

**DE FENOMENO A OPORTUNIDAD: LA CONSTRUCCION DE LA POLITICA
INTEGRAL MIGRATORIA EN COLOMBIA 2007-2009**

ANDRES SANTIAGO PARDO VILLAMIL

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLITICA
BOGOTA D.C
2015**

**DE FENOMENO A OPORTUNIDAD: LA CONSTRUCCION DE LA POLÍTICA
INTEGRAL MIGRATORIA EN COLOMBIA 2007-2009**

ESTUDIANTE:

ANDRES SANTIAGO PARDO VILLAMIL

DIRIGIDO POR:

MIGUEL GOMIS BALESTRERI

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

CARRERA DE CIENCIA POLITICA

BOGOTA DC

2015

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	13
Capítulo I. Del marco teórico al diseño metodológico	17
1.1 Las políticas públicas.....	17
1.2 Marco de las corrientes múltiples.	18
1.3 Metodología.....	27
Capitulo II. De los fenómenos al problema: análisis del contexto	30
2.1 Las políticas migratorias	30
2.2 Aproximación a las políticas migratorias en América del Sur	32
2.3 Aproximación general de las políticas migratoria: Caso Colombia.....	35
2.4 Antecedentes de la Política Integral Migratoria	37
Capítulo III. Del problema a la Política Integral Migratoria en Colombia	43
3.1 Corriente de problemas	43
3.2 Corriente de las políticas	51
3.3 Corriente de la política	55
3.4 Ventana de oportunidad y empresarios políticos.....	57
Conclusiones	60
Recomendaciones.....	62
Bibliografía.....	64
Anexos.....	70
Anexo 1: Principales motivos de los colombianos para vivir en el exterior.....	70
Anexo 2: Consentimiento Informado	70
Anexo 3: Olas migratorias en Colombia: 1960-2005.....	71
Anexo 4: Principales flujos migratorios de Colombianos	71
Anexo 5: Diagrama del Marco de Corrientes múltiples.....	72
Anexo 6: Relación entre remesas y emigración en Colombia (1996-2008)	72
Anexo 7: Variación anual de remesas en Colombia (1995-2007)	73
Anexo 8: Diagrama de la Comisión Intersectorial de Migraciones	73
Anexo 9 - Entrevista 1	74
Anexo 10 - Entrevista 2 (Vía Skype).....	80
Anexo 11 - Entrevista 3	85

INTRODUCCION

La migración es una parte importante de la historia de la humanidad. Los seres humanos a través del tiempo han estado movilizándose por diferentes territorios y por diferentes factores, los cuales rigen como una fuerza de motivación o de necesidad. Algunos elementos generales pero claves que se identifican como motivos principales son: lo económico, lo laboral, lo político, lo estudiantil, lo cultural y lo social.

El concepto de migración por lo tanto es definido como el “movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (OIM, 2006, pág 6). Los propósitos de estos movimientos varían por cada individuo, pero tienen como fin el mejoramiento de la calidad de vida.

De igual manera, el proceso migratorio comprende dos conceptos claves; la emigración e inmigración. Según el Glosario sobre Migración de la Organización Mundial para las Migraciones, la emigración consiste en el “Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo” (OIM, 2006, p. 23). Por otra parte el Glosario define la inmigración como “Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él” (OIM, 2006, p. 32).

Ahora bien, en el caso de la migración e inmigración en Colombia, hasta el 2009 no existía ninguna política o herramienta normativa para regularlas integralmente. Es por esto que, desde el año 2007 se hizo necesario el diseño e implementación de una Política Integral Migratoria -de ahora en adelante PIM- dada la necesidad de reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior, favorecer sus aportes a

largo plazo al desarrollo de la nación y para dictar las disposiciones generales sobre la regularización de extranjeros en Colombia.

Pregunta de investigación

De acuerdo a lo anterior, el siguiente trabajo de investigación tiene como razón fundamental hacer un análisis del proceso de construcción de la Política Integral Migratoria (PIM) desde el 2007 hasta el 2009, en donde las preguntas de investigación serán: ¿cuáles fueron los factores migratorios, políticos y sociales en el ámbito nacional e internacional para que se produjera en el 2009 una PIM en la agenda gubernamental del país, ya que en años anteriores la agenda del Estado no estaba inmersa en esta temática? La sub-pregunta de investigación es: ¿la PIM de Colombia es coherente con la nueva inserción económica y socio-política del país?

Objetivo General

- Identificar y analizar los diferentes fenómenos nacionales e internacionales que dieron pie a la creación de la PIM en Colombia y si ésta responde a la nueva inserción internacional del país y por consiguiente a sus nuevos desafíos.

Objetivos Específicos

- Identificar en el sistema político de Colombia los factores que determinaron el espacio y tiempo para emprender acciones en cuanto a la creación de la PIM.
- Identificar si algunas situaciones a nivel internacional incidieron en la necesidad de diseñar una PIM para Colombia.
- Analizar la participación de todos los sectores en el proceso del diseño de la PIM.

Hipótesis: La primera hipótesis es que los factores nacionales e internacionales que han sido usados por empresarios políticos para incluir la migración en la agenda de las políticas públicas abrieron una ventana de oportunidad desde la década de los 2000. Una segunda hipótesis es que la PIM, si bien responde a las necesidades del contexto de la ventana de oportunidad, no es coherente con los desafíos y oportunidades de la nueva inserción internacional del país. Esta es la razón por la cual habría una distancia entre resultados esperados y conseguidos, reduciendo el impacto de la política.

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, en el primer capítulo, se expone el marco de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995) como elemento teórico que es necesario para explicar todas las condiciones que se presentaron en un momento y espacio determinado, las cuales dieron pie a que se abriera la ventana de oportunidad y con esto la PIM.

En el segundo capítulo se presenta una aproximación general al concepto de 'política migratoria'. Seguidamente, se realiza una breve contextualización general sobre las políticas migratorias de los países sudamericanos para luego hacer un recuento sobre las políticas públicas enfocadas hacia la migración en Colombia en los últimos años. Por último se presenta una contextualización de la migración en Colombia hasta el año 2007 y los antecedentes de la PIM.

En el tercer capítulo, con el propósito de analizar e interpretar el proceso de entrada de la PIM en la agenda política durante el gobierno de Uribe Vélez, se hace uso del marco de corrientes múltiples en donde se presentará un análisis de las tres corrientes; los problemas (*problems*), las políticas (*policies*) y la política (*politics*). Se trata de ver cómo estas tres corrientes, al estar acopladas en un mismo espacio temporal, generaron alertas a los empresarios políticos que se

debía aprovechar la oportunidad para intentar regular los problemas ligados a los flujos migratorios hacia y desde Colombia.

En el cuarto capítulo, se presentará la discusión de la hipótesis, junto con las conclusiones del análisis realizado previamente en el tercer y cuarto capítulo. Se finaliza con unas recomendaciones sobre la política migratoria en Colombia.

Capítulo I. Del marco teórico al diseño metodológico

Para llevar a cabo el estudio sobre el proceso de construcción de la PIM, es necesario presentar la base teórica y conceptual, las cuales permiten desarrollar y sustentar el análisis propuesto.

1.1 Las políticas públicas

Una política pública se entiende como un proceso progresivo en el cual se dan: a) la identificación de un problema; b) una toma de decisión de una instancia de gobierno; c) la implementación de la decisión por las administraciones de las acciones públicas que pueden involucrar al sector privado- buscan solucionar los problemas detectados en la agenda así como prevenirlos. En palabras de Roth (2006):

“una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27).

Por último, Laswell (1971) reconoce que el carácter público de la decisión que se llegue a tomar, debe pasar antes por un debate público y la solución a la que se llegue, debe ser aceptado como legítimo por parte de los ciudadanos.

El cambio político

En la actualidad, uno de los principales problemas de investigación sobre el análisis de las políticas públicas se ha centrado en responder la siguiente pregunta: ¿por qué, cómo y cuándo las políticas públicas pueden llegar a cambiar o no? En otras palabras, se pretende explicar la continuidad y estabilidad o el cambio en las políticas públicas. Por consiguiente, de la misma manera en que surgen estas dudas en el ámbito político y académico, se han desarrollado varios marcos alternativos para el estudio del proceso las políticas públicas y del cambio

político (*policy change*). Ahora bien, según Gómez (2012) existen cuatro grandes y relevantes marcos teóricos que ilustran las verdaderas condiciones o procesos que explican la variable del cambio en la política.

En primer lugar se identifica el marco de las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework), el marco de las comunidades epistémicas (Epistemic Communities Framework), el marco del equilibrio interrumpido (Punctuated Equilibrium Framework). Y por último el marco de las corrientes múltiples (Multiple Streams Framework) que será aplicado para esta investigación y es explicado a continuación.

1.2 Marco de las corrientes múltiples.

El marco analítico conocido como enfoque de corrientes múltiples (Multiple Streams - MS), fue propuesto por John Kingdon en el libro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Kingdon, 1984). Kingdon propuso una segunda versión en 1996, la cual ofrece una perspectiva analítica sobre las políticas públicas y sus dinámicas cambiantes. Este marco intenta explicar a través de sus tres corrientes cómo ocurre la elaboración de las políticas; en otras palabras, cómo ciertas situaciones logran entrar en la agenda gubernamental y cómo llegan a convertirse en una política pública. Kingdon adapta el modelo de papelera o bote de basura “*garbage can*”, de Cohen, March y Olsen (1972), a las políticas de sanidad y transporte en los Estados Unidos durante los años de 1976-1979, y refleja un estilo caótico de toma de decisiones públicas.

De igual manera, este modelo de toma de decisión fue revisado y propuesto de nuevo con algunas mejoras y modificaciones por Nikolaos Zahariadis en *Ambiguity, Time and Multiple Streams* (Zahariadis, 1999) y algunas ediciones posteriores, que son las que se usarán en este documento. Zahariadis (2007) define las corrientes múltiples como un “marco, lente o perspectiva que explica cómo las políticas son tomadas por los gobiernos nacionales bajo condiciones de

ambigüedad” (p. 60). Ahora bien, según Feldman (citado en Zahariadis, 2007) la ambigüedad puede ser entendida como el estado de tener muchas formas de pensar las mismas circunstancias o fenómenos.

El marco intenta responder a ciertos interrogantes como: ¿por qué los tomadores de decisión elijen ciertos temas y otros los descartan? o ¿por qué una iniciativa se convierte en una política pública y otras no se convierten? Se busca en definitiva saber cuáles son los factores que inciden para que un determinado tema o situación se incorpore a la agenda gubernamental. Ello tiene un impacto en la prioridad de la formulación e implementación que procure solucionar una situación problemática. Se busca igualmente saber por qué otras situaciones no logran entrar a la formación de la agenda. Esta última es entendida por Elder y Cobb (1996) como "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (p. 77). De igual manera, se podrían diferenciar dos tipos de agendas; la agenda gubernamental que es definida por Aguilar (1993) como "Subconjunto de asuntos efectivamente susceptibles de atención por parte del Estado a través de políticas públicas" (p. 24), y la agenda sistémica que es definida por Ruiz (2007) como la "variedad de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado" (p. 3).

Una visión general: los supuestos del marco de corrientes múltiples

Existen tres supuestos generales que están presentes en todo el marco. Zahariadis (2007) define el primer supuesto como; *la atención o procesamiento individual es serial*, el cual supone que debido a ciertas limitaciones cognitivas en los tomadores de decisiones, estos solo pueden prestar atención a un solo tema en específico, lo cual hará que la cantidad de políticas y proyectos que se aprueben, sean pocos. En el segundo supuesto se asume que *los formuladores de políticas lo hacen bajo importantes restricciones de tiempo*, el cual es que cuando se presenta cierta urgencia de tiempo, los tomadores de decisiones no pueden

esperar demasiado tiempo para adoptar una decisión. El tercer y último supuesto alude a que *las corrientes que fluyen en el sistema son independientes*. Esto quiere decir que cada corriente (el de los problemas, el político y las políticas) fluyen por el sistema político con total autonomía con respecto a las otras.

Las corrientes, la ventana de oportunidad y los empresarios políticos.

Para explicar cómo se da la formación de las políticas, Zahariadis (2007) señala la existencia de tres procesos o corrientes (*streams*) que en un cierto momento específico convergen temporalmente en el tiempo (*coupling*). Según el autor se abre entonces una ventana de oportunidad (*policy window*) que permite los a los empresarios políticos (*policy entrepreneurs*) dar el surgimiento de una política concreta como respuesta a un fenómeno o situación identificada. Afirma Cruz (2010) que el papel y la habilidad de los empresarios políticos son fundamentales en la inserción de los asuntos identificados en el diseño de la agenda.

Corriente de problemas

La corriente de problemas (*problem stream*) consiste según Zahariadis (2007) en “las diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que traten” (p. 75). De lo anterior surge una pregunta: ¿por qué los formuladores de las políticas llegan a captar la atención de ciertas condiciones y de otras no? Es evidente, según Rochefort y Cobb (Citados en Zahariadis, 2007), que las situaciones que se definen como problemas o como consecuencia de un problema reciben más atención que otros fenómenos. Ahora bien, en primer lugar se deberá definir que se puede identificar y definir como un problema tanto el ámbito público como en el privado. De igual manera, en la definición del problema también están presentes los intereses de los actores involucrados. Por lo tanto, el problema existe debido a que los actores se sienten perjudicados y consideran que debe existir algún un tipo de intervención pública.

Según Kingdon (1995), esa identificación puede darse por diferentes elementos como lo son: los *indicadores*, los *estudios específicos*, los *eventos relevantes* y la *retroalimentación*.

Los indicadores en sí reflejan los problemas de una manera puntual, sistemática y exactamente cuantificable. Zahariadis (2007) sostiene que los indicadores pueden utilizarse para “evaluar la existencia y la magnitud de una condición, como también el alcance del cambio. (p. 75). Por otra parte, Cruz (2010) asegura que sirven para reflejar cómo una condición puede ser definida como un problema, cuando sus valores al expresar una magnitud dan indicios de que algo no funciona bien (p. 13).

Los estudios específicos según Kingdon (1995) pueden llegar a ser realizados por equipos de investigadores, académicos, universidades, fundaciones privadas, incluso la propia administración, los cuales permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, proyección y urgencia de su tratamiento.

Por otra parte, los eventos relevantes (*focusing events*) pueden llegar a poner en relieve algunas condiciones que antes no eran plenamente identificadas como problemas que necesitan una acción inmediata. En algunas ocasiones, afirma Kingdon (1995), los indicadores “necesitan ser impulsados por un evento importante, como una crisis o un desastre que llame la atención sobre el problema. También, puede ser por medio de un símbolo que capture la atención de un formulador de políticas” (p. 94).

La retroalimentación (*feedback*) es importante debido a que ésta ayuda a poner en relieve qué funciona y qué no puede funcionar. En este contexto, según Zahariadis (2007) “la implementación exitosa de una solución en un área puede replicarse a otra facilitando la adopción de la misma solución” (p. 76). En síntesis, genera alertas en cuanto a las debilidades o fortalezas de las políticas que lleva a cabo la

administración pública. Por último, es importante mencionar que algunos problemas pueden llegar a desaparecer de la agenda política debido a que no se mantienen en un lugar relevante para la opinión pública. Son remplazados por otros problemas que si llegan a llamar más la atención, los cuales necesitan de una solución prontamente.

Corriente de las políticas

La corriente de las políticas (*policy stream*) es para Kingdon (1995) un proceso de producción de ideas donde algunas de estas “son contempladas en un principio y flotan en una sopa primitiva de políticas (*policy primeval soup*)” (p. 19). En esta “sopa” se encuentran ideas que van y vienen, que flotan en el ambiente, las cuales necesitan de un clima y de un tiempo apropiado para que cobren fuerza y se puedan convertir en soluciones o respuestas viables. Del mismo modo, Zahariadis (2007) afirma que “son los especialistas de comunidades políticas (burócratas, personal del congreso, académicos, investigadores o grupos de expertos) quienes generan las ideas y estas son consideradas en foros, audiencias, artículos o conversaciones.” (p. 77). La aceptabilidad de las mismas según Kingdon (1995) también depende de “la compatibilidad con los valores de los especialistas, también incluye la ideología de los funcionarios públicos o personas cercanas a ellos, teniendo en cuenta la equidad de las propuestas, para corregir las desigualdades, y su eficiencia, como argumento en los debates a favor o en contra” (p. 135). Estos individuos de alguna manera ejercen un proceso de ablandamiento (*softening up*) donde presionan para que su idea sea considerada o tomada en cuenta.

