

El reto de gobernar: las migraciones internacionales de retorno

STÉPHANIE LÓPEZ VILLAMIL

Nunca como hasta hoy el tema del retorno ha estado tan en el centro de los debates públicos relativos a los países de destino, tránsito y origen de los emigrantes, a escala local, bilateral y multilateral.

Cassarino

Pensar la manera como se gobiernan las migraciones de retorno en América Latina plantea un desafío mayor para académicos, políticos y demás actores interesados e implicados con esta población que, en el presente, está en la agenda política global. Es una tarea difícil pues no siempre se cuenta con las herramientas adecuadas para ello: es una población en constante movimiento, que no se sujeta a la concepción de Estado nación con unas fronteras definidas, un territorio y una soberanía nacional, sino que se entiende desde el transnacionalismo. Este último, está “delimitado a las ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales regulares y sostenidos en el tiempo traspasando las fronteras nacionales para su implementación” (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999, p. 219).

Además de lo anterior, la migración de retorno se caracteriza por su heterogeneidad. Los datos poblacionales son poco creíbles puesto que no siempre que un inmigrante regresa a su país de origen se registra en algunos de los sistemas adecuados para ello en los diferentes

países. Los datos estadísticos solo permiten indagar sobre la salida y entrada de personas, esto es, el saldo migratorio de los países, pero este no rinde cuenta de cuántas personas han vuelto al país, sino de las personas que han ingresado; por lo que cuantificar la población retornada no es sencillo.

Otro inconveniente que se presenta al analizar esta población es que el retorno no siempre es permanente. Se ha demostrado en varios casos que las migraciones son circulares (Bustamante, 1997; López-Sala y Godenau, 2015); así, algunos consideran que luego de dos o tres años ya se puede considerar que una persona es retornada, de igual forma, es emigrante aquel que lleva residiendo un periodo de tiempo superior a dos o tres años en otro país. Aunque las mediciones varíen, el retorno puede considerarse una etapa más del ciclo migratorio, pero no necesariamente el último: el proceso no es lineal. Estudios de la migración de retorno en la región andina demuestran que efectivamente hay varios factores que inciden en que esta migración sea circular; entre ellos la familia, el hecho de tener doble nacionalidad o el tema de la protección social, como la jubilación (Parella, Petroff y Serradel, 2014).

Este breve panorama nos lleva a indagar sobre el cómo gobernar esta población, desafío para los Estados latinoamericanos que, siendo tradicionalmente países de emigración, se enfrentan también hoy a la inmigración y al tránsito de migrantes. Este capítulo se propone exponer los desafíos de los gobiernos, en particular del colombiano, para gestionar la migración de retorno a partir del marco teórico de la gobernanza migratoria multinivel. En este sentido se sostiene que, los desafíos que enfrenta la sociedad en su conjunto con la migración de retorno pasan por una gobernanza en los niveles global, nacional y local que pueda dar respuesta a las demandas de esta población con la participación de los actores interesados.

De este modo, en primer lugar, se abordará el concepto de gobernanza multinivel, el cual comprende tres niveles de análisis: local, estatal y global (Barbero, 2012). En segundo lugar, se entrelazará con la gobernanza de las migraciones de retorno para el caso colombiano. Por último, se esbozarán los diferentes retos que se le plantean a los gobiernos con respecto a estos movimientos poblacionales.

La gobernanza multinivel: una herramienta de análisis de las migraciones internacionales

Acudir a la gobernanza multinivel como herramienta para el análisis de las migraciones internacionales no es suficiente sin un entendimiento de las migraciones como tal en el contexto actual de un mundo globalizado. Así, se entiende “la migración como parte de los procesos de reproducción y transformación de la sociedad desde las más diversas dimensiones: económica, demográfica, social, política, cultural, histórica, generacional, entre muchas otras” (Canales, 2015, p. 79). Esta afirmación de Canales está acompañada de una propuesta de tres tesis de las cuales se desprende el resto de su trabajo: 1) define la migración como un “fenómeno social que es generado por los mismos factores que estructuran la sociedad global” (p. 59) y debe ser entendida desde una perspectiva global; 2) a cada modelo de acumulación capitalista le corresponde un modelo de migración internacional; y 3) el estilo de desarrollo y de integración a la economía global son las causas estructurales de la migración.

