



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**La construcción de los problemas sociales  
y la puesta en agenda.  
Análisis del caso de la política de  
migración internacional en Colombia  
(2000-2010)**

**Marisol Raigosa Mejía**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Departamento de Ciencia Política  
Bogotá D.C., Colombia  
2013**



**La construcción de los problemas sociales  
y la puesta en agenda.  
Análisis del caso de la política de  
migración internacional en Colombia  
(2000-2010)**

**Marisol Raigosa Mejía**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magíster en Políticas Públicas**

Director:  
**Doctor ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Departamento de Ciencia Política  
Bogotá D.C., Colombia  
2013**

*A Mamá y a Daniel,  
por ser mi fuerza,  
mi motor, mi motivo.*

## Agradecimientos

La autora hace una mención especial de aquellas personas e instituciones que contribuyeron a hacer posible la realización de este ejercicio de investigación.

Por esta razón quiero expresar mi profunda gratitud a André-Noël Roth Deubel, por su atenta labor de dirección de mi tesis. Por estimularme, orientarme y acompañarme durante todo el proceso de investigación. Por su paciencia, sus sugerencias y sus consejos. Por todo lo que de él he aprendido a lo largo de esta trayectoria, en la que he tenido la oportunidad de compartir momentos muy enriquecedores tanto en los ámbitos profesional y académico, como en el ámbito personal.

En el plano personal, esta tesis no hubiese podido realizarse sin el respaldo que en todo momento me dieron mi madre Consuelo Mejía González, mi hermano Daniel Orlando Raigosa Mejía y mi esposo Alejandro Castaño Arias. Cuyo amor, ejemplo y confianza han sido fundamentales para avanzar en mi proceso de formación académica y humana, a ellos un agradecimiento inmenso. También quiero agradecer a Leonora Castaño Mejía, a Fernando Giraldo Santacoloma y a sus hijos Juanita, Miguel y María, por el apoyo que me han ofrecido desde que llegué a la ciudad de Bogotá y por acogerme siempre con cariño, sea cual fuere la circunstancia.

Quiero agradecer también a Alejandro Lozano Ayala y a Catalina Toro Pérez, profesores adscritos al Departamento de Ciencia Política, quienes orientaron los Seminarios de Investigación II y III respectivamente, en la primera cohorte de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Por sus valiosos aportes en la parte inicial de la investigación. Por su contribución en la organización de las primeras ideas de la misma, en la construcción del problema y en la búsqueda de los elementos teóricos y metodológicos que soportarían mi trabajo.

Agradezco a mis compañeros de la Maestría en Políticas Públicas, Myriam del Carmen Lozano Galeano, Johanna Alejandra Mora Ramos y Luis Fernando Méndez Ávila. Por su apoyo y la amistad que pudimos empezar a construir en este escenario académico en el cual coincidimos. Por escuchar mis inquietudes y brindarme preciados comentarios que me ayudaron en mi búsqueda. También por el cariño que me brindaron en los momentos difíciles que tuve que enfrentar en el tiempo que llevé a cabo mi investigación.

Deseo también agradecer a mis amigos Xiomara Alexandra Jiménez Muñoz, Diego Fernando Ospina, Paula Andrea Arboleda Zuluaga, Juan David Ocampo, Alexander Sánchez Duque y Luisa Fernanda Marulanda Gómez. Por su grata compañía (Paulita desde la distancia), su apoyo incondicional y por la motivación que siempre me concedieron. Por su cariño, comprensión y por las conversaciones que fortalecieron y le dieron oxígeno a este proceso de investigación, aún en los momentos más difíciles.

Agradezco a la Vicerrectoría Académica de la Universidad Nacional de Colombia, por otorgarme una Beca como Estudiante Sobresaliente de Posgrado, ya que este beneficio facilitó económicamente mis actividades académicas durante la realización de mi maestría.

