

**ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA DE RETORNO DE MIGRANTES A  
COLOMBIA 2008-2013**

**ANDREA ESTEFANÍA ESCOBAR PÉREZ**

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

**ESTEBAN NINA BALTAZAR**

Master en Economía, profesor investigador

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

**ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA DE RETORNO DE MIGRANTES A  
COLOMBIA 2008-2013**

**ANDREA ESTEFANÍA ESCOBAR PÉREZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

**ANÁLISIS DE LA AGENDA POLÍTICA DE RETORNO DE MIGRANTES A  
COLOMBIA 2008-2013**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2013**

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	1
Objetivos .....	3
Objetivo general .....	3
Objetivos específicos .....	3
Pregunta de investigación .....	3
Hipótesis .....	3
Metodología .....	4
Diseño Cualitativo .....	4
Fuentes y estimaciones .....	4
<b>Capítulo I. Marco Teórico</b> .....	6
1.1 Marco de corrientes múltiples .....	6
1.1.1 Una mirada desde arriba .....	7
1.1.2 Características estructurales .....	8
1.1.3 Procesos .....	14
1.1.4 Limitaciones .....	15
1.2 Política pública .....	16
1.3 Migración de retorno .....	16
1.3.1 Aspectos teóricos de la migración de retorno .....	18
<b>Capítulo 2. Marco Contextual de la migración en Colombia</b> .....	23
2.1 Flujos migratorios en Colombia .....	23
2.2 Hechos estilizados de la emigración en Colombia .....	25
2.3 Determinantes de los flujos migratorios desde y hacia Colombia .....	26
2.3.1 Factores económicos .....	26
2.3.2 Factores sociales o las redes de apoyo .....	27
2.4 Implicaciones del retorno en Colombia .....	29
2.5 Retorno: posibles causas .....	30
<b>Capítulo 3. Análisis e interpretación de resultados</b> .....	32
3.1 Corriente de problemas .....	32
3.1.1 Condiciones problemáticas .....	32
3.2 Corriente de las políticas .....	36

3.2.1 Redes de académicas y de investigación.....	37
3.2.2 Redes políticas.....	38
3.3 Corriente política.....	40
3.3.1 Estado de ánimo nacional .....	40
3.3.2 Campañas de los grupos de presión .....	41
3.3.3 Rotación administrativa o legislativa.....	42
3.4 Ventana de oportunidad .....	44
3.4.1 Oportunidad.....	44
3.5 Empresarios políticos .....	45
3.5.1 Empresarios ocultos .....	45
3.5.2 Empresarios visibles.....	46
<b>Conclusiones</b> .....	48
<b>Recomendaciones</b> .....	50
<b>Bibliografía</b> .....	51
<b>Anexos</b> .....	56
Anexo 1: Teoría Neoclásica de la Migración .....	56
Anexo 3: Factores de Atracción.....	57
Anexo 4: Factores de Expulsión .....	57
Anexo 5: Conformación de las Redes Migratorias.....	58
Anexo 6: Componentes de la Teoría Transnacional.....	58
Anexo 7. Colombia. Distribución porcentual de las personas retornadas por país de procedencia, 2000 – 2008 .....	59
Anexo 8. Colombia, porcentaje de hogares con emigrados o retornados y promedio de ellos en los mismos hogares, por áreas estudiadas. Octubre 2008 – febrero 2009 .....	59
Anexo 9. Caracterización de migrantes por necesidades básicas, 2009.....	60
Anexo 10. Remesas de trabajadores contabilizadas en Colombia, en millones de dólares. 1994-2007.....	60
Anexo 11. Entrevista 1.....	61
Anexo 12. Entrevista 2.....	65
Anexo 13. Entrevista 3.....	69

## Introducción

Este trabajo tiene como objetivo hacer un análisis de las condiciones de oportunidad que le han dado cabida dentro de la agenda política, en los últimos años, al retorno de migrantes a Colombia. El enfoque será a partir del marco de corrientes múltiples propuesto por John W. Kingdon (1996). Para esto se explicarán las distintas dinámicas propias del fenómeno de la migración y se analizará su lógica dentro del contexto colombiano.

El ámbito de análisis está centrado en las personas que retornan a Colombia en condiciones de vulnerabilidad y que requieren respuestas institucionales integrales. Se exceptúa el análisis de otros tipos de condiciones en las que se expongan las causas del retorno, como repatriación y deportación.

Las dinámicas de la globalización alrededor del retorno de migrantes están afectadas transversalmente por las regulaciones de los flujos migratorios frente a la crisis económica de 2008. Esta afectó acentuadamente a Estados Unidos y España, y provocó elevados niveles de desempleo y disminución de los ingresos en dichos países.

La agenda política de Colombia ha dado espacio al tema de migración desde el 2008, cuando se dieron las condiciones de oportunidad que han sido aprovechadas, en años siguientes, por los empresarios políticos. De esta forma se ha contribuido, a través de la toma de decisión, a la implementación de programas, proyectos y políticas para atender a los retornados nacionales que regresan al país en condiciones de vulnerabilidad, y que requieren de acciones del Estado.

En los últimos años se ha evidenciado el aumento de retornados migrantes a Colombia (ENMIR, 2008-2009). Esta dinámica está acompañada de aspectos como la crisis económica que afecta a los países receptores de migrantes colombianos. La realidad en la que están envueltos y a la que tienen que

enfrentarse las personas retornadas al país, y el aumento de estos flujos, han hecho propicio el espacio para que, recientemente, este problema se considere como una preocupación para los responsables políticos.

Con el fin de aportar argumentos que sustenten y den validez al objetivo de estudio, en primer lugar, se presenta el marco teórico desde cual se abordará el análisis. Se expone el marco de corrientes múltiples propuesto por John W. Kingdon (1996), que plantea una serie de elementos para explicar las condiciones de oportunidad que le dieron espacio y tiempo al tema de retorno de migrantes al país dentro de la agenda política. Además, se presentan las bases teóricas más importantes de la migración para explicar el tema de retorno.

En el segundo capítulo se hace referencia al marco contextual de la migración de retorno pertinente a este análisis. Se tienen en cuenta los flujos migratorios en Colombia, los hechos estilizados de la emigración en Colombia, los determinantes de los flujos migratorios desde y hacia Colombia, y las causas de la migración de retorno en Colombia.

El tercer capítulo está centrado en el análisis e interpretación de resultados a partir de los elementos del marco de corrientes múltiples. En este punto se explica cómo se da la formación de la agenda política de retorno de migrantes a Colombia, desde tres corrientes: (1) problemas, (2) de las políticas (*policies*) y (3) política (*politics*). Estos tres aspectos alertaron a los empresarios políticos y a los responsables políticos de dicha problemática y les indicaron que debían aprovechar las condiciones de oportunidad que les brindaba el contexto. Además, se señala la participación de los empresarios políticos visibles e invisibles que ejercen acciones en favor de sus ideas.

Para finalizar, se exponen las conclusiones del análisis, las cuales denotan cómo el tema de retorno de migrantes a Colombia ganó espacio y tiempo en la agenda,

y la forma en que se dan las condiciones de oportunidad que los distintos actores aprovechan para su accionar.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Identificar los distintos condicionantes de los cambios nacionales e internacionales que le dieron cabida y oportunidad dentro de la agenda política al retorno de migrantes a Colombia.

### **Objetivos específicos**

- Analizar las condiciones problemáticas aprovechadas por los empresarios para ejercer poder en el establecimiento del retorno en la agenda política de Colombia.
- Identificar las percepciones, ideas y redes de los responsables y empresarios políticos frente al retorno de nacionales a Colombia.
- Explicar los cambios en el ambiente político de Colombia que determinaron el espacio y tiempo para emprender acciones en el tema de retorno.

### **Pregunta de investigación**

¿Qué sucedió en la coyuntura nacional e internacional para que se incluyera el retorno de colombianos al país en la agenda política, dado que la trayectoria de Colombia, hasta años recientes, estaba alejada de los temas migratorios?

### **Hipótesis**

La trayectoria de la agenda política de Colombia en temas de migración ha respondido a ciertas necesidades coyunturales y ha estado alejada de los temas migratorios de retorno. Luego de la crisis económica de 2008, que se presentó acentuadamente en Estados Unidos y Europa, se ha evidenciado un aumento de retornados al país, incentivados, primordialmente, por el aumento del desempleo y

la reducción de los ingresos en los países de destino en los que se encuentran. Esto ha hecho que la problemática de migración de retorno se incluya dentro de la agenda política colombiana.

## **Metodología**

### **Diseño Cualitativo**

El diseño de investigación para abordar el presente trabajo será cualitativo, dado que es pertinente para el análisis sobre cómo el tema de retorno en Colombia ha ganado espacio dentro de la agenda política, y para comprender las diferentes percepciones e ideas de los actores que fueron objeto de estudio.

El método cualitativo permite “explorar y comprender los significados atribuidos a un problema social y humano” (Creswell, 2009, p. 4). Además, autores como Bonilla (1997), afirman que la investigación cualitativa “intenta hacer una aproximación global de las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas de manera inductiva”. Por lo tanto, este diseño es pertinente para el análisis, ya que brinda las herramientas para entender las distintas narraciones, representaciones, prácticas y motivaciones que están, de manera explícita, en una realidad determinada.

Una técnica e instrumento de la metodología cualitativa, que se empleó en este caso para la recolección de información para el análisis, es la entrevista. Steinar Kvale (2007) afirma que la entrevista “es una conversación que tiene una estructura y un propósito determinado por una parte – el entrevistador” (p. 7). Además, la entrevista cualitativa permite explorar las formas en que los sujetos experimentan y entienden el mundo.

### **Fuentes y estimaciones**

Para medir los flujos de migración en Colombia se ha recurrido a los Anuarios del antiguo Departamento de Seguridad (DAS) del país, el cual registra las entradas

de colombianos. Para considerar dichos flujos como de emigración se requieren los saldos que resultan de restar el número de entradas al número de salidas, que casi siempre son negativos. Mientras que estimar los flujos de retorno resulta aún más complejo, pero los registros de entradas y salidas del DAS destacan el predominio de la emigración entre 1995 y 2008<sup>1</sup>.

Así mismo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) incluyó en el censo de 2005 una pregunta encaminada a estimar el número de colombianos que residen en el exterior. Interrogó sobre la migración permanente de algún miembro de la familia, el país de destino y el periodo de salida. Los resultados que arrojó, aunque han sido debatidos en distintos sectores, han servido como base para programas, proyectos y políticas públicas en el tema.

Sin embargo, la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) 2008-2009, le aporta a este contexto elementos para analizar los flujos migratorios, dado que los resultados tienen representación nacional de 18 ciudades, lo que ayuda a dar validez cuantitativa al análisis de este documento.

---

<sup>1</sup> Véase la Encuesta Nacional sobre Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009.

## Capítulo I. Marco Teórico

Para llevar a cabo esta investigación sobre la agenda política de migración de retorno en Colombia, es necesario partir de un marco teórico que permita respaldar y le dé validez al análisis propuesto. En este capítulo se presentarán las bases teóricas y conceptos claves que se desarrollarán a lo largo del texto.

### 1.1 Marco de corrientes múltiples

El análisis se llevará a cabo desde el enfoque de corriente múltiple propuesto por John W. Kingdon. Se define la corriente múltiple (MS<sup>2</sup>) como “una lente, perspectiva o marco que explica cómo las políticas son tomadas por los gobiernos nacionales bajo condiciones de ambigüedad, en su capacidad para explicar la formación de la política” (Zahariadis, 2007, p. 60). No obstante, para los fines de este análisis el concepto de ambigüedad será entendido como azar, debido a que se llevará a cabo en la realidad colombiana.

Además, Zahariadis (2007) afirma que la corriente múltiple tiene por objeto indagar las condiciones que hacen posible la elección de una problemática, analizar cómo y dónde se dan las posibles alternativas a realizar, e intentar explicar de qué manera está sesgada la selección de problemas y soluciones.

Dentro de este marco se identifican tres corrientes que fluyen a través del sistema político: (1) problemas, (2) de las políticas (*policies*) y (3) política (*politics*). Cada corriente posee sus propias reglas y dinámica. En los puntos críticos en el tiempo, cuando se abren las denominadas ventanas políticas, dichas corrientes se acoplan para que determinada política sea adoptada por los responsables políticos.

---

<sup>2</sup> MS es la sigla para corrientes múltiples en inglés (*multiple streams*).

### **1.1.1 Una mirada desde arriba**

El esquema de la lente propuesto por Zahariadis (2007) es abordado desde los planteamientos básicos de corrientes múltiples de Kingdon (1995). Zahariadis teoriza la corriente múltiple desde un nivel sistémico e incorpora un sistema o decisión separada como unidad de análisis. La corriente múltiple explica cómo el gobierno elabora políticas en condiciones de ambigüedad, entendiéndose esta última, según Zahariadis citando a Fieldman, como “un estado de tener muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos”. (1989, p. 5)

En el centro de la lente se encuentra la “caneca de basura”, que puede moldear una elección. Esta se conceptualiza como una caneca en la que los participantes pueden entrar y salir, y donde los problemas y las soluciones no están largamente relacionados. En la caneca no puede ser una sola persona la que controla el proceso de elección, pues hay gran diversidad de actores presentes.

Kingdon adapta este modelo para explicar que la ambigüedad tiene tres propiedades generales: (1) la participación en las organizaciones es fluida; (2) las preferencias no son claras; y (3) los procesos de una organización, que se convierten en insumos, no son precisos (Zahariadis, 2007, p. 67).

Los problemas en los ámbitos de azar se hacen imprecisos y cambiantes, por esto las teorías basadas en el comportamiento racional son de utilidad limitada. El tiempo en las decisiones es un recurso insustituible y único, cuya oferta es totalmente inelástica. Sin embargo, los responsables políticos toman las decisiones gestionando eficazmente su tiempo más que para gestionar tareas.

Zahariadis (2007) propone tres supuestos como guías de la corriente múltiple:

1. La preocupación por la capacidad de procesamiento en la toma de decisión, en cuanto al orden en el que se consideran las alternativas. Esto fue llamado por Herbert Simon “racionalidad limitada”; la secuencia en la que

se consideran las soluciones afecta directamente al resultado de la decisión.

2. Los responsables políticos operan bajo la presión del tiempo. No tienen el lujo de tomarse el tiempo para tomar una decisión y, además, muchos temas compiten por su atención. Por lo tanto, “la falta de tiempo limita la variedad y el número de alternativas a las que se les prestan atención” (p. 68).
3. Las corrientes que fluyen a través del sistema son independientes. En este supuesto, “la política es una corriente que se refiere al discurso político más amplio dentro del cual se hace la política” (p. 68).

Como se mencionó antes, la ambigüedad (azar) es un fenómeno generalizado que está presente en la política, allí también está la manipulación, que trata de controlar a la ambigüedad. La manipulación “es un concepto central para crear ganadores y perdedores, para proporcionar significado e identidad, y para perseguir el propio interés” (p. 69). Es por esto que la lógica de la manipulación política, se establece desde la corriente múltiple, se diferencia entre dos grupos de personas: los que manipulan y los que son manipulados. En este ámbito, los responsables políticos son susceptibles a ser manipulados por la fragmentación política, las corrientes políticas y por el tipo de ventana política que se abre.

### **1.1.2 Características estructurales**

El marco de corriente múltiple (MS) tiene cinco elementos que lo estructuran y le ayudan a ejercer efecto en la agenda política. Son los siguientes:

#### **1.1.2.1 Corriente de problemas**

La corriente de problemas está formada por las distintas condiciones que los responsables políticos y ciudadanos decidan abordar. Los responsables políticos se alertan de dichas condiciones a través de indicadores, eventos centrados y

retroalimentación. Zahariadis (2007, p. 71) afirma que los indicadores “pueden ser controlados ya sea por la rutina o por medio de estudios especiales”.

Zahariadis (2007) cita a Kingdon (1995, p. 110) para afirmar categóricamente que los problemas poseen ciertos condicionantes que los definen como problemas, por lo tanto unos reciben más atención que otros. Y además, la carga de problemas hace que el número de problemas difíciles que ocupan la atención de los políticos tenga efectos tanto negativos como positivos; los negativos en relación con la utilización de información, y los positivos con la capacidad de predecir el lugar del tema en la agenda (Zahariadis, 2007, p.72).