Corriente de la política

En la corriente de la política (*politics stream*) se pueden identificar los elementos que determinan en una importante medida qué solución llega a implementarse o no. Esta corriente posee tres elementos principales: ánimo nacional, campañas de

grupos de presión y rotación administrativa o legislativa.

En primer lugar, el ánimo o pulso nacional (*national mood*) hace referencia a la idea de que una amplia mayoría de la población de un determinado país o lugar tiende a pensar en cierto modo de una manera muy similar, siguiendo determinadas líneas o pensamientos comunes. Este ánimo varía cada cierto tiempo. Según Zahariadis (2007) una forma de llegar a conocer los cambios en el ánimo nacional es a través de la realización de encuestas a la opinión pública para saber si se debe promocionar determinados puntos o se deben opacar.

Por otra parte, las campañas de grupos de presión o interés (*pressure group campaigns*) son vistos por los políticos como una serie de indicadores de desacuerdo o consenso, que incluyen en algunas ocasiones dentro de la agenda política según el interés o favoritismo de los grupos de estos grupos de presión.

Para finalizar, la rotación administrativa o legislativa (*administrative and legislative turnover*) quiere hacer énfasis en que las ventanas de oportunidad pueden cerrarse o abrirse dependiendo de quién esté a cargo de una institución o entidad pública. Zahariadis (2007) afirma que “de los tres elementos de la corriente política, la combinación del pulso o animo nacional y la rotación en el gobierno ejercen un mayor efecto en las agendas” (p. 78).

Empresarios políticos

Los empresarios políticos (*policy entrepreneurs*) son definidos por Zahariadis (2007) como “individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes, los cuales aprovechan las oportunidades para iniciar las acciones” (p.79). En otras palabras poseen la importante tarea de unir los problemas con las soluciones y encontrar políticos que las respalden. Los empresarios políticos que tienen más éxito son aquellos que tienen un acceso directo a los formuladores de políticas públicas.

Por otra parte, Para kingdon (1995) existen dos grupos de empresarios políticos. En primer lugar se encuentran los que pertenecen al gobierno (el Presidente y su gabinete, la Administración pública, el Congreso, etc.), que en otras palabras serían llamados empresarios visibles. En segundo lugar, se encuentran los que no pertenecen al gobierno (grupos de interés, *mass media*, líderes de opinión, consultores, etc.), que serían en este caso los empresarios ocultos. Para finalizar es importante mencionar que la habilidad de los empresarios políticos quienes están inmersos en todo el proceso es fundamental en la inserción de asuntos o problemas a la agenda.¹

Procesos

Zahariadis (2007) identifica tres diferentes procesos en los cuales se producen la elección y la adopción de las políticas en el marco de las corrientes múltiples.

Es importante mencionar que Zahariadis (2007) identifica tres diferentes procesos en los cuales se producen la elección y la adopción de las políticas en el marco de las corrientes múltiples. El primer proceso que se identifica es la atención la cual es limitada. No se puede llegar a poner atención a todo al mismo tiempo. Los formuladores de políticas (*policy makers*) necesitan racionalizar su atención entre ciertos asuntos, donde elementos como el tipo de ventana de oportunidad que se abre, la estructura institucional y los símbolos son factores que condicionan la atención. En el primer proceso, la estructura institucional tiene un poderoso efecto sobre la atención porque los formuladores de políticas se ven según Zahariadis (2007) “desbordados con frecuencia por el número y la complejidad de los problemas que encuentran, que han diseñado instituciones para aliviar la sobrecarga” (p. 75). Por último, los símbolos que se usan también ejercen una influencia sobre la atención ya que estos poseen funciones tanto emotivas como

¹ Ver anexo 1

cognitivas donde transmiten un mensaje que despierta emoción y fija la atención.

Para Zahariadis (2007) un segundo proceso es “la búsqueda de soluciones y su disponibilidad, es decir, su evolución, son muy influenciadas por la estructura de las redes de políticas en donde la búsqueda se está llevando a cabo” (p. 82). De igual manera, el autor retoma la metáfora de la “sopa” *primitiva de políticas* de Kingdon para decir que en la búsqueda de respuestas o soluciones, las ideas surgen en la “sopa”, las cuales dependen del grado de integración o desintegración de las redes o comunidades políticas.

El tercer y último proceso es la selección y está a juzgar, para el autor es sesgada y manipulada por las estrategias o habilidades de los empresarios políticos quienes buscan acoplar los *corrientes* dentro de un solo grupo. Para Zahariadis (2007) las estrategias incluyen la representación del problema, la primacía del afecto, las "técnicas de salami" y el uso de símbolos

Limitaciones del marco

El marco de corrientes múltiples ha sido criticado desde la academia y otros ámbitos. La principal observación que le han hecho es que es débil teóricamente por la creencia de supuestos poco realistas y por no especificar en forma precisa algunos procesos del mismo. Sabatier (citado por Zahariadis, 2007) afirma que “este enfoque de las corrientes múltiples no ha generado suficientes hipótesis claras y que sean a la vez falsables” (p. 84). De igual manera la mayoría de las aplicaciones del marco de las corrientes múltiples han sido en estudios de caso con metodología cualitativa. Según Bendor, Moe & Shott (citados por zahariadis, 2007) "Muchas aplicaciones del enfoque se limitan a describir algunas partes de una organización como cestos de basura, ofreciendo descripciones generalmente etnográficos que enfatizan temas centrales de la teoría del cesto de basura" (p. 88).

Usos del marco en algunos análisis de políticas públicas

Algunos estudios de caso se han centrado en el análisis de la política de inmigración en algunos países europeos. Es el caso de la política española, ha sido objeto de estudio por parte de Ramírez (2007) en el cual hace un repaso de las últimas dos décadas explicando el proceso del diseño de la agenda y el proceso de construcción de las alternativas de solución, junto con los cambios políticos y sociales presentados en España. Otro estudio de caso fue realizado por Conejero (2012) donde explica la dinámica de continuidad, el cambio en la política de inmigración y refleja el estilo caótico de toma de decisiones sobre inmigración en la política española. De igual manera, Martínez y Sandfort (2013) también hace un repaso a través de las últimas dos décadas de cómo algunos países en el mundo han modificado y endurecido sus leyes para controlar la inmigración de indocumentados.

Otros campos en los cuales ha sido útil este marco han sido los del estudio del cambio en la legislación en algunos países europeos debido a la migración. En este caso Sabbe, Temmerman, Brems y Leye (2014), han realizado un análisis de cómo el matrimonio forzoso se ha vuelto un problema para algunos países de Europa debido a la fuerte inmigración de individuos del medio oriente, lo cual ha causado que los Estados deban cambiar su normatividad para hacerle frente a estos actos.

Pero este marco no se queda corto, su utilización va más allá del estudio de políticas migratorias y se puede utilizar en las reformas educativas como el estudio realizado por Lázaro (2013). Otro análisis de caso con uso del marco de las corrientes múltiples fue el realizado por Palma (2012) en el cual se hace un análisis del surgimiento de movilizaciones sociales en el 2012 en Chile por parte diferentes sectores de trabajadores. En Colombia, García (2009) examinó cómo

surge la política del alcohol carburante o incorporación del etanol en la gasolina (biogasolina) y la forma en como esta contempla la dimensión salud en la formulación de la política pública. Ya se vio que el uso del marco de corrientes múltiples no es de un solo campo en específico sino que es aplicable para muchas situaciones o contextos variables. Es por esto que el modelo permitirá en esta investigación, conocer como fue el proceso de construcción y diseño de la PIM en Colombia, junto con sus implicaciones.

1.3 Metodología

La metodología que se utilizara en este trabajo será cualitativa, ya que es útil para analizar cómo surgió la necesidad de diseñar e implementar una política migratoria en la agenda política del país. Se busca también comprender las experiencias, ideas o concepciones de los actores que han sido objeto de estudio por parte de este trabajo. Esta metodología:

“permite describir sistemáticamente las características de las variables y fenómenos (con el fin de generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos o comparar los constructos y postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos), así como el descubrimiento de relaciones causales” (Quecedo, 2002, p. 12).

De igual manera, según Bonilla (1997), la investigación cualitativa “intenta hacer una aproximación global de las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas de manera inductiva” (p. 70). Por lo tanto, esta metodología permite al investigador sumergirse en la diversidad de narrativas, motivaciones, representaciones e ideas, además que permite conocer las diferentes vivencias, procesos y condiciones que enfrentaron los y las actores involucrados en el proceso de inserción en la agenda del tema.

La variable independiente son las corrientes múltiples, y la variable dependiente es el cambio en la política migratoria de Colombia.

Ahora bien, en la investigación cualitativa existen diferentes técnicas de recolección de datos, en este caso se utiliza la entrevista cualitativa ya que como lo argumenta Vargas (2012) “ésta permite la recopilación de información detallada en vista de que la persona que informa comparte oralmente con el investigador aquello concerniente a un tema específico o evento acaecido en su vida” (p. 123).

Las entrevistas realizadas se hicieron con:

Alejandro Barco: Fue miembro del comité interno del programa Colombia Nos Une, quien comenzó el proceso de diseño y concertación de la PIM.

Alejandra Rodríguez: Se desempeña como segunda secretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, y conoció el proceso final de concertación del CONPES con el DNP.

Jenny Cortes: Funcionaria de planta del Ministerio de Relaciones Exteriores, oficina de Seguimiento a Metas de Gobierno – SISMEG.

Adriana Villareal: Miembro del grupo transnacional colombiano en la ciudad de Miami (Colombia para ti) y estuvo en el proceso de socialización parcial de la PIM.

Para todas las entrevistas, existe un consentimiento informado², en donde los entrevistados declaran que tienen conocimiento y aceptan participar a través de las entrevistas realizadas en la investigación llamada: ‘De fenómeno a oportunidad: la construcción de la PIM en Colombia 2007-2009’.

En el siguiente cuadro, se presenta resumidamente las tres corrientes con sus respectivas variables planteadas por en el marco de las corrientes múltiples. Los factores explicativos han sido adaptados y fueron sometidos a diferentes personas que estuvieron inmersas en el proceso de construcción de la política. Los factores explicativos son contrastados con notas documentales y partes de las

² Ver anexo 2

entrevistas.

Corrientes / Variables	Problemas	Políticas	Política
1.	Indicadores: Sirven para medir qué cambios requieren mayor atención y cuál es su magnitud, en este caso los totalidad de migrantes, las remesas y la fuga de cerebros.	Generación de ideas por redes de investigación: Ideas propuestas por el CES, Fundación Esperanza y demás autores.	Animo nacional: Incide en la receptividad que pueda alcanzar una propuesta y se relaciona con los cambios en la opinión pública. En este caso, los familiares de nacionales en el exterior que retornaban al país.
2.	Estudios específicos: Realizados por equipos de investigadores y la administración, los cuales permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, y urgencia de su Solución.	Generación de ideas por redes políticas: Ideas propuestas por el CNIM y por el CEMIC	Campañas de grupos de presión: Partidos políticos, asociaciones, personal de la Administración pública que pueden operar como estímulo o freno para un cambio de política. En este caso la sociedad civil a través de los grupos transnacionales.
3.	Eventos relevantes: ponen de relieve un Problema. Por ejemplo, ante situaciones de crisis como lo fue la económica del 2008. La elevada cantidad de remesas y la nueva concepción de mejorar la seguridad en el mundo	Generación de ideas por la sociedad civil: Ideas propuestas por los colombianos pertenecientes a grupos transnacionales.	Rotación administrativa: las ventanas de oportunidad pueden abrirse o cerrarse dependiendo de quién esté al frente de una institución, en este caso de la Presidencia, la Dirección de Planeación Nacional y El ministerio de Relaciones Exteriores.

4.	Retroalimentación: Proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha, en este caso de CNU.	Generación de ideas por redes del sector privado: Ideas provenientes de conglomerados privados.	
----	--	--	--

Capítulo II. De los fenómenos al problema: análisis del contexto

En este capítulo se presentara una aproximación general al concepto de 'política migratoria'. Seguidamente, se realiza una breve contextualización general sobre las políticas migratorias de los países sudamericanos para luego hacer un recuento sobre las políticas públicas enfocadas hacia la migración en Colombia en los últimos años. Por último se presentara una contextualización de la migración en Colombia hasta el año 2007 y los antecedentes de la PIM.

2.1 Las políticas migratorias

En la actualidad, se están presentando fenómenos migratorios importantes los cuales han sido llamados por Castles y Miller (1993) "la era de las migraciones", donde millones de personas cambian su sitio de trabajo y residencia cruzando fronteras entre países. Cada Estado dentro de sus deberes y responsabilidades ha tenido la tarea de diseñar una serie de políticas, en este caso migratorias que buscan principalmente regular o limitar la presencia de individuos extranjeros en su territorio.

Actualmente no es posible hablar de una exclusiva base teórica y conceptual que explique cómo responden los Estados y sus respectivos gobiernos a la emigración, al tránsito y a la inmigración de seres humanos entre países. Por lo tanto, tampoco existe una exclusiva definición universalmente aceptada del término *política migratoria* ya que es un concepto dinámico y en construcción.

En el contexto latinoamericano, la política migratoria ha sido definida por la CIDH (2003) al especificar que “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio” (p. 131). De igual manera, Marmora la define como “las propuestas institucionales (leyes, resoluciones, decretos, directrices, acciones u omisiones, etc...) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio” (1987, p. 7). Por otra parte, según Yrizar (2009) lo que se entiende por una política migratoria es, o debería entenderse por una suma de las decisiones que ejerce el Estado para controlar su territorio e identificar a todas aquellas personas que entran, transitan o salen de él. En otras palabras, la política migratoria son aquellas decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional. De ahí que Yrizar (2009) afirme que debe ser pertinente hablar de las ‘teorías de las políticas migratorias internacionales’ y no de una sola teoría o forma de explicar las políticas migratorias. De lo anterior, se puede asumir que el fin de estas políticas son tanto los emigrantes como los inmigrantes y como estas adquieren un papel muy importante de articulación directa entre las instituciones gubernamentales de cada país con la población migrante.

Sin embargo, las políticas migratorias están expuestas a diferentes factores, los cuales hacen que puedan llegar a fallar o fracasar en cuanto a la consecución de sus objetivos primarios y generales. Los factores a los que los diseñadores de la política tienen que estar atentos son para Castles (2006) los *factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio* que se entienden por la “creencia de que las reglas diseñadas para clasificar a los migrantes y regular su admisión y su residencia determinan la conducta global. Estas dos suposiciones en conjunto dan lugar a la idea de que es posible abrir o cerrar la migración, como si fuera un grifo de agua” (p. 40).

En segundo lugar, los *factores relacionados con la globalización y el transnacionalismo* se pueden sintetizar en que los esfuerzos de cada país por controlar la migración siguen todavía una lógica nacional. Es decir, son iniciativas estatales promulgadas por el gobierno de turno, mientras que muchos de los elementos que determinan la migración siguen una lógica transnacional o internacional. Por último, los *factores al interior de los sistemas políticos* dado que en este se encuentran una variedad de actores, cuyos intereses son totalmente diferente a los de los demás, se crean conflictos de intereses y agendas ocultas en las políticas migratorias, además de presiones de diversos actores por aprobar o no medidas dentro de estas políticas.

En conclusión, para Castles (2006) “las políticas migratorias a menudo se ven obstaculizadas por los modelos explicativos tendenciosos que se emplean para explicar la migración, así como por los conflictos de intereses tanto de las políticas nacionales como internacionales” (p 33). Es por lo anterior, que los factores mencionados en ocasiones generan políticas migratorias con objetivos contradictorios, en algunos casos demasiado idealistas o no realizables, y en ocasiones, como ya se mencionó, la presencia de algunas agendas ocultas por parte de ciertos actores dentro del diseño de la política.

