

Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración

The new Colombian migration policy: The current approach to immigration and emigration

Fecha de recepción: | Noviembre de 2014
Fecha de aceptación: | Agosto de 2015

Alessandra Ciurlo

Socióloga colombiana residente en Italia, PhD en Ciencias sociales y Docente de Investigación Social en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma. Especializada en el estudio de procesos migratorios, sus líneas de investigación son las migraciones latinoamericanas hacia Europa y en particular hacia Italia, con especial atención a las desigualdades y a la cuestión de género. Ha trabajado proyectando y realizando estudios sobre el fenómeno migratorio, así como también ha asesorado diversos proyectos de asociaciones de migrantes.

Pontificia Università Gregoriana di Roma

Dirección postal: Via Aterno 8 – 00198. Roma, Italia

Correo electrónico: aciurlo@yahoo.it

Resumen

Colombia mantuvo por años una gestión separada de los flujos migratorios de ingreso y salida del país, encargando a entidades diferentes la definición e implementación de sus políticas en dicha materia, adoptando medidas parciales y poco coherentes entre sí. Con el documento CONPES 3603 de 2009 el Estado aprueba la Política Integral Migratoria (PIM) en la que se definen sistemáticamente los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país. En este artículo se analiza el proceso mediante el cual el Estado arribó a su formulación, la importancia del derecho y del escenario internacional, y también, de los procesos de integración a nivel regional. Se analiza la PIM y los diversos instrumentos normativos que derivan de ella, que constituyen la base de la actual política migratoria.

Palabras clave: Colombia, política migratoria, emigración colombiana, inmigración, relaciones internacionales

Abstract

Colombia has maintained for years separate policies for immigrant and emigrant flows, committing policy making and implementation to different state institutions, resulting in partial and incoherent measures. The CONPES 3603 from 2009 document approves the Integral Migration Policy (PIM) which establishes systematically the policies, strategies and interventions from the State for Colombian expats and foreigners in the country. This article analyses the process through which the State arrived to its formulation underlining the importance of rights and the international stage, and also the regional integration processes. The Integral Migration Policy (PIM) is analysed as well as the various regulatory instruments that flow from it, which establish the basis of the current migration policy.

Keywords: Colombia, migration policy, Colombian emigration, immigration, international relations

INTRODUCCIÓN

El panorama de la migración en Colombia resulta intrincado ya que es el resultado de diferentes dinámicas. Por un lado, presenta movimientos poblacionales internacionales de ciudadanos colombianos que se desplazan hacia otros países y de ciudadanos extranjeros que llegan a su territorio o transitan por él, pero presenta también, y en una dimensión masiva, migraciones internas.

En lo que se refiere a las migraciones internacionales, durante muchos años el Estado mantuvo una gestión separada de la emigración y de la inmigración, considerando los dos fenómenos de manera aislada sin reconocer plenamente los derechos y la importancia de la población migrante. Encargaba a organismos y entidades estatales diferentes y, sobre todo, desarticuladas entre sí, la definición de sus políticas por un lado, y la implementación respectiva, por el otro. El enfoque sesgado y limitado respecto de los procesos migratorios tuvo como consecuencia la fragmentación de las políticas, la falta de coherencia de las medidas adoptadas y su carácter de emergencia.

Hoy en día diferentes factores a nivel nacional y también internacional han demandado del país una visión más amplia e integral de la política migratoria. Entre ellos se cuentan la intensificación de las relaciones internacionales, que ejercen una fuerte presión en las políticas nacionales, la mayor atención global hacia los derechos humanos, y una más amplia participación de diversos sectores sociales en los procesos migratorios, entre otros. Con su política actual, Colombia ha querido responder a este escenario, diseñando una política migratoria basada en el pleno reconocimiento de la población migrante. Una política capaz de integrar los diferentes aspectos que atañen al fenómeno migratorio mediante una perspectiva intersectorial y multidimensional para su gestión y desarrollo. Ello respetando las condiciones de seguridad del migrante y del Estado mediante un enfoque de derechos humanos, lo que implica la corresponsabilidad y el compromiso de los diferentes sectores estatales vinculados a los movimientos poblacionales, tanto de salida como de entrada y de tránsito por el territorio nacional.

El artículo pretende mostrar el actual enfoque de la política migratoria

colombiana –resultado de un largo proceso–, al igual que algunos de los factores que han dificultado el cumplimiento de sus objetivos y la respuesta integral a las diferentes cuestiones que conciernen a los migrantes. Para efectos del análisis se presentan algunas de las características más importantes de los flujos migratorios de entrada y de salida en el caso actual de Colombia. Asimismo, se ofrece una reseña histórica de algunos de los antecedentes más relevantes en el ámbito de la inmigración y de la emigración respectivamente, que llevaron a la configuración de los lineamientos de la Política Migratoria Integral (PIM) de 2009. Se ilustran, además, las implementaciones y políticas concretas que de ella se han derivado. No se pretende, sin embargo, proporcionar un análisis exhaustivo, ya que la materia es muy amplia y de elevada complejidad.

1. LA INMIGRACIÓN EN COLOMBIA

1.1 Características del fenómeno

Históricamente la inmigración en Colombia se remonta a los tiempos de la Conquista y la Colonia, con la llegada de los españoles, quienes hacia principios del siglo XVI, también introdujeron al país esclavos provenientes de África. Aunque al Nuevo Reino de Granada llegaron, junto con los españoles, grupos de alemanes, italianos, árabes y judíos, se trató de flujos relativamente limitados. Es de notar que algunos de ellos tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de la muy incipiente industria del país y en otros sectores de la economía. Con posterioridad a la Independencia, en 1819, y hasta principios del siglo XX, los flujos se mantuvieron reducidos, si bien a los lugares de procedencia históricos se sumaron los orígenes francés, inglés y también sirio y libanés (OIM, 2012).

Colombia, a diferencia de algunos países del Cono Sur del continente, no fue una meta atractiva para la migración europea de masa ni para otros movimientos poblacionales del siglo XIX, originados en las fuertes crisis económicas y sociales producidas en algunas áreas del mundo. El país quedó por fuera de las rutas migratorias más codiciadas de los migrantes internacionales debido, en gran parte, a

que mantuvo una política de inmigración selectiva – como se verá más adelante– en contraste con las políticas de países como Argentina y Brasil, naciones que no solo permitieron sino favorecieron la llegada y el asentamiento de decenas de miles de inmigrantes en sus territorios.

A pesar de algunos esfuerzos realizados por incentivar la inmigración, por diversos motivos Colombia no logró generar un ingreso consistente de extranjeros. Sin embargo, el establecimiento de los grupos nacionales ya mencionados precedentemente, junto con el de grupos menores de otros orígenes, representó un aporte importante para el país en diversos campos (Mejía, 2011a: 187). Cabe indicar entre ellos el grupo sirio-libanés que se estableció en la costa atlántica (Fawcett 1991) y el japonés en Cauca y Valle del Cauca (Sanmiguel, 2006).

Hasta el día de hoy la inmigración no es muy numerosa y es de señalar cómo, a partir de la década de los años 60, los movimientos de inmigración son prevalentemente de origen regional. Según los datos del DANE (2005) correspondientes al Censo nacional del mismo año, de una población de 41.174.853 habitantes, 107.617 corresponden a ciudadanos extranjeros, lo que equivale al 0,26% de la población total. Esta cifra, sin embargo, no cubre todos los casos presentes bajo esta categoría, como por ejemplo las personas que viven en zonas limítrofes y que cruzan casi cotidianamente la frontera por motivos de trabajo, y tampoco las personas que pese a haber nacido en el exterior tienen nacionalidad colombiana. Las estimaciones de la OIM a partir de diversas fuentes oficiales en 2010 (OIM, 2012: 65) calculan una cifra de 110.297 extranjeros, procedentes principalmente de Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, España, Perú y Argentina, con una proporción mayor de hombres. En 2014, Migración Colombia (2015: 29-30) –autoridad encargada del control de la entrada y salida de personas del país–, además de constatar un aumento de los flujos migratorios provenientes de otros países diferentes de los indicados, entre ellos México- expidió un total de 54.931 cédulas de extranjería, que corresponden a cédulas expedidas por primera vez, por cambio de visa y otros motivos.

Cabe señalar que resulta extremadamente difícil definir con exactitud el número de inmigrantes presentes en el territorio nacional, esto debido a la ausencia de fuentes de datos específicas para tal fin; de hecho, se hace necesario extrapolar las estadísticas cruzando las diversas fuentes disponibles. Migración Colombia (2015), mediante la cuantificación de los flujos de entrada y salida, evidencia que en los últimos 4 años los flujos de entrada de extranjeros a Colombia han aumentado notablemente. En particular, se trata de personas que arriban al país por motivos de turismo y también, en una medida considerable, de trabajo temporal. De las elaboraciones de la OIM (2012) sobre la base de fuentes oficiales emerge un incremento sostenido en el ingreso de extranjeros a Colombia con la intención de invertir en el país o de integrarse a la fuerza laboral, especialmente en cargos de mediana y alta calificación. En los últimos años, Colombia se ha convertido en un país atractivo para los inversionistas extranjeros debido al crecimiento de su economía, a su ubicación geográfica y a la elevada rentabilidad en los sectores petrolífero, energético y turístico. Según Migración Colombia (2015), en los últimos años los saldos de entradas y salidas del país han reportado un incremento notable de viajeros venezolanos, que, como afirma Mejía (2012: 187), parece estar vinculado a la explotación petrolera en Colombia.