La atención de los responsables políticos se ve afectada por los indicadores, más o menos sistemáticos, de un problema. También, en otros momentos, por acontecimientos dramáticos que acaparan su atención o en respuesta a la operación de los programas existentes que sugieren que no todo está bien (Kingdon, 1995, p. 90).

#### **1.1.2.1.1 Indicadores**

Los indicadores se utilizan políticamente para medir qué cambios requieren mayor atención y cuál es su magnitud. Los problemas tienen la atención de quienes toman las decisiones gubernamentales porque provienen de manera sistemática de indicadores. Estos indicadores abundan en el mundo de la política dado que “las agencias gubernamentales y no gubernamentales monitorean rutinariamente diversas actividades y eventos” (Kingdon, 1995, p. 90). Además, como los estudios se realizan a menudo sobre un problema particular y en un momento dado, estos tal vez sugieran un problema que podría necesitar atención gubernamental (Kingdon, 1995, p. 91).

### **1.1.2.1.2 Eventos, crisis y símbolos**

En ocasiones, los problemas no son evidenciados por los indicadores y necesitan ser impulsados por un evento centrado, como una crisis o un desastre que llame la atención sobre el problema. También puede ser por medio de un símbolo que capture la atención de un responsable político (Kingdon, 1995, p. 94-95).

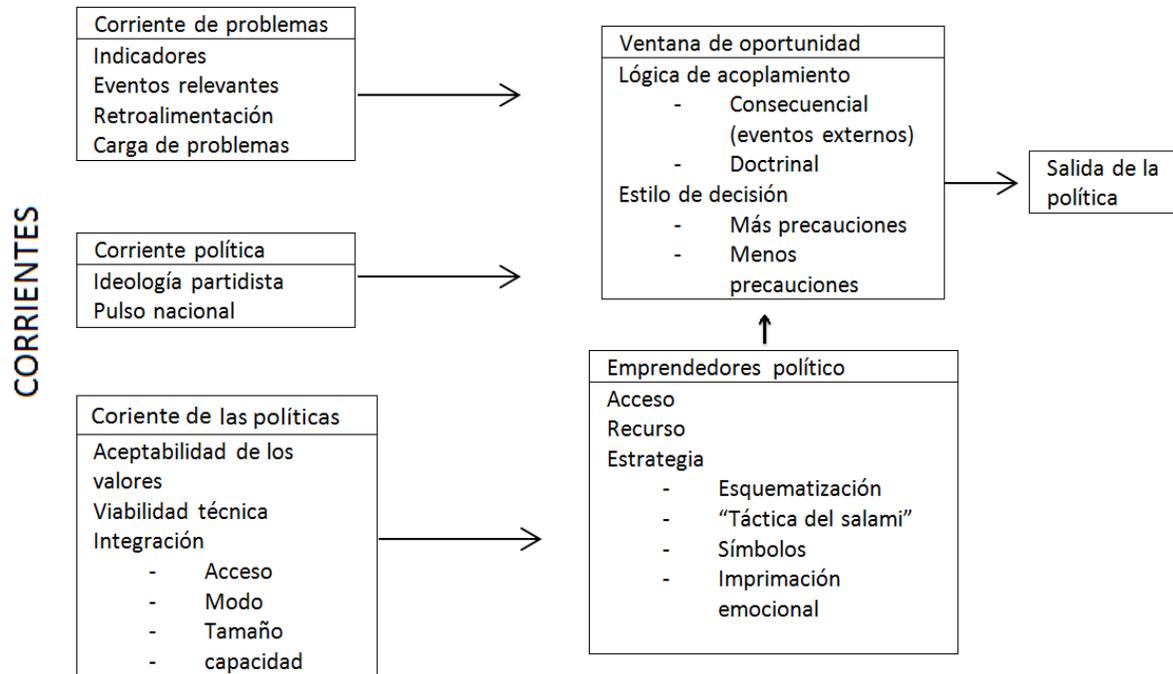
Además, las crisis, los desastres, símbolos y otros eventos centrados, en raras circunstancias llegan a la agenda por sí mismos. Mas, en combinación con otros eventos similares, pueden servir como alertas tempranas y afectar la definición del problema.

### **1.1.2.2 Corriente de las políticas**

La corriente de las políticas (*policies*) posee una diversidad de ideas que “compiten para ganar la aceptación en las redes políticas” (Zahariadis, 2007, p. 72). Estas ideas se generan en las comunidades políticas especializadas, que son consideradas en diversos debates. Algunas ideas sobreviven en el tiempo sin cambios, otras se mezclan con otras propuestas, y otras simplemente desaparecen. Las ideas poseen criterios de selección que aumentan sus posibilidades de supervivencia, y que son técnicamente factibles y aceptables a la luz de los valores que poseen los miembros de la comunidad política, entre los que se incluyen los conceptos de equidad y eficiencia (Kingdon, 1995, p. 143).

La viabilidad técnica de las ideas elimina gradualmente las incoherencias y responde a la posibilidad de atención y a la especificación de los mecanismos reales a través de los cuales una idea puede tener lugar en la práctica (Kingdon, 1995, p. 133). Ahora, si bien la aceptabilidad depende de la compatibilidad con los valores de los especialistas, también incluye la ideología de los funcionarios públicos o personas cercanas a ellos, teniendo en cuenta la equidad de las propuestas, para corregir las desigualdades, y su eficiencia, como argumento en los debates a favor o en contra (Kingdon, 1995, p. 135).

## Diagrama del Marco de Corrientes múltiples



Fuente: Adaptación de Zahariadis y traducción propia (2007)

### 1.1.2.3 Corriente política

La corriente política (*politics*) combina tres elementos:

1. El estado de ánimo nacional: se balancea entre las líneas comunes de un grupo grande de personas y se detecta a través de encuestas de opinión pública.
2. Las campañas de los grupos de presión: los políticos pueden considerar el apoyo o la oposición a un grupo de interés como indicador de consenso o disenso en el escenario político.
3. La rotación administrativa o legislativa: repercute en el grado de atención hacia un tema pues tiene una significativa influencia en la política. La

llegada de nuevos actores genera cambios en la atención y orden de importancia de los temas.

Zahariadis (2007) afirma que para ejercer un efecto más potente en la agenda es necesaria la combinación de los tres elementos de la corriente política.

#### **1.1.2.4 Ventana política**

La ventana política es el momento en el que las decisiones se toman, cuando las tres corrientes (problemas, de las políticas y política) se ajustan en instantes críticos, es decir, por problemas importantes o por acontecimientos dentro de la corriente. Zahariadis (2007) cita a Kingdon (1995) para definir estos momentos como “oportunidades para los defensores de las propuestas para que impulsen sus soluciones o para impulsar la atención a sus problemas especiales” (p. 165).

Los defensores están al acecho con sus soluciones durante todo un gobierno, esperando que los problemas floten para adherirse a sus soluciones, y a la espera de un desarrollo en la corriente política que puedan utilizar en su beneficio. La ventana puede abrirse de manera predecible o impredecible, por lo que los empresarios políticos deben tener sus propuestas preparadas para que la oportunidad no pase sin ser aprovechada. Esto porque las ventanas políticas, cuando se presentan, permanecen abiertas sólo por períodos cortos (Kingdon, 1995, p. 166).

El orden del día se ve afectado por los problemas, la corriente política, y las alternativas de la corriente de la política. Básicamente, se abre una ventana a causa de un cambio en esta corriente o, en algunas ocasiones, se da un problema que genera la suficiente presión para crear una oportunidad, donde los defensores de las propuestas puedan fijar sus soluciones (Kingdon, 1995, p. 168).

#### **1.1.2.5 Empresarios políticos**

Los empresarios políticos son considerados las personas o actores corporativos “que intentan acoplar las tres corrientes”. Además, son “agentes del poder y manipuladores de las preferencias problemáticas y de la tecnología” (Zahariadis, 2007, p. 74). Estos empresarios tienen más éxito en cuanto mayor acceso tienen a los formuladores de política, por eso, cuando la ventana política se abre, aprovechan la oportunidad para iniciar una acción.

Kingdon (1995) divide en dos grupos a los empresarios políticos. Por un lado están aquellos que participan en el interior del gobierno, que en este análisis serán los empresarios visibles. Y por otro lado, aquellos que trabajan fuera del gobierno, que en este análisis serán los empresarios ocultos.

##### **1.1.2.5.1 Empresarios visibles**

Los empresarios visibles son los actores que se encuentran en los alrededores de la formulación de políticas. Cuando la administración de un gobierno considera un tema como problemático, o determina un elemento de máxima prioridad, muchos otros participantes también lo hacen. Kingdon afirma que, aunque es exagerado decir que la administración siempre domina la agenda política del gobierno, todavía es una figura prominente en la configuración del programa (Kingdon, 1995, p. 21).

##### **1.1.2.5.2 Empresarios ocultos**

Los empresarios ocultos son los actores sin cargos formales en el gobierno. Aquí se incluyen los grupos de interés, investigadores, académicos, consultores, medios de comunicación, los partidos y otros actores relacionados con las elecciones y el público de masas. Además, estos se encuentran fuera del gobierno y, por lo tanto, no tienen autoridad formal otorgada por la ley y por la constitución (Kingdon, 1995, p. 45).

### 1.1.3 Procesos

Para llevar a cabo la elección de una problemática es necesario identificar cómo la atención es racionada. En la corriente múltiple la atención es escasa, dado que no todo puede ser atendido; desde este enfoque se argumenta que la atención se atrae por la estructura institucional, el tipo de ventana política que se abre y los símbolos que se creen alrededor de un problema.

La estructura institucional afecta la atención porque los responsables políticos “se ven desbordados con frecuencia por el número y la complejidad de los problemas que encuentran, que han diseñado instituciones para aliviar la sobrecarga” (Zahariadis, 2007, p. 75). Además, cuando la ventana se abre en la corriente de problemas, las soluciones se desarrollan en respuesta a problemas específicos. Por último, la atención se ve permeada por los símbolos que se utilizan para atraerla, a través de funciones emotivas y cognitivas. Las condiciones de ambigüedad facilitan la manipulación política por medio de la política simbólica. De igual manera el contexto influye en la elección, dado que puede hacer centrar la atención en un número limitado de dimensiones.

Por otro lado, en el proceso de la corriente múltiple se hace necesario identificar otro elemento: la búsqueda, y ver qué implicaciones tiene dentro de la corriente múltiple. La búsqueda de soluciones y su disponibilidad se relacionan con la estructura de las redes políticas. Zahariadis toma la metáfora de la *sopa primitiva* de Kingdon para decir que en la búsqueda de soluciones, las ideas germinan en la *sopa primitiva*, la cual depende del grado de integración de las comunidades políticas.

Por último se involucra en el proceso la selección; en la corriente múltiple esta se ve desde un lente sesgado (acceso y recursos), por las estrategias de manipulación y habilidades de los empresarios políticos, para quienes las tres corrientes (problemas, de las políticas y política) están en un solo paquete. Las estrategias de selección involucran la representación del problema; la “táctica del

salami”, que consiste básicamente en la manipulación estratégica de la toma de decisiones secuenciales; y el uso de símbolos afectivos y cognitivos que evoquen emociones (base de la acción social) y transmitan mensajes claros pero simplificados (Zahariadis, 2007, p. 78).

En la corriente múltiple, el proceso para adoptar algunas políticas depende del tiempo en que los empresarios políticos persistan para que se abra la ventana política, aquellos están en constante búsqueda de soluciones a los problemas importantes, para intentar acoplar las tres corrientes y lograr el éxito. Zahariadis (2007, p. 79) afirma que el “éxito es más probable cuando se juntan las tres corrientes, dependiendo del tipo de ventana que se abre y las habilidades, los recursos y las estrategias de los empresarios para centrar la atención y la elección del sesgo”.

#### **1.1.4 Limitaciones**

##### **1.1.4.1 Limitaciones generales**

Las limitaciones generales del marco de corriente múltiple surgen en las conclusiones, dado a que el modelo de la “caneca de basura” puede modelar el operador que lo impulsó, y los resultados parecen fluir directamente de los supuestos del modelo.

Otra limitación es la deficiencia del modelo de la “caneca de basura”, no obstante, la lente de la corriente múltiple proporciona una gran comprensión del funcionamiento de la formulación de políticas en los diferentes países y ámbitos políticos.

##### **1.1.4.2 Limitaciones específicas**

Zahariadis (2007) reflexiona sobre dos problemas específicos. Por un lado, la corriente múltiple (MS) sostiene que, aunque los flujos no son completamente independientemente uno del otro, pueden ser vistos cada uno con vida propia.

Esto porque cada corriente parece obedecer a sus propias reglas y los flujos son independientes de los otros, sin embargo, las corrientes interactúan sólo durante ventanas abiertas, cuando los empresarios políticos seleccionan las soluciones a los problemas.

Y por otro lado, si bien el pluralismo metodológico puede ser una virtud, el análisis estadístico le da peso a las predicciones de una lente MS, pero esto, para muchos expertos, puede no describir todas las partes de una organización o un proceso (Zahariadis, 2007, p. 82).

## **1.2 Política pública**

El tema de la política pública de la migración de retorno se centra en preceptos teóricos de política pública, y en los enfoques de derecho y manejo social del riesgo, para encontrar su esencia. Muller (2006) define las políticas públicas y cómo estas se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio político. Por eso es importante conocer la forma en que el gobierno planifica las políticas en este ámbito, con el fin de identificar su utilidad y en qué medida el proceder en las acciones se transforma en un proceso práctico (Matus, 1987).

Las definiciones de política pública de Muller (2006), Roth (2002) y Bousaget (2009), están encaminadas a considerarla como un grupo sistemático de proposiciones, decisiones y acciones que desarrollan estrategias para la solución de problemas públicos con el objetivo de alcanzar un proyecto político que pueda ser aceptado como legítimo por los ciudadanos (Ocampo, 2008).

## **1.3 Migración de retorno**

Las categorías teóricas de la migración de retorno van a ser descritas en este apartado teniendo en cuenta el objeto de estudio, con el fin de dar validez al análisis. Cabe decir que los estudios de migración, a diferencia del retorno, tienen una diversidad de teorías que explican la lógica del fenómeno.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define la migración como un “término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas” (OIM, 2006). Para los fines de este análisis se toma el concepto de retorno de la OIM desde un sentido amplio, como “acto o proceso de regresar”. Sin embargo, se puede ver desde dos perspectivas territoriales: por un lado, el retorno que se lleva a cabo dentro de los límites territoriales de un país; y por el otro, el proceso de retorno desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen (OIM, 2006). La segunda perspectiva de retorno es la que interesa para los fines de este análisis.

El retorno de emigrantes es un fenómeno que ha sido poco estudiado y que sólo hasta hace poco se introdujo en las agendas de los gobiernos, materializadas en políticas públicas. Es por eso que todavía no existe una teoría que explique e interprete dicho fenómeno como independiente a la migración, aunque esta última representa un eje central para entender su dinámica. Por estas razones se entenderá el fenómeno del retorno desde las teorías de las migraciones y, desde allí mismo, se expondrán sus avances y limitaciones.

En el año 2009, la revista *Diálogos Migrantes* dedicó su número cuatro al tema de la migración y retorno, y señaló el papel central del retorno en la agenda migratoria actual. Factores como la crisis económica mundial y las restricciones migratorias impuestas en los países de destino han propiciado que los migrantes colombianos se planteen el retorno. Sin embargo, en muchos casos el “retorno se asume como un fracaso, una derrota, el migrante pasa de ser un “héroe” para la familia y el entorno social, a ser una carga más en la supervivencia familiar. El triunfo que en un momento se exhibió se convierte ahora en una derrota en solitario” (Gutiérrez, *et al.*, 2010, p. 25).

### 1.3.1 Aspectos teóricos de la migración de retorno

Los aspectos teóricos de la migración de retorno son escasos y poco explorados, Pascual De Sans (2007) explica dicho vacío como un problema práctico que, en términos cuantitativos, no permite hacer un acercamiento al fenómeno.

No obstante, para este análisis es fundamental retomar las teorías más importantes del fenómeno de la migración, con el fin de explicar las dinámicas del retorno e interpretar “los movimientos de las personas a través del tiempo y entre los espacios geográficos” (Gutiérrez, *et al.*, 2010, p. 42). Las teorías utilizadas son: (1) teoría neoclásica de la migración; (2) la nueva economía de las migraciones laborales; (3) teoría de la dependencia; (4) teoría de los mercados de trabajo duales/teoría de los sistemas duales; (5) factores de *push and pull*; (6) teoría del sistema mundo; (7) teoría de redes; (8) teoría institucional; (9) teoría de causación acumulativa; y (10) teoría transnacional.