2.2 Aproximación a las políticas migratorias en América del Sur

En las últimas décadas, Sudamérica no ha sido ajeno a las dinámicas de la migración en grandes masas, tanto como en las llamadas sur-norte, como al interior de la misma (llamadas sur-sur), y en una menor medida las de norte-sur. De acuerdo a un estudio realizado por BBVA (2012), la migración en estos países ha aumentado en el total global de 3.1% a 14.9% en tan solo 50 años (1960 - 2010). Estos migrantes se han movilizado en el marco de flujos migratorios internacionales motivados por factores económicos, laborales, sociales, y políticos,

tal como se menciona en la teoría 'Nueva economía migratoria' propuesta por Stark (1991) en donde se afirma que el migrante no sólo se busca maximizar ingresos sino, fundamentalmente diversificar sus fuentes y reducir los riesgos como pueden ser los económicos.

De igual manera, la teoría "identifica la fuente de la decisión migratoria no en el agente individual maximizador, sino en el hogar, la familia que construye la estrategia de la migración de algunos de sus miembros" (Novelo, 2008, pág. p. 37). Tal como lo argumenta el enfoque de redes migratorias, se busca mejorar la calidad de vida, alcanzar posiciones socio-profesionales adecuadas, la oportunidad de ascender en la escala social. Se trata igualmente de la necesidad de asentarse en un lugar sin que peligros tales como las "guerras y conflictos armados, en general, han sido los principales factores que han empujado a los migrantes sudamericanos a irse a otras partes, ya sea hacia otros destinos regionales o como en muchos de los casos afuera del subcontinente" (OIM, 2012, p. 9).

Ahora bien, de acuerdo con Gainza y Garcia (2014) en Sudamérica se podrían clasificar tres tipos de países con políticas migratorias. Un primer grupo serían los países que se encuentran en un proceso constante de implementación de una serie de recursos normativos legalmente aprobados en el transcurso de una década con respecto a la migración y con actualizaciones periódicas, los cuales van de la mano con una serie garantista de los Derechos Humanos. En un segundo grupo de países, actualmente aún se está discutiendo sobre la normatividad vigente y si es prudente cambiarla a futuro. Cabe resaltar que en este grupo, existe un protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, los cuales buscan una aplicación rigurosa de los Derechos Humanos en la normatividad que esta próxima a discutirse o implementarse. El tercer grupo de países cuenta con una vieja visión de la política migratoria y que hasta el día de

hoy, no han generado una reforma legislativa o institucional relevante en la materia.

En el primer grupo, se encuentran Argentina, Ecuador, Uruguay, Perú y Venezuela. Son países que en su normatividad garantizan el derecho a migrar, es decir que existe la concepción de que los individuos sin importar su nacionalidad poseen el derecho a decidir sobre donde quieren vivir y cualquier cambio de su residencia no deberá generar impedimentos en el uso de sus derechos, los cuales son ajenos a su condición migrante laboral. El segundo grupo de países está conformado por Brasil, Bolivia y Colombia, donde los gobiernos de cada Estado son encargados de implementar las medidas migratorias y los gobiernos departamentales o municipales no poseen ninguna competencia específica en la materia. Los países del tercer y último grupo que se identifican son Chile, Guyana, Paraguay y Surinam. Estos países se caracterizan por no tener dentro de su aparato estatal un organismo gubernamental o institucional que se dedique exclusivamente a la temática migratoria. Los programas o agencias que existen no son integrales y no cuentan con una perspectiva de Derechos Humanos.

Por otra parte, es importante rescatar que para Mondol (citado por Gainza y Garcia, 2014) en los últimos años se han venido produciendo múltiples iniciativas bilaterales que han promovido mecanismos intermedios para la solución de problemas domésticos y transfronterizos en materia migratoria. Se trata por ejemplo de iniciativas de regularización ciudadana entre Bolivia-Brasil en el 2005, 2006 y 2007, Argentina-Brasil en 2005, Brasil-Uruguay en 2002 y 2006, Paraguay-Brasil, así como los procesos de regularización implementados por el gobierno chileno en 2007 y 2008.

Por último, siguiendo los criterios de Mondol (2010), se mencionaran los principales retos que se enfrentan en cuanto al diseño, modificación o implementación las políticas migratorias a futuro en Sudamérica:

- Políticas con un eje transversal: es necesario que estas políticas públicas sean diseñadas y aplicadas intersectorial e interinstitucionalmente.
- Las políticas migratorias son un asunto prioritario en la subregión dadas las dinámicas migratorias que se presentan, es por esto que debe ser agendada como tal por los gobiernos, y ser operante a través de reglamentaciones y programas.
- La implementación de las políticas migratorias no sólo le corresponde al nivel general del país, sino también es importante que se realice a través de los gobiernos locales, departamentales o provinciales dado el caso.
- Para lograr una efectiva ejecución de la política se debe tener en cuenta la participación multinivel incorporando a todos los sectores de la sociedad civil.

2.3 Aproximación general de las políticas migratoria: Caso Colombia

En la historia de Colombia, el Estado colombiano a través de sus gobernantes ha intentado regular, estimular y proteger a los migrantes en el país. Para esto a través del tiempo –específicamente desde el S. XIX- se han realizado diferentes programas, políticas y todo tipo de planes, diseñados e implementados con base en la experiencia de países vecinos. Pero nunca han cumplido con las expectativas por las cuales fueron formuladas y que por lo tanto “han fracasado en parte a causa de la falta de incentivos económicos para los potenciales migrantes y los prejuicios de quienes toman decisiones en el país” (Aya, Hernandez y Tellez , 2010, p. 169). A esta misma conclusión se llega en el informe del CDHIC (2013) en cual asegura que parte del resultado de las políticas migratorias llevadas a cabo hasta el momento en el país han sido basadas en implementar ambiciosos planes migratorios, políticas reaccionarias y restrictivas con base en algunos casos en criterios raciales y sociales, lo cual ha impedido la construcción de una política migratoria coherente.

De igual manera, el informe del CDHIC (2013) menciona que pueden existir otras múltiples causas que no han sido tomadas en serio pero que podrían explicar el porqué del ausente éxito de estas políticas. Entre dichos factores estaría el sistema político y su manejo por la élite colombiana que ha fluctuado de diversas maneras a través de los gobiernos. De igual manera, el problema del conflicto armado interno ha sido un punto importante para que el tema migratorio no entre en la agenda gubernamental, debido a la directa y recurrente atención que el Estado le ha prestado a los problema de inestabilidad tanto política, como social y económica que han sido constantes en el país.

Como ya se ha dicho, el gobierno colombiano ha presentado una diversidad de políticas para regular la migración, los cuales no han sido totalmente exitosos en cuanto a la consecución de sus objetivos. Según Avila (citado en Yunis, 2003) en resumen se podría decir que las características esenciales de este país en el ámbito migratorio y desde el punto de vista histórico, es el hecho de que ha tenido todo tipo de leyes y políticas para regular la migración, incentivar inmigrantes e inversión y promover el país en general, los cuales han dado como resultados, mínimos de los tasados y no satisfactorios en la práctica.

En el siguiente cuadro se pueden observar la políticas que menciona Avila (2003), de igual manera los principales derechos que estuvieron y están plasmados en las Constituciones de 1886, 1991 y los principales programas oficiales que han implementado los diferentes gobiernos durante los últimos 50 años y que hacen referencia a la migración en Colombia.

Políticas del Estado colombiano hacia los migrantes

DERECHOS CONSTITUCIONALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la doble ciudadanía (1991) ▪ Derecho a la representación en el Congreso Nacional (1991) ▪ Un representante en la Cámara Baja ▪ Derecho a votar en elecciones parlamentarias (1997) ▪ Derecho a ser elegido al Congreso como representante de la región de origen (1997) ▪ Derecho al voto en elecciones presidenciales (1961)
PROGRAMAS OFICIALES DEL GOBIERNO
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de repatriación de cerebros fugados (1970) ▪ Programa Colombia para Todos (1996) ▪ Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior (1998) ▪ Programa Colombia Nos Une (2003) ▪ Conexión Colombia (2003); programa mixto del gobierno, sector privado y ONG's.

Fuente: Guamizo, L. (2006). El Estado y la migración global colombiana. *Red Internacional de Migración y Desarrollo*, p 81.

En conclusión, las políticas migratorias que han sido implementadas a través de los diferentes gobiernos en Colombia, no han sido exitosas debido a una variedad de factores que han incidido directamente en su implementación y ejecución. En muchos casos, la regulación e incentivos se ha llevado a cabo a través de normas que sólo se han ocupado de aspectos puntuales (Sánchez, 2014). Es por esto, la necesidad de este trabajo de conocer cómo fue la construcción de la PIM y de conocer si estuvo encaminada a cumplir con los objetivos por los cuales fue diseñada o si esta será otra política que no termina de cumplir con las necesidades por la cual fue diseñada, aprobada e implementada, como lo ha sido en la gran mayoría de los casos en Colombia.

2.4 Antecedentes de la Política Integral Migratoria

La emigración de colombianos no es un fenómeno nuevo. Se podría pensar que "la movilidad de colombianos hacia el exterior es sólo en sentido sur-norte, sin embargo, la realidad nos muestra que los movimientos de personas que

trascienden las fronteras nacionales no solo son norte-sur, sino sur-sur, este-oeste y oeste-este” (Osorio, 2008, p. 360).

Sin embargo, lo que sí es nuevo, es su rápido crecimiento, la heterogeneidad de sus orígenes regionales y extracción social, así como la pluralidad de itinerarios y destinos que ha alcanzado en los últimos años. Según datos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2014), más de 5.000.000 de colombianos residían en el exterior hasta el año pasado. Donde ha sido una tendencia que migren por causas económicas-laborales³. Este fenómeno de la migración en Colombia se puede resumir en tres olas según la OIM (2010)⁴:

La primera oleada del fenómeno migratorio en Colombia se inició en la década de los 60's y 70's cuyo principal destino fue Estados Unidos. Según estimaciones del DANE (2005) la migración general entre esas dos décadas, se calculaban 200.000 colombianos aproximadamente residiendo en el exterior. Según Guarnizo (citado por Cárdenas y Mejía, 2006), “la mayor parte de este primer grupo de emigrantes a Estados Unidos estaba constituido por profesionales universitarios, en particular médicos e ingenieros” (p. 5). Por las condiciones económicas que este país ofrecía a los migrantes a mediados de la década de los setenta, el flujo migratorio se diversificó y dio cabida ya no solo a profesionales universitarios sino también a obreros no calificados, comerciantes y empresarios de clase media. Posteriormente, en destinos de segundo plano fueron Venezuela, Ecuador y Panamá.

La segunda oleada migratoria se dio en la mitad de los años 80 hacia Venezuela, motivada principalmente por el auge petrolero del país vecino y por las dificultades económicas de Colombia. Según el DANE (2005) se tasaba en general 1.500.000 migrantes colombianos en el exterior. Esta oleada se frenó en la década de los 90 debido a los cambios en la legislación de la política migratoria venezolana que la

³ Ver anexo 3

⁴ Ver anexo 4

hicieron más rigurosa.

La tercera oleada, se presentó partir de la segunda mitad de la década de los noventa, en donde se experimentó un crecimiento sin precedentes en los flujos migratorios de colombianos hacia el exterior, el cual se le atribuye principalmente a dos factores; la crisis económica (1998-1999) y a la intensificación del conflicto armado (Cárdenas y Mejía, 2006). En esta oleada, España fue el principal destino de los migrantes colombianos debido a la facilidad del idioma y por la necesidad de mano de obra. Según fuentes del DANE (2005) residían en el año 2000 unos 132.508 colombianos en España y 2.187.234 el exterior.⁵

Es importante rescatar que las dos primeras olas migratorias identificadas en el caso colombiano, fueron por incentivos de carácter externos. Es decir, las primeras dos oleadas existieron debido a factores externos al contexto y dinámicas de Colombia, en este caso, los posibles aumentos en los ingresos económicos junto con la flexibilización migratoria de los Estados Unidos, lo que permitía que existieran más posibilidades de conseguir un empleo. De igual manera, la creciente bonanza petrolera en Venezuela lo que suponía una mejor calidad de vida de las familias migrantes.

En cuanto a la inmigración, como lo afirma Tobar (2001), Colombia nunca fue un receptor de grandes corrientes inmigratorias. Los grupos de inmigrantes que llegaron fueron pequeños y formaron colonias relativamente cerradas. Se sabe que en 1973 los inmigrantes eran alrededor del 0,39% de la población total colombiana (82.848 personas) y en 1985 eran 0,28% (78.396 personas). La tendencia decreciente se mantuvo en los primeros años del siglo XXI. Los datos del censo llevado a cabo en 2005 revelan que los extranjeros apenas

⁵ Ver anexo 5

representaban el 0,26% de la población residente en el país (Sánchez, 2014). Sin embargo, estos migrantes sean una pequeña minoría en el país, no contaban hasta la PIM de un ordenamiento jurídico y político serio, sin importar su condición social, étnica o su procedencia y nacionalidad.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, la dinámica migratoria colombiana a través de las últimas décadas ha sido de gran complejidad, puesto que ha traído consigo efectos relevantes para con el desarrollo y contexto del país. Pero es de rescatar que “en menos de dos décadas, el Estado colombiano ha cambiado radicalmente su posición frente a la población nacional residente en el extranjero a fin de incorporarla activamente al proyecto nacional” (Guarnizo, 2006, pág 79). Hasta la presidencia de Alvaro Uribe Vélez⁶ (2002-2006) no existían grandes directrices de los gobiernos colombianos para este intentar manejar este fenómeno, y las que existían se basaban meramente en aspectos económicos, y lo que requerían las políticas migratorias eran básicamente otras dimensiones para consolidar una política integral (Isignares y Llaín, 2012).

Debido a lo anterior, durante los dos gobiernos del expresidente Uribe se presentaron las siguientes iniciativas y herramientas de política para tratar el tema migratorio integralmente, bajo la premisa fundamental de la seguridad nacional y hasta bajo un sesgo de desconfianza profunda frente a los extranjeros (Sánchez, 2014). Es por lo anterior que dada la necesidad de regular y controlar de una manera más activa y eficaz el fenómeno, las directrices que anteceden a la PIM están sistemáticamente resumidas en el CONPES⁷ (2009) de la siguiente manera.

A) Plan de Desarrollo 2002 - 2006. “Hacia un Estado Comunitario”:

Contemplaba acciones tendientes a actuar en favor de los diversos grupos que

⁶ Álvaro Uribe Vélez es un político y abogado colombiano, Presidente de la República de Colombia en los periodos de 2002-2006 y 2006-2010. Hoy senador de la República de Colombia.

⁷ Los documentos CONPES son instrumentos de política pública expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, encargados de desarrollar lineamientos generales de formulación, ejecución y seguimiento respecto de un área de acción del Estado,

conforman la comunidad colombiana en el exterior, e incentivar su sentido de pertenencia e identidad nacional. Las principales acciones estuvieron relacionadas con:

- Identificación de los diferentes grupos de colombianos en el exterior y caracterización de las esferas de su actividad y sus necesidades.
- Fortalecimiento de las relaciones con las asociaciones de colombianos en el exterior.
- Búsqueda de acuerdos de migración laboral y seguridad social con países receptores de volúmenes importantes de migración colombiana.

B) Documento Visión Colombia 2019: Mencionaba la necesidad de diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación, reconociendo que dicha política debe ser de estado y no de gobierno de tal manera que se garantice su continuidad en el tiempo. El citado documento reconoce la importancia de reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación.

C) Plan de desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”: Señalaba que “el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar sus efectos positivos tanto en sus países de origen como en los de destino”. En el plan se establece que el diseño de la PIM, debe estar guiada por las siguientes estrategias:

- Implementación del Plan Comunidad en el exterior.
- Consolidación del Portal RedEsColombia.

D) Política Exterior Colombiana 2006-2010: Contemplaba la necesidad de diseñar una PIM. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la creación del Programa Colombia Nos Une –ahora en adelante CNU- (resolución 3131 de 2004) el cual tenía como objetivo promover la asociación de los colombianos en el

exterior, fortalecer los vínculos con sus familiares y los lazos de cooperación en sus regiones de origen. Se asumió como objetivos estratégicos para el periodo 2006-2010 el de diseñar, ejecutar y evaluar la política migratoria estatal que permita atender más allá de las necesidades de los colombianos en el exterior, vincularlos con su país de origen y hacerlos sujetos de políticas públicas.