1.2 Antecedentes en la gestión de la inmigración para la política migratoria actual

1. Desde la Independencia hasta la Segunda Guerra Mundial

Desde los primeros años de la constitución de la República colombiana hasta mediados del siglo XX, la política migratoria del país se caracterizó por ser favorable a la inmigración laboral. A partir de la Independencia se adoptaron un conjunto de medidas para la gestión de la inmigración laboral con el objetivo de incentivar la llegada de trabajadores –especialmente hombres–, no solo para cubrir las carencias del mercado laboral, sino también para modernizar las relaciones de producción, incentivar el desarrollo económico y poblar las tierras bajas (Mejía, 2011a).

Para la selección de los nuevos trabajadores inmigrantes se adoptaron criterios que cambiaron a través de los años, aunque se mantuvo la tendencia a alentar el ingreso de algunos grupos humanos, y a desincentivar, restringir y hasta prohibir el de otros. En las primeras normas se favoreció la llegada de campesinos y artesanos, acorde con el escaso desarrollo industrial del país. Posteriormente, en presencia de un tejido productivo más avanzado, fue el turno de técnicos, maestros y mineros, incluyendo asimismo empresarios de pequeños negocios, industriales e inversionistas.

A pesar de la intención del Estado de atraer ciudadanos extranjeros, se tomaron medidas –como la introducción de un depósito de garantía para los trabajadores extranjeros y la fijación de cupos de ingreso de inmigrantes y de tasas de proporcionalidad¹ – que en últimas desalentaron el arribo de flujos consistentes de trabajadores (Fernández Giraldo, 2004).

Después de un análisis detallado de las diferentes normas emitidas hasta la Segunda Guerra Mundial, (Mejía, 2011: 6) sostiene que en los criterios subyacentes a las normas y decretos formulados se advierte una clara valoración jerárquica de las personas, que no atiende solo a sus competencias y habilidades, sino también a su procedencia étnica y a sus características psicofísicas. Los inmigrantes fueron vistos como un instrumento de crecimiento demográfico, como portadores de desarrollo y como factor necesario para el mercado laboral, pero siempre bajo principios discriminatorios. Se pretendió estimular el crecimiento demográfico con la llegada de personas que tuvieran características físicas consideradas idóneas para “mejorar étnicamente y moralmente” la población local, privilegiando, en particular, el arribo de europeos y norteamericanos.

2. Desde la década de 1950 hasta el año 2009

Con la Segunda Guerra Mundial y a causa de la adhesión de Colombia a la causa de los Países Aliados, la inmigración fue drásticamente restringida por motivos

¹ Estas medidas fueron tomadas a partir de la década de 1930 con los Decretos 2232 de 1931, 1194 de 1936, 596 de 1939 y 1205 de 1940 (Mejía 2011: 10-11).

de seguridad nacional. Pasada la guerra, y en la óptica de una mayor colaboración con estamentos internacionales² que pretendían dar solución al problema de los refugiados europeos, se retomaron las políticas de estímulo a la inmigración laboral anteriores al conflicto. Se eliminaron muchas de las limitaciones, algunos de los criterios de selectividad de los trabajadores extranjeros, y se implementaron diversos tipos de incentivos, como el acceso a créditos y la introducción de visas temporales (Mejía, 2011). Se focalizó el interés en la llegada de personal calificado para su incorporación en diversos ámbitos del mercado laboral donde había escasez de mano de obra especializada. Hasta los años 80 Colombia participó en diversos programas orientados a lograr la afluencia de personal técnico europeo, así como en planes de colonización agrícola (OIM, 2006).

La inmigración tuvo una valencia prevalentemente laboral y además, en línea con la tendencia de otros países latinoamericanos desde los años 70 y con el enfoque de la OIT, asociada con el desarrollo. A partir del auge de la emigración de colombianos en los años 60 y de la expulsión masiva de fuerza de trabajo, en 1976 el Estado hizo el primer intento de delinear una política de migración que tuviera en cuenta de manera simultánea la inmigración y la emigración, encargando en parte esta tarea al Ministerio del Trabajo y de la Protección Social. Sin embargo, su acción no tuvo un carácter sistemático y la tentativa no llegó a consolidarse. La política migratoria quedó supeditada a los movimientos de emigración y al propósito del Estado de regular la oferta de fuerza de trabajo, mientras que la regulación de la demanda de fuerza de trabajo inmigrante vino a estar encuadrada en el marco de programas de desarrollo económico y social. Se adoptó entonces una visión proteccionista de la mano de obra nacional para evitar la competencia del trabajo inmigrante (Mármora, 1976: 46). Como sostiene Mejía (2011: 23), ello significó el entierro de las políticas de estímulo a la migración laboral, y la subordinación de la política migratoria a las de desarrollo, estableciendo incentivos al ingreso de extranjeros solo cuando no se contara con nacionales capacitados o cuando resultaran insuficientes para satisfacer la demanda del mercado laboral.

² Como el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, CIME.

En la década de 1990 se aceleraron los procesos de cooperación e integración regional, lo que demandó también la redefinición de las políticas migratorias. Martínez (2004) explica que se fijó en el Ministerio de Relaciones Exteriores –con su organismo consultivo y asesor, la Comisión Nacional de Migraciones³– la definición de las políticas migratorias, esto en coordinación con las instituciones encargadas de adelantar las negociaciones en las áreas de integración regional y comercio internacional. En este ámbito, se pueden señalar algunas medidas, como la adopción del pasaporte andino en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y entre los diversos acuerdos bilaterales, el “Estatuto Migratorio Permanente”, suscrito con Ecuador para facilitar la circulación de los migrantes entre las dos naciones.

A pesar de estos esfuerzos, en lo que se refiere a la inmigración laboral, esta se restringió ulteriormente y, como explica Fernández Giraldo (2004), en los diversos decretos emanados en dicha materia a partir de entonces, y con la misma orientación de años anteriores, se favoreció la migración regulada y selectiva, alentando la llegada de personas altamente calificadas, útiles y funcionales para el desarrollo del país. Es así como en el Decreto 4000 de 2004 en el artículo 3, se establece:

La inmigración se regula de acuerdo con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público, sanitarias y demás de interés para el Estado colombiano (...). La planeación de la inmigración tiene en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada”.

Sin bien del ejemplo normativo anterior emergen un enfoque restrictivo de la inmigración y una visión utilitarista del migrante, el gobierno hacía a la vez, y de manera un tanto contradictoria, intentos por integrar los diferentes aspectos implicados en los flujos migratorios. Es así como se crea en el año 2003 la Comisión

³ Decreto 666 de 1992.

Nacional Intersectorial de Migración⁴, encargada de coordinar y orientar la ejecución de la política migratoria del país. Tal organismo estaba presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y contaba con la participación de los ministerios de Interior y de Justicia, de Defensa, de la Protección Social y de Comercio Industria y Turismo (Mejía y Perilla, 2008: 9-10). Se trató de un esfuerzo por involucrar a más sectores del Estado, lo que representa el antecedente más próximo de la Política Integral Migratoria del documento Conpes 3603 de 2009.

2. LA EMIGRACIÓN COLOMBIANA

2.1 Características del fenómeno

La emigración de Colombia hacia el exterior empezó a cobrar importancia hacia las décadas de 1950 y 1960, cuando los colombianos comenzaron a emigrar de manera consistente hacia Venezuela, Ecuador y Estados Unidos. El *boom* económico en Venezuela, debido a la explotación del petróleo, atrajo mano de obra colombiana – especialmente poco calificada– hasta finales de los 80, cuando el auge petrolífero disminuyó, frenando en consecuencia los flujos hacia el país vecino. De manera análoga, en los años 70 fueron muchos los colombianos que emigraron hacia Ecuador atraídos por el auge de la economía petrolera, aunque ello ocurrió también más tarde, en los años 90, debido a la dolarización de su economía. Hacia Estados Unidos, los flujos se caracterizaron en la década de 1970 por la presencia de profesionales y técnicos en busca de mejores oportunidades, aumentando la participación de otras categorías de migrantes en los años sucesivos (Mejía, 2012).

Desde los años 90 el fenómeno migratorio se intensificó, registrándose una diversificación de los destinos, entre los cuales algunos países europeos, latinoamericanos, Canadá, Japón y Australia. Igualmente quedaron implicados sectores cada vez más amplios de la población, con un incremento de la heterogeneidad de los actores participantes.

A comienzos del nuevo siglo, los flujos migratorios de colombianos alcanzaron

⁴ Decreto 1239 de 2003.

una gran magnitud, y a partir del año 2000, España se convirtió en el destino preferencial. Históricamente las causas principales de los flujos han sido: la difícil situación económica del país durante mucho tiempo, el desempleo estructural, los bajos salarios, la falta de oportunidades laborales y profesionales y el colapso de algunos sistemas de subsistencia debido a calamidades naturales, entre otros. De hecho, diversos analistas coinciden en que se trata de una emigración prevalentemente económica. Entre las causas sin embargo, y en menor escala, se cuenta el aumento de la tensión política y social, con la agudización del conflicto armado y el aumento de la inseguridad y de la violencia. Este factor ha generado en las migraciones internacionales, principalmente movimientos hacia los países limítrofes y en el ámbito de las migraciones internas, la explosión del fenómeno del desplazamiento forzado⁵. Otra de las causas es también la búsqueda de oportunidades de estudio, especialmente a nivel de posgrado, al igual que la consolidación de redes familiares generadas por los procesos de reagrupación familiar, que además, junto con las redes amicales, son un medio fundamental para facilitar los mismos movimientos migratorios (Guarnizo, 2007; Mejía et al., 2009; OIM, 2010; Ciurlo, 2013).