En últimas, esto conlleva la reproducción de la sociedad global y posmoderna que imita la estructura de las desigualdades y de clases (p. 83). Se entiende la migración como un proceso más de la globalización: el sistema capitalista tiene una demanda laboral en los países desarrollados que se provee con la mano de obra de los países menos desarrollados, generando así emigración. Esto permite la prolongación de la reproducción del capital, pero también de la social y de clases; de este modo, los vínculos mantenidos entre el país de origen y el país de destino, materializados en comunidades transnacionales, concluyen en una reproducción social transnacional (p. 159).

Si bien estas redes transnacionales que se forman con los movimientos poblacionales son aquellas encargadas de esta reproducción, un hecho vital para comprender la gobernanza de las migraciones internacionales es que los Estados siguen siendo los que regulan estos flujos. Los Estados son un nivel de análisis de la gobernanza pues son quienes fijan los límites a la entrada y salida de personas de su territorio (Gamlen y March, 2011). De hecho, tal y como lo han expuesto Castles

y Miller (2009), siendo las migraciones internacionales un proceso de la globalización, deben estudiarse teniendo en cuenta este contexto.

Ahora bien, este marco conceptual de las migraciones internacionales en el proceso de la globalización es vital para entender de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza multinivel. Se debe diferenciar primero el concepto de (in)governabilidad, entendido desde las migraciones internacionales para comprender en qué se diferencia del concepto de gobernanza. Se entiende que la gobernanza local de las migraciones está atada a la gobernanza global; aquí, se habla de gobernanza multinivel tal y como la expresa Barbero (2012).

La gobernabilidad migratoria puede ser definida como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Mármora, 2010, p. 71). Esta definición plantea dos conceptos para medir la gobernabilidad: legitimidad y eficacia. Mármora anota que, para el caso latinoamericano, se ha construido un modelo basado en lo que llama “Desarrollo Humano para las migraciones”, considerando los derechos humanos de los migrantes, sujetos que participan en la sociedad sin importar su estatus migratorio. Aunque idealista, esta concepción de la gobernabilidad es la que aplican la mayoría de Estados en América Latina siguiendo acuerdos multilaterales y principios de algunas organizaciones intergubernamentales.

Ahora bien, si se pregunta sobre el rol de la sociedad civil en la gobernabilidad de las migraciones, Magliano (2009) plantea que:

Es posible sugerir que la construcción de proyectos alternativos al hegemónico implicaría pensar en clave *ingovernabilidad*, en el sentido de resistencia, desobediencia e inestabilidad (Beverly, 2004, p. 195), como un camino para poder escapar de las perspectivas ideológicas y políticas dominantes y encontrar alternativas creativas y originales mirando otros valores y principios, otros espacios y tiempos (p. 9).

El proyecto hegemónico sería aquel basado en derechos humanos que han adoptado tanto los gobiernos como diversas organizaciones de la

sociedad civil y organizaciones internacionales (OI). Surge entonces la pregunta de si la gobernanza podría ser un camino alternativo o, por el contrario, estaría sometida a las dinámicas neoliberales. Para saber si existe tal posibilidad se repasará el concepto de gobernanza multinivel.

Entendida la gobernabilidad de las migraciones se analizará la gobernanza global de las migraciones en aras de resolver la pregunta. Si se acude a una primera definición de la gobernanza, esta se refiere, según el Diccionario de la Lengua Española, al “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, es decir que, si, según esta definición la gobernabilidad se centra en el gobierno, la gobernanza va a tener en cuenta, además, la dimensión del mercado y de la sociedad civil. La clave de esta definición está en que la gobernanza tiene como objetivo el desarrollo en las diferentes esferas de la sociedad.

En una segunda definición, Aguilar (2006), se entiende la gobernanza como: “El proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/ corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (p. 99). Se define así la gobernanza desde la administración pública. Hay varios aspectos para el análisis que se derivan de esta: la gobernanza se entiende como un proceso de dirección de la sociedad, como acción colectiva, pues participan multiplicidad de actores. Es un proceso que está estructurado y su peso e influencia pueden ser cambiantes en su definición y realización. Lo que va a definir la gobernanza es la interacción entre diferentes actores, lo cual permitirá resolver los problemas o, dicho de otra manera, dar respuesta a las demandas de la sociedad.