Capítulo III. Del problema a la Política Integral Migratoria en Colombia

En este capítulo se presenta un análisis del proceso de construcción de la PIM de Colombia a partir del marco de corrientes múltiples de Kingdon (1995), a saber: de *problemas, de políticas y de la política*.

3.1 Corriente de problemas

Ciertas situaciones que se presentaban con los migrantes colombianos en el exterior, y en Colombia con los inmigrantes, las cuales se identificarán a lo largo de este capítulo, generaron alertas a los empresarios políticos para tratar las situaciones de una manera integral y no una por una. Estas situaciones serán expuestas en las variables mencionadas anteriormente en la metodología.

Indicadores

Estos se usan como primera variable puesto que en ellos se reflejan los problemas de una manera sistemática, puntual y cuantificable. En primer lugar, en Colombia en la década de los 2000 debido al número creciente de las remesas enviadas por connacionales desde el exterior⁸ -las cuales superaron los ingresos provenientes de las exportaciones de café, petróleo, banano y ferroníquel- el país se había convertido en el tercer receptor de remesas en América Latina, luego de México y Brasil, y estas pasaron a ser un rubro importante pero peligroso en la economía del país (Ardila, 2009). Peligroso en el sentido de que ya eran varios puntos porcentuales del PIB colombiano y que en ciertos casos el crecimiento de la remesas fue rápido que la variación del PIB⁹. Es de destacar que las remesas en el 2007 eran la segunda fuente de divisas después del petróleo con USD4.842 millones equivalentes al 2.0% del Producto Interno Bruto (Banco de República, 2008). El problema de las remesas en Colombia es que en algunos casos para las

⁸ Ver anexo 6

⁹ Ver anexo 7

familias que las recibían se volvía una dependencia financiera hacia las personas quienes las enviaban. Se genera así lo que en el fenómeno migratorio se ha llamado como “la cultura del ocio”. Esto es, las personas que reciben las remesas se acostumbran a recibir el dinero y en algunas situaciones abandonan su trabajo y demás fuentes de ingreso, pues sobreviven con las remesas (Sefair, 2011).

Un segundo problema identificado es la existencia de una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano debido a la poca información sobre la población migrante y la que había era una de una calidad deficiente. La información que se tenía fue obtenida por el DANE en el Censo de población de 2005. De esta manera, en el CONPES (2009) se afirmaba que existía un vacío de información que no dejaba establecer, por un lado la cantidad de colombianos residentes en el exterior y por el otro, sus características o necesidades. Es por eso que era valioso contar con este tipo de información, lo cual fue un incentivo para que se introdujera en la PIM. Lo anterior concuerda con:

“La información que se tenía sobre los migrantes desde el DAS, DANE, BANREP, no tenían las mejores metodologías para la recolección de información para así mejorar las decisiones del gobierno sobre los problemas que se tenían. Por lo tanto los indicadores que se manejaban, en la gran mayoría eran realizados por académicos o investigadores, los cuales nosotros tomábamos como referencia” (Entrevista a Rodríguez y Cortés, 2015).

De esta desinformación, se identifica otro problema y es el de los “cerebros fugados” término utilizado para referirse a la migración de personas altamente educadas entre países, generalmente en vía de desarrollo a países desarrollados (Cepeda, 2012). Se observaba que un gran número de colombianos de altos estudios se habían desplazado fuera de las fronteras y que desempeñaban altos cargos, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Costa Rica. En este contexto afirmaba Ardila (2009) era necesario intentar que dichos connacionales, crearan y fortalecieran vínculos con el país y con sus lugares de origen a través del diseño de la política migratoria. Al fin y al cabo, Colombia había invertido en algunas ocasiones grandes sumas de dinero en su formación y profesionalización, y otros países se beneficiaban de su alta calificación. Según la revista Poder (2008) en el

caso colombiano, se realizó un estudio con 50 “cerebros fugados” y dio como resultado que 64% de ellos migraron en busca de maestrías y doctorados, mientras un 24% lo hizo por ofertas de trabajo.

Estudios específicos

Esta variable hace referencia a los estudios realizados por académicos, investigadores, Organizaciones No Gubernamentales, funcionarios públicos y entidades gubernamentales, los cuales a través de informes o artículos académicos o de investigación identifican un problema. En este apartado se expondrán los tres principales estudios realizados desde el Estado y otros tres desde la academia. Antes de proponer y llevar a cabo la PIM en Colombia, se llevaron a cabo varios estudios específicos, tanto por entidades gubernamentales como por académicos, los cuales reflejaban las falencias en el tema migratorio, y cuáles eran sus posibles soluciones, los cuales fueron tomados en cuenta para la realización del documento CONPES 3603.

En primer lugar, para el año 2004, el DANE junto con Alianza País¹⁰ realizó un estudio general titulado “Migración Internacional y Remesas en Colombia” que comprendió la Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas, y la Encuesta a Beneficiarios de Remesas de trabajadores en Agencias de Instituciones Cambiarias de Colombia. El objetivo del estudio era realizar un sondeo sobre los índices de migración internacional de los colombianos y las remesas que llegaban al país, y así entender el fenómeno de una mejor manera. Fue el primer gran estudio que abarcaba esas dos variables en el país.

¹⁰ Alianza País era un grupo de cooperación interinstitucional en el cual participan el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Programa Colombia Nos Une, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Banco de la República, la Asociación de Instituciones Cambiarias de Colombia (ASOCAMBIARIA), la Asociación América-España Solidaridad y Cooperación-Colombia (AESCO), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Otro estudio tenido en cuenta fue el realizado en el 2008 por la Fiscalía General de la Nación, donde se hacía un análisis durante el periodo entre el 2000-2007 del delito de Trata de Personas Transnacional, tráfico de migrantes, falsedad total o parcial en documentos de viaje. Se usaron como insumos para evaluar la calidad de cooperación con los agentes responsables de las fronteras internacional del país, el cual arrojaba un alto número de investigaciones en estos tres temas claves para la seguridad del país, para los cuales debía existir un mayor control y claridad en los procedimientos seguir. Por otra parte, la encuesta realizada por el DANE “Encuesta Nacional de Hogares-2005” que tenía como fin de medir las principales características socioeconómicas de la población como: fuerza de trabajo, sexo, edad y nivel educativo, y la cual proporcionó una perspectiva general de cómo estaban los colombianos en esos ámbitos, y en que mejorar.

En cuanto a los estudios realizados por investigadores, se podrían rescatar tres estudios que fueron parte de la investigación realizada por miembros de programa CNU para la realización del CONPES 3603. El primero de ellos realizado por Gonzales (2004) en donde se hace una reseña histórica de las migraciones de los colombianos. Posteriormente se realiza un breve resumen del desplazamiento interno y transfronterizo. Por último se presenta todo el marco jurídico que posee el Estado para realizarse una política migratoria colombiana, la cual sirve de base y por último se hace una breve contextualización del programa CNU.

El segundo ha sido realizado por Cárdenas y Mejía (2006) en donde se propone una caracterización sociodemográfica detallada de los inmigrantes y los emigrantes del país, con base en la información disponible. De igual manera, se identifican los principales determinantes de las oleadas migratorias de colombianos al exterior (factores económicos junto con la intensificación del conflicto interno, son los principales determinantes de la emigración) con especial énfasis en la oleada más reciente, que tuvo lugar a finales de la década de los noventa hacia España y otros destinos. Por último, se realiza un perfil de los inmigrantes que han llegado al país.

Por último, Guarnizo (2006) quien realizó dos estudios; uno sobre la precaria inserción laboral que exhiben los colombianos en el exterior y que sirvió de insumo para que a través del CONPES 3603 se fomentara una emigración de colombianos al exterior de forma organizada, a través de acuerdos bilaterales en materia de migración laboral. Un segundo estudio sirvió de antecedentes para explicar cuáles fueron los factores que impulsaron la adopción de programas que promovieron la participación de migrantes tales como el ya mencionado CNU y 'Conexión Colombia'. De igual manera, intenta responder quienes son los migrantes y como se han ido incorporado en el exterior, todo desde una perspectiva global. Lo anterior coincide con que:

“en *Colombia Nos Une* quien fue el verdadero impulsor de la política se tomó en cuenta la opinión de académicos que supieran del tema como lo ha sido Guarnizo y Martha González quien era académica y trabajaba al mismo tiempo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y sacaron varios artículos académicos sobre el marco jurídico con el que Colombia contaba para generar una política de migración coherente con sus necesidades de esa época” (Entrevista a Barco, 2015).

Sin embargo es de rescatar que durante el proceso de diseño de los lineamientos de la PIM, el sector académico, más específicamente el Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional, por su experiencia fue encomendada a través de una consultoría hacer los lineamientos generales de la política en cuestión.

Eventos relevantes

Existieron tres situaciones que fueron de importancia y se volvieron un problema tanto para llamar la atención de la necesidad de la PIM como para reafirmar la necesidad de una. La primera fue antecesora de la política, la segunda ha sido una constante tanto en el antes del diseño de la política como hasta el día de hoy y la tercera se presentó durante el diseño y concertación de la política.

El tema migratorio empezó a vincularse con el tema de seguridad global, especialmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001

(Ardila, 2009). Las dinámicas internacionales cambiaron desde ese día, puesto que fue un antes y un después para la política exterior, la seguridad mundial y lucha contra el terrorismo. Para el caso colombiano, de manera particular, se observaron con preocupación dos situaciones. La primera era las denuncias contra colombianos que participaban en todo tipo de delitos en el extranjero, desde narcotráfico hasta delincuencia común. La segunda era la flexibilidad y poca rigidez de las autoridades migratorias para tener un eficaz control sobre los inmigrantes en situación irregular, lo cual aumentaba en el país los índices de tráfico y trata de personas. Ello debido a su ubicación geográfica haciendo de Colombia una plataforma para la movilidad irregular de migrantes desde Suramérica hacia Centroamérica y luego Norteamérica, tal como fue señalado anteriormente en la investigación de la Fiscalía (2008). Lo anterior dio como necesidad dentro de la PIM de hacer un plan para fortalecer la política de seguridad en fronteras y aduaneras.

El segundo evento relevante ha sido la desgastada imagen de Colombia en el exterior. De igual manera, ha sido preocupante la estigmatización general contra los ciudadanos colombianos en todos los países del mundo desde la década de los noventa. A manera de ejemplo un estudio realizado a 1.544 extranjeros por el CESA (2012), indicaba que el 27% de los visitantes y prospectos extranjeros coinciden en asociar la palabra *Colombia* con las drogas, el terrorismo, la inseguridad y la corrupción.

Durante el diseño de la PIM se presentó “la quiebra financiera estadounidense, que empezó a gestarse a partir del segundo semestre de 2008 y que en el tercer trimestre del mismo año, expandió gradualmente sus efectos por Europa, Asia, África, Oceanía y América Latina” (Niño, 2011, p. 62). Ésta transformó las condiciones de vida de millones de personas, entre ellas la de la población de origen colombiano que trabajaba y residía en los Estados Unidos y Europa. Ese cambio en la condición de vida de muchas familias, no solo de inmigrantes sino

también del país donde tuvo efecto, generó un desempleo generalizado en esos países receptores de migrantes económicos. Para muchos inmigrantes supuso reducción de sus horas de trabajo y disminución de sus ingresos, por lo tanto:

“tuvieron la necesidad de retornar al país debido a que estaban perdiendo sus empleos en los países donde estaban viviendo. Eso fue un impulso para nosotros en el gobierno nacional de seguir adelante con los lineamientos generales en el diseño de la PIM, al ver la necesidad de crear algo que ayudara a los retornados a instalarse de nuevo en el país” (Entrevista a Barco, 2015).

Lo anterior es justificado en la medida en que:

“el contexto microeconómico de los países receptores, se despidió a personal sobre todo de los sectores menos calificados, que es donde prima la ocupación inmigrante y ello ocasiona la pérdida del ingreso de miles de hogares, situación que se hará más compleja en las regiones de origen que concentran la mayor población emigrante que para el caso de Colombia se encuentran localizadas en el Valle del Cauca, los departamentos del Eje Cafetero, Antioquia, Cundinamarca y Bogotá; aunque para la capital de la república la alta densidad demográfica hará menos perceptible este impacto” (Bolaños, 2009, p. 65).

Retroalimentación

La retroalimentación de las políticas proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha, en el caso de la PIM, era el programa CNU.

En el año 2003 surge el programa Colombia Nos Une como uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2003- 2006, el cual se plantea como una ‘política integral’ y que tenía como propósito la Seguridad Democrática, la atracción de inversión extranjera directa, el cambio de imagen de Colombia, la eficiencia en la utilización de recursos de cooperación internacional y reconocer el rol crucial de los migrantes colombianos en la estabilidad del país en medio de la crisis (Guarnizo, 2006).

En otras palabras el programa básicamente buscaba:

“fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, reconocerlas como parte vital de la nación y hacerlas objeto de políticas públicas. Tiene como metas: propiciar el establecimiento de vínculos positivos entre los emigrantes y el país con el objetivo de generar beneficios mutuos; gestionar mecanismos orientados a mejorar sus condiciones de vida en los lugares de residencia; y facilitar la interacción de las asociaciones de connacionales en el exterior, entre sí y con el país” (Ardila, 2005, p. 84)

En un principio este programa estuvo orientado a atender a un segmento específico de la migración colombiana, prestándole una mayor atención a los profesionales, estudiantes, empresarios y científicos colombianos residentes en el exterior. Dejando de lado otros temas relacionados con la trata de personas, el asilo y refugio, repatriación y deportación, entre otros que estaban a cargo de la Oficina de coordinación de Connacionales en el Exterior, llevando a la fragmentación del tema migratorio. De igual manera, el programa CNU durante su primer año estuvo fuertemente ligado a un enfoque de tipo económico que consideraba al migrante como un consumidor, contribuyente a las arcas públicas por medio del envío y recepción de remesas. Es decir, la perspectiva ideológica de este programa “privilegia las fuerzas del libre mercado como las más idóneas para atender a las necesidades y demandas de la población migrante” (Guarnizo, 2006, p. 96).

No obstante, a partir del año 2007 el programa CNU tomó un nuevo rumbo debido a los nuevos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, llamado ‘Estado comunitario: Desarrollo para todos’, del segundo periodo de Álvaro Uribe Vélez. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo “se identificó la necesidad de mejorar el servicio consular, la atención de todos los colombianos en el exterior y el fortalecimiento de la política de fronteras, además de la creación e implementación de una política pública en materia migratoria” (Arenas, 2010, p. 123).

Presentados los propósitos tanto del PND 2006-2007 como del programa CNU, los documentos del proyecto para el diseño de la PIM justifican el diseño de la política debido a que en la retroalimentación realizada por el comité interno de trabajo de CNU:

“Las iniciativas y acciones adelantadas hasta el momento en materia migratoria son insuficientes para abordar la relevancia y alcance del fenómeno, se hace visible la ausencia de un marco de acción gubernamental que institucionalice acciones concretas, donde precise y coordine la posición del Estado colombiano adquiera permanencia en el tiempo y sea efectiva a la hora de atender y proteger a nuestros connacionales en el exterior” (CNU, 2007, p. 9)

Debido a lo anterior se hace necesario como marco general, fijar los principios y deberes del Estado frente a la migración:

“Diseñando una Política Integral Migratoria para Colombia que aborde las diferentes dimensiones de la emigración e inmigración, defina de manera integral y comprensiva las diferentes medidas de política sobre migración internacional, y establezca las disposiciones frente a la inmigración de extranjeros al país. Lo anterior teniendo como eje vertebral el reconocimiento y bienestar de los colombianos en el exterior y de sus familias que permanecen en Colombia, parte vital de la Nación” (CNU, 2007, p. 13).

Lo que se ha querido decir desde el postulado de la CNU es que la PIM sea considerada el eje central en materia de migraciones. Es decir, que sean los principales lineamientos y acciones que se mantienen más allá de la fecha de su financiamiento que ha sido de 2012.