Según el DANE, con base en los datos del censo de 2005 y en las proyecciones para 2009, se calcula que los colombianos en el exterior son 4.167.338, que corresponden a aproximadamente el 9% del total de los nacionales (OIM 2010). Las estimaciones oficiales del DANE arrojan además que el 34,6% de los colombianos residentes en el exterior se encuentra en Estados Unidos; el 23,1%, en España; el 20%, en Venezuela; el 3,1%, en Ecuador, y el 2%, en Canadá (OIM, 2012: 42). Sin embargo, Mejía (2012: 197) sostiene que las dinámicas de los flujos más recientes se están modificando debido a la crisis financiera internacional, la recesión económica de algunas naciones europeas como España, las crisis con los países fronterizos de Colombia y el endurecimiento del control migratorio de algunas naciones de destino

⁵ Según la Agencia Presidencial para la Acción Social, el número de desplazados forzados internos correspondientes al periodo 2000-2009 fue de 3.303.979 (OIM, 2010: 37-38).

de muchos colombianos⁶. Por un lado, se está verificando una reducción de la intensidad migratoria hacia algunos destinos, y por otro, un cierto aumento de la migración de retorno o, también, de la re-emigración hacia otros destinos.

Respecto de las características de los colombianos en el exterior, la mayoría provienen de cinco regiones del país: Valle del Cauca, Cundinamarca –especialmente Bogotá–, Antioquia, el Eje Cafetero y Atlántico, y de ámbitos esencialmente urbanos (Garay y Medina, 2007; Guarnizo, 2007; Pardo, 2013; Ciurlo, 2013). Es una población fuertemente heterogénea, sus características cambian según el momento histórico, el destino y el contexto al que se incorporan los migrantes. Sin embargo, se trata en su mayoría de una población en edad productiva (25-50 años), con una fuerte presencia de mujeres. En general, los migrantes en estudio cuentan con un nivel educativo medio-alto; en efecto, entre ellos se advierte una numerosa presencia de profesionales, empresarios y trabajadores calificados (Garay y Medina, 2007).

2.2 Antecedentes en la gestión de la emigración para la política migratoria actual

1. Desde la década de 1960 hasta 2002

Como se viene de ver, los años 50 marcan el momento en que para Colombia las migraciones empiezan a tener una cierta relevancia. Se notan masivos movimientos internos de migración del campo a la ciudad por la urbanización general de la población, como también considerables movimientos hacia los países limítrofes. A pesar de la consistencia numérica de los flujos ya desde un principio, el Estado tarda mucho tiempo en ocuparse sistemáticamente de la población emigrante y en ampliar y diversificar la oferta de asistencia a las diferentes categorías implicadas en el fenómeno de la emigración.

Entre las primeras muestras estatales de atención dirigida a los emigrantes, se

⁶ Para el caso de Estados Unidos cabe mencionar el cierre de sus fronteras después del 11 de septiembre de 2001, con una serie de medidas y normas sucesivas orientadas a contrarrestar la migración irregular, entre ellas: la construcción en 2007 de un muro de varios kilómetros entre Tijuana (México) y San Diego (Estados Unidos); la adopción de la Ley SB 1070 de 2010 –conocida como “Ley Arizona”–, y las medidas ejecutivas adoptadas por Obama en 2014 en virtud de las cuales se refuerza la seguridad en las fronteras y se facilita la deportación de los indocumentados.

cuenta la institución en 1961 del derecho de voto para los residentes en el exterior. Bermúdez (2014: 10) señala que tal medida, más que atender al colombiano medio, estaba dirigida a hacer votar a las élites de los partidos políticos que se habían exiliado en el extranjero como consecuencia de la inestabilidad social, política y económica originada en el periodo de la Violencia y en la dictadura de Rojas Pinilla. Mármora (1979) afirma, empero, que Colombia fue en los años 70 uno de los primeros países en desarrollar políticas para asistir a los migrantes fuera de sus fronteras, y también para frenar la emigración –ello con el objetivo de contrarrestar la fuga de cerebros, pero a la vez de limitar la emigración de personal poco calificado–, adoptando medidas como el programa de repatriación de cerebros fugados en 1972⁷ y la creación de cooperativas para generar empleo en zonas de emigración o de centros para recibir a los colombianos deportados. Medidas que si bien fueron importantes en su momento, no contaron con el apoyo necesario de los diversos estamentos estatales encargados para consolidarse, desacreditándose por sí solas con el tiempo.

El mayor interés de Colombia por sus emigrantes se concretó a partir de los años 90, coincidiendo con la aceleración de los flujos hacia el exterior. En ese momento el emigrante se convirtió en sujeto de derechos y de atención por parte del Estado, como quedó formulado en la Constitución de 1991. En ella se reconoció a todos los emigrantes residentes en el exterior el derecho a votar en las elecciones legislativas, a la doble nacionalidad⁸, a un representante en la Cámara de Representantes⁹ y a un Defensor del Pueblo para orientarlos y sostenerlos en el ejercicio de sus derechos¹⁰.

Junto a los derechos políticos, el Estado adelantó también iniciativas orientadas a reforzar el papel de los consulados como órganos de protección de los migrantes, al mantenimiento de la identidad colombiana y la integración de los ciudadanos en el exterior (Bermudez 2014: 10). Se comprometió además, en la lucha contra la trata de personas y en brindar asistencia a los detenidos colombianos en el exterior y a los

⁷ Decreto 1397 de 1972.

⁸ Artículo 96

⁹ Artículos: 171, 176 y 258.

¹⁰ Artículo 282.

procesos de repatriación (Mejía y Perilla 2008: 5-6).

Cabe anotar que a partir de los años 80 una pequeña parte de la migración colombiana tuvo nexos con el narcotráfico –especialmente aquella dirigida hacia Estados Unidos y Europa–, lo que desarrolló a nivel internacional desconfianza hacia los colombianos, así como también formas de discriminación hacia ellos en algunos países de destino. El Estado vio crecer un fuerte prejuicio hacia sus connacionales en el exterior, no solo por los hipotéticos nexos de la migración con el narcotráfico sino también por el estigma de la guerrilla y el conflicto armado, obligándolo a tomar medidas en pro de sus migrantes para demostrar su ajenidad a tales fenómenos y contrarrestar tal imagen. En efecto, Ardila (2009: 116-117) sostiene que tales medidas y el interés de los formuladores de las políticas migratorias por los emigrantes obedecieron en gran parte a la vinculación del tema migratorio con el de la seguridad y el narcotráfico, y al deseo de mejorar la imagen y la posición de Colombia en el exterior. Sin olvidar el nuevo rol que adquirieron actores no gubernamentales en la política internacional y la presión por ellos ejercida sobre el Estado colombiano, que además estaba preocupado también por la pérdida de capital humano. A este propósito cabe señalar el esfuerzo por acercar al país a algunos profesionales colombianos que habían decidido trasladarse al exterior con la creación de la Red Caldas en 1991, liderada por COLCIENCIAS. Esta red tenía el propósito de aprovechar el potencial de los científicos colombianos mediante diversas actividades¹¹. Infortunadamente, por tratarse de una política de gobierno incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998), y no de una política de Estado, la red tuvo vida corta (Mejía y Perilla, 2008).

Ardila (2009) ilustra cómo el interés del Estado en los migrantes estaba supeditado en parte a los eventuales beneficios que estos pudieran aportar al país, dado el volumen de las remesas que enviaban y su creciente importancia para la economía nacional. Tal actitud se ve reflejada en el acuerdo bilateral firmado por Colombia y España en 2001, después del brusco incremento de la migración de

¹¹ Para una mejor comprensión de los antecedentes, objetivos, actores, medidas, actividades y alcances de la Red Caldas, consultar Chaparro, Jaramillo y Quintero (2004).

colombianos hacia la nación ibérica, con el objetivo de maximizar las potencialidades de dicho movimiento poblacional. El convenio estipulado quiso intervenir en “la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales”, permitiendo y promoviendo la migración circular de trabajadores colombianos hacia España. Los trabajadores, provistos de un contrato de trabajo temporal, que correspondía en cada caso a las necesidades de los empresarios españoles, podían transcurrir un tiempo en el país ibérico devengando un sueldo y eventualmente enviando remesas a sus familias, lo que aligeraba el peso de las responsabilidades del Estado hacia las poblaciones generadoras de emigrantes.

2. Desde 2002 hasta 2010

A partir del año 2002, además de los factores ya mencionados anteriormente, el aumento exponencial de los flujos migratorios supuso para el Estado la exigencia de una política migratoria de amplio aliento. Fue así como, junto con la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el Estado colombiano creó también, en el año 2003, el programa “Colombia Nos Une” de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería¹². El programa, que aún se encuentra vigente y que nació con el objetivo de atender las necesidades de los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, ha evolucionado a lo largo del tiempo. Sus actividades giran en torno a cuatro ejes de trabajo: el plan comunidad, el sistema de servicios, el acompañamiento al retorno y la migración ordenada y regulada. En lo específico se centran en el fortalecimiento de la comunidad colombiana en el exterior; en la adecuación de servicios y beneficios que contribuyan a elevar la calidad de vida de los colombianos en el exterior; en el acompañamiento de los migrantes que retornen al país; en la gestión de iniciativas para la migración ordenada de colombianos hacia el exterior; en la identificación y establecimiento de contactos con los colombianos residentes fuera de Colombia que se distingan por sus logros como empresarios, académicos o artistas; y en la vinculación entre colombianos en diferentes partes del mundo¹³.