La gobernanza nace del hecho de que los gobiernos están ahora sujetos “al cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo de centros intelectuales, organizaciones empresariales, organismos civiles, organizaciones políticas” (Aguilar, 2006, p. 76), actores nuevos que deben integrarse a la dirección de la sociedad. Esto modifica el rol del Estado, que no es ya el Leviatán, sino un Estado que tiende a reducirse con la liberalización de la economía. Los actores

gubernamentales, económicos y sociales apelan a sus recursos y entran en un proceso de negociación logrando que su participación conduzca a la consecución de los objetivos planteados para solucionar un problema social.

Se pasa entonces, según Aguilar (2006), a lo que él llama “un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (p. 7) en un intento por diferenciar la gobernanza de la gobernabilidad en donde esta última sería un “estilo jerárquico centralizado”. La gobernanza es descentralizada y está abierta a diferentes formas organizativas en las que participa también el sector privado.

Ahora bien, en lo que se refiere a la gobernanza multinivel, aunque es un concepto que nace del proceso de integración de la Unión Europea, cobra validez en la región latinoamericana y en particular en la andina como se verá más adelante. Las políticas responden no solo a problemáticas a nivel local sino también nacional-comunitario y global. Barbero (2012) se refiere a la gobernanza multinivel partiendo del camino que han recorrido las organizaciones internacionales en pro de la gobernanza de las migraciones precisando la manera en que se ha insertado un nuevo discurso a nivel global sobre la gobernanza como un modelo de regulación de las migraciones que atiende a unos intereses particulares. En este orden de ideas, entiende la gobernanza en tres niveles: global, estatal y local a partir de cuatro variables —espacio de interés, riesgo¹, propuesta institucional y modelo normativo—.

En el nivel local, Barbero (2012) acota que “la gobernanza implicaría así por un lado a instituciones territoriales a distintos niveles dentro de un mismo marco jurídico, como a otros agentes no institucionales que intervienen en los asuntos migratorios” (p. 182). La

1 A modo aclaratorio, cuando Barbero se refiere a un riesgo, lo hace en los términos de Beck, entendiéndolos como riesgos globales: “Es lo que Beck (2002, p. 5) ha denominado la aparición de 'los riesgos globales', y no cabe duda de que, junto a otros fenómenos —medioambientales, bélicos, sanitarios— el fenómeno de las migraciones internacionales constituye uno de esos riesgos que requieren ser gestionados, es decir, neo-regulados. La gobernanza se presentaría como el modelo predilecto de las instituciones transnacionales para hacer frente a los riesgos globales” (Barbero, 2012, p 181.)

gobernanza local se entiende a nivel local, regional y autonómico, lo que, en el caso colombiano, se referiría al nivel departamental y municipal y comprende el control de la frontera, la provisión de mano de obra extranjera, así como el mantenimiento del Estado de bienestar. Los riesgos en este nivel son tres: el vaciamiento del bienestar, la crispación social y el racismo y la pérdida de identidad nacional, es decir, puede haber rechazo a la migración por parte de una comunidad local. A nivel institucional se deben gestionar estos conflictos y, para ello, se necesita de la coordinación territorial. Acudir a los foros consultivos, al tercer sector y al codesarrollo es la solución planteada como modelo normativo.

En el nivel nacional —o Estatal-comunitario— los espacios de interés se encuentran en el control de fronteras y la libertad de circulación de trabajadores. Esto conlleva unos riesgos: la ilegalidad y la criminalidad. A nivel institucional, en estos espacios se entienden las migraciones como circulares y se toma en cuenta el retorno; las migraciones son selectivas, esto es, el control se hace de acuerdo con los intereses. El modelo normativo que se adopta es el de partenariados de la movilidad. Si bien Barbero (2012) analiza este nivel desde la Unión Europea, el modelo se puede trasladar, en el caso latinoamericano, a la Comunidad Andina o a Mercosur, que se valen de acuerdos multilaterales para, por ejemplo, el tema de la ciudadanía (Acosta, 2015).