Agradezco además a los profesores Alejo Vargas Velásquez, Maguemati Wabgou y demás miembros de los grupos de investigación en Seguridad y Defensa y Migraciones y Desplazamientos de la Universidad Nacional de Colombia, que hicieron parte del proyecto de investigación *"Migraciones y Seguridad: un reto para el siglo XXI"*, porque las discusiones en torno a los casos específicos en los cuales se enfocó nuestra investigación, me permitieron ratificar ideas generales sobre el tema de la migración internacional y las problemáticas que de éste se desprenden, independientemente de cuál sea la nacionalidad del migrante o de cuál sea su país de origen o de destino.

Expreso mi agradecimiento al Departamento de Ciencia Política y a su director encargado entre el 2010 y el 2012, el profesor Edgar Alberto Novoa Torres, por haberme brindado la oportunidad de orientar dos cursos en el pregrado, significando esto mi comienzo en la labor docente y la continuación en mi formación profesional.

Por último, agradezco a los estudiantes de pregrado de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia que inscribieron conmigo las asignaturas Gerencia pública y Construcción de los problemas sociales y la puesta en agenda, en el primero y segundo semestre académico de 2011. Por todo lo que le aportaron a mi actividad como docente, por permitirme compartir los avances de mi investigación y por las importantes sugerencias y comentarios que hicieron sobre la misma.

## Resumen

El objeto de estudio de la presente investigación se centró en el análisis del proceso de construcción social de los problemas y la puesta en agenda, a través del caso de la política de migración internacional en Colombia, durante el período comprendido entre 2000 y 2010. Dicho análisis se soportó en el modelo de *Murray Edelman*, sobre el uso del lenguaje y sus significados, en la construcción de los fenómenos políticos, utilizando la categoría de *espectáculo político*. También se soportó en el enfoque de *John Kingdon*, donde se hizo uso de la categoría de *ventana de oportunidad*.

Por consiguiente, la investigación se abordó indagando ciertos elementos que hicieran posible la visibilidad de situaciones relacionadas con el tema de la migración internacional de colombianos, como los *indicadores*, los *resultados de evaluaciones* y los *acontecimientos*. También, mediante un análisis de prensa donde se mostraron tendencias, la identificación de temáticas de interés prioritario, los actores relevantes y las ideas, a través de los cuales se empezaron a formular posibles mecanismos para darle un tratamiento a la problemática.

**Palabras clave:** 1) Política pública. 2) Construcción de problemas. 3) Puesta en agenda. 4) Espectáculo político. 5) Ventana de oportunidad política. 6) Migración internacional. 7) Política de migración internacional en Colombia.

## Abstract

The purpose of this research study focuses on analyzing the process of social construction of problems and the implementation agenda, through the case of international migration policy in Colombia during the period between 2000 and 2010. This analysis will be supported in the model of Murray Edelman, on the use of language and its meanings in the construction of political phenomena, using the category of political spectacle. Also bear in John Kindon's, approach, which will use the category of window of opportunity.

Therefore, research investigating addressed certain elements which enable the visibility of situations related to the topic of international migration of Colombians, as indicators, assessment results and events. Also, by analyzing news which showed trends, identify topics of priority interest, the relevant actors and ideas, through which mechanisms began to formulate possible to give treatment to the problem.

**Keywords:** 1) Public policy. 2) Construction of problems. 3) Agenda setting. 4) Political spectacle. 5) Window of political opportunity. 6) International migration. 7) International migration policy in Colombia.