¹² Resolución 3131 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹³ Véase “Colombia Nos Une”, en: <http://www.colombianosune.com/cnu/ejes> . Acceso 1.6.2015.

A pesar de la nueva conciencia por parte del Estado frente al fenómeno de la emigración, y de la acción de coordinación adelantada por “Colombia Nos Une”, según Clavijo (2013: 97) la política estatal trasluce una visión utilitarista del migrante. De hecho, más que legitimar la migración como un derecho de quien emigra –en gran parte como consecuencia de graves disfunciones del contexto colombiano– esta es justificada y es objeto de atención solo si representa un aporte positivo para el país. Al migrante se le considera como un agente de desarrollo fundamental en cuanto generador de remesas, como cliente en todo lo referido a la economía transnacional, y como un usuario útil en la tarea de adecuación de los servicios en el exterior. Asimismo, como mano de obra y portador de capital humano que puede convertirse eventualmente, en un recurso para la nación.

Bermúdez (2014: 13) sostiene que las anteriores han sido parte de las razones por las que la participación de los colombianos en las iniciativas de “Colombia Nos Une” ha sido muy limitada. En efecto, los migrantes, en muchos casos, perciben las acciones y programas estatales en curso como elitistas y/o partidistas, y por lo tanto las miran con desconfianza.

Pero más allá de las críticas, los gobiernos entre 2002 y 2010, además de implementar “Colombia Nos Une”, continuaron con la puesta en práctica de medidas dirigidas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos mediante personal especializado en los consulados¹⁴. Y, asimismo, con la ampliación del acceso de los emigrantes a los servicios de salud, educación y pensiones, a menudo en el marco de acuerdos bilaterales con otros países. Igualmente se tomaron medidas para la creación de redes transnacionales –como el portal RedEsColombia– y comunidades en el exterior, al igual que medidas para una mejor conectividad de los consulados con los demás organismos estatales con la adopción del esquema “Gobierno En Línea” (Mejía y Perilla, 2008: 15).

Respecto del proceso de configuración de una nueva política migratoria, los gobiernos, entre los años 2003 y 2009, involucrando diversos sectores de la sociedad

¹⁴ Ley 991 de 2005.

civil, como también al mundo académico¹⁵, y con el apoyo y seguimiento de OIM, invirtieron recursos y realizaron esfuerzos para desarrollar estudios sobre el fenómeno migratorio colombiano. Luego de un proficuo proceso que inicialmente fue de sensibilización, de análisis y de producción de datos y documentos, y sucesivamente de debate, se llegó a la formulación de la Política Integral Migratoria (PIM), cuyos lineamientos se socializaron con las comunidades de colombianos en el exterior. Ahora bien, a pesar del esfuerzo de dichos gobiernos por involucrar a diversos actores no gubernamentales en este proceso, Ardila (2009: 121) sostiene que aquel se adelantó de manera intermitente y no como mecanismo permanente y estructurado, fruto y reflejo de una política de Estado propiamente dicha. La interrelación entre el sector académico y la formulación de una política pública migratoria ha sido desarticulada y discontinua. En esta misma línea se ha criticado el que no se hayan tenido mayormente en cuenta las demandas de los emigrantes y de algunos sectores de la sociedad civil. Dichas críticas se han dirigido también a “Colombia Nos Une”, que desde una perspectiva ideológico-política de gobierno ha privilegiado las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender las necesidades y demandas de los migrantes; y ello en detrimento de otro tipo de actores no gubernamentales, entre los cuales se cuentan las mismas asociaciones de migrantes (Guarnizo, 2006: 96).

Bermúdez (2014: 12-14) relata, a propósito de las organizaciones de migrantes, que en algunos contextos donde los colombianos se han incorporado, su participación en actividades asociativas y transnacionales ha sido escasa y ha estado circunscrita a una esfera privada más que pública. Esto en razón de la dispersión espacial y la fragmentación social de los migrantes, así como también de la desconfianza entre colombianos y de la falta de credibilidad del Estado entre ellos. En otros contextos, sin embargo, se ha notado una mayor participación de los emigrantes nacionales, que se han organizado para demandar ciertos derechos al Estado colombiano. Es el caso de Estado Unidos, donde ya a finales de los años 80 las comunidades de migrantes más numerosas comenzaron a coordinarse con vistas a participar en el proceso de la

¹⁵ Coordinado por el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (CES).

Constituyente del 91 –que había impulsado Virgilio Barco en 1988¹⁶– así como para demandar la ampliación de sus derechos políticos. Ahora bien, es preciso decir que en muchos otros casos, en los más diversos países, los colombianos se han organizado junto con grupos de refugiados, defensores de derechos humanos y otros tipos de asociaciones de migrantes y mixtas.

En este contexto, resulta paradójica la actitud que ha tenido el Estado al ignorar una realidad organizacional que representa una de las voces más competentes para definir las necesidades de los migrantes y de ello, determinar las acciones por implementar.

3. El escenario internacional y la política exterior

Después de haber considerado los antecedentes en el campo de la emigración y la inmigración en términos de políticas públicas internas, es necesario dar una mirada al escenario internacional y señalar algunos elementos de la política exterior colombiana que han sido relevantes para la definición de la actual política migratoria. Entre ellos, los diversos instrumentos de derecho internacional migratorio que Colombia ha suscrito y ratificado¹⁷. A este propósito, la OIM (2004: 5) sostiene que en la gestión de los procesos migratorios, los Estados tienen un conjunto de responsabilidades internacionales que limitan o restringen su campo de acción en la formulación de políticas migratorias. Es así como deben tomar conciencia de que la migración debe ser gobernada, en un sentido que atienda tanto al alcance global del fenómeno como a la intensidad de la protección necesaria para garantizar efectivamente la dignidad humana; y de que para ello es necesario la cooperación entre Estados y comprometerse con las normas internacionales que ofrecen los medios para proteger los derechos humanos, a la vez que equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses del Estado de donde migran.

En este sentido son significativos, en la política migratoria colombiana, los procesos de integración regional y los procesos más amplios de cooperación

¹⁶Véase El Espectador, en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/virgilio-barco-el-precursor-olvidado-articulo-280613>. Acceso 8.6.2015.

¹⁷ Para una lista completa y una explicación de los diversos instrumentos, consultar Mejía y Perilla (2008: 19-21); Bedoya (2014: 85).

internacional. A nivel regional, Colombia ha participado en las diferentes Conferencias Suramericanas de Migraciones y en los Foros que han dado lugar a la formulación de diversos documentos que avanzan en la integración en la materia. Además, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Estado colombiano se ha comprometido en la definición de los lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, así como en los programas para migrantes comunitarios y extracomunitarios de la CAN, ámbito en el que se destacan las decisiones sobre Migración Laboral (Decisión 545 de 2003) y sobre Seguridad Social (Decisión 583 de 2004), diversas decisiones contra la discriminación, y otras más para facilitar la circulación de bienes, servicios y personas en el área. También ha suscrito acuerdos bilaterales, como por ejemplo instrumentos fronterizos para la gestión de los flujos entre países limítrofes. Igualmente, y como parte de este mismo proceso, cabe mencionar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹⁸, que entre sus objetivos tiene el de la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral basado en los derechos humanos y laborales, para la regularización migratoria y la armonización de políticas de la región (Mejía, 2011: 13-16).

Estos acuerdos se encuadran en la política exterior, la cual está notablemente condicionada por la política económica. Ya desde los años 90, Colombia se encaminó hacia un modelo económico de orden neoliberal, bajo la presión de las instancias internacionales como el Fondo Monetario Internacional. Este enfoque económico la llevó a consagrar en los Planes Nacionales de Desarrollo, durante la presidencia de Álvaro Uribe y luego de Juan Manuel Santos, la centralidad de las industrias extractivas (minera y agrícola) y de la inversión extranjera (Sánchez Mojica, 2014: 291).

Para consolidar la confianza del capital colombiano y atraer también la inversión extranjera directa (IED), dichos gobiernos se han interesado en mejorar el perfil de negocios del país y el perfil comercial en el ámbito internacional. Y se han

¹⁸ El Tratado Constitutivo se remonta al año 2008 y fue firmado en Brasilia, pero la entidad cobró vigencia y adquirió vida jurídica en 2011.

esforzado, con éxito, por borrar el estigma de la narcotización que durante décadas acompañó la imagen de la realidad colombiana en la comunidad internacional. Ya en la primera década del nuevo milenio, Colombia gozaba de una mejor percepción en el contexto económico internacional, factor que, junto a su sostenido crecimiento interno, le sirvió para ser considerada como una de las economías emergentes del futuro (CIVETS)¹⁹. En el tentativo del gobierno de Santos de mejorar la imagen del país en pro de los intereses económicos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se incluyó la profundización de las relaciones con los países CIVETS, asumiendo un rol más activo en el sistema internacional (Guerra Barón, 2012: 371-372). Colombia ha buscado un mejor posicionamiento en nuevos foros multilaterales, con miras, en especial, a llegar a ser el tercer Estado latinoamericano en pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Duarte García, 2012: 341).