En el nivel global se refiere a la manera en que las migraciones favorecen el desarrollo de la economía neoliberal a través de la gestión de la mano de obra. Se corre el riesgo de desabastecimiento, ligado a los procesos de globalización en los que se insertan las migraciones. Ejemplo de esta gestión son los acuerdos de libre comercio. Barbero (2012) proporciona un cuadro resumen no sin puntualizar sobre las interrelaciones entre los diferentes niveles de gobernanza en constante interacción.

Es necesario desagregar el Estado en sus diferentes instituciones pues cada una puede tener diferentes interpretaciones de la migración, incluyendo la del migrante retornado. En este sentido, cobra importancia la gobernanza local, poco estudiada en el campo de los estudios migratorios pero importante, ya que es desde los territorios donde surgen las demandas de la población migrante y es allí donde se resuelven

los conflictos, más allá del nivel estatal. Es en el nivel local donde los actores no gubernamentales y privados van a ejercer presión.

En resumen, es al interior del mundo de los migrantes donde se deben buscar las micro-estrategias más activas, los intereses que guían sus comportamientos para que, en el marco de la gobernanza, se articulen y materialicen en acciones y acuerdos (Badie, 2008, p. 10). Esta asociación entre todos los actores implicados en la gobernanza de las migraciones internacionales —empresarios, asalariados, actores religiosos, las ONG— lleva a una gobernanza multi-actores que se aleja de lo unilateral y considera la migración como un hecho social.

Espacios para la gobernanza de la migración de retorno en Colombia

De acuerdo con el marco de análisis proporcionado desde gobernanza multinivel, existen diferentes espacios en los que se puede hablar de gobernanza. A nivel global se han abierto múltiples espacios de diálogo intergubernamentales que tienen como objetivo promover el desarrollo y una mejor gobernabilidad de las migraciones internacionales, lo cual ha incidido a nivel regional en América Latina. Estos espacios se dan en las OI con un discurso que influencia la manera en que son vistos los desafíos de las migraciones internacionales desde su posicionamiento y posterior debate (Pécoud, 2015). Se tiene en general una visión positiva de la gestión de las OI y son estas quienes recomiendan sobre la manera de resolver las problemáticas migratorias. En cuanto al retorno, algunas OI han sido particularmente enfáticas en la relación de este con el desarrollo en los países de origen.

Para empezar, desde las Naciones Unidas, se han creado recientemente espacios que sugieren recomendaciones a los gobiernos en materia migratoria y de gobernanza: tal es el caso de la plataforma Joint Migration and Development Initiative (JMDI)², una plataforma financiada por la Comisión Europea y la Agencia Suiza para la cooperación y el desarrollo. Esta plataforma reúne a los responsables de

2 Participan de esta plataforma: OIM, ITC-ILO, UNHCR, UNFPA, Unitar y UN Women. Disponible en: <http://www.migration4development.org/en>

la formulación de políticas y expertos, además, pretende ser inclusiva llegando a realizar proyectos con organizaciones no gubernamentales (ONG) locales y autoridades locales³. Aquí se juntan dos niveles de la gobernanza: el global y el local, con el objetivo de generar desarrollo en los países de origen de los migrantes, visión generalizada en las OI que se ocupan del tema migratorio. Esto incide en la migración de retorno pues se tiene la visión de un retorno asistido que se centra en el capital que pueden llevar los migrantes consigo para inversión en su país de origen.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) también ha tenido un rol activo en pro del desarrollo económico, político y social de los países receptores y emisores de migrantes. De este modo, dedica un capítulo a las migraciones y al desarrollo en el que se define la gobernanza como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa” (Ocde, 2009, citado en Ocde, 2011, p. 4). Se entiende que las políticas públicas sobre los movimientos poblacionales son tomadas unilateralmente sin considerar las externalidades y efectos que pueden tener sobre otros países. La gobernanza requiere un cierto nivel de coordinación entre los países receptores y emisores; no obstante, según esta organización, la gobernanza está caracterizada por la falta de un ente regulador y por políticas proteccionistas (p. 4).