La teoría neoclásica de la migración, expuesta por Ravenstein (1885-1889), Thomas y Znaniecki (1918-1920) y Lee (1965), tiene en cuenta todas las dimensiones del comportamiento humano que están influenciadas por la economía, y establece que el individuo migrante toma decisiones racionales que le propicien utilidad. Este enfoque neoclásico de la migración se puede ver desde dos perspectivas: “la micro de la adopción de decisiones por parte de los individuos, con la perspectiva macro de los determinantes estructurales” (Arango, 2003, p. 3). En lo macro se distribuye el factor espacial del capital y de las posibilidades de trabajo, por lo que las personas tienden a migrar a países en los que tengan mayor posibilidad adquisitiva y de trabajo<sup>3</sup>. Esto explica el retorno a los países de origen en relación a las posibilidades económicas que dejan de tener en los países de destino.

La nueva economía de las migraciones laborales es considerada por Stark (1991) como una crítica a la perspectiva micro de la teoría neoclásica. Este enfoque

---

<sup>3</sup> Véase el Anexo 1.

entiende la migración como una “estrategia familiar orientada no tanto a maximizar los ingresos como a diversificar sus fuentes, con el objetivo de reducir riesgos” (Arango, 2003, p. 12). Esta teoría puede llegar a explicar el retorno desde su contexto, por la forma en que las familias toman la decisión de emigrar en determinado momento.

La teoría de la dependencia en las migraciones explica cómo la dependencia entre los países afecta a la migración, y tiene en cuenta la diferenciación entre países desarrollados (centro) y aquellos que se encuentran en vía de desarrollo (periferia). Esta teoría enfatiza en la desigualdad que existe entre dichos países, y pone en evidencia que el fenómeno del retorno se propicia en determinados momentos por políticas de los países de destino (desarrollados).

La teoría de los mercados de trabajo duales, de Priore (1979), establece que los flujos migratorios internacionales son causados por la demanda permanente de mano de obra por parte de las sociedades industriales avanzadas. Sin embargo, Priore afirma que los trabajos en dichas sociedades suelen ser inestables y de baja calidad, debido a la división de la economía misma. Estos trabajos son aceptados por los trabajadores extranjeros de países de renta baja, que ven en estos una oportunidad<sup>4</sup>. Desde esta teoría el retorno se ve inherente a los factores económicos que lo determinan y a la segmentación que se genera.

El modelo de los factores de *push and pull* hace parte de la teoría de los mercados de trabajo duales y se utiliza para denominar los flujos de migración, sean de atracción o de expulsión. Los factores de atracción dependen de las características económicas de los países de destino a diferencia de las de origen; mientras que la expulsión depende de los factores que no garantizan al migrante una estabilidad dentro del país de destino, por lo que retornar al país de origen es el próximo paso en el proceso<sup>5</sup> (Gutiérrez, *et al.*, 2010, p. 45).

---

<sup>4</sup> Véase el Anexo 2.

<sup>5</sup> Véase el Anexo 3 y 4.

La teoría del sistema mundial o *wold-system theory* ha sido desarrollada por Alejandro Portes (1981) y Saskia Sassen (1988). Esta teoría comparte el planteamiento de la teoría de Priore de que las economías avanzadas requieren de mano de obra no calificada para ciertos puestos mal remunerados (Arango, 2003, p. 16). Además, explica la lógica de las relaciones económicas capitalistas de las sociedades periféricas, donde hay más personas propensas a viajar para mejorar las condiciones de vida.

La teoría de redes es fundamental para entender la migración internacional y transnacional, pues entrelaza los factores micro y macro anteriormente mencionados y, además, explica la relación establecida entre la migración y desarrollo (Papademetriou et al., 1991). Así mismo, mediante la teoría de las redes migratorias se logra entender la forma en que están conectados los distintos factores que propician la migración y el retorno<sup>6</sup>.

La teoría Institucional, propuesta por Massey (1987-1999), plantea que el flujo de migrantes puede independizarse de los factores que originalmente lo causaron, al desarrollarse organizaciones para aprobar y promover los traslados (Gutiérrez, et al., 2010, p. 51). Plantea también que es en estas instituciones donde se establecen las normas que posibilitan cualquier tipo de movimiento.

Joaquín Arango (2003) tiene un enfoque de la migración como un fenómeno autosostenido y autoperpetuador. Así, la teoría de causación acumulativa explica la migración como un fenómeno continuo y perpetuador. Esto pone en evidencia que la migración es dinámica y que se debe tener en cuenta el retorno como parte del proceso.

Y por último, la teoría transnacional, que surge como respuesta a los vacíos teóricos existentes en el fenómeno de la migración en los años ochenta. Nina Glick, junto a otros autores (1992), analizaron dicho fenómeno más allá de las implicaciones culturales de los países de destino, y estudiaron la forma en qué se

---

<sup>6</sup> Véase el Anexo 5.

construían las comunidades transnacionales, teniendo en cuenta la agencia (las personas, el Estado y el mercado) y la estructura (movimiento de los capitales)<sup>7</sup> (Gutiérrez, *et al.*, 2010, p. 53).

A partir de las teorías analizadas que intentan explicar el comportamiento del fenómeno de la migración de retorno, se pueden destacar dos características: la primera son los rasgos de las sociedades en cuanto a la forma cómo se articulan con sus distintas condiciones; y la segunda, las diferentes condiciones que propician el flujo migratorio. Desde esta perspectiva se ponen en evidencia las diferentes dinámicas que surgen a partir de la migración, como lo es el retorno, que depende de las condiciones que están inmersas las sociedades que propician aquel fenómeno.

Los flujos migratorios no terminan con la llegada al lugar de destino, pues dentro de este existen distintas dinámicas que deben ser tomadas en cuenta. El regreso al lugar de origen debe estudiarse desde una perspectiva que tenga en cuenta la definición de ese momento, de tal forma que se puedan evidenciar la toma de decisión y sus condiciones (éxito o fracaso). Es por esto que el retorno es resultado de múltiples factores, “desde el regreso a casa por aspectos familiares o económicos, hasta una estancia en el lugar de origen con el objetivo de migrar nuevamente” (p. 60). En la actualidad la migración de retorno se está caracterizando por el regreso a los países en vía de desarrollo, más que a los países desarrollados.

Los que han estudiado el fenómeno del retorno tratan de explicarlo a través de las teorías migratorias. Jorge Duran (2004), diferenció cinco tipos de retornos, teniendo en cuenta características sociales, económico-laborales y culturales: (1) definitivo o voluntario, (2) de los trabajadores temporales, (3) transgeneracional, (4) en condiciones forzadas y (5) voluntario fracasado. Por otra parte, hay otros autores que han analizado el tema en términos de tiempo: temporal o definitivo (Díaz, 1999).

---

<sup>7</sup> Véase el Anexo 6.

Ahora bien, la migración ha estado presente en las agendas de los gobiernos de todo el mundo. Sin embargo, estos no tienen en cuenta los nuevos enfoques de la transnacionalidad en la movilidad, en donde la relación país origen-destino se acorta. La migración no es el punto final del proceso, se debe tener en cuenta el retorno como parte de este, y esto depende de los actores políticos e institucionales. En la actualidad, el retorno hace parte de la agenda actual de la migración debido al flujo de personas que están regresando a su lugar de origen. Por lo tanto, dentro de los gobiernos, el retorno debería ser considerado como un problema público para que haga parte de la agenda y, así, los retornados puedan ser atendidos con políticas públicas diferenciales.

## **Capítulo 2. Marco Contextual de la migración en Colombia**

Este capítulo tiene por objeto delimitar el marco contextual de la migración de retorno que interesa para este análisis. Por tanto, se tienen en cuenta los flujos migratorios en Colombia, los hechos estilizados de la emigración en Colombia, los determinantes de los flujos migratorios desde y hacia Colombia, y las causas de la migración de retorno en Colombia.

### **2.1 Flujos migratorios en Colombia**

Desde el siglo XX los colombianos se han movilizado dentro del marco de los procesos migratorios que se rigen a nivel global. Han llevado a cabo dicha movilización por distintos elementos que involucran su ser personal (económicos, sociales, políticos, laborales y culturales), o con el fin de mejorar sus condiciones de vida, tanto personales como familiares. También buscan la oportunidad de escalar socialmente con un mejor empleo y con adecuados niveles profesionales, y la posibilidad de estar en un lugar fuera de los peligros de los conflictos colombianos.

El fenómeno de la migración en Colombia se registra en tres olas, según Mauricio Cárdenas y Carolina Mejía (2008):

- La primera oleada se dio en el periodo 1965-1975 principalmente hacia Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. La emigración hacia Venezuela se relacionó con el auge petrolero, y la mayoría emigrantes pertenecía a departamentos próximos a la frontera (Norte de Santander, Santander, Cesar y Guajira). En Estados Unidos la emigración temprana se dio como resultado de reformas a la legislación migratoria.
- La segunda oleada se presentó a mediados de la década de 1980, y estuvo relacionada con la rápida expansión del negocio del tráfico de drogas en Colombia. Además, los nuevos emigrantes engrosaron enclaves con la generación de colombianos ya formada una década atrás.

- Y la tercera oleada se evidenció en la década de 1990 como causa de la crisis económica de fin de siglo y la intensificación del conflicto armado.

Las oleadas descritas anteriormente evidencian una diferencia sustancial entre los primeros y los últimos flujos de emigración. En las dos primeras olas fueron factores externos, como el auge petrolero en Venezuela y los cambios en la legislación de inmigración de Estados Unidos, los que incentivaron la decisión de residir en el exterior. Mientras que en la última oleada fueron factores internos como la crisis económica y el escalonamiento del conflicto armado dentro del país.

Los colombianos se han desplazado por todo el mundo, como se evidencia en el censo del 2005. El DANE estimó que del total de la población colombiana, que es de 41.468.384, cerca del 8%, es decir 3.331.107 personas, residen de manera permanente en el exterior. Esta población se concentra en Estados Unidos (34,6%), España (23%), Venezuela (20%), Ecuador (3,1%), Canadá (2,2%), Panamá (1,4%), México (1,1%) y Costa Rica (1,1%) (DANE, 2005).



Fuente: DANE, Estimaciones Censo 2005

Aunque, en un sentido estricto, el porcentaje de colombianos que residen en el exterior cambió para el 2008. El cálculo de junio de 2005 tasó, como se mencionó anteriormente, 3.331.107; así, para diciembre de 2008, al agregarle los saldos de la mitad de 2005 y los completos del 2006, 2007 y 2008, el total de colombianos

en el exterior se estimaría en 3.956.433, partiendo de los datos de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009 (ENMIR).

Lo anterior demuestra que si bien Colombia ha sido un país migrante, esto ha cambiado en los últimos años, pues se reporta un descenso por la confianza en cuanto a la percepción de seguridad en el país (Cárdenas y Mejía, 2008). Otros factores que ponen en evidencia esta disminución son los desastres naturales, tales como los ocurridos a inicios de 2010 en Haití y Chile. Además de la crisis económica mundial de 2008, que aún afecta desmesuradamente a Estados Unidos y Europa, donde residen la mayor parte de emigrantes colombianos.

## **2.2 Hechos estilizados de la emigración en Colombia**

La sistematización de los flujos migratorios, de la población colombiana que reside en el exterior y de los emigrantes retornados es una tarea difícil de llevar a cabo por distintas razones. En primer lugar porque, si bien se llevan registros oficiales de las personas que ingresan y parten del país de forma regular, no sucede lo mismo con las personas que lo hacen de ilegalmente o por medios de transporte que no se consigan en los registros oficiales. En segundo lugar porque aun cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores posee un programa para que los colombianos residentes en el extranjero se registren en los consulados, en muchos casos el emigrante está lejos de la ciudad donde está ubicado el consulado o puede temer ir y presentar una situación de irregularidad. Y, en tercer lugar, a pesar de que los censos de población de los países de destino son una buena forma de determinar el número de colombianos en el exterior, también se puede presentar un subregistro a raíz de situaciones de ilegalidad o miedo a las autoridades (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 270).

La aproximación más exacta y reciente que posee Colombia respecto a la magnitud de los flujos migratorios es el censo de población realizado en el 2005, el cual solo alcanza indagar sobre si algún(os) miembro(s) del hogar se ha(n) ido a

vivir de manera permanente al exterior, y a qué país. Ahora, en cuanto a la migración de retorno, la ENMIR (2008-2009) indagó sobre si había personas retornadas en el seno de la familia encuestada.

Además, a partir de los registros de entradas y salidas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) entre los años de 1996 y 2005, se evidenció un flujo neto de colombianos al exterior (salidas menos entradas) en promedio de 174 mil personal año. En 1999, cuando el país pasaba por el peor año de la crisis económica de fin de siglo, se registró la salida de 224 mil personas. Sin embargo, fue en los años 2000 y 2001 cuando se presentaron las mayores salidas netas: ambos casos 282 mil. Cuando se calcula el saldo neto anual, se puede afirmar que entre 1996 y 2005 un total de 1,9 millones de personas emigraron. Esta cifra puede ser considerada como la verdadera estimación del número de colombianos en el exterior. No obstante, es primordial mencionar que la emigración se desaceleró a partir de 2002, cuando mejoraron las condiciones económicas y de seguridad del país (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 270).

### **2.3 Determinantes de los flujos migratorios desde y hacia Colombia**

Los determinantes que explican los flujos migratorios se pueden identificar en tres tipos. En primer lugar, los factores económicos tales como el nivel de desarrollo económico del país de origen versus el del país de destino. En segundo lugar, los factores sociales o las redes de apoyo. Y el tercer grupo de factores pertenece al ámbito político.

#### **2.3.1 Factores económicos**

Las diferencias entre los niveles de ingreso económico en los países es uno de los elementos más importantes en la comprensión de los flujos migratorios. En el caso de Colombia, la brecha en el PIB *per cápita*, corregido por poder adquisitivo, explica por qué la emigración se ha dado principalmente hacia tres lugares: Estados Unidos, España y Canadá.

La etapa del ciclo económico en la que se encuentra tanto el país de origen como el país de destino es un factor que afecta la migración. La decisión de emigrar depende en gran medida de las diferencias de ingreso *per cápita* entre los países, así como la elección del momento de la emigración.

En Colombia la migración está relacionada con la crisis económica. Esto se evidenció en 1999 cuando el PIB se contrajo en un 4,2%, lo que profundizó la crisis. Los efectos fueron negativos para el bienestar de las clases menos favorecidas y el incremento de la tasa de desempleo redujo el ingreso de buena parte de la población (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 303).

### **2.3.2 Factores sociales o las redes de apoyo**

Las redes sociales o de apoyo que se han formado en los países de destino sirven como formas de enclaves de colombianos en el exterior. Esto se evidencia con las diásporas más numerosas que se encuentran en Miami (el estado de Florida), el área triestatal de Nueva York (estados de Nueva York, Connecticut y Nueva Jersey), Madrid y Caracas (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 309).

Las redes de apoyo en el exterior tienden a incentivar las olas de migración, en la medida que estimulan a colombianos a unirse a los enclaves. Esto porque funcionan como parte de experiencias migratorias exitosas y hacen más fácil la adaptación a los nuevos migrantes (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 310).

De acuerdo con un documento de Colombia Nos Une, López (2005) afirma que los colombianos que viven en el exterior reproducen sus costumbres, formas de organización y manera de interactuar. Según registros del Ministerio de Relaciones Exteriores, existen 670 asociaciones de colombianos alrededor de todo el mundo con el objeto de promocionar y difundir la cultura colombiana.

El Ministerio de Relaciones Exteriores creó el programa Colombia Nos Une en 2003, con el fin de hacer objetivo de la Nación y de las políticas públicas el

fortalecimiento de los vínculos de colombianos en el exterior<sup>8</sup>. Asimismo, organizaciones como Colombianos en el Exterior y Conexión Colombia buscan servir como enlace a los colombianos para que estos puedan acercarse a su país, para lo cual cuentan con una gama de instrumentos comerciales, culturales y donativos, además de propiciar condiciones para el retorno<sup>9</sup>.

### **2.3.3 Factores políticos**

Los factores políticos están asociados a los cambios en la legislación migratoria que se aplicaron en países de destino como Estados Unidos y España. Además, se asocian al conflicto armado que vive Colombia desde hace más de medio siglo.