En el plano de las relaciones internacionales a nivel regional, bajo el gobierno de Santos, Colombia ha pasado del aislamiento y la securitización, a la diversificación y a la construcción de nuevas alianzas, ampliando su agenda y acercándose a América Latina y al Asia-Pacífico. Ha buscado un mayor liderazgo en organismos como UNASUR, y ha profundizado en la cooperación Sur-Sur (Ardila 2012; Tassara, 2013). Igualmente, ha habido una mayor aproximación a la Unión Europea, convergiendo con esta no solo en intereses económicos, sino también en materia de derechos humanos, esto último en pos de obtener apoyo técnico para la implementación de la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011 (Duarte García, 2012: 343).

Con un rol más significativo a nivel internacional y en la búsqueda de una mejor ubicación geopolítica y económica, Colombia se ha empeñado en un proceso de negociación y firma de numerosos acuerdos relativos a la protección de la inversión extranjera, integrados en tratados de libre comercio o en instrumentos

¹⁹ Son: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

independientes²⁰. Ello le ha exigido adoptar medidas destinadas a facilitar el ingreso y permanencia de inversores extranjeros, empresas multinacionales e inmigrantes calificados.

Por otro lado y siempre en el ámbito económico, la óptica del emigrante como agente de desarrollo, por cierto discutible –ya que diversos estudios han evidenciado que en el caso colombiano las remesas no han activado verdaderos procesos de desarrollo, correspondiendo en cambio a una suerte de asistencialismo (Ciurlo, 2013)–, ha llevado al Estado a reforzar los lazos con los colombianos en el exterior y a apoyar el retorno voluntario. El Estado ha prestado una atención particular a aquellos connacionales que tienen conocimientos y competencias que pueden ser útiles para el crecimiento económico y social del país, ya sea porque regresan a Colombia o porque quedándose en el exterior, colaboran en proyectos, empresas, actividades y redes transnacionales.

3. POLÍTICA MIGRATORIA ACTUAL

La estructura de la actual política migratoria colombiana cuenta a nivel internacional con diversos acuerdos e instrumentos, como se pudo constatar precedentemente. A nivel nacional los instrumentos fundamentales, que se examinarán a continuación, son los siguientes: la Política Integral Migratoria PIM, documento Conpes 3603 de 2009; la Ley 1465 de 2011 que reglamenta el Sistema Nacional de Migraciones; la Ley 1565 de 2012 que reglamenta el Retorno, y el Decreto 1067 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, que reglamenta, entre otros, los flujos migratorios de entrada al país.

²⁰ Para el año 2015 se encuentran en vigor y tienen operatividad TLCs con México, Chile, MERCOSUR, Salvador, Guatemala, Honduras, Estados Unidos, Canadá, los países EFTA (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia) y Unión Europea. Se encuentran en proceso de negociación tratados con Turquía, Japón, Panamá, Israel y Costa Rica. Véase MINCOMERCIO, en: <http://www.tlc.gov.co/>, acceso 2.6.2015. Todos los convenios contienen capítulos relativos a la protección de la inversión extranjera, aunque se han firmado acuerdos específicos de protección a la inversión extranjera con España, Suiza, Perú, China, India, Reino Unido, Singapur y Corea del Sur y Japón. Véase Cancillería, en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/juridicainternacional/tratados/inversion>. Acceso 12.6.2015.

3.1 La Política Integral Migratoria (PIM)

Frente a la ausencia de una política clara y definida respecto de los flujos migratorios, y a la consiguiente segmentación expresada en las muchas medidas adoptadas en el curso del tiempo, en los Planes Nacionales de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, correspondientes a las dos administraciones del Presidente Álvaro Uribe, el gobierno dispuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores debía impulsar la política migratoria y articularla con diferentes acciones proyectadas hacia el futuro. De otra parte, el 24 de agosto de 2009 el ejecutivo aprobó, mediante el documento Conpes 3603 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, los lineamientos generales de formulación, ejecución y seguimiento de la política migratoria. El documento propone una Política Integral Migratoria (PIM) que contiene las diversas dimensiones del fenómeno migratorio, siempre bajo la perspectiva del nexo entre migración y desarrollo, una constante de los legisladores del Estado colombiano en dicha materia. La PIM comprende los diferentes aspectos y acciones que sucesivamente, mediante leyes y decretos específicos, debían ser reglamentados por el Estado a nivel nacional o bien a nivel departamental y municipal.

El documento se basa en cinco principios fundamentales para afrontar las dinámicas migratorias y las políticas públicas por implementar: coherencia y reciprocidad con los demás países; integralidad y largo plazo para poder afrontar de manera flexible los diferentes escenarios que se presenten y a los que haya que dar respuesta; concordancia con la política exterior; plena observancia de las garantías individuales, considerando al migrante como sujeto de derechos y obligaciones según la legislación nacional y el derecho internacional; y por último, el principio de focalización, dando prioridad a la atención al extranjero o al colombiano en el exterior en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Después de un atento diagnóstico de los ejes problemáticos que atañen al fenómeno migratorio, la PIM se propone como objetivo central (Conpes 2009: 53):

Garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en

el país. Con el cumplimiento de este objetivo central, se dará respuesta a la limitada atención prestada por parte del Estado colombiano a los fenómenos migratorios, al igual que se definirán los lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la implementación de las estrategias y metas planteadas”.

En el plan de medidas para afrontar los diferentes ejes problemáticos del diagnóstico realizado, la PIM se propuso a largo plazo los objetivos de: defender, proteger y garantizar los derechos de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia; fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano y ampliar las oportunidades de formación en los países de destino y para extranjeros en el país; garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia; y garantizar una migración regular de acuerdo a la normatividad internacional.

A tal fin, la PIM definió un plan de acción con la revisión de los marcos institucional y normativo existentes, involucrando diversos sectores estatales. En el documento se relacionan siete dimensiones (educativa; cultural; social; económica; participativa y comunitaria; de seguridad; institucional e informativa) con labores específicas que deben ser desarrolladas por los ministerios de Educación, Cultura, Relaciones Exteriores, Protección Social, Comercio, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, e Interior; así como por otras entidades, como el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Migración Colombia y el DANE.

Específicamente, la PIM sugirió fortalecer tanto la Comisión Nacional Intersectorial de Migración como también la red del servicio diplomático y consular en el exterior. Asimismo, recomendó adoptar medidas para facilitar la participación de los colombianos en el exterior y fomentar su participación en la toma de decisiones que los conciernen. Propuso de igual modo ampliar el acceso de los migrantes a la red de servicios, de educación y de seguridad social, involucrando para tal fin, no solo al sector público, sino también al privado. Focalizó su interés en la migración laboral y en el aprovechamiento productivo de las remesas, y propuso

mejorar el régimen de visado para el ingreso de extranjeros al país, como también las estrategias de la lucha contra la trata y tráfico de personas.

La concepción incluyente de la PIM permite a las diferentes realidades locales formular las políticas públicas y planes de acción que se ajusten mejor a sus territorios, sin tener que ceñirse exclusivamente a las medidas adoptadas a nivel nacional. Ahora bien, el ambicioso plan formulado por la PIM ha sido llevado a la práctica solo parcialmente. Ello en virtud de que los documentos Conpes, por su misma naturaleza, no tienen un carácter vinculante y requieren que sus propuestas sean sistematizadas jurídicamente para ser efectivas. Transcurridos varios años desde su aprobación, y habiendo finalizado en 2014 la financiación que le correspondía, han sido adoptados solo algunos aspectos puntuales del plan de acción, esto mediante una serie de normas y programas, quedando aún muchos otros por desarrollar (Sánchez Mojica, 2014: 294).

Además de los diferentes aspectos de la PIM que todavía no se ha logrado poner en marcha, es de notar que en los estudios previos y en el documento del CES que proponía los lineamientos de la ley se había hecho énfasis en el papel de la mujer en los flujos migratorios. Fue así como en el año 2007, entre los diversos seminarios organizados en el marco de los estudios preliminares para la definición de la política, tuvo lugar en Bogotá (en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y la OIM) el seminario “Género y migración internacional”. Sin embargo, el documento Conpes en estudio no adopta el enfoque de género y se hace mención de las mujeres únicamente como población vulnerable en el caso de que sean madres cabeza de familia y respecto al tema del retorno. Igualmente, como sostiene Sánchez Mojica (2014: 303), en la PIM no parece haberse superado la visión del migrante como simple usuario de los servicios consulares y como aporte positivo para la nación, dando poco espacio al migrante en su calidad de titular de derechos. De hecho, en la justificación para elaborar la PIM, se afirma que las dinámicas actuales de la migración internacional, le sugieren al Estado nuevos retos en el acompañamiento de sus ciudadanos en el exterior para poder potenciar sus efectos positivos y convertirse en factor de desarrollo del país (Conpes

2009: 24).