Con respecto a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en particular, se ha implementado un Programa de Retorno Voluntario (AVRR por sus siglas en inglés) gestionado y apoyado por diferentes gobiernos; Colombia es uno de ellos. Esta gestión, según Koch (2014) se da en el marco del apoyo a los Estados para regular la migración y que estos logren alcanzar sus objetivos contribuyendo así a la estabilización de la soberanía del Estado en la gobernanza

3 En Colombia, JMDI concluyó un proyecto sobre migración laboral circular y temporal entre España y Colombia con el fin de promover la migración regular y fortalecer el impacto de la migración en el desarrollo. Para más información consultar: <http://www.migration4development.org/en/projects/temporary-and-circular-labour-migration-tclm-between-colombia-and-spain-model-consolidation>

de la migración (p. 905). El retorno es regulado a nivel internacional por la OIM como por la Acnur, y OI que se dividen las tareas en torno a los migrantes retornados, sean esos voluntarios o sean deportaciones que responden a las demandas e intereses de los Estados y otros actores internacionales (p. 920). Del mismo modo, estas OI prolongan la influencia que tienen los Estados en la regulación de los movimientos poblacionales (Geiger y Pécoud, 2010, p. 15, citado en Koch, 2014, p. 920).

Estos son algunos ejemplos de intentos de gobernanza mundial de las migraciones internacionales que muestran que no es un tema ajeno a la agenda internacional: todo lo contrario, está presente a escala global con un régimen internacional que intenta regular los flujos. Sin embargo, se ha argumentado que la gobernanza global de las migraciones internacionales no ha sido fructífera. Betts (2011) plantea el debate concluyendo sobre la incoherencia, la falta de entendimiento y de una visión global de los gobiernos de los movimientos poblacionales. La falta de cooperación entre los Estados hace que sea difícil hablar de gobernanza global de las migraciones.

Esto se refuerza en América Latina: no solo es difícil referirse a una gobernanza regional de las migraciones, sino que, no existe un marco ideal que respete los derechos de los migrantes a la vez que responda a los intereses de los Estados (Castro, 2015). En el caso de la región latinoamericana se plantea la pregunta de cómo gobernar o gestionar las migraciones protegiendo los derechos de los migrantes. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) se ha abierto como un espacio de diálogo y de cooperación entre los Estados con la participación de la sociedad civil desde el principio (Gurrieri, 2007). Sin embargo, al no ser vinculante se queda en un mecanismo de consulta, que, si bien es efectivo, no permite aún hablar de gobernanza regional de las migraciones.

Hablar de gobernanza a nivel nacional en Colombia requiere de la revisión de espacios participativos de la sociedad civil y del sector privado en asuntos migratorios en conjunto con el gobierno; pero estos espacios, sugieren algunos, son inexistentes, otros bastante reducidos. En la Política Integral Migratoria (PIM) redactada y contenida

en el Conpes 3603 de 2009, la participación de la sociedad civil en la elaboración del documento fue activa.

En efecto, actores no gubernamentales han buscado influir en la política exterior colombiana, en este caso, en la política migratoria; un estudio de caso muestra que la participación del sector académico en la elaboración de la propuesta de la PIM fue “coyuntural, puntual e intermitente” (Ardila, 2009, p. 109). Ardila argumenta que, a pesar de ser la migración un tema en el que se ven involucrados numerosos actores, el Estado no se había preocupado por consultarlos hasta que se inicia el Programa Colombia Nos Une, en 2003, que crea espacios de participación de diversos sectores de la sociedad civil. Si bien este es un ejemplo de gobernanza a nivel nacional, la interrelación entre los diversos actores aún no está articulada. En la misma línea, la Ley 1465 de 2011, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) incluye el conformar una Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones:

Artículo 50. Conformación. El Sistema Nacional de Migraciones estará integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones como eje central, así como las entidades estatales y gubernamentales, que no formen parte de la primera, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios.

Parágrafo. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones se dará su propio reglamento, elegirá su representante ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y deberá constituirse jurídicamente.

La participación en este espacio ha sido impulsada desde el Programa Colombia Nos Une, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, pero, debido a la falta de articulación de las diferentes

partes mencionadas para conformar la Mesa, esta aún no cuenta con el representante que estipula la ley.