3.2 Corriente de las políticas

En este apartado del análisis se destacan los especialistas en las comunidades políticas en las variables mencionadas en la anterior tabla de metodología, los cuales han generado ideas en torno a la necesidad de impulsar la PIM. Por esta razón es primordial entender cómo fluyen estas ideas dentro de la *policy primeval soup*, las cuales involucran a diversos sectores de la sociedad.

Generación de ideas por redes de investigación

Desde la academia y las redes de investigación, se planteaban tres cosas fundamentales y de total necesidad de una política migratoria en el caso colombiano. La primera es que esta tuviera un claro enfoque de Derechos Humanos. Es decir, que se viera al migrante como una persona, no únicamente como una fuerza laboral o como unos brazos, cerebros y cuerpos que se desplazan a través de fronteras sino como una persona “completa” con derechos.

Un segundo elemento que estaba presente en las redes era considerar las políticas públicas como un instrumento para la realización de los Derechos Humanos. Un tercer elemento fue la idea de que la política pública migratoria próxima a diseñarse no podía limitarse a regular flujos migratorios, sino que tenía que tener como horizonte atacar a las causas de las migraciones. En sí, “la política pública prioritariamente tiene que estar destinada a limitar los factores sociales, económicos y políticos estructurales que provocan directa o indirectamente la migración, de modo que la decisión de migrar corresponda principalmente a una opción auténtica” (Roth, 2010, p. 94). Esta mirada de protección al migrante bajo sus derechos no solo nacionales sino internacionales, fue impulsada bajo los 47 lineamientos que propusieron todos los miembros del Centro de Estudios Económicos ahora CES, contratados bajo una consultoría por el CEU. Cuando: “se buscó al CES...de la universidad Nacional, nos iban a dar los lineamientos claros, objetivos y con la finalidad de que se cumplieran, no lineamientos soñadores y subjetivos” (entrevista a Villareal, 2015)

El documento final propuesto por el CES dejaron como pilares; La protección de los Derechos Humanos de los colombianos en el exterior, coherencia con el trato de los extranjeros en Colombia y la atención a factores causales de la migración.

Lo anterior era a lo que se refería Osorio (2008) y Aya, Carvajal y Tellez (2010), puesto que Colombia estaba en mora de un enfoque integral y recíproco. En el

sentido de que existía una paradoja que representaba a Colombia y es que clamaba por mejores condiciones para los emigrantes nacionales hacia países como Estados Unidos, España o Venezuela, pero a la vez mantenía una de las legislaciones más ortodoxas e inflexibles para los extranjeros que querían residir en Colombia, y aún más difícil, el obtener la nacionalidad colombiana.

Generación de ideas por el sector privado

Tanto el sector privado como el académico resultan relevantes en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo el primero incide de manera individual por medio de empresarios de sectores específicos o de representantes de conglomerados, nacionales y también de manera organizada, a través de gremios o de las Cámaras de Comercio. El poder económico de estos sectores permite presionar ciertas decisiones y políticas, tanto en el plano nacional como en el internacional, aunque su participación depende de una coyuntura política (Ardila, 2011). Esta participación y transmisión de ideas se da a través del *lobby* o del cabildeo, por eso en el caso de la PIM, no ha sido posible conocer mucha información acerca de esa red, sin embargo:

“el sector privado quería también de una forma u otra, con la implementación de una política integral, tener nuevas y mejores formas de atraer socios, implementar nuevas formas de negocios, traer personal cualificado extranjero a sus empresas sin limitaciones de personal y crear o ampliar las alianzas. Es decir, traer más inversión, crear nuevas vacantes y así se benefician, tanto los privados que ofrecen un empleo o un servicio, y los retornados del Plan Retorno Positivo o hasta ciudadano colombiano” (Entrevista a Barco, 2015).

Generación de ideas por redes políticas

A través del análisis del proceso de construcción se pudieron determinar dos grandes redes políticas. En primer lugar, del Centro de Estudios para la Migración Colombiana (CEMIC) el cual se proponía a centralizar, sistematizar y analizar información y estudios sobre el tema migratorio, las dinámicas migratorias colombianas y sus impactos tanto en su origen como en su destino. De esta

forma, se tenía la visión de ser un observatorio permanente de las migraciones colombianas y proponer mediante un enfoque interdisciplinario, su labor investigativa y de producción académica (CNU, 2007).

En segundo lugar la Comisión Nacional Intersectorial de Migración¹¹ (CNIM) es un organismo orientado a sugerir pautas y coordinar tareas en la ejecución de la política migratoria, efectuar estudios que tengan incidencia en materia migratoria nacional, proponer programas para colombianos que retornan al país. También se busca orientar a los colombianos en el exterior en torno a derechos de protección y seguridad social. Además se postulaban entre sus objetivos, tareas vinculadas a la regulación de la inmigración, retomando lo expuesto en anteriores instrumentos en cuanto a que la entrada y permanencia de extranjeros está sujeta a los intereses del Estado, especialmente orientada a inmigrantes calificados, que con su presencia no afecten las condiciones laborales de los nacionales. Ambas redes propusieron durante el proceso de concertación, ideas para los colombianos retornados, medidas para mejorar la inversión extranjera, así como para regular e incentivar la inmigración en el país.

Generación de ideas por redes de la sociedad civil

En el caso de las ideas que tenía la sociedad civil, qué mejor forma de introducirlas en la agenda gubernamental que a través de la socialización puesto que este es un mecanismo poderoso que genera estabilidad y legitimad. (Krasner, 1999) En primer lugar las redes transnacionales que son entendidas como la formación de grandes, medianos y pequeños grupos de personas que se reúnen con el fin de crear proyectos sociales y culturales tanto para su país de origen. Es decir, que estas redes vinculan diversos tipos de actores sociales dedicados a una amplia gama de formas y propósitos de acción social (Matos, 2004). Éstos son grupos ordenados de colombianos en ciudades del exterior, que a través del

¹¹ Ver anexo 8

tiempo venían discutiendo con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores para que los:

“ayudaran en impulsar programas y planes para los colombianos acá en Estados Unidos, y que la participación que tuviéramos fuera más activa, en cuanto a las mesas de trabajo fueran más constantes y no cada mes o cada dos meses como cuando nos citaban” (Entrevista a Villareal, 2015)

Es por lo anterior, que las redes transnacionales fueron quienes indirectamente ejercieron presión sobre los empresarios políticos, para que una política en la que estuvieran inmersos los ciudadanos colombianos en el exterior, entrara como un programa en una futura PIM.

3.3 Corriente de la política

En esta corriente se identifican las principales variables que determinan en una importante medida que una solución se llegue a implementar o no.

Animo Nacional

Durante el contexto de 2000-2009, existieron múltiples situaciones que hicieron eco en el diseño de la PIM. La primera situación fue la fuerte emigración que se presentaba hasta el 2007, para luego pasar a un retorno de nacionales por la crisis mundial económica del 2008, la cual hizo que todos los principales actores; sociedad civil, académicos-investigadores y funcionarios del gobierno, centraran sus ojos en esta situación.

En primer lugar, una parte de la sociedad civil con familiares en el extranjero, tuvo que ver como éstos volvían al país, prácticamente con las manos vacías, ahorros pero sin una expectativa ni proyección de vida clara en Colombia. En segundo lugar, los grupos investigadores centraron sus publicaciones en el ciudadano retornado, y cómo desde el campo del estudio y la academia, podrían ayudarlo.

Esta crisis hizo que se produjeran dos situaciones según Ardila (2011). La primera es que el enfoque de muchos expertos se centrara en la forma en que el país

debía ayudar a recibir a los retornados que se veían afectados y el tipo de ayudas que el gobierno podría brindarle mientras rehacían su vida. Y la segunda, es que se diera una vinculación del sector académico a la política exterior migratoria colombiana. Se debió a la preocupación que tenía el gobierno por la cantidad de connacionales que abandonan el país y las remesas que llegaban, así como también al desconocimiento de sus características y del proceso migratorio en general. La consulta al sector académico se ha llevado de manera coyuntural e intermitente y en el nivel de diagnóstico e información.

Rotación administrativa

Las ventanas de oportunidad pueden cerrarse o abrirse dependiendo de quién esté al frente de una entidad gubernamental, por ejemplo. Lo interesante del proceso de construcción de la PIM, es que mientras comenzó desde CNU la iniciativa de una PIM, se contrató una consultoría para el diseño de los lineamientos al CES- Se hizo el proceso de socialización con las comunidades en el exterior, se debatieron los lineamientos en el comité interno de trabajo de CNU, se tomaron las decisiones finales entre la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y la Dirección Nacional de Planeación para la consolidación del documento final CONPES 3603 junto con la su partida presupuestaria. Durante el periodo de preparación estuvieron en el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores tres individuos; Consuelo Araújo Castro (2006-2007), Fernando Araújo Perdomo (2007-2008) y Jaime Bermúdez Merizalde (2008-2010). Por el de Dirección de Planeación Nacional; Carolina Rentería Rodríguez (2006-2009) y Esteban Piedrahita Uribe (2009-2010) y ninguno en la medida de su cargo como funcionario público quiso detener el proceso. Es de rescatar igualmente que:

“estamos hablando del 2003...desde ahí se conformó la idea de impulsar la PIM el cual como usted sabe se firmó y se aprobó hasta el 2009. Entonces qué hubiese pasado si en el 2006 Uribe hubiese perdido las elecciones presidenciales” (Barco, 2015)

En este caso se puede decir que la rotación administrativa sí existió dentro de las direcciones y ministerio del Estado, pero no afectaron el proceso ni se cerró la ventana de oportunidad por alguna salida de algún funcionario público.

Campañas de grupos de presión

En el caso de los connacionales residiendo fuera del país, a través del tiempo se fueron creando estos grupos en diferentes ciudades del mundo como fueron; Colombianet en Houston, Federación de asociaciones de colombianos en Madrid, grupo colaboro en Nueva York, grupo Colombia para ti en Miami, entre otros. Como una forma de sentirse identificados con su país de origen, organizarse para cualquier evento que se requiera en la ciudad donde residan, elevar demandas grupales a Colombia en este caso, en temas de pensión, culturales, políticos y participativos. Esto coincide con una miembro del grupo 'Colombia para ti' de la ciudad de Miami quien argumenta que:

“nosotros siempre le planteábamos a los funcionarios que nos ayudaran en impulsar programas y planes para los colombianos acá, y que la participación que tuviéramos fuera más activa, en cuanto a las mesas de trabajo fueran más constantes y no cada mes o cada dos meses como cuando nos citaban” (Entrevista a Villareal, 2015).

Por último, La Fundación Esperanza, a través de diversas actividades (foros académicos, movilizaciones o estudios específicos), ha intentado incidir en las decisiones públicas para poner a su favor los intereses de la red política que casi siempre quien decide qué tema tiene prioridad dentro de la agenda gubernamental (Castro y Mejía, 2012).

3.4 Ventana de oportunidad y empresarios políticos

La ventana de oportunidad desde Kingdon (1995), se explica en el Capítulo 2, son

oportunidades en el tiempo-espacio en que las corrientes analizadas se acoplan por condiciones de oportunidad que determinan dicho momento. Este es aprovechado por los empresarios políticos para utilizar sus capacidades, destrezas, recursos y sus redes de influencia para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para que las políticas que sean elegidas reflejen sus puntos de vista.

El análisis de las tres corrientes dan a entender que existieron ciertas situaciones tanto en el ámbito nacional como internacional que luego se volvieron problemas tanto para con los emigrantes, para con los inmigrantes en el país. Por lo tanto en el año 2007, los empresarios visibles como los ocultos, vieron la oportunidad de diseñar una Política Integral Migratoria, que intentará resolver los problemas que fueron identificados por los empresarios y así fue como se abrió la ventana de oportunidad.

Empresarios políticos

En la discusión sobre el diseño de la PIM, han estado inmersos varios actores y de diferentes sectores, tanto público, como académico o de la como de la sociedad civil. Algunos empresarios políticos tanto visibles como ocultos han sabido utilizar la valiosa oportunidad para iniciar las acciones correspondientes.

En primer lugar, hay que resaltar los empresarios visibles quienes son los actores que se encuentran en medio de la formulación de política. Se analizan a partir de su capacidad decisoria frente a la problemática, en este caso, llevar a cabo la PIM. En primer lugar los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores Johanna Sáenz quien fue la coordinadora de Colombia Nos Une, la ex canciller María Consuelo Araújo puesto que de la mano de ella, comenzó el proceso del diseño y del ex canciller Jaime Bermúdez se pudo terminar el documento final. Por otra parte, la directora del DNP, Carolina Rentería por apoyar en la parte técnica y metodológica todo el CONPES.

Los empresarios de esta categoría han sido los actores del sector económico, quienes a través del *lobby* ejercieron presión directa e indirectamente, sobre que debían contener los programas de la PIM, para así favorecer sus intereses. También, los actores académicos quienes han estado presentes sacando informes, artículos académicos, *papers*, los cuales han repercutido en la agenda gubernamental, y posteriormente en la toma de decisiones. Se pueden destacar varios, como lo han sido, en primer lugar el grupo de trabajo coordinado por el profesor Gerardo Ardila del Centro de Investigación Social de la Universidad Nacional de Colombia junto a todo su equipo. También es de destacar a André Noël Roth, Luis Guarnizo, William Mejía, Martha Gonzales y Martha Ardila. De igual manera, hay muchos otros empresarios ocultos que hicieron parte de este proceso de hacer un esfuerzo para que las situaciones que identificaran en sus escritos e investigaciones, se convirtieran en un problema y estas entraran a resolverse en el diseño y posterior implementación de la PIM.

Conclusiones

Existieron diversas situaciones tanto en el plano nacional como internacional que dieron pie a la creación de la PIM. Estas situaciones sirvieron de alerta a los empresarios políticos para que en primer lugar identificaran una problemática que se estaba presentando con los migrantes, y en segundo lugar se comenzara el diseño de una política acorde con las características del fenómeno.

Es de rescatar que en primer lugar, que los empresarios políticos confiaron en el sector académico y profesional para la creación de los lineamientos esenciales y objetivos para iniciar el diseño de la política con base en la experiencia académica e investigativa del fenómeno. En segundo lugar, el proceso de retroalimentación y socialización de la PIM con los grupos de colombianos en el exterior antes de la culminación del documento ha sido otro punto para rescatar, puesto que ha sido una de las pocas veces que se mete de lleno la sociedad civil residente en el exterior en el diseño de una política pública en el país. Las reuniones con estos grupos de colombianos como se refleja en las entrevistas fueron un punto importante e inflexible para el documento final ya que los aportes de estos ciudadanos estaban sustentados en las verdaderas necesidades y problemáticas que se tenían y no lo que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores pensaban que eran. En tercer lugar, es muy importante mencionar que esta política fue revisada y aprobada desde el ámbito interinstitucional como se relata en las entrevistas. Es decir, que la retroalimentación final fue hecha por una Comisión Intersectorial en donde estaban presentes Ministerios, Viceministerios, Instituciones, Direcciones y Departamentos públicos. Lo cual le dio un valor agregado a todo el proceso de diseño y concertación de la PIM.

Ahora bien, aunque la PIM ha sido un buen intento del Estado para mejorar las condiciones de los migrantes; tanto colombianos en el exterior como extranjeros en el país. A través de los últimos años con la implementación de esta política en Colombia y como ya se ha dicho acogió a diversos actores, tanto del sector público como por parte de la sociedad, se intentó de acuerdo a la clasificación de tres tipos de países sudamericanos con políticas migratorias resumidos en el capítulo II por Gainza y García (2014), llegar a ese primer grupo de Estados cuyos gobiernos sudamericanos se encuentran en un proceso constante de actualizaciones periódicas de las políticas migratorias. Sin embargo, las medidas incluidas en la PIM, no han sido vistas como satisfactorias en la actualidad debido a que si bien conto en el proceso de diseño a diversos actores, no contó con un enfoque claro frente a incentivar la inmigración, por tener planteamientos a corto plazo, como lo fue al estar planteada hasta el 2012. Países del primer grupo tienen como base fundamental, la continuidad de las políticas migratorias a través de los gobiernos, buscando la actualización de las políticas y concordancia con la actualidad del contexto en que se viva. La PIM, se planteó como política para darle con continuidad cuando se acabará su financiación, pero el cambio de administración con Juan Manuel Santos no lo quiso ver así. Ese fue la gran debilidad de la PIM, no haberla dejado pactada a largo plazo, y no tener un mecanismo claro para que existiera un seguimiento y posterior obligación de continuación con lo planteado en el documento CONPES.