Los cambios legislativos de Estados Unidos en materia migratoria explican por qué se dio la primera oleada de colombianos hacia dicho país; el Acto de Inmigración de 1965 promueve la inmigración selectiva. Luego, en 1986, el Gobierno estadounidense, mediante el Acto de Reforma y Control de Inmigración, otorgó residencia permanente a aquellos inmigrantes que llegaron antes de 1982. En 1996, Estados Unidos, para frenar la oleada de inmigrantes a su país, impuso castigos a la inmigración ilegal y amplió la lista de atribuciones por los cuales puede ser deportada una persona (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 311). Cabe decir que desde los años 2000, temas como el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, han reforzado la política y posición de este país frente al tema migratorio.

España tuvo importantes cambios en la legislación que influyeron en los emigrantes colombianos. En 1985 se establecieron una serie de restricciones en la Ley de Extranjería (en el marco del ingreso del país a la Comunidad Europea). Sin embargo, en 1996, se llevaron a cabo procesos de regulación donde se les reconoció a los inmigrantes una serie de derechos sociales y económicos. De

---

<sup>8</sup> Tomado de la página web [www.redescolombia.org](http://www.redescolombia.org)

<sup>9</sup> Los portales de los programas en internet se encuentran en las páginas [www.colombianosenelexterior.com](http://www.colombianosenelexterior.com) y [www.conexioncolombia.com](http://www.conexioncolombia.com).

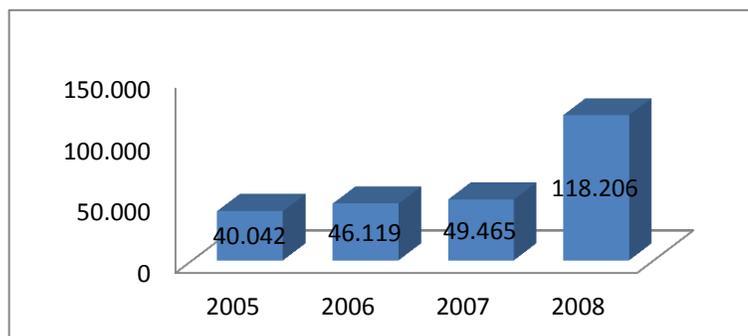
igual manera, en 2002, dichos procesos beneficiaron a la colonia colombiana (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 312).

Otro factor predominante se asocia a la inseguridad y a las manifestaciones del conflicto colombiano en la década de 1990. Este elemento obligó a muchos colombianos a tomar la decisión de emigrar a otro país en busca de nuevas oportunidades. No obstante, en 2003, cuando la tendencia de este factor disminuyó, se evidenció una disminución en la emigración (Cárdenas y Mejía, 2008, p. 314).

## 2.4 Implicaciones del retorno en Colombia

En Colombia es difícil conocer el número exacto de los retornados, no obstante, distintos investigadores en el país han recogido información mediante la aplicación de encuestas y estudios que, si bien no denotan una relación exacta, permiten hacer aproximaciones sobre el aumento de la migración de retorno en el país. La Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) 2008-2009 hace la estimación de un total del 5.5% de hogares colombianos que cuentan con una persona retornada. Esta encuesta pone en evidencia una disminución de la emigración y un incremento del retorno.

**Retornos estimados 2005-2008**



Fuente: Estimaciones de la Encuesta Nacional de Migraciones 2008-2009

Las estimaciones de la ENMIR evidencian un incremento del retorno en la secuencia de los últimos 4 años, como se evidencia en el gráfico anterior. Se

muestra un aumento de más del 100% entre el 2007 y 2008. Los resultados de dicha encuestas denotan que los flujos de retorno se concentraron en los primeros años de la emigración.

Cabe decir que las estimaciones del censo del DANE de 2005 y de la encuesta ENMIR informan sobre la distribución de procedencia de retornados durante dos períodos diferentes pero inmediatos<sup>10</sup>. Indican una permanencia de Estados Unidos relacionada “posiblemente con lo nuevo de la corriente y la alta preferencia al retorno dentro de los primeros años de la emigración” (ENMIR), y revelan un aumento del retorno desde España y los países limítrofes, debido al “mejoramiento de la situación de orden público, que puede haber posibilitado el regreso de migrados forzosos, así como con las dificultades en las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador y el mayor impacto relativo de la crisis en Venezuela” (Mejía, 2010, p. 13). Por otro lado, la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007 halló que el 11.2% de los inmigrantes colombianos en España han sido migrantes en otro país, este porcentaje pueden no haber retornado nunca a Colombia (Mejía, 2010, p. 14).

## **2.5 Retorno: posibles causas**

El retorno de emigrantes al país es un fenómeno que viene ocupando espacio dentro de la agenda de política nacional. En el 2009, la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas fue aplicada en 18 ciudades del país que fueron seleccionadas por tener un número significativo de hogares con personas en el exterior. Los resultados denotaron, que el 6% de los hogares cuenta con emigrantes y que el 5,5% con retornados<sup>11</sup>.

Las razones de por qué los migrantes retornan al país son muy diversas. El Programa Bienvenido a Casa (2009) identifica diversas variables como oportunidades laborales, razones familiares, entre otras. Y que, en la mayoría de

---

<sup>10</sup> Véase el Anexo 7.

<sup>11</sup> Véase el Anexo 8.

los casos, los colombianos han retornados porque tienen una percepción positiva de su país (Ramírez, Zuluaga y Perilla, 2010).

Por otro lado, cabe decir que en términos normativos el retorno se incentiva a través de los siguientes mecanismos:

- Ley 1465 de 2011: crea el Sistema Nacional de Migraciones. Este debe facilitar el retorno de los colombianos al país mediante actividades coordinadas que permitan la integración social y laboral.
- Ley 1565 de 2012: crea incentivos para los colombianos que libremente decidan retornar al país. Y, con el Decreto 1000 de 2013, se reglamentan los artículos 2, 4, 9 y 10 de dicha ley, y se le da paso a la creación de la Comisión Intersectorial para el Retorno, que tendrá por objeto coordinar acciones para brindar atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno.

Sin embargo, aun cuando el Gobierno colombiano cuenta con programas, proyectos y políticas que atienden de manera directa a los retornados, la ayuda para ellos sigue siendo escasa. Dentro de dicho marco existen tres programas que orientan al migrante al regresar: (1) Plan de Retorno Positivo (PRP) (2011), que orienta al migrante en situación de vulnerabilidad a su regreso y lo vincula a una red de entidades públicas y privadas; (2) Centro de Referencia y Oportunidades para el Retornado del Exterior (CRORE), que facilita la integración del retornado, y el reconocimiento de las experiencias y conocimientos que adquirió en el exterior; y (3) Bienvenidos a Casa (BAC) y Siempre Serás Bienvenido a tu Tierra (BATT) (2009), brindaban orientación e intervención prioritaria a quienes regresan al país, facilitaban el transporte terrestre a sus lugares de origen, y daban orientación para acceder a servicios y redes institucionales; estos existieron hasta 2011 (OIM, 2012).

### **Capítulo 3. Análisis e interpretación de resultados**

Este capítulo presenta el análisis propuesto a partir de los cinco elementos estructurales del marco de corrientes múltiples de Jonh W. Kingdon (1996), para explicar la formación de la agenda política de retorno en Colombia en condiciones de oportunidad, que son aprovechadas por los empresarios políticos para emprender acciones en el tema.

#### **3.1 Corriente de problemas**

El retorno de nacionales a Colombia se ha convertido en una problemática a abordar para los empresarios políticos, responsables políticos, retornados y ciudadanos, quienes se ven afectados por la toma de decisión. Dentro de este análisis, la corriente de problemas contempla las distintas condiciones que los actores involucrados poseen y detectaron en el medio.

##### **3.1.1 Condiciones problemáticas**

El cambio de los flujos migratorios puso en evidencia el desmesurado aumento, desde el 2008, de colombianos que vivían en el exterior y retornaron al país. Las condiciones que alertaron a los responsables y a los empresarios políticos se empezaron a acentuar con la crisis económica de 2008, que afectó especialmente a Estados Unidos y a Europa, que, como se explicó en el Capítulo 2, son los lugares donde históricamente más emigrantes colombianos han residido en el exterior. En Colombia, esto respondió a momentos coyunturales por las condiciones económicas, políticas y sociales que estaba pasando el país.

Los académicos iniciaron estudios sobre el tema, dado que no existen documentos teóricos sobre este. Además, el país carece de un sistema de información eficiente para la recolección de datos de forma rigurosa, lo que ha hecho difícil la cuantificación del fenómeno.

### 3.1.1.1 Medición del cambio

El retorno de emigrantes colombianos se ha calculado en los últimos años por el Censo de 2005 del DANE, el registro de entradas y salidas del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (1996-2005), la ENMIR (2008-2009), los estudios e investigaciones llevadas a cabo desde el 2008, y programas como Colombia Nos Une, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Bienvenido a Casa (2009) , estuvo suscrito por Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Hasta el 2005 se evidencia un flujo constante de emigrantes colombianos. Para ese año, el 8% de la población se encontraba residiendo de manera permanente en el exterior (DANE, 2005). Sin embargo, estudios han destacado un descenso de la emigración en el 2002, debido a la mejora de las condiciones económicas y de seguridad en el país (Cárdenas y Mejía, 2008).

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas ENMIR (2008-2009) permitió medir la magnitud del cambio de los porcentajes de las personas que estaban retornando en años posteriores al 2005. Los resultados de la encuesta ENMIR<sup>12</sup> (2008-2009) demuestran que el 5.5% de los hogares encuestados afirmó tener alguna persona retornada.

Cabe decir que los indicadores migratorios revelan la variación absoluta de los índices de colombianos en el exterior. Si se tiene en cuenta el cálculo del DANE para el 2005 de 3.331.107, se estimaría, para el 2008, el total de colombianos en el exterior en 3.956.433 , “cifra respecto a la cual la población emigrada informada por los hogares en Colombia apenas representa 14% del total y la retornada 13.5%” (ENMIR, 2009).

---

<sup>12</sup> Esta encuesta se desarrolló en 18 ciudades del país, las que a su vez fueron seleccionadas por su alto número de hogares con personas en el exterior y que concentraban para el 2005, según el DANE, el 62% del total nacional de tales hogares. Disponible en: <http://www.humanas.org.co/archivos/InformeEncuesta.pdf>

Los indicadores han permitido medir la magnitud del cambio de los flujos migratorios en los últimos años, y han evidenciado un aumento en el número de retornados a Colombia. Aunque sigue siendo un poco difícil, dado a que no hay estimaciones de los últimos años y se carece de un sistema recolector de datos.

No obstante, estos indicadores han hecho que distintos sectores vuelquen su atención en el retorno. Cabe decir que cada sector y actor político tiene su percepción sobre el tema. Esto ha generado que diferentes sectores académicos y organismos centren su atención en las condiciones problemáticas que ha traído consigo el retorno, creando aspectos y valores que la sociedad y los responsables políticos deben adoptar en la toma de decisión.

### **3.1.1.2 Hechos centrados**

Para los fines de este análisis, el fenómeno de retorno de emigrantes colombianos está condicionado por dos hechos que han marcado el aumento de los flujos de regreso: el cambio en las condiciones económicas y de seguridad del país, y la crisis económica mundial que se desató en el 2008.

#### **3.1.1.2.1 Cambio en las condiciones del país**

Como se explicó en el marco contextual (Capítulo 2), un factor predominante para emigrar de Colombia fue la inseguridad y las manifestaciones del conflicto en la década de 1990. Para el 2003 la intensidad de este último disminuyó, lo que hizo que ese mismo año se redujera la emigración, y se tuviera una percepción positiva del país respecto a años anteriores.

Otro factor importante para entender la migración en Colombia está relacionado con condicionantes económicos, los cuales, en los últimos años, han mejorado respecto a la década anterior. Por lo tanto, si las condiciones económicas mejoran, los emigrantes se ven incentivados a retornar al país teniendo la posibilidad de reunirse con sus familiares.

Liliana Sánchez (2013) afirma, respecto al tema, que hay otros efectos macroeconómicos en la decisión de regresar al país. Son factores que hacen que desde afuera el país se vea en mejores condiciones, con mayores inversionistas internacionales y mayor oferta de empleo. Esas situaciones hacen que la gente quiera devolverse al país y han influido al Estado para que se prepare frente a la problemática mediante mecanismos de política pública<sup>13</sup>.

### **3.1.1.2.2 Crisis económica de 2008**

La crisis económica de 2008 cambió el panorama internacional de la migración, dado que trascendió los aspectos coyunturales en estas dinámicas. Es decir, no sólo tuvo repercusiones en un momento específico sino que se expandió en tiempo y espacio.

La crisis produjo ciertas alertas sobre las inexistentes respuestas institucionales frente al retorno de colombianos que volvían al país sin buenas condiciones económicas. Esto, de manera preocupante, se empezó a volver central en las discusiones de los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, y los empresarios políticos detectaron carencias en materia de programas, proyectos y políticas por parte del gobierno.

Es claro que el factor económico condiciona los flujos migratorios hacia ciertos lugares de destino como Estados Unidos y Europa, pero después de 2008 se replantea la permanencia en dichos lugares por la pérdida de una estabilidad económica. La ENMIR (2008-2009) resalta, en primer lugar, a Estados Unidos como el lugar de destino de donde más colombianos retornan, seguido de Venezuela, España, Panamá, Canadá y Ecuador<sup>14</sup>.

Diferentes estudios e investigaciones llevadas a cabo en Colombia por organismos como la OIM, Fundación Esperanza, AESCO, Alma Mater, entre otros, y

---

<sup>13</sup> Véase la entrevista a Liliana Sánchez, Coordinadora de Proyectos de Retorno de la OIM, en el Anexo 13.

<sup>14</sup> Véase el Anexo 7.

académicos como Mejía C. y Cárdenas W. (2008), plantean que la acentuada crisis económica que se desató en el 2008 afectó desmesuradamente a Estados Unidos y Europa, lugares donde residen la mayor parte de emigrantes colombianos en el exterior, lo que ha incentivado la decisión de retorno voluntario, y en algunos casos no deseado, a Colombia (país origen).

Es así como la Fundación Esperanza, a través del Observatorio de Migración, afirma que “el tema de retorno empieza a tomar fuerza a partir de la crisis económica que se da en España, en los países del norte como Estados Unidos y Canadá... la cual genera un creciente desempleo”. Además, en el caso de España, la crisis económica provocó la parálisis en el sector de la construcción donde trabajaban muchos migrantes, lo que hace que sean en mayoría hombres los que retornan a Colombia<sup>15</sup>. Así mismo, el responsable político Juan Carlos Martínez Gutiérrez se ha referido principalmente a la crisis mundial en general y en Europa, dado que la situación “ya no es la misma que había cuando todos esos colombianos que están hoy allá se fueron”<sup>16</sup>.

Aunque en los últimos años los países de destino han experimentado altos niveles de desempleo y la caída en los ingresos, como aspectos particulares de las situaciones de crisis, se debe tener en cuenta la multiplicidad de factores individuales y de entorno para definir la magnitud de los efectos en el retorno de emigrantes a Colombia en condiciones de vulnerabilidad (Mejía, 2010, p. 3).

### **3.2 Corriente de las políticas**

En esta parte del análisis es importante destacar cómo ciertos especialistas en las comunidades políticas han generado ideas en torno al tema de retorno en Colombia. Por esta razón es primordial entender cómo fluyen las ideas dentro de las redes, las cuales involucran a diversos sectores.

---

<sup>15</sup> Véase la entrevista a Jairo Muñoz, Director del Observatorio de Migraciones. Fundación Esperanza, en el Anexo 11.

<sup>16</sup> Véase la entrevista a Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Representante a la Cámara del Partido de la U, ponente de la Ley 1465 de 2011 y ponente y coautor de la Ley 1565 de 2012, en el Anexo 12.

Sin embargo, se debe decir que antes del 2008 era muy poco lo que se sabía sobre el retorno. Este ni siquiera se había planteado como un tema dentro del proceso de la migración, y se dejaba de lado el regreso de los emigrantes a sus países de origen. De la misma forma, históricamente son claros los vacíos teóricos frente al tema, la ausencia de datos que permitan cuantificar el fenómeno (Pascual De Sans, 2007), y la falta de respuestas institucionales frente a este. Sin embargo, sí era planteado por la OIM en red con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y por organizaciones como Fundación Esperanza, entre otras, como parte de la respuesta institucional del gobierno colombiano.