3.2 El Sistema Nacional de Migraciones

En el marco de las propuestas de la PIM, el Congreso de la República aprobó, mediante la Ley 1465 de 2011, la reforma de la Comisión Intersectorial de Migraciones. Sin eliminar tal entidad, la amplió con la creación del Sistema Nacional de Migraciones (SNM). El nuevo organismo, integrado por una amplia red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, tiene como objetivo apoyar al gobierno y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política migratoria. La idea de fondo fue la crear una estructura sólida que reforzara las funciones de la Comisión, y que también creara un espacio para fomentar la participación de la población migrante en la toma de decisiones relativas al fenómeno migratorio. Esto con miras a elevar la calidad de vida de las comunidades de colombianos en el exterior.

Según el texto de la ley, entre sus objetivos se cuentan: la creación del Viceministerio de Migraciones y Desarrollo; la vinculación de la política migratoria a los planes de desarrollo nacional, departamental y local, y a las políticas de codesarrollo; al igual que la estipulación de convenios bilaterales y multilaterales. Junto a ello, también una serie de acciones sugeridas en el documento Conpes 3603 que pretenden: mejorar la comunicación entre las autoridades nacionales y los emigrantes; mejorar las condiciones laborales y humanas del emigrante y el inmigrante; fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior e identificar sus intereses y necesidades; atraer el capital humano de los emigrantes colombianos y fomentar acciones y mecanismos de carácter político y técnico para el aprovechamiento del recurso humano calificado; facilitar y acompañar la gestión y ejecución de proyectos productivos, sociales o culturales de iniciativa de la población migrante; y otras más.

Sánchez Mojica (2014: 295-296) sostiene que la ley presenta diversos vacíos que no le han permitido cumplir sus objetivos a cabalidad. Entre ellos, y el más grave vacío legal, es la falta de claridad respecto de los organismos que integran el Sistema,

de lo que deriva su escasa eficiencia. En efecto, la norma se limita a señalar que estará conformado por la Comisión Intersectorial de Migraciones así como por las diversas entidades estatales y gubernamentales que entre sus objetivos, funciones y objetos tengan relación directa con temas concernientes a los flujos migratorios. Así mismo, no se precisan los mecanismos para la participación de la sociedad civil y de los emigrantes. Además, las funciones asignadas al Sistema responden solo en parte a las indicaciones que sugiere la PIM para una gestión de las migraciones que el mismo Estado había reconocido como inadecuada hasta ese momento. Por último, la ley no prevé los mecanismos ni dota de los recursos necesarios a la red que lo conforma, para cumplir con sus tareas.

Bedoya (2014: 84), por su lado, afirma que, si bien la ley está bien estructurada, no ha habido la voluntad política para su implementación; y que, en la práctica, de ella se ha eliminado todo aquello que concierne a la representación de los migrantes, que era uno de sus pilares. Adicionalmente, se la crítica por carecer de una fuente de recursos financieros permanente que le permita ser realmente operativa, limitándose a ofrecer ayuda por razones humanitarias a colombianos en el exterior, en condiciones de alta vulnerabilidad, que necesitan de asistencia inmediata.

En materia de derechos, aunque en el SNM se maneja un lenguaje idóneo en tal sentido, no se consagran en la ley en estudio, como tampoco en ninguna otra ley del Estado, los derechos de emigrantes, inmigrantes y trabajadores extranjeros, ni tampoco las vías para hacerlos efectivos (Sánchez Mojica, 2012: 304-305). Palacios Sanabria (2012) hace notar que, en efecto, la ley en sus principios generales no hace una clara referencia a los derechos humanos sobre los cuales debería basarse para regular la materia, lo cual tiene fuertes repercusiones negativas. Así por ejemplo, respecto de los extranjeros, en la ley se nombran los principios de igualdad y de no discriminación en el trato del inmigrante, pero estos podrían quedar supeditados al principio de reciprocidad. De ello se concluye que los extranjeros en Colombia recibirían el trato impartido en cada Estado a los colombianos en el exterior, lo que obligaría a Colombia a estipular acuerdos con los países de destino y tránsito de sus connacionales para poder ofrecer un régimen acorde con el derecho internacional. Se

advierte además, un desbalance entre las garantías que se reconocen a los colombianos en el exterior y los derechos reconocidos a los inmigrantes en el territorio colombiano. Aspecto que parece derivar del mismo enfoque de la PIM y del interés del Estado por los emigrantes en cuanto potencial recurso para el desarrollo del país, al igual que de una cierta inconsciencia respecto de las condiciones de los extranjeros en su territorio y de la variedad de situaciones presentes en el país con necesidades muy distintas entre sí, como por ejemplo en el caso de las diferencias existentes entre los trabajadores transfronterizos, las segundas generaciones, los migrantes temporales, entre otros.

Siempre en el ámbito de los derechos, en el texto de la ley no se afronta ningún aspecto relativo a la migración irregular. Es paradójico que la ley omita dicho tema, si se tiene en cuenta que hoy día este es uno de los problemas más significativos en las migraciones internacionales, que comporta serias dificultades para los Estados de origen, destino y tránsito, y que supone una condición de extrema vulnerabilidad de los migrantes, ya sea que estos sean colombianos en el exterior, o bien extranjeros que permanecen en Colombia o que circulan por su territorio de camino hacia otros rumbos²¹.

3.3 El retorno

En la nueva política migratoria uno de los pilares es el del retorno de colombianos residentes en el exterior. Como se mencionó anteriormente, el interés por los connacionales que regresan se remonta al pasado, fruto del involucramiento del Estado y en especial de algunos gobiernos, por sus migrantes en cuanto recurso significativo para la nación. Actualmente tal interés se ve reflejado en el programa “Colombia Nos Une”, cuyo acompañamiento constituye uno de los ejes de sus propias actividades.

El interés por el retorno, aunque haya sido una constante, aumentó

²¹ En el transcurso de 2015 han sido deportados por la Regional Nariño de Migración Colombia 176 extranjeros en condición irregular. Véase Migración Colombia, en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/prensa/comunicados/comunicados-2014/diciembre-2013/1665-migracion-colombia-y-la-policia-nacional-detienen-a-37-inmigrantes-ilegales-en-carreteras-de-narino> . Acceso 6.6.2015.

notablemente debido a la crisis económica y financiera mundial iniciada en el año 2008, que obligó a Colombia –como también a otros países latinoamericanos expulsores de migrantes– a movilizarse para afrontar el eventual regreso masivo de connacionales provenientes, en particular, de Estados Unidos y España. Fue así como el Estado colombiano aprobó en 2012 la Ley 1565, de retorno voluntario, por medio de la cual dictó las disposiciones e incentivos pertinentes para el regreso de los colombianos residentes en el extranjero y que voluntariamente quisieran retornar al país. Si bien la ley se aplica solo en determinadas condiciones²², constituye un instrumento importante que completa la gestión integral que se propone la actual política migratoria.

El Estado, frente a las diversas categorías de emigrantes y a su acentuada heterogeneidad, previó, por un lado, el regreso de personas en condiciones de especial vulnerabilidad, y por otro, el de personas con mayores recursos económicos o con un alto capital humano. En la ley se dispuso: el retorno solidario, específicamente para quienes emigraron en calidad de víctimas del conflicto armado²³; el retorno humanitario, para personas en condiciones de grave precariedad; el retorno laboral y el retorno productivo, para quienes, respectivamente, quieren volver al país para emplear sus capacidades, saberes, oficios y experiencia en el contexto colombiano, o bien para invertir en proyectos productivos vinculados al plan de desarrollo de su departamento y/o municipio de reasentamiento, utilizando recursos propios o las subvenciones de acogida migratoria.

En la ley se previeron incentivos y acompañamiento de carácter específico a los diversos tipos de retorno, y otros de carácter general, como por ejemplo incentivos de tipo tributario, fiscal y aduanero; facilidades para la vinculación a las cajas de compensación familiar, y para los hombres que no hubieran resuelto su situación militar, facilidades para su definición. Igualmente se consideró el acompañamiento institucional a los emigrantes que hubieran regresado, y la difusión de la ley para

²² Se puede hacer uso de ella una sola vez, reuniendo los siguientes requisitos: haber vivido en el exterior por al menos 3 años; manifestar por escrito al Estado la voluntad de hacer retorno al país y de acogerse a la ley, y ser mayor de edad.

²³ Articulando el retorno con las diversas disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011.

poder acoger el mayor número de personas e incrementar en la medida de lo posible sus efectos y alcances.

Aunque la ley establece normas importantes que facilitan el retorno, el procedimiento para acogerse resulta complejo e intrincado, por lo que muchas personas no han podido beneficiarse de ella. Entre las diversas críticas que se han formulado a la ley, Bermúdez (2014: 11) sostiene que su alcance es menor respecto a planes similares de otros países vecinos, y que su utilidad real ha sido muy limitada. Bedoya (2014: 92-93), por su parte, sobre la base de entrevistas a migrantes colombianos retornados y a informadores clave, explica que la ley no ha estado acompañada por un amplio plan de difusión entre la población colombiana residente en el extranjero, por lo que muchas personas que podrían estar interesadas en ella ni siquiera saben de su existencia. Asimismo, su alcance ha sido restringido porque lo cierto es que está limitada a ofrecer orientación, sin poder brindar planes materiales y concretos de apoyo y acompañamiento. En efecto, no ha contado con recursos financieros suficientes ni con una buena coordinación entre las entidades estatales implicadas. Además, ha habido dificultad a la hora de articular los ámbitos de gobernabilidad local y nacional por falta de mecanismos claros de coordinación de intereses y dinámicas muy distintas entre sí, lo que ha reducido ulteriormente su eficacia. A ello se debe sumar igualmente que, si bien en general las condiciones sociales y económicas del país han mejorado en los últimos años, algunos de los contextos de donde provienen los migrantes siguen caracterizados por la pobreza, la precariedad y un escaso desarrollo.