La PIM, pareció continuar con las políticas históricas colombianas que se resumían en el capítulo II, donde se regulaba eficazmente la inmigración en el país, poniendo topes, límites y trabas a los mirantes que llegaban a trabajar generando así una sensación de proteccionismo laboral, pero no le interesaba el porqué de ciudadanos saliendo de país por las razones resumidas anteriormente. Donde se abogaban mejoras en el trato para los colombianos en el exterior, pero se dejaba a un lado o se minimizaban las políticas para con los inmigrantes en Colombia.

La mayor crítica desde el campo académico la realizó el director de la Fundación Esperanza, Oscar Gómez, quien argumenta que el enfoque de esta política no es claro. También se le critica que está formulada a corto plazo como ya se ha dicho, porque su implementación es apenas de 4 años. Uno de los problemas centrales que se perciben en la política pública migratoria es el bajo presupuesto que se tiene para alcanzar los objetivos, donde la partida principal fue de 10.860 millones de pesos, los cuales no eran suficientes para las demandas de los cuatro millones de colombianos que viven en el exterior. Otra crítica importante y que corresponde a esta investigación es que son muchos los actores que se dejan por fuera en esta política (Vera, 2009).

Por último, es pertinente señalar que si bien la vigencia del mismo y de los compromisos allí adquiridos se estableció hasta el 2012, también es cierto que el CONPES fijó los principios y acciones que se mantienen más allá de esta fecha y que son el marco general de la política migratoria en el país. En este sentido, las acciones que desarrolla el Estado colombiano en la actualidad en relación con las migraciones siguen estando definidas y alineadas por el CONPES ya mencionado, pero excluyó la continuidad de los programas y planes planteados en el mismo.

Recomendaciones

- En Colombia, la cuestión migratoria no ha sido institucionalizada de lleno, dado que depende de empresarios políticos interesados en el tema, coyunturas políticas y contextuales sobre la situación de los migrantes. Es por esto que deben abordarse las políticas migratorias como temas prioritarios en la agenda gubernamental, dado el contexto migratorio a gran escala en el que se vive en la actualidad.
- La Política Integral Migratoria, debió ser una ley aprobada por el Congreso de la República, ya que esto hubiera consagrado los elementos básicos de

la propuesta, haciéndola de carácter obligatorio, y estableciendo unos recursos finitos y seguros para su ejecución.

- En las futuras políticas migratorias, la presencia de los actores afectados como en este caso los migrantes en la socialización de la PIM, son un insumo valioso para la retroalimentación del diseño. Ya que permiten acercarse más a los problemas, situaciones y cuál sería la mejor forma de solucionarlo.
- Se tienen que tener dos contextos planeados para las políticas futuras, uno para una siguiente posible oleada de emigración, y otro para una fuerte llegada de inmigrantes. No se puede desconocer las dinámicas globales en las que vivimos en la actualidad, donde un fenómeno no atendido de la mejor manera, puede llegar a convertir en una problemática social. Es por lo anterior que no se pueden favorecer políticas para un solo fenómeno y excluir parcialmente el otro.
- Una oficina pública de sugerencias de inmigrantes en el país, para conocer y entender las condiciones de vida de estos migrantes en el país, daría un excelente panorama general sobre en primer lugar, las principales dificultades que atraviesan en el país, lo cual debería generar por parte del Estado una retroalimentación del por qué esas dificultades y poner en marcha acciones encaminadas a resolver esas situaciones identificadas. En segundo lugar, continuar mejorando las fortalezas que tiene el Estado para con la vida de los inmigrantes en el país.

Bibliografía

- Aguilar, F. (1993). El estudio de las políticas públicas. México DF: Colección Antologías de política pública.
- Aguilar, F. (1993). El estudio de las políticas públicas. México DF: Colección Antologías de política pública.
- Aya, M. Carvajal, L y Tellez, G. (2010). Indagación sobre las causas de la escasa inmigración en Colombia: ¿Ausencia de políticas públicas o políticas restrictivas?. *Opera*, 167 - 183.
- Ardila, M. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: FESCOL.
- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratorio colombiana. *Revista de ciencia política UNIANDES*, 108 - 123.
- Arenas, C. (2010). Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana. En D. & Roll, *Migraciones Internacionales. Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas* (págs. 117-130). Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).
- Banco de la República (2008). *Informe de balance de pagos*. Bogotá: Centro de estudios económicos
- Bolaños, E. (2009). Impacto de la crisis mundial en las remesas familiares de la emigración. *Economía y Desarrollo*, 163- 172.
- Bonilla, E. (1997). Más allá del dilema de los metodos. La investigacion en ciencias sociales. Bogotá: Norma.
- BBVA. (2012). *Anuario de migración y remesas 2013*. México DF: Fundacion BBVA Bancomer.
- Caballero, C. y Castrillon, C. (2006). Migraciones: un reto en la medicion estadística. En G. Ardila, *Colombia: migraciones, transnacionalismos y desplazamientos* (pág. 656). Bogotá: Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

- Cardenas, M. y Mejia, C. (2006). Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos? *Working Paper Series*, 4 - 50.
- Castles, M. & Miller, M. (1993). *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*. London: Mac Millan.
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. y. Portes, *Repensando las migraciones: Nuevas perspectiva teóricas y empírica* (págs. 33 - 66). Mexico DF: Miguel Angel Porrua.
- Castro, Y y Mejía, W. (2012). *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante - CDHCI. (2013). *Políticas migratorias e integración en America del Sur*. Sao Paulo: Espaço Sem Fronteiras.
- Cepeda, L. (2012). *¿Fuga interregional de cerebros? El caso colombiano*. Cartagena: Centro de Estudios Economicos Regionales.
- CESA. (2013). *Lo que Piensan los Extranjeros sobre la Imagen País de Colombia*. Bogotá: Observatorio de Imagen País.
- CNU. (2007). *La migración internacional colombiana*. Bogotá: Documentos de trabajo.
- Conejero, E. (2012). La política de inmigracion en España. *Revista 3ciencias*, 4 - 27.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. DNP (2009). CONPES 3603.
- Cruz, C. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. *Magazine del Instituto Internacional de gobernabilidad*, 2-32.
- DANE. (2005). *Estimacion de la migracion 1973-2005*. Bogotá.
- DNP (2005). *Vision Colombia II centenario: 2019*. Bogotá: CAF

- DNP (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos". Bogotá
- Dunn, W. (2007). *Public Policy Analysis*. Englewood: Prentice Hall.
- Cobb, W y Elder, D. (1996). Formacion de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (págs. 77 - 104). México DF: Grupo Editorial Miguel Angel Porra.
- Fontana, A. & Frey, J. (2005). The interview from neutral stance to political involvement. En K. & Denzin, *The sage handbook of qualitative research* (págs. 361 - 376). London: SAGE.
- Gainza, P. y Garcia, R. (2014). Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos. *Migracion y Desarrollo*, 67 - 95.
- Garcia, H. (2009). La dimensión salud: ¿ignorada en la Política de Alcohol Carburante (PAC) en Colombia? *Universitas Humanística*, 269-286.
- Goetz, J. y Lecompte, M. (1985). *Etnografía y diseño cualitativo en investigacion educativa*. Madrid: Morata.
- Gómez, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa: Advocacy Coalition Framework. *Opera*, 11 - 30.
- Guarnizo, L. (2006). El Estado y la migracion global colombiana. *Red Internacional de Migracion y Desarrollo*, 79-101.
- Guarnizo, L. (2006). *Las y los colombianos londinenses*. California: Organización Internacional para las Migraciones.
- Isignares, S. y Llaín, S. (2012). Migracion internacional y conflicto: Un análisis desde la política norteamericana y colombiana. *Revista de derecho de la Universidad del Norte*, 214-244.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Detroit: Harper Collins

- Krasner, Stephen (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: University Press.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-view of policy sciences*. New York: American Elsevier Publishing.
- Lázaro, A. (2013). Análisis del proceso de reforma educativa en la LOMCE. *Liderazgo y Dirección pública de instituciones político administrativas de U Alicante.*, 2 - 8.
- Marmara, L. (1987). Las políticas de Migraciones internacionales: Elementos para su definición. *Revista del CIM*, 5 - 17.
- Martínez, O. &. (2013). *Evaluating the impact of immigration policies on health status among undocumented immigrants: a systematic review*. New York: Springer Science+Business.
- Mejía, W. (2009). COLOMBIA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PANORAMA ACTUAL. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 185 - 210
- Mejía, 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. *Migración y Desarrollo.*, 3 - 32.
- Mondol, L. y Zurbriggen, C. (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Cono Sur*. Montevideo: Flacso.
- Novelo, F. (2008). Economía y migración. *Universidades*, 22 - 44
- Niño, J. (2011). Retos actuales de la política migratoria colombiana. En D. Cardona, *Colombia: Una política exterior en transición* (págs. 61 - 91). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Fundamentos de Gestión de la Migración*. Ginebra: OIM.

- Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Ginebra: Manuel del Derecho Internacional sobre migración.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *Perfil migratorio de Colombia 2010*. Bogotá: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2012). *Panorama migratorio de América del Sur*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones
- Osorio, A. (2008). Los derechos de los colombianos en el exterior y de los extranjeros en Colombia. En mora de un enfoque integral. *Vniversitas.*, 357 - 376.
- Montalvan, A. (2008). Informe sobre los cerebros fugados en Colombia. *Poder360*, 10-22.
- Palma, C. (2012). Movimientos sociales y agenda política. El modelo de Kingdon aplicado al caso de aysén. *Revista Estudios de políticas publicas de la U Chile*, 2- 31.
- Quecedo, R. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 4 - 22
- Ramírez, M. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Revista Civilizar*, 249 - 264
- Roth, A. (2003). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2010). Comentarios y presentación de los lineamientos para la Política Integral de Migraciones. En D. & Roll, *Migraciones internacionales. Crisis mundial, nuevas realidades y nuevas perspectivas*. (págs. 93-99). Bogotá: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS)
- Ruiz, S. (2007). Actores y factores determinantes en la agenda gubernamental contemporánea: Una aproximación teórica. La formación de

las agendas en el Estado de bienestar (págs. 2- 17). Sevilla: Factoría de ideas: centro de estudios andaluces

- Sabatier, P. & S. (1999). *The advocacy coalition framework an assesment* . Boulder: Westview.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Los Angeles: Westview Press
- Sabbe, A. T. (2014). *Forced marriage: an analysis of legislation and political measures in Europe*. Dordrecht: Springer
- Sanchez, B. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En UPF, *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (págs. 275 - 309). Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior
- Sefair, N. (2011). Análisis de la política integral migratoria de Colombia y su programa de retorno distrital "Bienvenido a Casa-Bogotá". Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Stark, O. (1991). *The migration of labor*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Tovar, H. (2001). Emigración y éxodo en la historia de Colombia. *Les Cahiers ALHIM*, 257-277
- Vargas, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. *Revista Calidad en la Educación Superior*, 119 - 139
- Yrizar, G. (2009). Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero ¿Amenaza política o panacea transfronteriza? *Frontera Norte*, 53 - 77

Anexos

Anexo 1: Principales motivos de los colombianos para vivir en el exterior

Motivo	Antes de 2005	A partir de 2005	Total
Económico, laboral	87,4	82,7	85,7
Matrimonio, reunificación familiar	6,8	6,9	6,8
Estudio	2,8	6,9	4,3
Conocer, aventurar	2,2	2,2	2,2
Seguridad, otro	0,8	1,3	1,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mejía, W. Encuesta nacional 2008 - 2009, p. 28-29; Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas ENMIR. (2012).

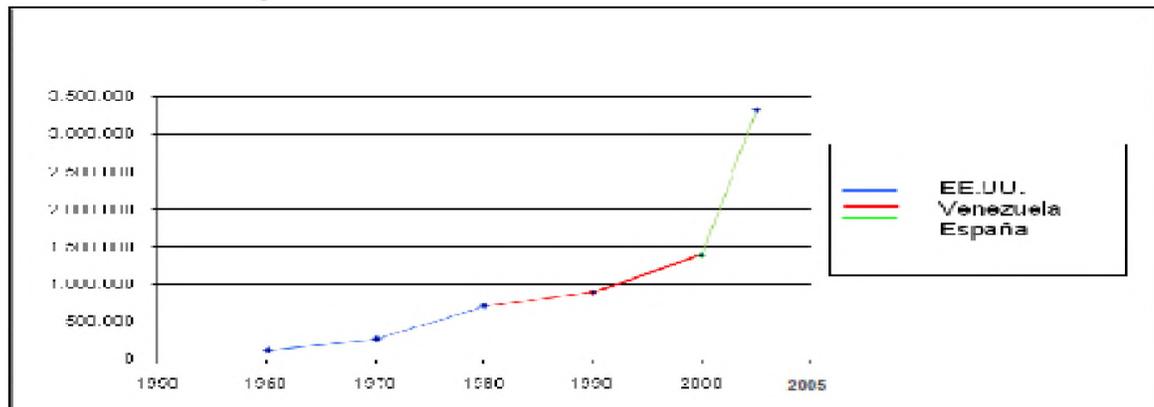
Anexo 2: Consentimiento Informado

(día), (mes), 2015.

Por medio de la presente declaro que tengo conocimiento y acepto participar en la investigación sobre _____, que adelanta el estudiante _____ de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. La información proporcionada en las entrevistas, así como cualquier otro material que se proporcione al investigador (fotografías, cartas, documentos, etc.) podrá ser utilizado en reportes de la investigación, guardando dicha confidencialidad. Finalmente, sé que en caso de ser de mi interés, y frente a mi solicitud, los resultados de dicha investigación me serán comunicados.