# Contenido

	<b>Pág.</b>
<b>Resumen y Abstract</b> .....	VI
<b>Lista de gráficas</b> .....	XI
<b>Lista de tablas</b> .....	XII
<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. La construcción de los problemas y su puesta en agenda</b> .....	5
1.1. ¿Qué es una política pública?.....	5
1.2. Elementos del marco de análisis secuencial y el ciclo de las políticas públicas.....	7
1.3. La construcción de los problemas.....	12
1.4. La puesta en agenda.....	14
1.5. Abordaje conceptual: La política simbólica en la construcción de los problemas y las ventanas de oportunidad en la formación de la agenda.....	17
1.6. Abordaje metodológico: Acontecimientos e instrumentos en la construcción de la problemática de migración internacional en Colombia y en la apertura de la ventana de oportunidad para la puesta en agenda.....	27
<b>2. El fenómeno de la migración internacional en Colombia y el mundo</b> .....	31
2.1. Definición del concepto de migración internacional.....	31
2.2. Fenómeno de la migración internacional.....	34
2.2.1. Características de la migración internacional en el contexto global....	35
2.2.2. Características de la migración internacional en el contexto nacional...	39
2.2.3. Remesas... ¿Migración y desarrollo?.....	47
<b>3. Etapas de la política de migración internacional en Colombia</b> .....	57
3.1. Antecedentes de la política migratoria en Colombia.....	60
3.2. La política migratoria en Colombia después de la Constitución Política de 1991.....	61
<b>4. La construcción y puesta en agenda de la Política de Migración Internacional en Colombia</b> .....	77
4.1. Metodología.....	77

4.2. Acontecimientos modeladores del espectáculo político en torno a la construcción de la política migratoria en Colombia según rangos de tiempo.....	79
4.2.1. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 1990 y 1995.....	79
4.2.2. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 1996 y 2001.....	84
4.2.3. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 2002 y 2006.....	89
4.2.4. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 2007y 2010.....	95
4.3. Apertura de la ventana de oportunidad para el problema de la migración internacional de colombianos.....	101
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>112</b>

## Lista de gráficas

	Pág.
<b>Gráfica 1.</b> Políticas Gubernamentales sobre inmigración (1996-2005).....	38
<b>Gráfica 2.</b> Flujo migratorio reciente en Colombia (Miles de personas).....	44
<b>Gráfica 3.</b> Frecuencia habitual de recepción de giros en Colombia.....	52
<b>Gráfica 4.</b> Colombia. Remesas por región de destino. Distribución porcentual. IV trimestre de 2008.....	54
<b>Gráfica 5.</b> Línea de tiempo (1990-2012). Cantidad de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	78

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> Número estimado de migrantes internacionales por área y tasa de crecimiento anual, 1960 a 2005.....	37
<b>Tabla 2.</b> Porcentaje de colombianos residentes en el exterior, por países de destino (2006) .....	44
<b>Tabla 3.</b> Porcentaje de principales motivos de emigración de colombianos antes y después de 2005.....	45
<b>Tabla 4.</b> Balanza de pagos: Ingresos de divisas de trabajadores en Colombia (Millones de USD, porcentajes y número de veces).....	50
<b>Tabla 5.</b> Remesas de trabajadores en Latinoamérica.....	51
<b>Tabla 6.</b> Ingreso de remesas de trabajadores en Colombia (cifras en millones de dólares) (diciembre 2008-enero 2010).....	55
<b>Tabla 7.</b> Temáticas de interés prioritario, entidades y actores participantes – Seminario sobre la migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales (junio 2003).....	66
<b>Tabla 8.</b> Distribución anual (1990-2012) – Número de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	78
<b>Tabla 9.</b> Distribución anual (1990-1995) - Número de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	80
<b>Tabla 10.</b> Ficha técnica noticia digital № 1: Política Migratoria para apertura (1992).....	80
<b>Tabla 11.</b> Ficha técnica noticia digital № 2: Colombia estimulará inmigración (1992).....	81
<b>Tabla 12.</b> Ficha técnica noticia digital № 3: La competitividad colombiana (1994).....	82
<b>Tabla 13.</b> Ficha técnica noticia digital № 4: Cambios en control de emigración desde ayer (1994)	83