### **3.2.1 Redes de académicas y de investigación**

En este análisis se tienen en cuenta las distintas ideas frente al tema, sean planteadas por los empresarios políticos o por los mismos responsables políticos. Por un lado, los distintos empresarios políticos tales como los agentes de la OIM (2010) que trabajan en concordancia con el Gobierno colombiano y otras organizaciones no gubernamentales (Fundación Esperanza) y gubernamentales (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá), han planteado en diferentes informes sus ideas y posturas frente al tema. Esto responde a la gestión migratoria como responsabilidad del gobierno de articular y ajustar sus programas, proyectos y políticas migratorias a los nuevos retos se presentan.

En este planteamiento de ideas, la OIM, a partir de sus distintos programas, ha promovido que el retornado en situación de vulnerabilidad sea atendido de manera integral, tal y como lo afirma Liliana Sánchez. Ella sostiene que, en términos de política pública, se debe considerar a la persona migrante, concretamente el retornado, como una población focalizada<sup>17</sup>. Otras ideas, como la del Director del Observatorio de Migraciones, Jairo Muñoz, enfatizan en la aplicación de proyectos

---

<sup>17</sup> Véase el Anexo 13.

productivos en diferentes zonas del país, como la cafetera, y en el área de investigación frente a la problemática<sup>18</sup>.

Por otro lado, en las investigaciones de los distintos programas del Gobierno colombiano como Bienvenido a Casa (2009) y Plan de Retorno Positivo (2011), los resultados han estado dirigidos a la necesidad que tienen los retornados de volver a sus vidas habituales en el país. Por lo que requieren de un proceso de readaptación, dado que los diferentes medios cambiaron a través del tiempo, y necesitan que sus esfuerzos y sacrificios sean reconocidos en el país (Mejía, 2010, p. 17).

Con el fin de crear mecanismos que ayuden a los retornados en condiciones de vulnerabilidad, el programa Bienvenido a Casa señaló, en el 2009, las necesidades básicas de las personas que retornan al país. La mayor parte buscan fuentes de recursos económicos (empleo), y de igual forma requieren asesoría jurídica, salud, educación y vivienda<sup>19</sup>.

### **3.2.2 Redes políticas**

Los encargados de crear y validar ideas en el entorno político sobre el retorno de colombianos al país, como el Partido de la U desde 2011, se han hecho preguntas como ¿Estamos preparados como sociedad y como institución para el posible regreso?<sup>20</sup> Esto ha sucedido en la medida que se tiene conocimiento del aumento de los retornados al país en los últimos años, quienes están enfrentados a la crisis económica en los países de destino.

Además, las cifras que arrojan las estimaciones del censo 2005 y la ENMIR (2008-2009) ponen en evidencia, tanto la preocupación de las redes políticas (burócratas, personal del congreso) por el aumento de los retornados al país,

---

<sup>18</sup> Véase el Anexo 11.

<sup>19</sup> Véase el Anexo 9.

<sup>20</sup> Véase la Gaceta 195. Ley 214 de 2011. Ponente: Juan Carlos Martínez Gutiérrez del Partido de la U.

como un nuevo enfoque de la transnacionalidad en la movilidad de los seres humanos en los programas, proyectos y políticas orientadas al tema.

Dichas redes han expuesto diferentes ideas alrededor del retorno y han señalado la debilidad del Gobierno para recibir a los colombianos que regresan. Por eso plantean una norma que viabilice la reemigración por medios legales y facilite el retorno de nacionales colombianos que desean volver al país y reunirse con sus familiares, después de haber cumplido un ciclo laboral.

No obstante, si bien las ideas de las redes políticas como el Partido de la U contemplan momentos coyunturales como la crisis económica, no tienen en cuenta que, para facilitar dicho retorno, se deben contemplar los impactos individuales tales como, el desempleo y la reducción de los ingresos. Contrario a esto, como lo expone el responsable político Juan Carlos Martínez Gutiérrez, el tema se ha focalizado en las ayudas aduaneras de los colombianos que deciden retornar libremente<sup>21</sup>, lo cual pone en evidencia la poca respuesta institucional para los retornados en condición de vulnerabilidad.

Lo que se pudo encontrar en los diferentes documentos oficiales donde se discutió el tema, es que hay ciertos criterios de selección que, para este caso, no incluyeron el retorno como respuesta a coyunturas específicas. Sino que, más allá de las necesidades individuales, se han centrado en la viabilidad técnica que representa tomar decisiones frente al retorno. Así, las ideas se han orientado hacia los incentivos tributarios que el Estado colombiano pueda brindar a algunos colombianos para motivar el regreso, debido que viabilizan el retorno como motor de desarrollo.

Dicha posición, sí bien busca incentivar a la población migrante colombiana a emprender su retorno a través de ayudas aduaneras, deja a un lado a los emigrantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. No todos los emigrantes colombianos cumplen sus metas en el exterior; hay algunos que, en

---

<sup>21</sup> Véase el Anexo 12.

las crisis coyunturales, han perdido lo que habían conseguido. Como resultado, están descartando los impactos negativos de la migración de orden económico, social y cultural que afecta tanto al país de destino como al de origen.

Estas ideas, además de cumplir con la viabilidad técnica de esta red, también han contado con su aceptabilidad. Aunque se hace necesario aclarar que esto no ha pasado dentro de todas las redes, pues distintos estudios académicos de diferentes organismos ponen en evidencia la falta de instrumentos institucionales que ayuden al retornado a reintegrarse de nuevo a la vida en Colombia, tal y como lo afirma Liliana Sánchez quien, en su labor dentro de la OIM, ha promovido ideas dentro del sector público para focalizar a la población retornada<sup>22</sup>.

De manera que se han materializado políticas públicas que incentivan el retorno voluntario de colombianos que viven en el exterior con medidas legales que están orientadas a la rentabilidad económica del país. No obstante, la red política, por la presión de distintos sectores, desde el 2012 ha incluido herramientas para que los retornados en condiciones de vulnerabilidad puedan acceder a servicios de salud, adquisición de vivienda, capacitaciones a nivel laboral, y asistencia social mediante asesorías jurídicas y psicológicas (Ley 1565/2012, Art. 4).

### **3.3 Corriente política**

Para los fines de este análisis se tendrán en cuenta tres aspectos: el estado de ánimo nacional, las campañas de los grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa.

#### **3.3.1 Estado de ánimo nacional**

El estado de ánimo nacional de Colombia en cuanto al retorno se ha centrado, en los últimos años, en un nuevo enfoque de transnacionalidad en la movilidad y en la relación país origen-destino.

---

<sup>22</sup> Véase el Anexo 13.

Diversos sectores y redes de Colombia, con ayuda de informes internacionales de la OIM, destacan el retorno como parte del proceso de migración, que se ha visto influenciado por diversos momentos coyunturales, como por ejemplo, la crisis económica del 2008. Esta crisis hizo que el enfoque de muchos expertos se centrara en la forma en que el país debe recibir a los retornados que se veían afectados y el tipo ayudas que el gobierno debe brindar. También en la forma de fortalecer las estrategias políticas enfocadas hacia la atención integral y focalizada, trabajo que ha venido realizando la OIM a través de la Coordinación de Proyectos de Retorno<sup>23</sup>.

Desde 2008, las líneas nacionales comunes que componen la corriente política han estado encaminadas a dar respuesta oportuna a los migrantes que retornan al país, por medio de programas que los ayuden en la reincorporación. En años anteriores al 2008, el ánimo nacional estuvo centrado en formulación de políticas integrales para los colombianos que residían en el exterior, y en la creación de redes para el fortalecimiento y expansión del capital de las estas comunidades (Colombia Nos Une, 2003).

Las estimaciones del Censo de 2005 y la ENMIR (2008-2009) permitieron alertar al Gobierno colombiano sobre el aumento de años recientes de retornados al país, lo que a su vez generó una alerta en distintos sectores y redes para promover ciertas ideas y poner el tema en la agenda política.

### **3.3.2 Campañas de los grupos de presión**

El retorno de emigrantes ha sido una problemática discutida en los últimos años por distintas razones entre las que se encuentran la insuficiencia de información y los pocos estudios en el tema no permiten tener una percepción cuantitativa del fenómeno.

---

<sup>23</sup> Véase el Anexo 13.

Las campañas de los grupos de presión, que buscan influir en la toma de decisiones que favorezcan a los emigrantes retornados a Colombia, han expuesto la potencialidad de dicho fenómeno. La Fundación Esperanza, a través de diversas actividades (foros, movilizaciones o estudios), ha pretendido incidir en las decisiones para poner a su favor los intereses de la red política que decide qué tema tiene prioridad dentro de la agenda (Mejía y Castro, 2012).

Dichas campañas han enfatizado en la creación de fuertes políticas de retorno. Las campañas de la Fundación Esperanza hacen énfasis en cuestiones económicas, sociales y culturales que se deben tener en cuenta en la política pública dirigida a quienes retornan al país (Mejía y Castro, 2012). Además, insisten en que se tenga en cuenta que, “luego de retornar al país muchos migran dentro del mismo país, o hacia otros”, como lo expone Jairo Muñoz<sup>24</sup>.

Otras campañas, como las llevadas a cabo por la OIM, han logrado presionar al Gobierno para que tome decisiones pertinentes en el tema, y han señalado los retos que enfrenta Colombia frente al tema de la migración de retorno.

### **3.3.3 Rotación administrativa o legislativa**

La rotación administrativa o legislativa afecta de manera directa en la agenda, debido a que los problemas se priorizan en coherencia con los planes de Gobierno y a los momentos coyunturales por los que esté pasando un país. En el tema migratorio se puede evidenciar las diferencias entre los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y el actual período de Juan Manuel Santos (2010-2014).

Por un lado, en el primer período presidencial de Álvaro Uribe, entre 2002 y 2006, se consolidó España como nuevo destino para los emigrantes colombianos, y además se evidenció un crecimiento acentuado, desde el 2002, de las remesas

---

<sup>24</sup> Véase la entrevista en el Anexo 11.

enviadas al país<sup>25</sup>. Por estas razones se puso en evidencia la importancia del tema migratorio en Colombia y la necesidad de políticas públicas frente al tema (Mejía, 2008, p. 8). Ante dichas circunstancias, el Plan de Desarrollo de Uribe, bajo el título de “Comunidades Colombianas en el Exterior”, estaba centrado en los emigrados y el tema del retorno se omitía para la fecha.

Una de las medidas tomadas por el gobierno de Uribe fue la creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (Decreto 1239 de 2003), como “un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país” (p. 9). Además, en 2003 se creó el programa Colombia Nos Une, que ha apuntado a la formulación de políticas integrales para los colombianos que residen en el exterior, y pone en evidencia cómo el tema de retorno estuvo aislado de las prioridades de dicho gobierno.

Por otro lado, el actual período presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) contiene la política migratoria en el Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos”, denle el Capítulo VII, “Soportes transversales de la prosperidad Democrática”. Desde allí se busca promover iniciativas que permitan la caracterización de la población migrante, la gestión de los flujos migratorios laborales y el mejoramiento de servicios sociales para esta población. Asimismo pretende desarrollar estrategias que faciliten y acompañen a los colombianos que retornan al país a sus ciudades de origen.

Durante la actual presidencia de Juan Manuel Santos se han impulsado iniciativas como la Ley 1465 de 2011, la cual formula el Plan de Retorno para los migrantes colombianos que son retornados mediante el Sistema Nacional de Migraciones, y crea alianzas interinstitucionales y de cooperación que permitan la reinserción de los retornados. También está la Ley 1565 de 2012, que crea incentivos para los colombianos que decidan libremente retornar al país, y se reglamenta, mediante el

---

<sup>25</sup> Véase el Anexo 10.

Decreto 1000 de 2013, y la Comisión Intersectorial para el Retorno, que deberá brindar ayuda integral a la población migrante colombiana en situación de retorno.

### **3.4 Ventana de oportunidad**

La ventana política desde Kingdon (1995), como bien se explica en el Capítulo 1, son oportunidades en el tiempo en que las corrientes analizadas se acoplan por condiciones de oportunidad que determinan dicho momento. Este es aprovechado por los empresarios políticos para ejercer su poder de manipulación en la agenda política.

El análisis de las tres corrientes denota que el tema de retornados no estaba sobre la mesa antes del 2008 y que evidentemente se dejó a un lado durante el Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Lo que demuestra que hasta el 2008 las políticas migratorias no estuvieron enfocadas en el retorno de nacionales al país, sino en los emigrantes colombianos en los países de destino. Está claro que ese no fue el momento de oportunidad para los empresarios para abordar el tema, pues había otras prioridades en la agenda política priorizadas por el plan de gobierno que regía.

#### **3.4.1 Oportunidad**

En el 2008, la crisis económica mundial produjo una oportunidad que los empresarios políticos no pudieron despreciar. La crisis causó efectos directos en los migrantes colombianos, especialmente en aquellos que han residido en Estados Unidos y Europa.

Debido al aumento del desempleo y a la reducción de los ingresos en dichos lugares, se evidencia el crecimiento de retornados nacionales al país. Este fenómeno es cuantificado por la última encuesta referente, ENMIR, que si bien cuenta con una muestra representativa de la población, no permite cuantificarlo de forma amplia. Sin embargo, los empresarios políticos aprovecharon la oportunidad

para llevar a cabo campañas para que el tema de retorno fuera tomado en cuenta en la agenda.

Empresarios políticos como Fundación Esperanza, Red Alma Mater y la OIM se han dedicado desde el 2008 a crear espacios para que se discuta el tema dentro de la agenda política, y han demostrado la falta de institucionalidad del Gobierno colombiano frente a los retos que enfrentan los retornados en condiciones de vulnerabilidad. Esto, en el gobierno de Juan Manuel Santos, se ha materializado en programas, proyectos y políticas enfatizadas en dicho tema.

Otros empresarios de la red política, como el Partido de la U, han planteado distintas posiciones que el gobierno debe adoptar para afrontar la problemática. Sin embargo, su postura no tiene en cuenta todas las perspectivas de los colombianos retornados al país, pues su atención se ha centrado en aquellos que regresan con recursos económicos o conocimientos adquiridos (estudios superiores y experiencia laboral). Así se han dejado a un lado a quienes regresan en condiciones de vulnerabilidad y no tienen mayores oportunidades de reintegrarse de nuevo a su vida en el país.

### **3.5 Empresarios políticos**

En las discusiones sobre el tema de retornados, actores de distintos sectores han intentado aprovechar la oportunidad para iniciar acciones que para ellos serían las mejores, y además movilizar recursos a su favor.

#### **3.5.1 Empresarios ocultos**

En esta categoría se encuentran actores académicos que han presentado informes que repercuten en la agenda del Gobierno y en la toma de decisiones. En este análisis se destacan ciertos actores académicos como William Mejía, quien ha elaborado diversas investigaciones alrededor del tema.

Por otro lado se destacan actores como Fundación Esperanza, Red Alma Mater y la OIM en Colombia, quienes se han preocupado por discutir el tema y presentar posibles respuestas institucionales que el Gobierno debe llevar a cabo.

Jairo Muñoz (2013) afirma que los aportes de la Fundación Esperanza han estado orientados a temas de investigación sobre la problemática de retorno de nacionales al país, dado que, “en las relaciones de las sociedad civil y el Estado, la coordinación es muy poca”<sup>26</sup>. Por otro lado, el trabajo que ha realizado la OIM ha sido en enlace con el sector público, lo que ha facilitado un mejor ejercicio dentro de la agenda política y ha ejercido presión para que el Estado se prepare de manera integral en la atención de los retornados en condición de vulnerabilidad, como lo afirma Liliana Sánchez<sup>27</sup>.

### **3.5.2 Empresarios visibles**

Los empresarios visibles se analizan a partir de su capacidad decisoria frente a la problemática. Es así como dentro de esta categoría se encuentran actores como Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Representante de la Cámara del Congreso de la República, quien es autor de la Ley 1565 de 2012, “por medio del cual se establece la norma que regula el retorno de compatriotas residentes en el exterior y se fijan incentivos migratorios” (Congreso de Colombia, 2012). Martínez afirma: “hoy uno pensaría que sí es cierto que como producto de la Ley los decretos reglamentarios están teniendo más visión de todos”<sup>28</sup>, demostrando el esfuerzo gubernamental por atender a las demandas de los involucrados en la problemática.