Atentamente,

Anexo 3: Olas migratorias en Colombia: 1960-2005



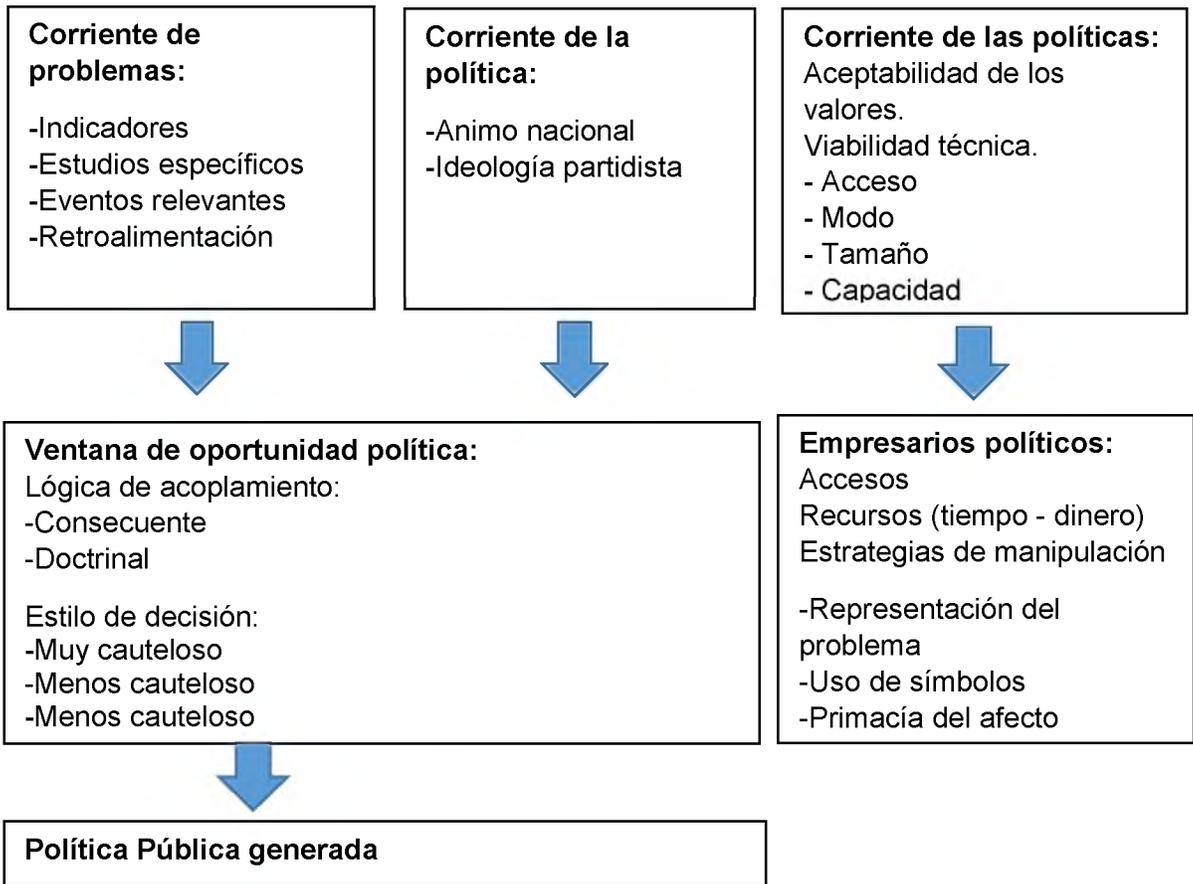
Fuente: Caballero y Castrillón, "Las migraciones un reto en la medición estadística", (2006)

Anexo 4: Principales flujos migratorios de Colombianos



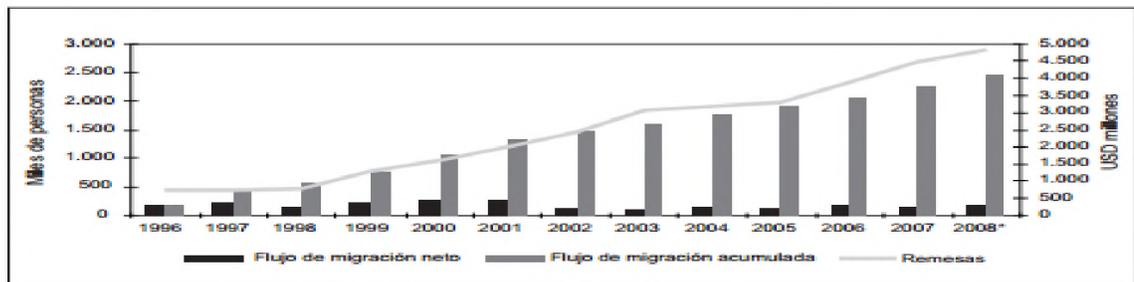
Fuente: DANE. Estimaciones de la migración. censo (2005)

Anexo 5: Diagrama del Marco de Corrientes múltiples



Fuente: Adaptación en español de Zahariadis (2007)

Anexo 6: Relación entre remesas y emigración en Colombia (1996-2008)



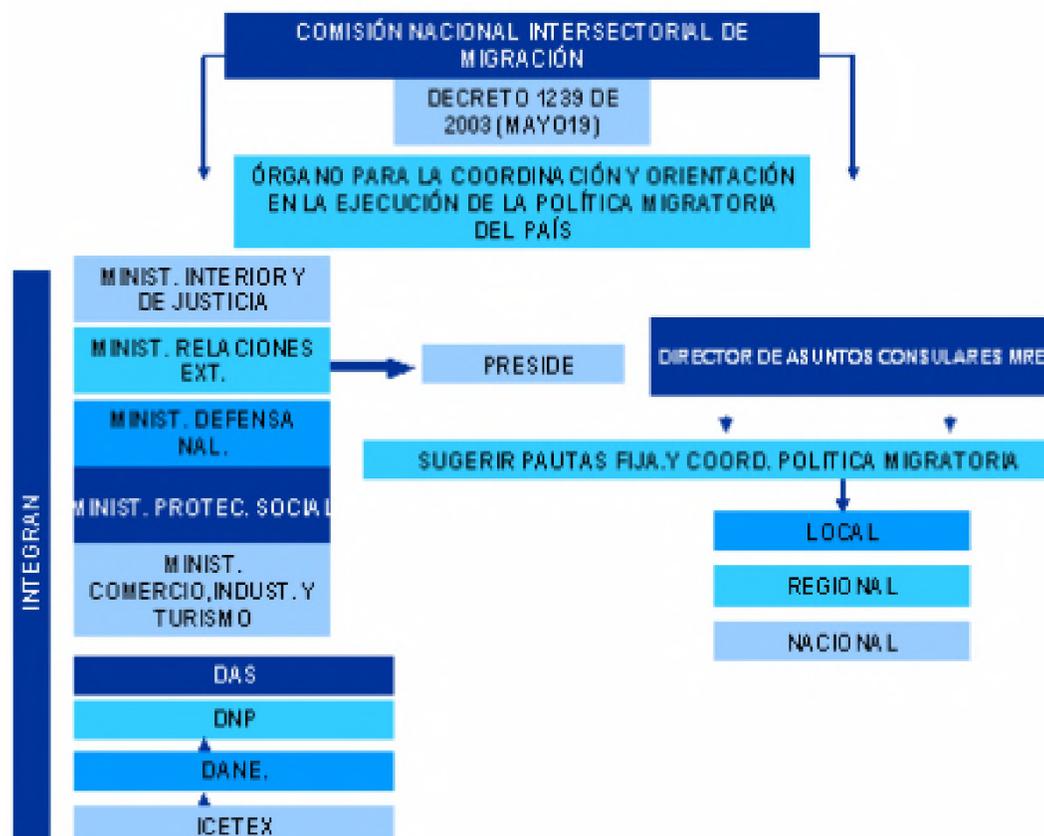
Fuente: Banco de la Republica. Balanza de pagos, Estudios económicos (2008).

Anexo 7: Variación anual de remesas en Colombia (1995-2007)

Año	Variación PIB (%)	Remesas	
		Valor	Variación Año
1995	5,20	809	
1996	2,06	745	-7,9%
1997	3,43	758	1,7%
1998	-0,77	788	4,1%
1999	-4,20	1.297	64,6%
2000	2,92	1.578	21,6%
2001	1,47	2.021	28,1%
2002	1,93	2.454	21,4%
2003	3,86	3.060	24,7%
2004	4,87	3.117	3,6%
2005	4,72	3.314	4,5%
2006	6,84	3.890	17,4%
2007	7,52	4.493	15,5%

Fuente: Banco de la República. Balanza de pagos, Estudios económicos (2008)

Anexo 8: Diagrama de la Comisión Intersectorial de Migraciones



Fuente: Mejía y Perilla, "Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen" (2008).

Anexo 9 - Entrevista 1

Entrevistado: Alejandro Barco

Ex miembro del comité interno de trabajo Colombia Nos Une

1 ¿Qué papel han tenido los indicadores sobre migraciones para impulsar la migración como problema?

AB: Bueno, los indicadores son instrumentos de medida que son usados para describir y comprender fenómenos cuantitativamente, y en el caso colombiano, desde la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM) se realizaban periódicamente estudios relacionados con temas como la seguridad, temas laborales o de empleo, demográficos, económicos, de orden público y que tuvieran incidencia directa en materia migratoria nacional. Se podía ver que en el exterior vivían aproximadamente 2.500.000 colombianos y estos a través de las remesas hacían ingresar una importante cifra a la macroeconomía del país. Los indicadores nos dieron a entender que tantos colombianos residiendo en el exterior, pero que aportaban a la economía, se les tenía que relacionar y apoyar de algún modo. Luego en el 2008 con esto de la 'burbuja inmobiliaria' empezaron a retornar miles de ciudadanos y el por eso la necesidad de crear planes y programas para los migrantes.

2. ¿En su opinión ha habido un evento o situación relevante que fue decisivo para que se trate la migración de manera diferente?

AB: Como ya te dije, antes del 2008, desde que empezó la presidencia de Uribe existía un importante interés por ayudar a los compatriotas en el exterior, eso fue en planes como los 'consulados móviles', los portales de 'redes Colombia', el plan 'Colombiano seguro en el exterior', entre otros, hasta que ese año el 2008, sucedió lo de la crisis económica mundial por la que miles de colombianos, ahora mismo no tengo el dato, tuvieron la necesidad de retornar al país debido a que estaban perdiendo sus empleos en los países donde estaban viviendo. Eso fue un impulso para nosotros en el gobierno nacional de seguir adelante con los

lineamientos generales en el diseño de la PIM, al ver la necesidad de crear algo que ayudara a los retornados a instalarse de nuevo en el país, protegiendo sus derechos, y buscar la forma de atraer como siempre lo hizo el gobierno, de inversión extranjera.

3. ¿Los estudios específicos realizados por académicos e investigadores sobre política migratoria fueron determinantes para que se empezara a plantear el tema y el gobierno intentara sacar adelante la PIM? ¿Cuáles?

AB: Aunque si evaluamos algunos estudios específicos para sacar adelante el CONPES, se contrataron a través de una especie de consultoría a un grupo importante de académicos, no solo colombianos sino también extranjeros, a través de Gerardo Ardila con el grupo del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (CES), a quienes se les pidió en un plazo de seis meses, la tarea con base en su experiencia en estudios políticos y sociales, generar un documento con los lineamientos principales para la política pública. Al final entregaron en los plazos requeridos, un archivo con 47 lineamientos esenciales para iniciar el diseño de la política con base en una muy importante experiencia académica.

4. ¿Entonces no existieron algunos estudios específicos como base para observar el problema migratorio en Colombia e intentar darle una solución integral?

AB: Siempre es bueno consultar con gente preparada y que sepa del tema, en *Colombia Nos Une* quien fue el verdadero impulsor de la política se tomó en cuenta la opinión de académicos que supieran del tema como lo ha sido Guarnizo y Martha Gonzalez quien era académica y trabajaba al mismo tiempo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y sacaron varios artículos académicos sobre el marco jurídico con el que Colombia contaba para generar una política de migración coherente con sus necesidades de esa época. De resto, ahora mismo no recuerdo más.

5. ¿La retroalimentación (recomendaciones y consejos) fue tomada en cuenta para la formulación del problema migratorio?

AB: A lo largo del proceso debo decir que siempre existieron consejos y recomendaciones sobre cómo debería ser, que debería contener, por qué si esto, por qué no esto, algunas veces hasta presiones sobre cosas que se debían suprimir del documento. Bueno en primer lugar, de los lineamientos que surgieron del documento realizado por el CES, nosotros en el comité interno de *Colombia Nos Une* hicimos críticas tanto positivas, como negativas sobre esto no puede ir por tal cosa, por tal otra, va en contra de la política general del Estado, de este gobierno, este lineamiento va más con una tendencia de izquierda, esta posición esta incomoda, es por esto que fue un proceso largo, difícil, pero siempre constructivo. Después de pasar por nuestras manos, pasó por el antiguo Centro de Estudios para la Migración Colombiana (CEMIC), los cuales hicieron sus comentarios sobre el documento generando una retroalimentación muy rica y constructiva, desde diferentes ángulos y perspectivas sobre cómo debería ser. Luego paso a la comunidad de colombianos en el exterior, quienes dieron sus puntos de vista sobre como lo estaban viendo, puesto que en teoría para ellos era todo este trabajo y quien mejor para conocer la realidad que estas personas. Si no estoy mal, esta socialización fue en Miami, Madrid, Nueva York, Caracas y creo que Quito o Buenos Aires. No estuve presente en estas reuniones pero lo que leí de las observaciones que se presentaron, fueron valiosísimas para la elaboración parcial del documento final CONPES. La ultima retroalimentación fue realizada por Comisión Nacional Intersectorial de Migración, en donde estaban varios Ministerios, direcciones generales, instituciones y departamentos públicos, para así tener un documento final con los lineamientos generales de lo que iba a ser el CONPES, el cual se le enseñó a la comunidad del exterior sobre lo que iba a ser la política al final.

Ah, otra cosa de la retroalimentación es que en *Colombia nos Une* nos dejaba ver que faltaba hacer más por los connacionales en el extranjero, entonces como ya te lo he dicho se quiso ir más allá de una mera política.

6. ¿El gobierno tomó en cuenta las ideas de las diferentes corrientes políticas para el diseño de la política? ¿Cómo?

AB: Mire, esto va a sonar bastante extraño, pero cuando se buscó al CES, era por una y simple razón. No nos iban a decir lo que queríamos escuchar. Me explico, si se hubiera realizado con un grupo de académicos de la universidad de los Andes, de la Javeriana, o del Rosario, no sé qué tan imparcial hubiera sido el documento que ellos entregaron y no quiero desmeritar a esas universidades o decir que están sesgadas de algún tipo o algo por el estilo, sino que ese grupo de la universidad Nacional, nos iban a dar los lineamientos claros, objetivos y con la finalidad de que se cumplan, no lineamientos soñadores y subjetivos. Espero me haya entendido lo que le quise explicar.

7. ¿Qué papel e interés ha tenido el sector privado en la formulación de la PIM?

AB: Lo que le voy a decir no está en el papel, el sector privado quería también de una forma u otra, con la implementación de una política integral, tener nuevas y mejores formas de atraer socios, implementar nuevas formas de negocios, traer personal cualificado extranjero a sus empresas sin limitaciones de personal y crear o ampliar las alianzas. Es decir, traer más inversión, crear nuevas vacantes y así se benefician, tanto los privados que ofrecen un empleo o un servicio, y los retornados del Plan Retorno Positivo (PRP) hasta ciudadanos colombianos.

8. ¿Qué papel ha tenido la sociedad civil en la formulación de la PIM?

AB: Desde un comienzo, se conocía la necesidad de tener como proceso de retroalimentación que se le llevara a la sociedad civil. Como ya lo explique, se le llevaron los lineamientos de la política a la comunidad colombiana en ciertas ciudades principales en el exterior, miren va esto de Derechos Humanos, esto de ayuda al retorno, esto de promover la cultura, cosas así, y pues las opiniones que

ellos iban dando en los talleres de socialización, fueron muy importantes, para que el documento fuera tomando forma.

9. ¿Usted cree que la opinión pública sobre las migraciones ha favorecido la transformación de la problemática migratoria?

AB: Colombia a mitad de la década de los 2000 estaba en un viene va, grupos desmovilizados de las AUC, una creciente inversión extranjera que reducía el desempleo, remesas que constituían un importante sector de la economía colombiana, grupos grandes de ciudadanos en el exterior organizadamente, entonces diría que la opinión pública empezó a ver más esta situación de los nacionales afuera en otro país, más que en muchos años anteriores, es más, nunca la opinión pública había pensado que eso era importante. Pero con factores sociales y económicos cambiando, pues usted puede ver que los problemas y necesidades lo hacen de la misma manera, y a mi parecer, eso fue lo que paso con la migración en el país.

10. ¿Las campañas de grupos de presión tales como los residentes en el exterior, o los migrantes retornados, han tenido un papel en la creación de la política y su justificación?

AB: Como tal no diría que existió una presión para que surgiera una política de este tamaño. Más bien eso fue una iniciativa del programa CNU apoyada directamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores dadas las condiciones que se veían de cómo algunos colombianos en el extranjero querían tener una forma de acercarse al gobierno, transmitir preocupaciones o solicitudes. La campaña de grupo de presión yo la veía desde el interior del programa puesto que siempre existía la presión de sacar adelante la política sea como fuera, hablando con el DNP, con la comisión de migraciones, de arriba para abajo, hablando con el ministro, recibiendo opiniones, etc.. esa para mí fue la presión que existió.

11. ¿Cree que la reelección del gobierno en 2006 favoreció la decisión de continuar con el diseño de una PIM?

AB: A mi parecer si, puesto que desde un comienzo, estamos hablando del 2003, el programa *Colombia nos Une*, fue una de las banderas del expresidente Uribe para ayudar a los colombianos en el extranjero, desde ahí se conformó la idea de impulsar la PIM el cual como usted sabe se firmó y se aprobó hasta el 2009. Entonces qué hubiese pasado si en el 2006 Uribe hubiese perdido las elecciones presidenciales. No lo sé con certeza, de pronto si o de pronto no se haya continuado con el impulso que se venía, pero lo que si se, es que hubo una continuidad con la idea de una política migratoria a futuro definida y cobijando todos los ámbitos sociales por las cuales fue creada.

