellos tenían que tener o maestrías o haber hecho un curso en el SENA o yo no sé mano de requisitos, que los migrantes no tienen y eso es desconocer la historia del migrante allá para saber yo que les pido.

E: En ese sentido de reconocer la historia de los migrantes, la ley ha configurado quien es retornado a partir de 3 años. Crees tú que se mide el retorno, una persona es retornada por el tiempo que vive en el exterior? Concibe como retornado a aquellos que hayan estado fuera del país sin ninguna entrada a Colombia ni por vacaciones ni nada. Solo el tiempo que realmente estuvo en el exterior

M: bueno ahí hay un punto, yo creo que no es lo mismo haberse ido a hacerse un cursito de no sé qué clarísimo que yo voy a retornar, y que me voy seis meses a hacer un curso, pero ese es el desconocimiento en todo caso. Mucho autores lo han dicho, William Mejía por ejemplo determina y dice “al migrante no le podemos poner un tiempo de estadía fuera del país, para decir que es retornado o no es retronado” pero claro la política va y pone esa, entonces si yo dure dos años y once meses y veintidós días fuera del país, entonces yo no soy considerado retornado. Ahí están esos huecos esas talanqueras de la política de las leyes que terminan excluyendo y no incluyendo. Y esa es clarísima lo del tiempo de permanencia en el exterior, mucha gente se queda por fuera eso sumado a la desinformación que tiene, y sumado a muchas otras historias en donde dicen, si yo fui a Colombia no une y no me contestaban el teléfono. Nunca me dieron cita y cuando me dan cita me dice que pues que no hay nada que hacer que vaya y me busque la vida. Entonces, son muchos huecos que lo que nos están reflejando de la política migratoria y en este caso el retorno, es que la política debería replantearse en términos de la complejidad de la migración, no podemos seguir mirando al migrante como un tiempo que tuvo que haber transcurrido, un motivo de la migración, no esto es muy complejo y la política debería dar cuenta de ello.

E: Hacia donde crees que van las políticas migratorias en Colombia, las políticas que se refieren al retorno. Hacia dónde van los programas? Pues la ley 1565 es

muy reciente, apenas se va implementando, crees que va a tener éxito, que si va a cobijar a mucha gente, para dónde va? Va a tener continuidad?

Pues Adri, le voy a hablar desde mi ilusión, quiero creer quiero creer en lo que voy a decir, porque yo creo que hay mucha gente trabajando en ellos. Incluido personas de Colombia nos une, dentro de otros programas, congresistas, personas que están dentro de los ministerios es decir, dentro del Estado incluido algunos de ellos. Incluidos académicos que seguimos tratando de pensarnos esto de otra manera, tratando que nuestras investigaciones iluminen esa política entonces voy a hablar desde la desde el deseo, y es que yo quiero que la política cada vez se refuerce más que la política cada vez sea planteada desde un enfoque diferencial y sobre todo de derechos, que comprendamos cada vez más dentro de la agenda política y de la agenda política que nosotros somos un país migrantes que la migración para nosotros, que la migración no es una cuestión ajena. Yo quisiera que toda la cuestión que se ha pensado desde la política se pueden ir mejorando y podemos ir logrando un esfuerzo mancomunado que nos lleva a que alguna vez hagamos una entrevista a un migrante retornado y nos diga estoy totalmente agradecido con las instituciones de Estado de mi país, estoy agradecido porque esto cambio porque tengo oportunidades, estoy agradecido porque no tengo que migrar por obligación, y eso está en manos de la política migratoria. Eso no está en manos de otro lugar. Entonces, pero en ese sentido a mí siempre me hubiese gustado tengo el sueño que alguna día me llamen de Colombia nos une, o de alguna parte así para dictar un taller a los funcionarios, a los que trabajan en esto para poder contarles las historias de las migración. Porque yo no los condeno, ellos son personas que están insertas en un lugar donde también no pueden estar investigando y haciendo todo al tiempo, pues no les podemos decir a los funcionarios públicos que tienen que hacer todo al mismo tiempo, pero yo sí creo que en este momento en Colombia es tiempo de hacer un pare, entre los funcionarios de la política y los investigadores que estamos al otro lado y los migrantes. Yo propondría que para que es política pueda ir a algún, mejor lugar, hacer por ejemplo encuentros talleres, seminarios de análisis, de miren en esto estamos, pillense esto hagamos por acá, yo creo que necesitamos un matrimonio bien habido porque el matrimonio no ha sido muy bien habido entre la política y la academia, y la academia que ha tenido relación con la

cotidianidad de los migrantes, no ha sido un matrimonio bien habido en términos históricos y generales en migraciones. O sea a veces uno siente que las investigaciones van por un lado y la política por otro. Y yo creo que tenemos mucho que decir, y en ese sentido también quiero decir que para nosotros los que nos vivimos este tema es muy chévere muy tranquilizador que estamos en la agenda pública, que este tema se está pensando, que esto está sobre el tapete ,pero también a veces por lo que hacemos, por los presupuestos destinados para la migración nos damos cuenta que se nos puede caer muy fácilmente, y no lo podemos dejar caer, Colombia es un país migrante tanto interno como al exterior, e-so no está configurando nos está constituyendo y eso es lo que tenemos que entender desde las políticas del Estado.