Otro aspecto a tener en cuenta al especificar los espacios de gobernanza a nivel nacional, es la voz de exiliados y refugiados en el exterior debido al conflicto armado en Colombia. Un estudio de la ONG América-España Solidaridad y Cooperación (Aesco, 2016) que caracteriza a la población con intención de retorno desde España, muestra que, de haber mejores condiciones de seguridad gracias a los acuerdos, más del 40 % tiene voluntad de regresar al país. En las negociaciones que concluyeron con el Acuerdo de Paz firmado en 2016, se creó un espacio de participación de las víctimas del conflicto en el exterior, una parte de ellos retornados, antes exiliados. El tema de las víctimas en el exterior es relevante en la medida en que estos han organizado como grupo, el Foro Internacional para las Víctimas, ejerciendo presión sobre el Gobierno nacional, lo que ha incidido en una respuesta que los incluye finalmente en el Acuerdo de Paz. La participación en la mesa de los acuerdos en La Habana generó que se incluyera un apartado en el que se establecieran algunos términos de reparación para los colombianos en el exterior:

En cuanto al gran número de víctimas que debieron abandonar el país como consecuencia de diferentes violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto, el Gobierno nacional, en desarrollo de este Acuerdo, fortalecerá el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de “retorno acompañado y asistido”. El retorno asistido consistirá en promover condiciones para facilitar su retorno al país y la construcción de su proyecto de vida, incluyendo condiciones dignas de acogida a través de la coordinación de estos planes con la oferta institucional específica para garantizar progresivamente el acceso a derechos básicos, al empleo digno, vivienda, salud y educación en todos los niveles según las necesidades de cada quien. Se priorizará su reubicación en los lugares desde donde tuvieron que partir respetando la voluntad de la víctima. El Gobierno adoptará las medidas necesarias

para articular estos planes, donde haya lugar, con los diferentes planes y programas acordados, en particular los PDET (*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 12 noviembre 2016, p. 183)

Si bien este espacio logró incluir en el texto del acuerdo a las víctimas en el exterior, algunos escépticos consideran que no fue suficiente y que esto debe reglamentarse para que sea debidamente aplicado. Como su expedición es reciente, no se pueden conocer de antemano cuáles serán las consecuencias de este acuerdo para este grupo poblacional, que, en algunos casos, ha manifestado su interés en retornar.

A nivel local, un caso de gobernanza podría ser el del departamento de Risaralda, un departamento que, debido a la gran emigración que hubo en los años noventa hacia los Estados Unidos se ha visto en la necesidad de atender a la población migrante retornada. Desde las instituciones gubernamentales, como desde la academia, se han preocupado por el retorno de migrantes a ese departamento, pues ha venido aumentando tras la crisis financiera de 2008⁴. La Universidad Tecnológica de Pereira a través de la Maestría en Migraciones Internacionales junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Alcaldía y la Gobernación han trabajado en conjunto por esta población con el fin de conocer sus problemáticas abriendo espacios de diálogo.

Además de este espacio académico, Aesco, con base en España y financiada por la Unión Europea y otras entidades gubernamentales españolas, ha apoyado el proceso de una política pública local generando unos lineamientos y una línea de base para llevarla a buen término (2012). Este es un caso de gobernanza local en el que un sector de la sociedad civil se articula con el gobierno para la formulación de una política para responder a una demanda: la emigración masiva y, ahora, el retorno de esta población. De hecho, Aesco tiene dentro de sus proyectos el de retorno social y productivo desde España, ambos voluntarios.

4 En 2012 se llevó a cabo la Jornada de análisis de la política de migración y retorno del departamento de Risaralda, entre la Universidad Tecnológica de Pereira, la Alcaldía de Pereira y la Gobernación. Disponible en: <http://comunicaciones.utp.edu.co/noticias/21594/analisis-politica-de-migracion-y-retorno-de-risaralda>

A pesar de no ser exhaustivo, este repaso de algunos espacios en los que hay gobernanza en los tres niveles con respecto a la migración de retorno en Colombia, deja entrever que estos son muy reducidos, aun cuando existe interés de las ONG y otros actores. Esto plantea varios desafíos al Estado puesto que está sometido a las presiones de estos actores no gubernamentales que demandan soluciones duraderas acordes a las necesidades de la población migrante retornada.