Por otro lado, la empresaria política Alexandra Piraquive, Senadora del Partido Mira y coautora de la Ley 1465 de 2011, aprovechó la oportunidad, por la pertinencia en el tema con el entorno, y conectó el problema para encontrar

---

<sup>26</sup> Véase el Anexo 11.

<sup>27</sup> Véase el Anexo 13.

<sup>28</sup> Véase la entrevista a Juan Carlos Martínez Gutiérrez, en el Anexo 12.

soluciones que permitieran dar paso al poder de decisión y de creación de políticas públicas para los colombianos en el tema migratorio. Así mismo, desde la sanción de la Ley 1465 de 2011, Colombia cuenta con un sistema que funciona como política, y tiene la capacidad de establecer lineamientos para la protección de los migrantes colombianos y facilitar su retorno al país, a través de actividades coordinadas que permitan la integración social y laboral.

## Conclusiones

El retorno de migrantes a Colombia ha sido un fenómeno que ha sido analizado desde hace pocos años y de forma limitada en el contexto nacional e internacional. Los proyectos migratorios contienen una connotación transitoria en el tiempo que produce flujos de migración de retorno en determinados momentos. Sin embargo este fenómeno ha sido poco discutido teórica y empíricamente, ya que no hay un sistema que permita tener un registro cuantitativo aproximado.

Lo mismo ha sucedido dentro de la agenda política frente a los temas problemáticos como el retorno de migrantes a Colombia. Pues antes del 2008 no se había considerado, dentro de las acciones del Estado, la implementación de programas, proyectos y políticas que atendieran a las personas retornadas en condiciones de vulnerabilidad, lo que produjo luego la contraposición de las ideas presentadas por los distintos sectores y/o actores.

Después del 2008 en Colombia se dieron diversas condiciones de oportunidad que permitieron que el fenómeno de retorno de migrantes fuera considerado como una problemática. En ese momento ganó la suficiente atención de los empresarios y de los responsables políticos, quienes ejercieron poder para incluir el tema dentro de la agenda política y lograron concretar acciones en la toma de decisión. Esto fue posible en la medida en que aprovecharon los recursos, herramientas y estrategias que la oportunidad les ofrecía en el 2008.

Esta situación demuestra cómo las problemáticas sólo llegan a ganar espacio y tiempo dentro de la agenda política por diversos condicionantes de oportunidad, que se constituyen a partir de fenómenos que se hacen evidentes para aquellos agentes encargados de construir las políticas públicas. Kingdon (1996) afirma que sólo se dan porque el contexto y la realidad propician que la lente de diversos sectores capten su atención y emprendan acciones en una problemática. Dentro del espacio público de Colombia esto es complejo, porque no permite prevenir una

situación, prepararse ante una problemática ni abarcar todos los aspectos que la atiendan.

Las oportunidades en el ámbito de la política pública aparecen en pequeños lapsos en el tiempo, como afirma Kingdon (1996), y se dan de manera predecible o impredecible, lo que hace que se apresure la toma de decisión frente a un tema poco conocido en la realidad. Esto sucedió con el retorno de migrantes a Colombia, que no contó con una respuesta institucional. Además, cuando se empiezan a gestionar las soluciones, se evidencia que estas no responden a las necesidades de los retornados en condiciones de vulnerabilidad, sino que las políticas están orientadas a ciertos intereses económicos, ya que incentivan el regreso por medio de ayudas aduaneras.

Las condiciones problemáticas de un fenómeno permiten alertar al Gobierno, y se contemplan distintas condiciones que los actores involucrados poseen. Llegar al país sin posibilidades de involucrarse en la vida social y económica no permite recrear la inserción dentro de la sociedad, por lo que es de destacar el trabajo conjunto de la OIM con la Cancillería. Este ha logrado que los retornados migrantes sean atendidos de manera integral y con programas enfocados a ellos, aunque con ciertas limitaciones de duración del apoyo.

En Colombia es necesario considerar los temas problemáticos con anterioridad dentro de la agenda política, para que se puedan prevenir situaciones de un contexto fáctico, como es el caso del retorno de migrantes. Porque si bien el Estado ha intentado responder a esta problemática, es necesario ajustar la respuesta institucional de una forma integral y efectiva, y que denote la importancia de los derechos de las familias y personas que retornan a Colombia.

Los ajustes institucionales deben estar centrados en la identificación de las necesidades reales de los retornados a Colombia, en la implementación de

programas, proyectos y políticas integrales enfocadas en esta población, en la equiparación de la atención en la problemática y los intereses, y en el trabajo conjunto entre las diferentes instituciones para lograr la materialización de estas estrategias. Además, dichos ajustes deben ser coherentes con la realidad del país.

### **Recomendaciones**

- En Colombia el tema de retorno de personas vulnerables al país no está institucionalizado, dado que depende del interés de los empresarios políticos y responsables políticos. Por esta razón, se hace necesario abordar esta problemática como interés común e institucionalizarlo dentro del gobierno y en la sociedad, para que no sea tratado en lapsos en el tiempo por problemas importantes o por acontecimientos críticos.
- Que las políticas públicas sean coherentes con el problema y su contexto, de tal forma que se den respuestas focalizadas hacia la población objetivo de la política, quienes realmente necesitan recibir apoyo por parte del gobierno.
- Se hace necesario la integralidad entre los distintos sectores, tales como salud, educación, vivienda, entre otros, que permitan al gobierno construir respuestas para la población afectada desde todos aspectos que contrarreste los efectos de la problemática de forma integral.
- Los responsables políticos deben ser conscientes que el tiempo es limitado, por eso, deben analizar las diferentes opciones o soluciones frente a un problema sin ser manipulados por sus propios intereses y por los de los empresarios políticos, sino que el quehacer de la política pública debe estar orientada hacia la población afectada directamente e indirectamente.

## Bibliografía

Arango, J. (2003). "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra" *Migración y Desarrollo* N° 001. Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Araujo, S. (2009). "La caja de herramientas. Una propuesta para el análisis de las políticas migratorias" *Las argucias de la integración. Políticas migratorias*, pp. 35-66. Madrid: IEPALA.

Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos. La Investigación en ciencias sociales*. Colombia: Editorial Norma, Ediciones Uniandes.

Botero de la Torre, X. (2009). "Una mirada desde adentro y desde afuera" *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 82-84. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.

Cárdenas, M.; Mejía, C. (2006). *Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos?* Documento de Trabajo N° 30, Bogotá: Fedesarrollo.

\_\_\_\_\_. (2008). "Emigración, crisis y conflicto: Colombia 1995-2005". *Migraciones Internacionales en América Latina: Booms, crisis y desarrollo*, pp. 267-315. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Cassarino, J.P. (2004). "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited". *International Journal on Multicultural Societies*, N° 2 Vol. 6, pp. 253-279.

Castro, Y., Mejía, W. (2012). *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.

Congreso de la Republica de Colombia. (2012). Ley 1565. Cap. I-IV.

\_\_\_\_\_. (2011). Proyecto de Ley 214 de 2011

Creswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE.

Díaz, L. (2009). "La quimera del retorno" *Diálogos Migrantes*. N° 4, pp. 13-20. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.

Gmelch, G. (1980). "Return Migration". *Annual Review of Anthropology*, Vol. 9, pp. 135-159.

Gómez, P. (2011). "¿Volver, para qué?", *Pesquisa*. N° 18, pp. 12-13.

Gutiérrez, M., Cubillos, A, et al. (2010). *Oportunidades y potencialidades de los retornados del exterior al contexto colombiano 2009-2010. El caso de Bogotá*. Informe final de investigación para el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin publicar.

Holzman, R y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo N° 0006. Banco Mundial.

International Migration Outlook. (2008). *Annual Report*. Paris: OECD Publications.

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

Kvale, S. (2007). *Doing Interviews*. London: Sage.

López, D. (2005). "Caracterización del fenómeno migratorio colombiano". documento de Colombia Nos Une.

Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Altadir.

Mejía, W. (2008). *Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo*. Fundación Esperanza.

\_\_\_\_\_. (2009). La migración de retorno a Colombia, un asunto por comprender. Conferencia Retorno, Reintegración y Política Migratoria. Bogotá, Colombia Nos Une-OIM.

\_\_\_\_\_. (2010). *Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia*. Documento presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: Migración y Desarrollo Humano, Universidad del Norte, Barranquilla.

Medina, C.; Posso, C. (2009). "Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home" *Borradores de Economía* N° 572, pp. 1-42.

Méndez, A. (2007). "¿Emigrar para volver? De la asimilación al transnacionalismo" *Problemas del desarrollo*, N°. 148, Vol. 38, pp. 99-126.

Motoa Flores, J. y Tinel, F. (2009). "¿Vuelta a casa? Reflexiones sobre el retorno de inmigrantes colombianos y colombianas en España" *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 59-69. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.

Moncayo, M. (2011). "Políticas de retorno en América Latina: Miradas cruzadas" *Andina Migrante*, N° 10, pp. 2-10, Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muñoz, L. (2009). "Migración, retorno y crisis mundial en el contexto actual" *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 35-40. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.

Napolitano, S. (2009). "Las contradicciones de los planes de retorno". *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 29-35. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.

Nieto, C. (2011). *Políticas Motivaciones de la migración de retorno. ¿Qué implicaciones para el desarrollo?* Quito, Ecuador, IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.

Observatorio Colombiano de Migraciones. (2009). *Presentación Encuesta Nacional de Migración Internacional y Remesas –ENMIR 2008-2009*. Recuperado de: <http://www.humanas.org.co/archivos/InformeEncuesta.pdf>

\_\_\_\_\_. (2009). *Resultados generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008 – 2009*. Recuperado de Resultados generales de la Encuesta Nacional de: <http://www.humanas.org.co/archivos/InformeEncuesta.pdf>

Ocampo, M. (2007). *Políticas Públicas en el Estado social de derecho*. Segundo coloquio de profesores de la Facultad de Ciencia Política. Bogotá. U.J.

OIM. (2006). *Glosario sobre migración. Derecho Internacional sobre Migración*. Ginebra, Suiza: OIM.

\_\_\_\_\_. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. Argentina: OIM.

Pascual, A. (2009). "V. La Noción de Retorno. Sentido(s) en el Contexto Migratorio Actual". Checa, F., Checa, J. y Arjona, A (eds.) *Las migraciones en el Mundo: desafíos y esperanzas*. Barcelona: Icaria, pp. 159-173.

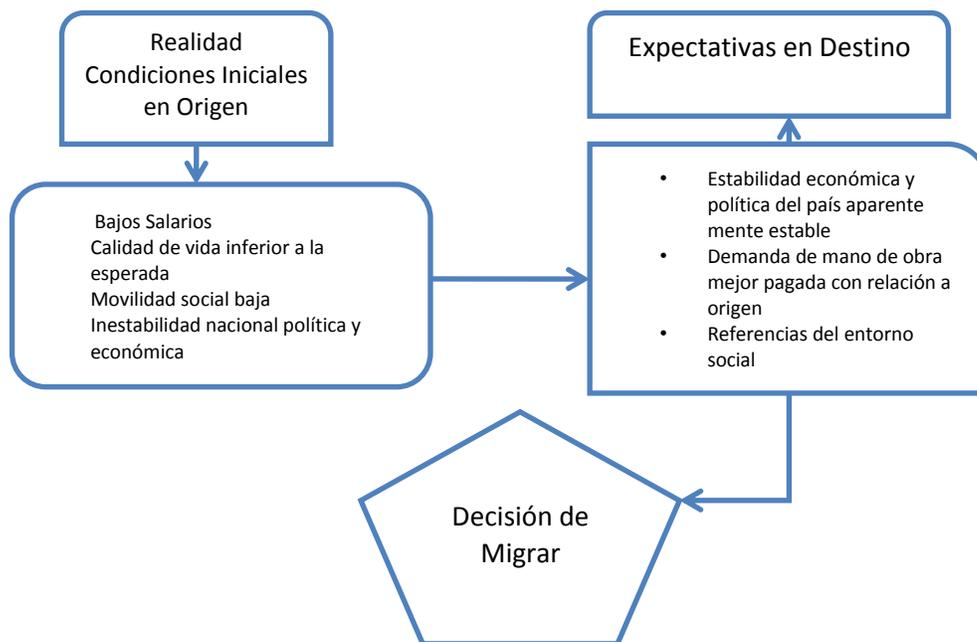
Piore, M. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Polanco Aguilar, E. (2009). "Asimilación laboral de los inmigrantes colombianos en Estados Unidos" *Revista Economía Rosario*. No. 12(I), pp. 67-93, Bogotá.

- Ramírez, C., Zuluaga, M. y Perilla, C. (2010). *Perfil migratorio de Colombia*. OIM.
- Ruiz Vallejo, F. y Ceballos, A. (2009). "Dinámicas y respuestas frente al retorno en Bogotá. Elementos para su análisis" *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 52-59. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.
- Schramm, C. (2011). "Retorno y reinserción de migrantes ecuatorianos La importancia de las redes sociales transnacionales" *CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 93-94, pp. 241-260.
- Selltiz, C., Wrightsman, L.S. y Cook, S.T. (1980). *Métodos de investigación en las relaciones sociales*. Madrid: Rialp.
- Solimano, A. y Alledes, C. (2008). "Migraciones internacionales, remesas y desarrollo económico: la experiencia latinoamericana" *Migraciones Internacionales en América Latina: Booms, crisis y desarrollo*. pp. 29-74, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Trujillo-Uribe, M. (2009). "Inmigrantes y crisis económica" *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 40-44. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.
- Victoria, M. y Tovar, L. (2009). "La migración de retorno y sus consecuencias para los países de origen" " *Diálogos Migrantes*, N° 4, pp. 21-28. Colombia: Fundación Esperanza. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza-Alma Mater.
- Zahariadis, N. (2007). "The multiple streams framework: structure, limitations, prospects". Sabatier, P. (ed). *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press.

## Anexos

### Anexo 1: Teoría Neoclásica de la Migración



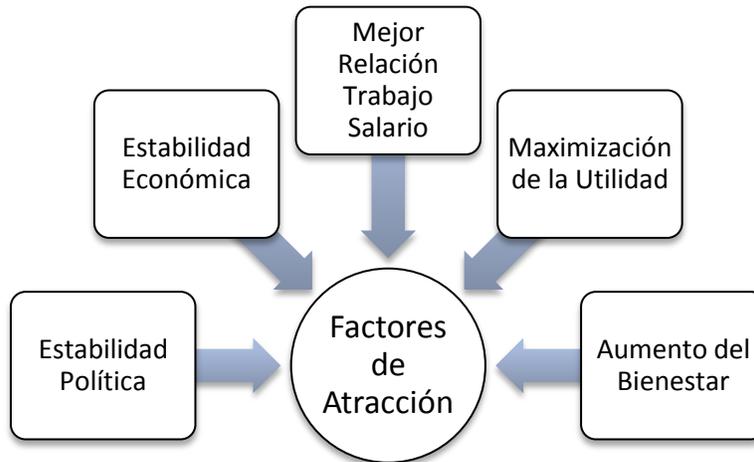
Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos A, F. con base en Arango (2003).

### Anexo 2: Gráfico Modelo del Sistema Dual de Priore



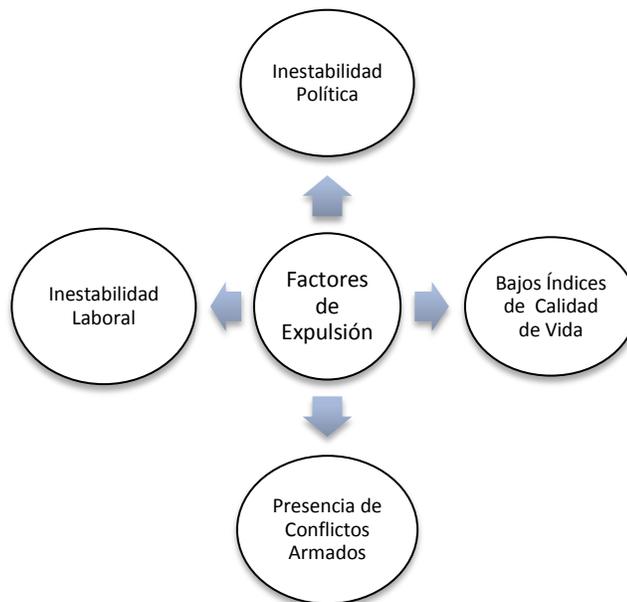
Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos, A, con base en: (Portes y Walton, 1981); (Sassen, 1988).