Frente a las dificultades mencionadas, el Estado, con miras a una mejor aplicación de la ley, creó, mediante el Decreto 1000 de 2013, la Comisión Intersectorial para el Retorno (CIR), encargada de coordinar las acciones de atención integral a la población migrante colombiana en situación de retorno. La CIR tiene diversas funciones, entre las cuales se destacan: estudiar las solicitudes; presentar y analizar propuestas sobre programas, planes de apoyo y acompañamiento; orientar a las diferentes entidades competentes en la inclusión de los colombianos en situación de retorno; orientar a las diferentes entidades en el desarrollo de políticas, programas

y proyectos de retorno.

Pese a que hasta el momento se han hecho esfuerzos significativos para acompañar el retorno de quien quiere volver al país, el nuevo esquema se encuentra todavía en fase de implementación, a la espera de que el gobierno apruebe otros decretos que permitan poner en práctica todas sus disposiciones (Sánchez Mojica, 2014: 304). Infortunadamente, como ilustra Bedoya (2014: 95-96), en la agenda de gobierno ello no parece constituir una prioridad. Por otra parte, a nivel local, si bien se han adoptado algunas medidas y acciones específicas, estas han contado casi exclusivamente con el apoyo económico y financiero de la cooperación internacional, y no con fondos estatales o gubernamentales. Además, de manera análoga a lo ocurrido con otras acciones dirigidas a los colombianos en el exterior, el diseño e implementación de los planes y programas de retorno ha carecido de un elemento fundamental para tener éxito: una amplia base democrática que permita la participación de las poblaciones directamente implicadas e interesadas.

Acerca del retorno, el Estado está llamado a asumir un mayor compromiso, no solo por lo apenas mencionado, sino también para poder hacer frente a las diversas emergencias, como es el caso del actual conflicto fronterizo con Venezuela y de la consiguiente deportación masiva de ciudadanos colombianos de aquel país²⁴.

3.4 La regulación de los flujos migratorios y la creación de Migración Colombia

Entre las diversas reformas sugeridas por la PIM que el Estado adoptó, y que ha obtenido innegablemente resultados positivos, se cuenta la creación, mediante el Decreto 4062 de 2011, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la entidad que relevó al DAS en sus funciones de control y vigilancia del flujo migratorio.

²⁴ En el mes de agosto de 2015, debido al cierre unilateral de la frontera por parte de Venezuela y a la declaratoria por dicho país del Estado de Excepción Constitucional en 6 municipios del estado del Táchira, han sido deportados hacia el departamento de Norte de Santander 1.097 colombianos, incluyendo 220 menores; en total han retornado 9.826 personas, de las cuales 3.109 se hallan en albergues. Hacia el departamento de La Guajira han sido deportados 146 colombianos; hacia el departamento de Arauca 26, y han retornado voluntariamente 247 (OCHA, 2015).

Se trata de un organismo vinculado al Ministerio de Relaciones Exteriores y que, dotado de recursos y con un perfil técnico especializado, ha asumido un rol importante en el desarrollo de una política migratoria transparente y basada en el respeto del migrante. La entidad, además de las funciones de control y registro de nacionales y extranjeros, está encargada de recolectar y sistematizar la información relativa a los flujos de entrada y salida al país, ofreciendo datos actualizados y confiables útiles para los operadores del sector, para quienes toman las decisiones respecto de las migraciones a nivel nacional o territorial, así como para los estudiosos e interesados en el tema. De hecho, publica mensualmente un boletín con las estadísticas sobre los movimientos poblacionales desde y hacia Colombia, considerando los diferentes puntos de salida/entrada. Sumado a ello, ha simplificado los procedimientos de registro e identificación de los ciudadanos extranjeros, al igual que creado los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios, una infraestructura con gran cobertura a nivel nacional, dedicada a la atención del público que necesita documentación migratoria (Sánchez Mojica, 2014: 297- 298).

Relacionado directamente con Migración Colombia, en 2013, con el Decreto 834, el gobierno aprobó la nueva normativa para la regulación de la inmigración²⁵. En la gestión de los flujos de entrada al país se adoptó un régimen más favorable hacia los trabajadores extranjeros respecto al pasado. Se eliminaron todas las limitaciones contenidas en el Decreto 4000 de 2004 y se designó a Migración Colombia como la entidad que debe, además de ejercer la función del control y registro de los extranjeros, vigilar sus actividades, definir las causales de inadmisión y ejecutar las sanciones de deportación y expulsión.

El Decreto 834 de 2013 simplificó y modernizó el sistema de ingreso, manteniendo el principio de discrecionalidad como elemento central en sus funciones de otorgamiento de visado y de permiso de ingreso y permanencia en el territorio nacional. En el plano operativo el decreto redujo los tipos de visa de seis a tres (Negocios, Temporal y Residente) y creó nuevos subtipos para ampliar las diversas actividades que los extranjeros pueden llevar a cabo en Colombia según los diferentes

²⁵ Más comúnmente llamada “ley de extranjería”.

tipologías de visas y permisos de ingreso. Igualmente introdujo facilidades para adelantar los diferentes trámites, que en el pasado eran complejos y engorrosos.

Esta norma ha significado un paso adelante en la facilitación del ingreso al país de inversionistas y del personal de las empresas multinacionales que tienen negocios en Colombia, favoreciendo especialmente a las personas que provienen de aquellos países con los que el país ha firmado tratados de libre comercio o de protección a la inversión extranjera. En el marco de los acuerdos internacionales, en lo corrido de 2015, se puede señalar, respecto de la Declaración Conjunta con Estados Unidos para la Cooperación en Materia de Viajeros Internacionales, el ingreso de Colombia al programa *Global Entry*. Dicho programa facilita el ingreso rápido de viajeros frecuentes entre los dos países, así como también el control de aduanas y la protección fronteriza²⁶. Igualmente cabe nombrar el Acuerdo con la Unión Europea para la eliminación del visado Schengen de corta duración a los colombianos que allí se dirigen²⁷.

El interés del actual gobierno en materia de política exterior y de adecuación a los estándares internacionales, así como de simplificación y unificación de las diferentes normas, lo llevó a aprobar, el 26 de mayo de 2015, el Decreto 1067, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, en el que se compilan las normas reglamentarias preexistentes del sector de Relaciones Exteriores, incluyendo los decretos 4000 de 2004 y 834 de 2013 que atañen a la competencia de Migración Colombia.

CONCLUSIONES

La actual política migratoria colombiana es el fruto de un largo proceso en cuyo decurso el Estado ha modificado su posición respecto de los inmigrantes que llegaban

²⁶ Véase Migración Colombia, en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/prensa/comunicados/comunicados-2014/diciembre-2013/1862-colombia-hara-parte-del-programa-global-entry> . Acceso 6.6.2015.

²⁷ En junio 2015 concluyó la negociación del Acuerdo y se prevé que sea operativo a finales del año 2015. Véase Cancillería, en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-peru-y-union-europea-rubricaron-acuerdo-exencion-visado-schengen> . Acceso 12.6.2015.

a su territorio, como también de los colombianos que emigraban hacia otros países. En fecha reciente, frente a la carencia de una normativa que reglamentara de manera armónica los diferentes aspectos de las migraciones en que Colombia estaba involucrada, y frente a la correlativa existencia de una multiplicidad de medidas aisladas y poco coherentes entre sí sobre la materia, el Estado, con el documento Conpes 3603 de 2009, formuló una novedosa política, la PIM, sentando así las bases para el desarrollo de las leyes 1465 de 2011 y 1565 de 2012 y de los decretos 834 de 2013 y 1067 de 2015. Ello ha significado un avance muy importante en la percepción de la emigración y la inmigración, ya que el nuevo enfoque, mucho más claro, y que incluye las diferentes dimensiones de los procesos migratorios, ha permitido precisar instrumentos puntuales para la reglamentación de la materia.

Luego del examen de dichos instrumentos debe reconocerse el esfuerzo del Estado, concretado de manera efectiva y significativa en la integración positiva del derecho internacional en el diseño de la política pública en los diferentes aspectos que conciernen a los flujos migratorios de y hacia Colombia. Sin embargo, la PIM requiere, para ser plenamente efectiva, de un camino largo, y aún quedan numerosos puntos por desarrollar, así como también falta superar algunas disfunciones en cuanto a la implementación de la política. A pesar de los muchos progresos obtenidos en estos 6 años en los que el Estado ha legislado sobre la materia, emergen algunos puntos críticos que es importante señalar.