A modo de conclusión: retos para gobernar las migraciones internacionales de retorno

Siguiendo la gobernanza multinivel, los espacios de coordinación a nivel global para la gestión de las migraciones se han creado, pero en Colombia no tienen los efectos sobre las demandas de los ciudadanos en el exterior, principal población objeto de la PIM. La política migratoria está desarticulada y contiene vacíos en cuanto al retorno, como se ha expuesto (López, 2015).

A nivel global, pero sobre todo comunitario y nacional, se pueden indagar, por ejemplo, el Acuerdo de Paz en Colombia ya que plantea un desafío para gobiernos como el ecuatoriano por la cantidad de refugiados colombianos que podrían retornar al país en el caso de darse garantías de seguridad. Se necesitará de la cooperación entre Colombia y Ecuador, lo que implica ajustar sus modos de entender la migración. Esto conllevaría también a mediar su manera de entender las migraciones, especialmente porque Ecuador es más abierto y liberal en cuanto a la política migratoria pues incluye en su Constitución el concepto de libre movilidad, frente a una política securitista y restrictiva en Colombia. Este tipo de acuerdos deben ser pactados con la sociedad civil, en especial con las organizaciones que se encargan del tema en Ecuador, pero también con los refugiados mismos. La necesidad de espacios regionales es un tema que urge, pues en las fronteras hay crisis como la de Colombia con Venezuela o Panamá debido al tránsito de migrantes⁵.

5 Durante los años 2015 y 2016, Colombia tuvo conflictos con sus países vecinos Panamá y Venezuela. En Panamá, se cerró la frontera impidiendo así el paso

A nivel nacional, la pregunta sobre la falta de voluntad y la falta de canales de comunicación está sobre la mesa, mientras algunos migrantes organizados alrededor de plataformas en redes sociales como la de Colombianos en el Exterior y Retornados han presionado al gobierno para que algunas de sus peticiones sean atendidas. Entre otras, estas incluyen la eliminación del impuesto de timbre nacional, disminuir el precio de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, fondos para emprendimiento y posibilidad de formación en el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y un retorno sostenible. En general, se solicita una nueva Ley de Migración y Retorno⁶. Sin embargo, el principal desafío no es la articulación de la sociedad civil sino el discurso economicista del gobierno que solo ve al retornado como un sujeto económico (Echeverri y Pavajeau, 2015).

A nivel local la gobernanza es inexistente, en parte debido a la centralización del gobierno colombiano, sin embargo, el retorno plantea un desafío tanto a nivel social como económico para aquellas regiones y en particular para aquellas ciudades que están ahora integrando a los retornados de nuevo en la comunidad. El caso de los expulsados de Venezuela que ahora han retornado es otro ejemplo de un espacio que debe ser abierto a la participación de la población que ha regresado y la manera en cómo se reintegran a la sociedad colombiana, pues plantea un desafío a las ciudades que están regresando, no solo en términos económicos sino también sociales. La relación del migrante con la ciudad, con el territorio, debe darse desde una gobernanza local que incluya tanto a empresarios como al gobierno local en el desarrollo de soluciones duraderas y sostenibles para esta población. Existen las organizaciones involucradas, pero no hay participación ni inclusión, solo se ejerce presión y no hay cabida para el ámbito privado.

Gobernar las migraciones es una tarea difícil, pues no siempre se cuenta con las herramientas adecuadas para ello: es una población en

a migrantes en camino hacia los Estados Unidos, en su mayoría de nacionalidad cubana. En Venezuela, hubo una expulsión de colombianos viviendo en la frontera que complicó las relaciones en esa zona.

6 Todas las peticiones e información sobre la plataforma se encuentran en la página web: <http://www.colexret.com/>

constante movimiento en la cual el territorio puede ser transnacional y no sujetarse a la concepción clásica de Estado nación. El desafío reside en analizar la gobernanza de la migración de retorno desde el Estado y la participación que tienen los diferentes grupos sociales en la definición de las políticas migratorias. No obstante, más allá de los espacios abiertos por las OI y por los Estados, es desde la sociedad civil misma, desde su experiencia, que se pueden conocer las necesidades de la población retornada, y desde donde deben abrirse espacios que incidan en la dirección de la sociedad en el tema migratorio.