### Anexo 3: Factores de Atracción



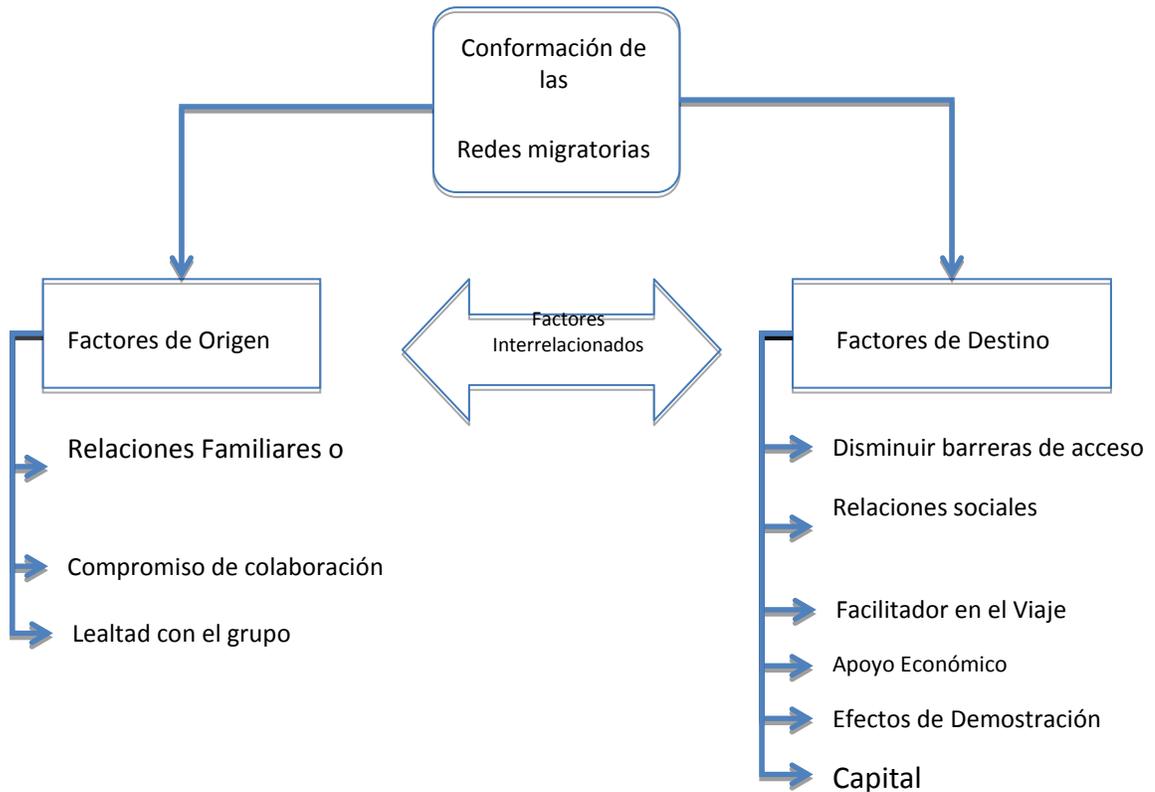
Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos A, F. con base en: (Sjaastad, 1962)

### Anexo 4: Factores de Expulsión



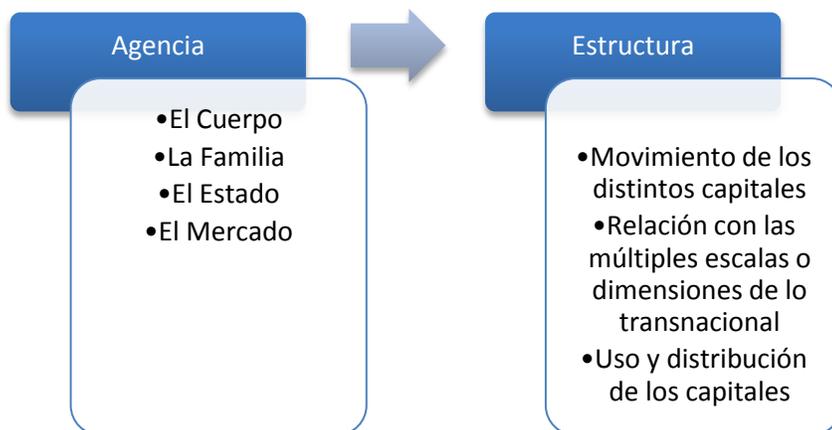
Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos A, F. con base en: (Sjaastad, 1962)

## Anexo 5: Conformación de las Redes Migratorias



Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos A F. con base en: (Massey et al., 1987 – 1999).

## Anexo 6: Componentes de la Teoría Transnacional



Fuente: Gráfico elaborado por Cubillos, A.F.

**Anexo 7. Colombia. Distribución porcentual de las personas retornadas por país de procedencia, 2000 – 2008**

<b>País donde residía</b>	<b>2000-2005</b>	<b>2005-2008</b>
Estados Unidos	32,9	32,4
Venezuela	22,5	27,3
España	10,9	16,4
Ecuador	6,0	12,5
Panamá	2,2	4,4
Canadá	1,3	3,1
Italia	1,9	0,4
Otros europeos	6,8	0,7
Otros suramericanos	4,4	0,5
Otros centroamericanos, Caribe y México	8,0	1,8
Asia y Oceanía	2,9	0,5
África	0,3	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

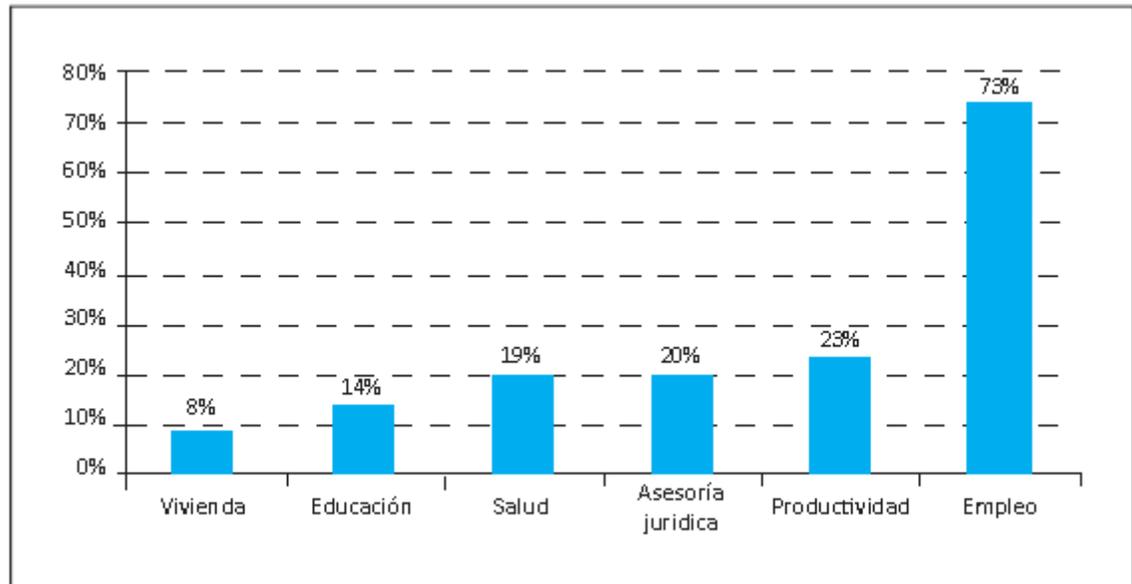
Fuente: Mejía et al 2009, a partir de DANE 2006 y ENMIR 2009

**Anexo 8. Colombia, porcentaje de hogares con emigrados o retornados y promedio de ellos en los mismos hogares, por áreas estudiadas. Octubre 2008 – febrero 2009**

<b>Área</b>	<b>Hogares con emigrados</b>		<b>Hogares con retornados</b>	
	<b>% de hogares</b>	<b>Emigrados /hogar</b>	<b>% de hogares</b>	<b>Retornados /hogar</b>
Norte	9,2	1,21	8,2	1,19
Centro-occidente	7,3	1,15	6,4	1,18
Valle	5,0	1,32	4,2	1,22
Bogotá	4,1	1,08	4,2	1,30
<b>Total</b>	<b>6,0</b>	<b>1,16</b>	<b>5,5</b>	<b>1,21</b>

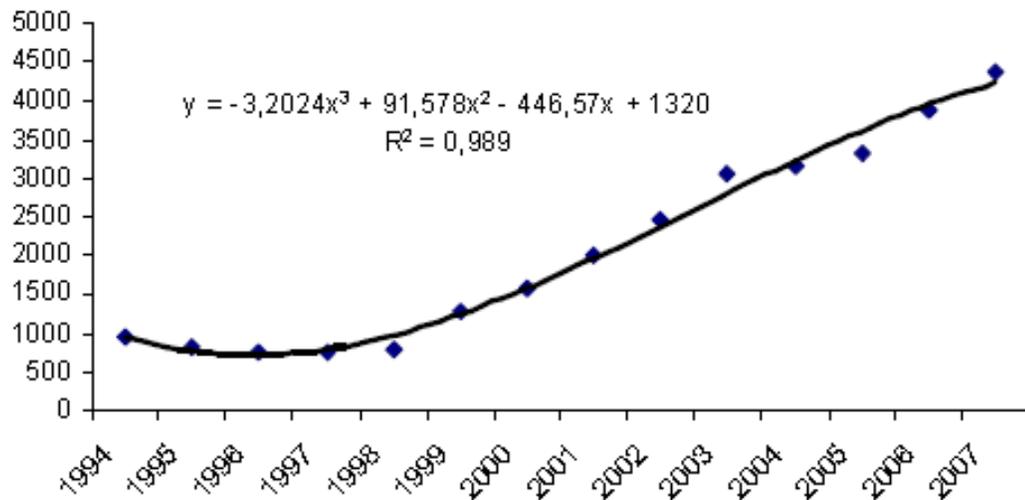
Fuente: ENMIR, 2009

### Anexo 9. Caracterización de migrantes por necesidades básicas, 2009



Fuente: Bienvenido a Casa, 2009

### Anexo 10. Remesas de trabajadores contabilizadas en Colombia, en millones de dólares. 1994-2007



Fuente: Mejía, M. (2008). Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo.

## **Anexo 11. Entrevista 1**

Entrevistado: **Jairo Muñoz**

Director del Observatorio de Migraciones

Fundación Esperanza

### **1. ¿Cuál ha sido o es la experiencia con el retorno?**

En el proyecto del Servicio Andino de Migraciones, teníamos una línea de apoyo a los retornados sobre todo a Risaralda, en el eje cafetero pues hay gran mayoría de retornados. Entonces allá línea de apoyo para sus iniciativas productivas, para orientación de estos migrantes, etc. Yo no maneje esa línea, yo maneje la línea de investigación. Nos dedicamos a hacer un estudio.

Los estudios llevados a cabo desde el 2011, 2012 que demuestran que el retorno no fue lo que se pensó que era.

### **2. ¿Qué indicadores de cambio alertaron a los distintos sectores sobre retorno de nacionales al país?**

Los distintos estudios cuantitativos que hemos llevado a cabo sobre el tema, sobre todo encuestas en las distintas zonas del país en enlace con varios investigadores. Los indicadores como tal, que nos alertaron sobre el tema

### **3. ¿Qué acontecimientos en los últimos años han implicado la oportunidad para llevar cabo iniciativas en el tema?**

Yo creo que el tema de retorno empieza a tomar fuerza a partir de la crisis económica que se da en España, en los países del norte como Estados Unidos y Canadá. Pero España es la entrada de muchos migrantes, también Italia, etc., sobre todo la Unión Europea como tal. Sobre todo se da por la gran crisis económica que genera un creciente desempleo. Y hay que tener en cuenta que hay dos aspectos en las migraciones que impulsan a mucha gente empiece a regresar, en el caso de la crisis económica, uno es porque muchos empleos, por

ejemplo, España fue uno de los más golpeados por la crisis económica, fue la parálisis de la construcción y entonces muchos de los migrantes trabajaban en este. Son por siguientes mayoría los hombres que retornan, por ejemplo, es más o menos 5 puntos de diferencia entre hombres y mujeres.

Seguido por el desempleo, muchos empiezan a perder sus viviendas que estaban apagando a los bancos y allá las personas que no pagan tienen embargo a sus bienes, y hay muchos de personas que no solo han perdido el empleo sino también sus viviendas, sus posibilidades, se ven un poco frustrados sus sueños, y entonces retornan.

Otro aspecto, de porque hay retorno es por las políticas restrictivas de la Unión Europea. Que cada vez más esas políticas tienen un enfoque no de derechos humanos sino de seguridad nacional, de privilegiar los migrantes que tienen buenos recursos, que van invertir, etc. Pero no los migrantes que están en situación irregular, y entonces, lo que hacen es digamos con un enfoque político más de seguridad de sus países. Y sobre todo político, porque en la crisis económica muchos nacionales de España y de otros países crece la xenofobia. La xenofobia es, los nacionales dicen que los migrantes vienen a quitarnos el trabajo, son personas incultas, hay una serie de rechazo a los inmigrantes como ciudadanos de segunda categoría o de segunda clase.

Muchos gobernantes o el parlamento, quienes hacen las leyes tienen más una predisposición política que lo que votan no son los migrantes irregulares, sino que para ellos los que votan son los ciudadanos. Pues obviamente han endurecido las leyes migratorias y eso hace que muchos inmigrantes sean deportados. Una forma de retorno, es la deportación, no solo la persona que decide volver.

Otras personas que han retornados que si bien han sido en menor número, son aquellas que aun teniendo un status legal allá, los permisos de trabajo, etc. Les daban un incentivo para retornar, les daban una plata, pero no podían volver en 5 años. Entonces la gente, muy poquitos, los que estaban aburridos, los que ya

querían volver pues son los que retornan. Pero la gran mayoría no acepta ese voluntario que ofrecía España. Esto se dio a partir de 2008.

#### 4. ¿El Estado está preparado para el retorno de colombianos al país?

El Estado colombiano empezó y sobre todo coincidió en el año 2009 más o menos con el documento CONPES 3603, que pretendía tener política integral migratoria, es la primera vez que se habla de retorno y se trata de que hayan algunos programas de retorno tanto a nivel nacional pero teniendo los territorios a donde llegan, entonces ese programa se llamaba aquí en Bogotá “Bienvenido a Casa” y se llama “Bienvenido a tu Tierra” en Risaralda. El programa que estaba directamente ligado a la política fue el que se estableció con el apoyo o con la convocatoria de la Cancillería, del programa “Colombia Nos Une”, de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la OIM fue el programa “Bienvenido a Casa”, que era para dar apoyos a los migrantes que retornaran, pero eso realmente no dio los frutos que se esperaban y se cerró en el año 2011, ya para este año no existía este programa que se abrió a mediados de 2009. El único que si permaneció fue programa “Bienvenido a mi Tierra” de Risaralda con el apoyo de la gobernación, desde que se inició todavía existe todo el proyecto de retorno y ese es el que ha apoyado la Fundación Esperanza y que han trabajado otras entidades.

Pero el gobierno colombiano en el año de 2012 aprueba la Ley 1565 después de un debate muy breve, que es la ley de retorno porque en el año de 2011 se aprueba la Ley 1465 del Sistema Nacional de Migraciones, donde hay un capitulito de retorno muy breve que no es importante para el tema de retorno. Para el tema de retorno es importante la Ley 1565, pero como el mismo título que dice la ley es para dar incentivos tributarios a las personas que tienen un buen capital, osea que la persona que venía por que perdió su casa y traía quinientos o mil dólares en el bolsillo, para eso no hay absolutamente nada, entonces eso no fue política realmente pensada para las personas con mayores dificultades o que vienen realmente con mayores necesidades. Aunque esa ley de retorno hace una tipificación de cuatro modalidades de retorno.

**5.** ¿De qué manera los académicos y/o formuladores de política han abordado el tema de retorno?

Aquí considero que cada quién ha venido trabajando de forma diferente. Aunque desde nuestra experiencia hemos venido trabajando con diferentes académicos en el tema, lo que nos ha permitido enfocarnos hacia un mismo lugar. Como te dije anteriormente, las políticas que realizan estos formuladores se han alejado del verdadero significado de retorno y todo lo que implica y hacia que gente va dirigida, como por ejemplo, aunque es claro que muchos regresan a sus ciudades se ha descubierto que muchos emigran dentro del mismo país, o hacia otros.