Anexo 10 - Entrevista 2 (Vía Skype)

Entrevistada: Adriana Villareal

Miembro del grupo Colombia para ti (Miami)

1. ¿Cuáles cree usted que han sido las razones generales por las cuales el Estado colombiano decidió impulsar el diseño de una política de Estado como lo es la PIM?

AV: Las razones para mi fueron varias, nosotros desde el grupo 'Colombia para ti' de la ciudad de Miami, veníamos haciendo parte de mesas de trabajo con el consulado de acá para trabajar temas más a fondo como son la de pensión en Colombia, beneficios de compra de finca raíz allá, ayudando a otros colombianos que estaban en situación irregular, mejorando y apoyando a quienes tenían su trabajo estable pero veían que lo hacían en condiciones desfavorables. Sin embargo, nosotros siempre le planteábamos a los funcionarios que nos ayudaran en impulsar programas y planes para los colombianos acá en Estados Unidos, y que la participación que tuviéramos fuera más activa, en cuanto a las mesas de trabajo fueran más constantes y no cada mes o cada dos meses como cuando nos citaban. No se hasta qué punto esto haya sido una razón para tenernos en cuenta más adelante en el proceso, pero yo agradezco que así haya sido.

2. ¿Qué indicadores de cambio o que eventos relevantes alertaron a los distintos sectores del gobierno colombiano sobre la necesidad de una política integral migratoria?

AV: Pues básicamente la llegada de colombianos en calidad de turistas y se quedaban acá de ilegales. Y no lo digo solo por la ciudad de Miami, sino por muchos colombianos en otras partes del país y del mundo. Esas personas que hasta el día de hoy llegan pero obviamente en menor medida que antes, están en el limbo, no saben qué hacer, no saben en qué le puede ayudar en consulado, que

programas hay para ellos, como devolverse, y si existiera la posibilidad de encontrar un trabajo fácilmente en Colombia, puesto que la gente se viene es por eso a buscar un mejor trabajo de que hay allá, y si no lo hay pues no van a querer devolverse y quedarse acá de ilegal con todas las complicaciones que hasta el día de hoy existen.

3. ¿Usted hizo parte de la socialización de los lineamientos de la PIM, por lo tanto cree usted que el documento final si tomo en cuenta parte de las recomendaciones y consejos que ustedes brindaron en las reuniones con miembros del gobierno colombiano?

AV: Bueno esa es la pregunta importante, la socialización. Nosotros sabíamos que en Colombia estaban haciendo los lineamientos de lo que iba a ser la política en un futuro. Sin embargo, nosotros ya llevábamos nuestras propuestas en la mano, sin aún ver lo que nos traían para la socialización. Por ejemplo una de nuestras propuestas era realizar eventos para la inclusión y creación de grupos de apoyo entre nosotros mismos los colombianos para cualquier eventualidad o necesidad que se necesitara. Que en las instalaciones de la cancillería nos abrieran un espacio cada tres semanas para conocer si por ejemplo alguien tenía una vacante en su trabajo, o si tenía un trámite con el Estado de acá o allá y como resolverlo. Cosas así. Bueno en cuanto nos citaron en Octubre del 2008 en el consulado, vino el embajador y todos los altos funcionario, nos mostraron las anteriores socializaciones, cuales habían sido sus propuestas a ver si eran semejantes y no perder tanto el tiempo para discutir lo que ellos ya habían hecho. En total si no estoy mal fueron 3 o 4 talleres, en donde nos decían lo concertado con otros grupos, y si estábamos de acuerdo si o no, debilidades o fortalezas de los lineamientos. Al final, nuestras recomendaciones coincidían con la mayoría de los otros grupos de colombianos en el exterior, y eso se fue para Colombia para terminar de diseñarlo y discutirlo con una comisión final.

3. ¿Qué opina de las ideas y posturas que tuvieron los grupos académicos y grupos políticos como parlamentarios-funcionarios del Estado, frente a la

posibilidad de impulsar una PIM? (Si no conoce o recuerda las ideas o posturas, puedo hacer un breve resumen)

AV: Cuando íbamos hacer la socialización, nosotros o por lo menos yo, no sabía que los lineamientos que nos traían habían sido hechos por académicos de la Nacional en Bogotá. Y pues a mi parecer eso fue muy concertante con lo que se buscaba, y era que ese tema el migratorio, tocara todos los niveles, todos los ámbitos, todos los sectores, y que en sí fuera realmente integral. Con respecto a la postura de los funcionarios públicos pues desde el consulado ellos siempre nos apoyaban en que las medidas que se fueran a implementar con nosotros los ciudadanos en el exterior fueran las mejores en un futuro con la implementación de la PIM, y siempre estuvieron muy pendientes de lo que se fuera a realizar con la política y que no se quedara solo en el papel. En estos programas como 'Mesas de remesas' o 'Redescolombia' nos ayudaron con capacitaciones a entenderlo y aprovecharlo al máximo.

4. ¿En su opinión, las campañas de grupos de presión tales como ustedes colombianos residentes en el exterior, o los migrantes retornados, hicieron eco en la necesidad de la creación de la política?

AV: Como ya te había dicho, nosotros en las reuniones con los funcionarios del consulado siempre les dijimos que lo que se hacía no bastaba, no mentira eso sonó muy ingrato, sino que habían cosas en que el Estado nos podía ayudar como lo era el tener un mecanismo de participación directa con los funcionarios estatales y no cada mes cuando se citara la mesa de trabajo. Uno buscaba unas condiciones óptimas para la vida de uno y para los familiares que vivieran en Colombia o en otros países. Aunque te digo la verdad, no creo que haya sido por la comunidad en el exterior que se haya hecho la PIM, sino por necesidades que vieron en Colombia de hacer una que abarcará todos los aspectos.

5. ¿Cómo catalogaría usted el ánimo nacional da finales del 2008, teniendo en cuenta la crisis económica global, que origino que miles de colombianos que

estaban viviendo en otro país, tuvieran la necesidad de retornar, lo cual produjo que el gobierno colombiano a través de la política, generara oportunidades para esas personas?

AV: Bueno no te puedo responder exactamente cuál era el ánimo nacional en Colombia porque ya no vivía allá, pero supongo que las familias que vivían de las remesas estuvieron muy afectadas por la crisis económica que traía consigo miles de despidos, como paso acá en los Estados Unidos. Eso esmeró más al gobierno de implementar planes como los que salieron de la PIM como el 'Plan de retorno positivo' y el otro 'Plan comunidad en el exterior' que hasta donde tengo entendido buscaban facilidades para que volviera el que se había ido buscándole facilidades de trabajo y algunos créditos para impulsar su economía y la de quienes en mayoría tenían un sustento mensual prácticamente del que enviaba las remesas.

6. ¿Cree que la reelección del gobierno de ese entonces de Alvaro Uribe fue favorable o indispensable para que se diseñara y aprobara la creación de la PIM?

AV: Bueno pues yo soy uribista a mucho honor, no tanto como antes pero lo soy aún, con sus defectos y todo ahí estoy apoyándolo. Y lo apoyo por todo lo que hizo por nosotros: la comunidad en el exterior. Desde que tenía el plan Colombia Nos Une hasta la PIM, siempre estuvo con nosotros. La reelección a mi parecer dejó que ese primer plan fuera la primera piedra para que se convirtiera en la PIM que fue algo ya más grande, mucho mejor planificado, y socializado con académicos y con nosotros los colombianos en el exterior.

7. ¿En su calidad de ciudadana colombiana, piensa que los objetivos planteados por el CONPES 3603, como por ejemplo la modernización y actualización de los sistemas de información existentes, así como el fortalecimiento de las diferentes acciones del servicio consular, en este corto-mediano plazo si se han cumplido con las metas planteadas?

En mi caso, estando acá viendo un antes y un después de la política, me parece que han existido cosas que sirvieron y otras que no. Por ejemplo no conozco lo de

la modernización y actualización del sistema, supongo que habrá servido, eso habría que preguntárselo a un funcionario de lo del consulado que son quienes lo usan, yo no. Lo que sí es el servicio del consulado con los colombianos, siempre han sido muy atentos y dispuestos a resolver cualquier inquietud que se tenga. Cuando en Colombia sale un plan o programa para los colombianos en el exterior, a través del grupo, la página del consulado, correos, voz a voz, se nos cita para una capacitación o taller para aprender a manejar x aplicación o lo que sea para el uso y aprovechamiento.

Anexo 11 - Entrevista 3

Entrevistadas:

Alejandra Rodríguez - Segunda secretaria del Ministerio de Relaciones Exteriores

Jenny Cortés – Funcionaria de planta del Ministerio de Relaciones Exteriores

1. ¿Qué papel han tenido los indicadores sobre migraciones para impulsar la migración como problema?

JC: En el Ministerio, siempre se hacen evaluaciones periódicamente para ver cómo vamos en cuanto a los que se acogen a los planes del Ministerio, los extranjeros que piden su visa de residencia, los que deciden usar el Plan Retorno Positivo con sus beneficios. Esos datos han venido siendo cada día mejor actualizados por los sistemas que se han venido instalando de unos años para acá y las metodologías de recolección de datos. Antes por ejemplo La información que se tenía sobre los migrantes desde el DAS, DANE, BANREP, no tenían las mejores metodologías para la recolección de información para así mejorar las decisiones del gobierno sobre los problemas que se tenían. Por lo tanto los indicadores que se manejaban, en la gran mayoría eran realizados por académicos o investigadores, los cuales nosotros tomábamos como referencia y usábamos para lo que se necesitara.

AC: Si, los indicadores son fáciles de medir, nos dan una idea aproximada del fenómeno que se está evaluando, Jenny tiene toda la razón, antes uno no sé cómo se conseguía la información, a punta de investigaciones y libros académicos y no por publicaciones del Estado. Yo llevo ya 8 años trabajando en el Ministerio y desde hace unos 4 desde el 2011 se mejoró toda la infraestructura para eso mismo, tener mejores datos y demás. No estuve en el comité del CNU, pero si sé que sobre los indicadores se comenzó a plantearse la necesidad de hacer algo

más allá que tener solamente el programa del CNU como eje central y general de la política migratoria en el país.

2. ¿En sus opiniones existió un evento o situación relevante que fue decisivo para que se trate la migración de manera diferente?

AR: Bueno, no lo sé, el evento para mí fue la crisis del 2008 cuando empezaron a retornar miles de ciudadanos que por X o Y situación habían perdido su trabajo, o les cortaban las horas o amenazaban con meterlos en líos con la justicia en el país si estuvieran en situación irregular. Cuando la crisis estalló, siguieron llegando remesas pero no en el crecimiento en el que se esperaba y era por la misma crisis con sus consecuencias para la población migrante.

JC: Totalmente de acuerdo, la salida constante de connacionales a vivir al extranjero por las razones que fueran, obligaba al Estado a pensar que estará pasando, porqué, como, entonces en primer lugar ese fue la situación impactante, luego otra la crisis económica global del 2008. Donde no solo los migrantes colombianos en otros países perdieron su trabajo, sino que hasta amigos míos en España y siendo ellos españoles, se quedaron sin su trabajo de un día para otro. Hay uno que me lo traje.

3. ¿Los estudios específicos realizados por académicos e investigadores sobre política migratoria tuvieron algún impacto sobre la decisión del gobierno para sacar adelante la PIM fueron determinantes para que se empezara a plantear el tema en el gobierno? ¿Cuáles?

JC: Pues no me acuerdo bien, si sé que Guarnizo es uno de los grandes conocedores del tema y sus estudios fueron un insumo para arrancar, Noel Roth y el todo el grupo del CES también fueron parte.

4. ¿La retroalimentación (recomendaciones y consejos) fue tomada en cuenta para la formulación del problema migratorio, y la retroalimentación del programa CNU?

AR: Claro que sí, desde un principio se sabía que lo que se llegara a concertar tenía que pasar por varias fases de socialización y retroalimentación, de lo micro a lo macro, desde el comité interno de la CNU, pasando por los principales grupos de colombianos en el exterior, tenía que existir una alta población de colombianos viviendo y con consulado, ese era uno de los requisitos que se tenía para socializarlo en x ciudad. Después en la Comisión Intersectorial que agrupaba varias ministerios e instituciones del gobierno, para luego con los directivos del DNP para que técnicamente estuviera todo ok. Y se pudiera aprobar en la Comisión general del CONPES.

JC: Yo te respondo lo segundo, porque Alejandra no sabe, yo leí todos los documentos que sustentaban la necesidad de ir más allá con CNU. Se necesitaba una ampliación del aparato de respuesta del Estado frente a las necesidades de los emigrantes. Se necesitaba una red de obtención de datos, información que tuviera todo lo que se necesitara saber sobre los migrante por eso es que en la PIM sale el 'Observatorio para la migración internacional' y el plan 'Migración ordenada y regulada', donde se debía recoger datos de todo. En el CNU no se podía porque básicamente no había donde. En sí era el CNU, se quedaba corto para toda la situación, el alcance no daba y necesitaba una respuesta más amplia. Otra cosa es que para la inmigración estaba en ceros, ósea las acciones de respuesta para lo que fuera estaban en el papel, más no en la realidad.

5. ¿El gobierno tomó en cuenta las ideas de las diferentes corrientes políticas para el diseño de la política? ¿Cómo?

JC: En todos los escalones del proceso de socialización, concertación, implementación, hay funcionarios de todas las ideologías que te puedas imaginas, a mi parecer cada uno de ellos dijo lo que quería decir, si estaba de acuerdo o no

con cierto punto, y para mí es válido. El documento CONPES 3693 recogió todas las ideas, opiniones, perspectivas y demás de cada persona que fue participe en los 3 años del proceso. Fue un trabajo valioso.

AR: Si obvio, como dice Jenny, se recogieron los lineamientos del CES que es de la Universidad Nacional con un enfoque de Derechos Humanos, hasta los funcionarios más quisquillosos de la Dirección Nacional de Planeación, que solo ven números, indicadores, evaluación de políticas públicas y hasta a veces decisiones sesgadas.

6. ¿Qué papel ha tenido la sociedad civil en la formulación de la PIM?

AR: Como ya te lo dije, fueron un pilar dentro de la socialización de los lineamientos que nos había dado el CES. En cada ciudad seleccionada; Quito, Madrid, Miami, Nueva York y Caracas las recomendaciones que salieron de estas reuniones con estas comunidades en el exterior fueron insumo valiosísimo en la elaboración del Documento final CONPES 3603 de la PIM

7. ¿Las campañas de grupos de presión tales como los residentes en el exterior, o los migrantes retornados, han tenido un papel en la creación de la política y su justificación?

JC: Como tal, los migrantes que retornaron durante el proceso de diseño y posterior implementación para mí no ejercieron ninguna presión. En cambio las comunidades organizadas del exterior sí. Le voy a poner un ejemplo, me comentaron hace tiempos que en Madrid por ejemplo, querían agilizar las cosas con la puesta en marcha del plan 'Retorno Positivo', pero obviamente no se podía. Uno, de cónsul, embajador, no se puede poner a prometer cosas que sabe que están fuera de las manos.

8. ¿Cree que la reelección del gobierno en 2006 y los cambios en el gabinete favorecieron la decisión de continuar con el diseño de una PIM?

JC: Pues evidentemente si tú eras un funcionario público, venias con una política en primera base e ibas a pasar a la segunda que era a largo plazo, y pierdes las elecciones, las que sean, pues creo que no habrá una continuidad en lo que se llevaba. Tenía un ejemplo pero por razones obvias no lo voy a comentar. Entonces la reelección de Uribe en mi opinión si permitió continuar con el trabajo migratorio que se llevaba. En cuanto a los cambios de gabinete, que el presidente pone y quita, pues él sabrá porqué los hace y a mi parecer él tenía una visión muy clara lo que se quería hacer en el tema migratorio. Los cambios de Canciller y de Viceministro, debieron ser por razones justificadas, puesto que yo no sé qué pasó ahí, algunos no los conocí porque entré después, otros si como al doctor Bermúdez, muy buen jefe, y con unas ideas y visión a largo plazo sobre lo que debía ser la cancillería excelentes. Pero su salida no interfirió en lo que se estaba trabajando con la PIM y todas las entidades involucradas.