Un primer paso hacia la gobernanza de las migraciones internacionales debe ser la participación activa de la sociedad civil en las decisiones que llevan a (re)formular políticas para los migrantes retornados. Pues, si bien en Colombia está legislado, en la práctica, los mecanismos de participación no han sido efectivos. Se requiere partir del nivel local asociativo para conocer las demandas de los migrantes y así poder dar respuesta mediante la participación política que debe estar garantizada con una asignación de presupuesto para no quedarse en el papel. Es necesario también que se involucre al sector privado, quien tiene los medios, para, por ejemplo, reintegrar a los retornados en el mercado laboral. Por último, la academia debe tener un rol más activo en producir investigaciones empíricas propositivas que aporten al conocimiento de esta población pues, si bien este libro es un gran aporte, aún quedan muchos campos inexplorados.

Referencias bibliográficas

- Acosta, D. (2015). Toward a South American citizenship? The Development of a New Postnational form of Membership in the Region. *Journal of International Affairs*, 68 (2).
- Aesco. (2012). *Propuesta de diseño del cuerpo de políticas públicas migratorias para la ciudad de Pereira ajustadas*. Colombia: Aesco.
- Aesco. (2016). *¿Volver a Colombia? Caracterización del colectivo colombiano para el retorno en situación de post-conflicto*. Madrid: Aesco.
- Aguilar, L-F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Aguilar, L-F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Aguilar, L-F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, 69, 108 - 123
- Badie, B. et autres. (2008). *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*. París: Éditions La Découverte.
- Barbero, I. (2012). ¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? *Oñati Socio-legal Series* 2 (4), 175-195. En línea. Recuperado de: <http://ssrn.com/abstract=2009351>
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bustamante, J-A. (1997). El marco teórico-metodológico de la “circularidad migratoria”: su validación empírica. *Sociológica. Revista de pensamiento social*, 2, 77-119.
- Canales, A. (2015). *E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Castles, S. and Miller, M.J. (2009). *The age of migration: international population movements in the modern world*. Londres: Macmillan.
- Castro, A. (2015). La Gouvernance des migrations: de la gestion migratoire à la protection des migrants. *Oasis*, 22, 117-141, doi: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n22.06>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1465 de 29 junio, por la cual se crea el sistema nacional de migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior*. Congreso de Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (2009). *Política integral migratoria*. Bogotá, agosto de 2009.
- Echeverri, M. M. y Pavajeau, C. (2015). El sujeto del retorno en Colombia. Entre políticas, leyes y trayectorias de resistencia de la población migrante retornada. *Mondi Migranti*, 3.
- Gamlen, A. and Marsh, K. (Eds.). (2011). *Migration and Global Governance*. The international library of studies on migration. Cheltenham - Northampton: Elgar Research Collection.

- Gobierno de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 12 noviembre 2016.
- Gurrieri, J. (2007). El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre migraciones. En Leite, P.; Zamora, S. y Acevedo, L. (Eds.) *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*. México: Consejo Nacional de Población.
- Koch, A. (2014). The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (6), 905-923, doi: 10.1080/1369183X.2013.855073
- López-Sala, A. y Godenau, D. (2015). En torno a la Circularidad Migratoria: Aproximaciones conceptuales. Dimensiones teóricas y Práctica Política. *Migraciones*, 38. 9-34, doi: mig.i38y2015.001
- López, S. (2015). *La ley de retorno colombiana: expectativas vs. realidad*. Ponencia. Pereira: Alcaldía de Pereira, Corpomigrar, Ministerio del Trabajo.
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Rev. Inter. Mob. Hum. Año XVIII (35)*, 71-92.
- Magliano, M-J. (2009). *Sociedad civil, migraciones internacionales y gobernabilidad*. En *la agenda política sudamericana*. Ponencia. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología..
- Ocde. (2011). Global governance and the regulation of migration flows. *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. Ocde Publishing, doi:10.1787/9789264126398-6-en
- Parella, S., Petroff, A. y Serradell, O. (2014). Programas de retorno voluntario en Bolivia y España en contextos de crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 106-107, 171-192.
- Pécoud, A. (2015). Les organisations internationales dans la 'gouvernance' mondiale des migrations. *Mondi Migranti*, 3, 7-30.
- Portes, A., Guarnizo, L-E. and Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research. *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), 217- 237.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española (22.a ed.)*. En línea. Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html>