<b>Tabla 14.</b> Distribución anual (1996-2001) - Número de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	84
<b>Tabla 15.</b> Ficha técnica noticia digital №5: Migración y estabilidad política (1996).....	85
<b>Tabla 16.</b> Ficha técnica noticia digital №6: Plan de apoyo a colombianos en el exterior (1996).....	87
<b>Tabla 17.</b> Ficha técnica noticia digital №7: Gran Bretaña refuerza control a los viajeros (1998).....	88
<b>Tabla 18.</b> Ficha técnica noticia digital №8 : Convenios en pensiones estudian los gobiernos de Colombia y España (1998).....	90
<b>Tabla 19.</b> Distribución anual (2002-2006) - Número de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	90
<b>Tabla 20.</b> Ficha técnica noticia digital №9: Remesas superarán l petróleo (2004)...	90
<b>Tabla 21.</b> Ficha técnica noticia digital №10: El valor de las remesas (2004).....	91
<b>Tabla 22.</b> Ficha técnica noticia digital №11: Éxodo desintegra a las familias de Risaralda (2006).....	92
<b>Tabla 23.</b> Ficha técnica noticia digital №12: Línea puntual / Remesas vs. Fuga de cerebros (2006).....	93
<b>Tabla 24.</b> Distribución anual (2007-Agosto/2012) - Número de noticias digitales sobre Política Migratoria en Colombia.....	96
<b>Tabla 25.</b> Ficha técnica noticia digital №13: Migración con olor a mujer (2008).....	96
<b>Tabla 26.</b> Ficha técnica noticia digital №14: Colombianos en el exterior , sin perspectivas para retorno ante crisis económica internacional(2008).....	97
<b>Tabla 27.</b> Ficha técnica noticia digital №15: Población retomada podrá acceder a microcréditos en Risaralda (2010).....	98
<b>Tabla 28.</b> Ficha técnica noticia digital №16: Los dos billones de pesos que el Valle recibe anualmente en remesas son en su mayoría para consumo (2010).....	104



## Introducción

A lo largo de la segunda mitad de la década de los 90' y la primera mitad de la década del 2000, los flujos migratorios internacionales mostraron un gran aumento a nivel mundial. Entre las causas que explican el fenómeno es preciso mencionar la dinámica impuesta por el proceso de globalización, que ha puesto en cuestionamiento la vigencia del concepto tradicional de Estado-nación soberano, en lo que respecta a la economía, la política, la vida social y la cultura misma, haciendo más complejas e interdependientes las relaciones de poder entre los diferentes Estados del mundo. Colombia no ha sido ajeno a ésta dinámica global y agregándole otros factores intrínsecos como por ejemplo la crisis económica de los años 90, que surgió como resultado de la adopción de reformas estructurales de corte neoliberal, y otros como el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado y la motivación personal misma de buscar oportunidades para mejorar la calidad de vida en el extranjero, han hecho que el aumento del fenómeno de la migración internacional en el país haya cobrado una mayor importancia, lo que fue generando la necesidad de formular por medio del documento CONPES 3603 de 2009, los lineamientos generales de una Política Integral Migratoria en Colombia.

De acuerdo con el panorama general descrito anteriormente, se considera importante llevar a cabo esta investigación, porque aunque desde diversas disciplinas de las ciencias sociales se han realizado numerosos estudios de relevancia académica, sobre el tema de la migración de colombianos al exterior y sobre el proceso mismo de la migración internacional en el marco de la globalización, sobre su dinámica histórica, sus causas y sus consecuencias; se encuentran en Colombia pocos estudios desde una perspectiva teórica de las políticas públicas relacionados con la temática de interés.

No puede desconocerse, que se han realizado recuentos relevantes sobre el proceso que se ha recorrido en el trayecto de la elaboración de la Política Integral Migratoria en Colombia, sin embargo, en los trabajos citados se encuentran vacíos teóricos. Algunos de estos estudios constituyen balances interesantes sobre los componentes que instituyen la política integral migratoria colombiana, sobre sus desafíos y las dimensiones que deberían considerarse en ella, pero son recuentos de carácter descriptivo, con análisis sucintos (unos más que otros), aunque por supuesto han sido el soporte para encontrar preguntas y para sugerir recomendaciones acerca de los instrumentos de intervención frente al asunto de la migración internacional en Colombia.

Pero teniendo en cuenta que no se había estudiado la migración de colombianos al exterior desde un marco de referencia teórico como *la construcción social del problema y su puesta en agenda*, se consideró fundamental investigarlo, ya que explorar lo anterior, permitiría descubrir quienes fueron los actores relevantes que influenciaron con sus ideas y posturas la definición de la migración internacional en Colombia como un problema social. Por consiguiente, lo anterior permitiría develar esas ideas dominantes propias de los actores claves en la dinámica de ese proceso, que han

llevado dicho problema a la agenda gubernamental y de paso, permitiría aprender acerca del funcionamiento mismo del Estado colombiano.