En la formulación y también en la puesta en ejecución de los diferentes instrumentos jurídicos, planes y programas de acción dirigidos a los emigrantes se advierte un escaso interés del Estado por involucrar de manera amplia y democrática a los diversos sectores de la sociedad civil. Ello ha contribuido a limitar la eficacia de las medidas aprobadas y a restringir el alcance de sus resultados. Si bien la participación de los emigrantes en lo que los atañe directamente es uno de los principios y valores sobre los que se basa la PIM, este elemento parece quedar frecuentemente en segundo plano. Prevalece en la visión de fondo del Estado la concepción del migrante –ya se trate del extranjero en Colombia o del colombiano en el exterior– como un potencial aporte para el país, y en razón de ello, y solo de ello,

merecedor de su atención. Aunque a primera vista tal enfoque puede dar la impresión de que corresponde a la superación de una actitud asistencialista hacia los migrantes, en realidad encarna una fuerte contradicción, ya que el primer deber del Estado debiera ser garantizar a la población vulnerable el acceso al conocimiento y al ejercicio efectivo de sus derechos. El interés del Estado hacia los migrantes no puede derivar o restringirse a que estos sean agentes de desarrollo o clientes de los servicios que el mismo, junto con el sector privado, ofrece. Ha de obedecer a la condición de los migrantes en cuanto a ciudadanos titulares de derechos que el Estado debe hacer respetar, tutelar y promover de acuerdo con los estándares del derecho internacional.

Por otro lado, y probablemente en buena medida también a causa de la contradicción señalada, los fondos y recursos financieros destinados a los programas, y en general la implementación de las políticas públicas orientadas a los migrantes, resultan gravemente insuficientes para atender el desarrollo de todos los aspectos que se enuncian en la normatividad y en los planes de acción. Además, los mecanismos para su ejecución no están todavía estructurados de manera sólida y clara, y tienden a ser reabsorbidos en el ámbito de la decisión gubernativa, contingente y definida con respecto al arco temporal del periodo de gobierno, en lugar de corresponder a una política propiamente estatal, diseñada y asumida para el largo plazo. Todo ello, a la postre, corre el riesgo de hacer que la política pública se traduzca en nueva o ulterior inestabilidad y fragmentariedad.

REFERENCIAS

- Ardila M. (2012). La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica. En Stefan J. Ed. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 643-658. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Colombia.
- 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.
- Bedoya Bedoya, M. R. (2014). El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá. *Estudios Políticos* 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia: 79-99.

- Bermúdez, A. (2014). El vínculo de los Estados con sus ciudadanos en el exterior: el caso de los migrantes colombianos en Europa. *Naveg@américa. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas* 13 [online]. Disponible en: <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. [16/10/2014]. ISSN 1989-211X. Acceso 3.4.2014.
- Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores (2013). Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior. Resumen ejecutivo proyecto de inversión 2013. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>. Acceso 1.5.2015.
- Ciurlo A. (2013). *Migración colombiana hacia Italia a la luz del género y de la familia transnacional*. Bogotá: Universidad Antonio Nariño y Fundación Esperanza.
- Chaparro F., Jaramillo H. y Quintero V. (2004). Aprovechamiento de la Diáspora e inserción en redes globales de conocimiento: el caso de la Red Caldas. Informe para el Banco Mundial. Bogotá. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1126210664195/1636971-1126210694253/Colombia_Diasporas.pdf. Acceso 7.9.2015
- Clavijo Padilla J. K. (2013). Los colombianos en el exterior en la política migratoria reciente: análisis del programa Colombia Nos Une. *Revista Chilena de Derecho y de Ciencia Política* 4(3): 85-121.
- Colombia Nos Une (2006). Memorias. II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales (junio 15-16). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Colombia. Congreso de La República. Ley 1565 (31, julio, 2012). Por medio de la cual se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero. Disponible en: http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/1272-ley-1565-del-31-de-julio-de-2012.html. Acceso 1.5.2015.
- Congreso de La República. Ley 1465 (29, junio, 2011). Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones. Diario Oficial. No. 48.116. 30 de junio de 2011. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html. Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 (26, mayo, 2015). Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201067%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202015.pdf>. Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 834 (24, abril, 2013). Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. Disponible en:

- http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/visas/archivos/decreto_834_del_24_de_abril_de_20131.pdf . Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1000 (21, mayo, 2013). Por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 9º, y 10º de la Ley 1565 de 2012. Diario Oficial. No. 48.797. 21 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1000_2013.htm . Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 40672 (31, octubre, 2011). Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1097 . Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 4000 (1, diciembre, 2004). Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración. Diario Oficial. No. 45.749. 1 de diciembre de 2004. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_4000_2004.htm . Acceso 1.5.2015.
- Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1397 (16, agosto, 1972). Por el cual se reglamenta la Ley 24 de 1959 y se desarrolla la Ley 6ª de 1971. Diario Oficial. No. 33683. 8 de septiembre de 1972. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articulos-104630_archivo_pdf.pdf . Acceso 1.5.2015.
- Conpes - Consejo de Política Económica y Social (2009). Política Integral Migratoria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE (2005). Censo general 2005. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005> . Acceso 1.5.2015.
- Duarte García J. (2012). La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia. En Stefan J. Ed. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 339-356. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Colombia.
- Fawcett de Posada L. (1991). Libaneses, palestinos y sirios en Colombia. *Documento N° 9. Centro de Estudios Regionales*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Fernández Giraldo G. (2004). Colombia y la migración laboral internacional. En Andebegen Alingú M. Ed. *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, 288-298. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – OIM.
- Garay Salamanca L. J. y Medina Villegas M. C. (2007). *La migración colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- Gómez A. y Díaz L. M. (1989). El estado del conocimiento sobre las migraciones laborales de Colombia a Venezuela 1973-1988. *Lecturas de Economía* 29, Medellín, mayo-

- agosto: 9-32.
- Guarnizo L.E. (2007). *Londres Latina. La presencia colombiana en la capital británica*. Copia del autor.
- Guarnizo L. E. (2006). El estado y la migración colombiana. *Migración y Desarrollo*. Primer Semestre: 79-101.
- Guerra Barón A. (2012). Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana. En Stefan J. Ed. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, 371-390. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Colombia.
- Hazán, M. (2001). Políticas de Incorporación Política y Actividades de Inmigrantes: los Casos de Colombianos y Mexicanos en los Estados Unidos. Documento presentado en el *Foro Internacional sobre Ciudadanía Migrante y Democracia*. Universidad de Guanajuato, CICSUG, 8-9 marzo.
- Mármora L (1979). Labour migration policy in Colombia. *International Migration Review* 13(2): 440-454.
- Mármora L. (1976). El desarrollo de la política de migraciones laborales en Colombia. En A.A.V.V. *Migraciones Laborales 1*: 43-74. Bogotá: SENALDE – Ministerio de Trabajo. Proyecto P.N.U.D. / O.I.T. Migraciones Laborales.
- Martínez M. (2004). La política migratoria colombiana. En Andebegen Alingué M. Ed. *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento. Bondades y retos de las migraciones*, 278-287. Bogotá: Universidad Externado de Colombia – OIM.
- Mejía Ochoa, W. (2012). Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana-REMHU XX(39)*: 185-210.
- Mejía Ochoa W. (2011). Gestión migratoria laboral en Colombia a través de la historia. Un vistazo a partir de la normatividad. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo*. Quito, 18-20 de mayo.
- Mejía Ochoa W. (2011a), Diseño y formulación operativa de una política integral de gestión migratoria laboral y las herramientas que permitan su desarrollo. Bogotá: Ministerio del Trabajo – Cid (Centro de Investigación y Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia).
- Mejía Ochoa W. et al. (2009). Resultados Generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009. En Fundación Esperanza y Alma Mater (eds.). Observatorio Colombiano de Migraciones, Bogotá.
- Mejía Ochoa W. y Perilla C. (2008). Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo. *Taller sobre Migración y Desarrollo: Agendas de desarrollo, movilidad humana y sociedad civil transnacional en Suramérica*. Caracas - Venezuela, 24 y 25 de abril.
- Migración Colombia (2015), *Boletín de Estadísticas 2014*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Migración Colombia – OIM (2013). Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva. Bogotá: Migración Colombia – OIM.
- OCHA (2015). Colombia: Situación humanitaria en frontera colombo-venezolana. *Informe*

- de situación 2* del 1.9.2015. Naciones Unidas.
- OIM (2012), *Perfil migratorio de Colombia*, Bogotá, OIM.
- OIM (2010), *Perfil migratorio de Colombia*, Bogotá, OIM.
- OIM (2006). OIM en Colombia 50 años. Tras las huellas de la migración 1956-2006. Bogotá: OIM.
- OIM (2004). Fundamentos de gestión de la Migración. Para las personas encargadas de formular Políticas. Vol.1 Parte 2. Ginebra: OIM.
- Palacios Sanabria, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. *Revista Opinión Jurídica* [online] 11(21): 83-102. ISSN 1692-2530. Acceso 2.6.2015.
- Pardo F. (2013), *Inmigración, multiculturalidad y políticas de integración en Europa. Colombianos en Amsterdam, Londres y Madrid*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Peña Huertas R. P. (2006). Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad? Una aproximación a las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior. *Estudios. Socio-Jurídicos*, Bogotá, enero-junio 8(1): 72-102.
- Sánchez Mojica B. E. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En Burgorgue L., Maués Larsen A. y Sánchez Mojica B. E. (coords.). *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*, 275-308. Barcelona: Dhes - Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Sanmiguel I. (2006). Japoneses en Colombia. Historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales* 23. Universidad de los Andes: 81-96.
- Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas pública. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.

Sitios en internet

- Colombia Nos Une – <http://www.colombianosune.com/colombianosune>
- RedEsColombia – <http://redescolombia.com/>
- Cancillería - Ministerio de Relaciones Exteriores – <http://www.cancilleria.gov.co/>
- Migración Colombia – <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/inicio-2>
- Ministerio del Comercio Industria y Turismo – <http://www.mincit.gov.co/>