**6.** ¿Cómo lograr la coordinación de todos los sectores en la política de retorno?

Realmente, así una coordinación fuerte no creo. Particularmente, nosotros si hemos tenido coordinación a nivel de Risaralda, en compañía de la gobernación con el tema de retorno. Nos hemos coordinado con los investigadores en el tema, por ejemplo para los estudios, para las encuestas, con el grupo de investigación de movilidad humana de Pereira. Creo en este tipo de alianzas en el tema de retorno, pero ya una gran coordinación es muy difícil, aunque si ha habido contacto para trabajar otros temas en las migraciones, como la trata de personas con la oficina de Naciones Unidas. Además, esporádicamente hay reuniones con la OIM pero no son permanentes ni fijo.

En cuanto el punto de visto de las relaciones de las sociedad civil y el Estado la coordinación es muy poca.

## **Anexo 12. Entrevista 2**

Entrevistado: **Juan Carlos Martínez Gutiérrez**

Representante a la Cámara

Partido de la U

Ponente de la Ley 1465 de 2011

Ponente y coautor de la Ley 1565 de 2012

### **1. ¿Cuál ha sido o es la experiencia con el retorno?**

Yo he sido uno de los mayores promotores del tema en el Congreso porque fui ponente de la Ley 1465 del Sistema Nacional de Migraciones, cuyo último artículo se llama justamente retorno, y yo presente una proposición porque como venía aprobado en Senado cuando yo lo recibí la ponencia decía que ese retorno podía ser vuelto ley solo por iniciativa gubernamental, pues yo por proposición mía quedo incluida en la 1465 por iniciativa gubernamental o parlamentaria. Y justo haciendo uso de eso, se logró que en la ley quedara así. Luego, junto con el doctor Buenahora y otros colegas fuimos coautores de la Ley de Retorno (Ley 1565 de 2012), y de la Ley de retorno yo fui ponente y logre por ejemplo que a diferencia del texto final que es la ley por supuesto, yo logre que en Cámara fuera incluido por ejemplo, que los colombianos que retornaran pudieran traer incluso un vehículo nuevo o usado, así logre la aprobación en la Comisión Segunda de Cámara y en la plenaria de Cámara posteriormente cuando paso a Senado le quitaron esa parte.

### **2. ¿Qué indicadores de cambio alertaron a los distintos sectores sobre retorno de nacionales al país?**

Pues básicamente la mayor certeza hoy que no existía antes de la cantidad de colombianos que hay en el exterior, entonces mal contados algunos dicen 5 millones hay otros con cifras mucho más altas he escuchado 6, 7 y hasta 8 millones, cifras muy altas. Incluso por eso en la Ley 1465 del Sistema Nacional de

Migraciones, yo incluí por proposición mía y así quedo en la ley que se debe establecer como un censo, de nuevo define de una manera más creíble de medir cuantos colombianos hay en el exterior diferente a la que maneja el DANE, que desafortunadamente le sigue robando a uno mucha dudas, que debería ser más desde extranjería, de la cancillería que sea quien haga esa medición para poder tener una cifra cierta, se pueda digamos enfocar mejor el trabajo hacia el futuro.

**3.** ¿Qué acontecimientos en los últimos años han implicado la oportunidad para llevar cabo iniciativas en el tema?

Yo hablo principalmente de la crisis mundial en general, la situación de la gente, la situación en Europa en España ya no es la misma que había cuando todos esos colombianos que están hoy allá se fueron. Entonces, si nosotros no nos preocupamos de una manera previsible, prudente a tiempo de que va a pasar con ellos pues va a hacer mucho más complejo porque un día van a llegar sin ningún beneficio a engrosar digamos toda la gente que pide subsidios ese tipo de personas, con el tema de la Ley Retorno Mi mayor preocupación fue que aquellos colombianos que les hubiera ido bien económicamente afuera no tuvieran tanta limitación para traer sus poquitas cosas, así fuera su menaje doméstico porque esto ya es algo uno teniendo una lavadora y una nevera las trae pues ya las tiene, porque si llega acá vuelve a arrancar de cero. Entonces le toca otra vez afiliarse al régimen subsidiado de salud, a Familias en Acción, a Jóvenes... a todos esos subsidios cuando es gente que eventualmente en países de mejor calidad de vida tenían un buen status, empezarían a retroceder acá.

**4.** ¿El Estado está preparado para el retorno de colombianos al país?

El Estado no lo estaba digamos mucho, yo veo gradualmente se ha ido interesando ya la Ley 1565 de retorno tiene dos, ya no una sino dos decretos reglamentarios el Decreto 1000 del 2013 y otro reciente, uno ve que esas son respuestas lógicas a que hay que responderle a la gente su interés real y cierto de quererse regresar.

**5.** ¿De qué manera los académicos y/o formuladores de política han abordado el tema de retorno?

En la Ley de Retorno, en las primeras líneas que escribimos como coautores nos preocupamos solo de los beneficios tributarios y financieros esa fue la primera iniciativa. Pero luego en mi ponencia eso se nota en cómo fue radicado el proyecto y eso, se incluyeron otros tipos de retornos, ya no mirando solo a los colombianos que les ha ido bien económicamente sino el tipo de retorno humanitario, los retornos donde el gobierno tuviera que ser mucho más vinculante, por eso se incluyen allí cosas como: que se le facilite a la gente resolver la situación militar, que se les facilite a las personas que llegan a afiliarse a la Caja de Compensación Familiar así no esté trabajando. Si hay otros elementos.

Si me preguntas la visión y el aporte de la academia, digamos que desde la academia se ha hecho un aporte muy interesante. Si uno mira los compendios de lo que se ha escrito y los CONPES de antes, la planeación estratégica que hizo el ex presidente Uribe en el documento Visión Colombia 2019, era como temas muy académicos que se han preocupado por la gente pero que como eran esos académicos no era ley, entonces no obligaban a nadie no obligaba al Estado a que se avanzara.

**6.** ¿Cómo lograr la coordinación de todos los sectores en la política de retorno?

Con lo que está en la ley debería darse eso, con Ley 1465 Sistema Nacional de Migraciones digamos que está contemplado en la Mesa Nacional Civil para el retorno y dice que debe haber presencia de los diferentes sectores y allí mismo, producto de que participaron varios ministerios, esa fue la excusa que se nos presentó a nosotros desde la cancillería. El Decreto 1000 se demoró más de provisto para salir porque fue puesto a disposición de todos ministerios. Hoy uno pensaría que si es cierto que como producto de la ley los decretos reglamentarios están teniendo más visión de todos. Ahora tiene que ser mejor, yo por ejemplo,

acabo de llegar de Taiwán de conocer varias experiencias, por ejemplo me llamo mucha la atención que en el instituto tecnológico de investigación industrial hay un programa puntual para retornados. Estoy intentado que Colombia tenga pronto oficina en Taiwán para poder digamos de alguna manera más ágil hacerse, porque ellos dice vamos a hacer investigación, vamos a poner los recursos y donde está la gente así este afuera, vamos a traerla. Es que afuera es posible que algún colombiano este mal económicamente pero son colombianos muy brillantes, muchos son muy inteligentes.

### **Anexo 13. Entrevista 3**

Entrevistada: **Liliana Sánchez**

OIM

Coordinadora de Programas de Retorno

**1.** ¿Cuál ha sido o es la experiencia con el retorno?

La OIM funciona apoyando y fortaleciendo al gobierno colombiano. Entonces, nosotros no tenemos programas paralelos ni hacemos cosas paralelas a lo que está establecido como política pública ni a programas alternos, lo que hacemos es apoyar al gobierno colombiano para fortalecer en términos de sus políticas públicas. Entonces vas a encontrar la información que esta conexada en contraste frente a las recomendaciones.

La OIM es un organismo internacional para las migraciones, entonces digamos que todo los temas están anexados al tema migratorio y el retorno concretamente es un tema con el que se ha trabajado particularmente la misión tiene programas específicos para apoyar a las personas que quieren retornar o quieren salir del país. Concretamente el tema de retorno digamos frente a lo que tiene que ver con toda la reglamentación y con toda la política migratoria colombiana, nosotros venimos trabajando apoyando al gobierno colombiano desde hace ya algunos años con proyectos concretamente dirigidos al retorno.

**2.** ¿Qué indicadores de cambio alertaron a los distintos sectores sobre retorno de nacionales al país?

Los proyectos de retorno surgen a partir de un momento coyuntural político que tiene que ver con el establecimiento de las relaciones binacionales con Ecuador.

Precisamente porque políticamente digamos al gobierno colombiano entra a trabajar la parte de retorno con este énfasis, tiene que ver por el momento coyuntural político, estamos hablando del 2009. Después del establecimiento de

las relaciones con Ecuador y luego del desate de diversas problemáticas a nivel internacional.

En las reuniones binacionales lo que hace el gobierno ecuatoriano es plantearle y solicitarle a Colombia de que también tenga una respuesta frente a sus connacionales que están allí. En algún momento la política ecuatoriana es bastante laxa y flexible para recibir a las personas que iban en búsqueda de protección internacional. Tanto así, que Ecuador es el país que tiene el número mayor de recepción de personas con status de refugiado, tiene cerca de 55.000 con status de refugiado y tiene cerca de 142.000 solicitantes de refugiado.

En las reuniones Ecuador le pregunta al Estado colombiano cuáles son sus políticas para que los colombianos retornen, como usted gobierno colombiano va a incentivar el retorno un poco cuando encuentras la Ley 1565 dice que para estimular el retorno de los connacionales. Entonces, en esa coyuntura en ese momento, nosotros empezamos a apoyar al gobierno colombiano en lo que tiene que ver con proyectos de retorno. De ahí surgen varios proyectos en los que nosotros estamos apoyando al gobierno con recursos nuestros, recursos de donantes para fortalecer la política de retorno.

#### **4. ¿En qué proyectos de retorno vienen trabajando en los últimos años?**

Básicamente los que se pretende con los programas es primero, que no se convierta, es una respuesta a quien quiera retornar al país. Entonces, en este sentido hay varias direcciones.

Hay un proyecto que se viene trabajando desde hace mucho tiempo más de ocho años se denomina Redes Colombia que es la estrategia de la Cancillería, nosotros venimos apoyando toda la parte informática de atención, es decir, toda la posibilidad de instalar en este sistema toda la información para que los colombianos que deseen retornar estén informados de las condiciones del país. Digamos, a partir de Redes Colombia nosotros hemos apoyado técnica y financieramente para que el funcionamiento de ese sistema de información este

todo el tiempo convocando a los colombianos y tenerlos informados, particularmente en temas que son de interés para la gente que está afuera del país, en lo que tiene que ver con seguridad social si las personas regresan que pasa con todo el sistema de seguridad, las pensiones, salud, la vinculación de colombianos que han tenido cierta experiencia y formación también como se incorporarían, convenios con diferentes entidades. Digamos que todo esto es parte de un proceso que lleva muchos años.

Otros proyectos son básicamente tres proyectos con los que coordino, uno que tiene que ver con básicamente con generar una respuesta y esa respuesta es que facilite que las personas se integren a las dinámicas nuevamente del país. Eso que quiere decir, que cuando regrese la persona entonces como va a generar es decir, como va a tener el aseguramiento en salud, en educación, en atención psicosocial, respuesta de emergencia humanitaria y también con lo que tiene que ver con inserción laboral. Entonces después de esta misma situación la Cancillería va plantear una estrategia que nosotros inicialmente teníamos una estrategia que se llaman Centros de Referencia y Atención para Personas Retornadas. Posteriormente la Cancillería lo cambia y es la Oficina de Atención al Migrante, esa estrategia es la que nosotros apoyamos a implementar, estamos trabajando en Ipiales básicamente a partir de la experiencia que habíamos tenido aquí en Bogotá para la atención de personas retornadas con la Alcaldía Mayor y con el mismo Ministerio, entonces se implementa esta oficina de atención que básicamente tiene la facultad de función de recibir a las personas que llegan a la oficinas y orientarlas, lo que se hace allí es que se da una respuesta integral.

Los proyectos están encaminados a la estabilización comunitaria que permita disminuir la migración irregular pero además generar condiciones que si la gente retorna, la gente que se queda es gente de la zona.

**5.** ¿Qué acontecimientos en los últimos años han implicado la oportunidad para llevar cabo iniciativas en el tema?

Los proyectos de retorno surgen a partir de un momento coyuntural político que tiene que ver con el establecimiento de las relaciones binacionales con Ecuador y otros temas económicos del mundo en general. Notoriamente esperamos un número grande de retornados no ha sido cómo lo esperábamos. Digamos hay una parte que finalmente es este es un proyecto de retorno por eso se implementa la Ley 1565, se formula la ley hasta este año se reglamentó. Esta tiene muchas restricciones muy claras al decir quiénes son beneficiarios y realmente también digamos que cada ministerio tendrá que atender a las respuestas.

Pero digamos, que si hay cosas que en efecto la ley digamos en cosas prácticas y precisas para uno poder identificar, por ejemplo como va a hacer la capacidad de respuesta respecto a los créditos, porque la gente viene con mucha expectativa de tener un crédito para iniciar un negocio, uno en la ley no la ve muy clara, uno termina viendo que en efecto las aperturas que se han hecho por parte del SENA para personas que justamente se abrieron convocatorias para personas migrantes, son de unos montos muy grandes, de unos requisitos que son no es para la población que llega. Digamos que la información también que se tiene no corresponde también al total de las personas que retornan.

## **6. ¿Hacia quienes van dirigidos los programas?**

En los programas, en el de acá de Bogotá está la Oficina para Migración que hay en la Alcaldía de Bogotá, esta otra también en la Gobernación de Risaralda que esa también nosotros la ayudamos a instalar, y hoy otra estrategia que hay en Quindío pero básicamente las personas o sea uno no podría decir que las personas que retornan al país son las que necesitan pasar por esos programas.

Quién retorna al país y pasa por estos programas son personas que generalmente están buscando el apoyo del gobierno Colombiano porque están en situación de vulnerabilidad. Hay muchos retornos, hay un subregistro importante de información la gente nunca se registra si la persona está regresando para

quedarse, está regresando temporalmente, no, digamos cuando tu revisas la información te dicen cuántos hombres y mujeres han entrado.

Lo que se hizo es un poco preparar al Estado colombiano, que eso fue lo que se hizo cuando se emiten todas las políticas, preparar como para las posibles coyunturas. Pero la cosa no ha sido, digamos que hay otros efectos macroeconómicos en la decisión de regresar al país, digamos que desde afuera se ve que el país está en mejores condiciones, hay mayores inversionistas, oferta de empleo digamos que la gente quisiera devolverse frente a esa situación. Digamos que eso ha hecho el Estado para prepararse por mecanismos. No se están haciendo programas específicos para retorno, porque no tendría sentido, es decir, si tenemos este nivel tan alto de personas en programas lo que sí ha hecho por ejemplo y es en lo que hemos asistido nosotros con la Alcaldía de Bogotá es que si bien cierto que hay programa específico para retornados, no tendría sentido porque la demanda no es tan alta.

Lo que si se ha hecho, es que en términos de política pública se incluya la persona migrante concretamente el retornado como una población focalizada. Digamos, que eso ha sido un avance bien importante en la política de Bogotá y esto ha sido un poco lo que hemos venido trabajando en todas las zonas el país.

Ahora estamos en conversaciones con el Ministerio de apoyar para ser justamente lo que nosotros hicimos en Ipiales, nosotros diseñamos el protocolo de atención para instalarlo a nivel nacional. Pero es dentro de esa lógica, es decir, es una lógica en que el migrante es considerado la persona que retorna como población vulnerable por la necesidad que tiene dentro de los programas específicos, porque el migrante es algo que las personas no asimilan, dado que se pensaba en general que el que regresaba era una persona con mucho dinero. Lo que hemos hecho a nivel distrital es poderlos incluir dentro de la agenda política el tema de migración que ese tema no está contemplado y poder entonces focalizarlos. En Ipiales a pesar de que Nariño es un departamento fronterizo la política migratoria no estaba incluida en su plan de desarrollo, el año pasado cuando se formularon

los planes de desarrollo quedo en el de Nariño el tema migratorio y en los municipios donde trabajamos quedo el tema, de manera que pueda quedar recursos, líneas de acción, continuidad en los programas de gobierno y no cosas coyunturales porque no tendría mayor sentido.

Consideramos siempre desde la OIM que la cooperación es una cosa coyuntural y hay que dejar capacidad instalada. Entonces de esas capacidad instalada en política pública, recursos y estrategias diseñadas.