En consecuencia, el objetivo general de la presente tesis de maestría se centra en entender y explicar el proceso de construcción social de los problemas y la puesta en agenda, a través del análisis del caso de la política de migración internacional en Colombia, durante los años 2000 y 2010. Para llevar a cabo tal propósito se hace una revisión de la literatura académica especializada en éste primer momento del ciclo de las políticas públicas. Posteriormente se profundiza en el modelo propuesto por *Murray Edelman*, sobre la función del lenguaje y sus significados en la construcción de los fenómenos políticos, empleando la categoría de *espectáculo político*. Además, se combina la anterior perspectiva con el enfoque de *John Kingdon*, a través de la categoría de *ventana de oportunidad*.

Los objetivos específicos están enfocados a exponer cómo la definición del fenómeno de la migración internacional en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 y principalmente durante la década del 2000, se elaboró entre otros elementos, por medio de la intención mediática de visibilizar un conjunto de sucesos determinados y ciertas tendencias económicas, políticas y sociales, que hicieron de la migración internacional de colombianos un tema destacado. Inclinationes que dejaron ver la necesidad de poner en marcha tareas por parte de las instituciones del Estado, para dar tratamiento a la situación que se había tornado problemática.

También, se propone identificar a los actores *líderes políticos* que fueron sobresalientes al momento de liderar las acciones de definir (ciertos acontecimientos como problemas) y emprender tareas encaminadas a formular alternativas, con relación a los problemas sociales provenientes del proceso de la migración internacional de colombianos. Se analiza, a partir de cuales interpretaciones y significados de los sucesos que se hicieron visibles en ese período determinado, fue que los actores líderes condujeron la problemática, a través de la cual se fue precisando la normatividad y se consideraron los posibles mecanismos de intervención, hasta llegar a la elaboración de una política integral migratoria en Colombia.

En términos metodológicos, el objeto de estudio se aborda examinando ciertos elementos que hacen posible la visibilidad de circunstancias vinculadas con la migración internacional de colombianos, como los *indicadores*, los *resultados de evaluaciones* y los *acontecimientos*. Componentes que mostrarán tendencias, el reconocimiento de temáticas de interés preeminente, los actores líderes (académicos especialmente y funcionarios públicos) que con sus posiciones e ideas se hicieron notables en la definición de la problemática y la puesta en agenda y las noticias mediante las cuales se comenzaron a proponer dispositivos viables para intervenir favorablemente en la problemática.

Por otro lado, la utilidad principalmente empírica de los resultados que se obtienen en el campo específico del análisis de las políticas públicas, se enfoca en reivindicar la importancia heurística que tiene aún el *marco secuencial*, también conocido como el *modelo de análisis clásico*, que divide el proceso de las políticas públicas en diferentes etapas que pueden estudiarse de manera independiente. Con la investigación que se ha realizado, se pretende profundizar de manera concreta en una de las etapas de ese proceso, correspondiente a la *construcción social del problema y la puesta en agenda*, por medio del análisis del caso de la política de migración internacional en Colombia, entre 2000 y 2010. Un estudio desde la perspectiva planteada, no se

había llevado a cabo en el país y mediante los resultados que se han obtenido, se espera aportar algunos insumos que permitan continuar descubriendo interrogantes y seguir tratando de encontrar respuestas acerca del tema de la migración internacional en general y de las políticas públicas relacionadas con las migraciones humanas en particular.

En última instancia, se espera que la investigación que se ha elaborado sirva como soporte para los investigadores, funcionarios de instituciones públicas y privadas y otros actores interesados e involucrados en el tema de la problemática de la migración de colombianos al exterior y de manera específica en la construcción e implementación de una Política Integral Migratoria en Colombia. Se espera también que los resultados de la investigación se aprovechen para fomentar estudios sobre los procesos de puesta en agenda en el país. Además, que pueda servir de apoyo para posteriores exploraciones a partir de las cuales se pueda seguir debatiendo sobre el tema y seguir profundizando en él.



# 1.La construcción de los problemas sociales y su puesta en agenda

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*” (Aguilar, 1992: 30).

## 1.1. ¿Qué es una política pública?

Definir el término *política pública* no es una tarea sencilla, dado que hay una cantidad considerable de acepciones al respecto. Por ello, con el propósito de ilustrar al lector se recogerán algunos de los elementos constitutivos necesarios, para que una acción estatal pueda ser concebida realmente como una política pública. Tales elementos estarán soportados en la literatura académica especializada, igual que algunas de las definiciones del término.

André-Noël Roth, expresa que para definir la esencia o el concepto de política pública, ha sido habitual partir de la dificultad semántica que existe en el español con el término *política*. Roth agrega que es necesario señalar al menos tres significados que se le han acuñado al término, para los cuales el idioma inglés si establece una diferenciación. “Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés” (Roth, 2007: 25-26). Aclárese que “*policy*”, es el significado que se ajusta de manera especial, a los fines académicos de ésta investigación.

Algunas de las definiciones del concepto de *política pública* que recoge la literatura, plantean de manera general que una política pública es un fenómeno concreto de naturaleza social y política, que se instaura empíricamente y se construye de manera analítica. Otras definiciones de un modo más preciso, expresan que una política pública es “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989: 8). Jean-Claude Thoenig, agrega que dicho concepto, “designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio” (ibíd.: 129). Cabe resaltar que en ésta definición se aporta un elemento importante, la noción de territorio como espacio geográfico, que designa la delimitación del área específica en la cual tiene lugar una determinada acción gubernamental. Esas intervenciones mencionadas por Thoenig (en Boussguet, 2009: 335) pueden adquirir tres formas: una, como contenidos que se traducen en unas prestaciones que generan resultados. Dos, como la movilización de unas actividades y unos procesos de trabajo y tres, como el despliegue de dichas actividades y procesos a través de relaciones con otros actores colectivos o individuales.

Por su parte Joan Subirats (1989: 41), considera que las políticas públicas son una sucesión de decisiones. Se decide sobre la existencia de un problema. Se decide que se pretende resolver. Se decide cual es la manera más adecuada de proceder frente al problema que se ha construido. Se decide crear una legislación sobre el tema en cuestión, entre otros. A su vez, reconoce que aunque la mayoría de las veces el proceso no es tan racional como se describe en la teoría, todas las políticas públicas se soportan en un conjunto de decisiones que se relacionan entre sí. Bajo ésta misma lógica, Luis F. Aguilar Villanueva (1992: 36), define las políticas públicas como decisiones de gobierno que adhieren el criterio, la participación, la corresponsabilidad y las finanzas de los ciudadanos, en su calidad de electores y contribuyentes. Desde ésta perspectiva, se reduce el rol protagónico del gobierno y se amplía el papel que juegan los individuos y las organizaciones, confluyendo así en una relación complementaria, en la cual gobierno y sociedad hacen frente a los problemas públicos de manera conjunta.

Giandomenico Majone por el contrario, expresa que las políticas son mucho más complejas que una elección que se toma en una situación dada. Incluso, agrega que las políticas tampoco se pueden justificar con decisiones particulares o con una serie de decisiones que cobran relación. Para ampliar lo anterior, Majone cita a Hugo Hecló: "Parece útil entender que las políticas son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una política, como una decisión, puede consistir en no hacer algo –por ejemplo, la inacción que evita que algunos grupos se liberen de ciertos costos" (en Aguilar, 2007: 346). Para Hecló (ibíd.: 347), las políticas existen por la interrogación que hace el analista de los fenómenos políticos. Es el analista quien define los contenidos de las políticas y no la persona que las hace, ni lo que exterioriza la legislación o la administración. El analista entonces debe prestar mayor atención a las trayectorias de acción o inacción, que a las acciones concretas que se realizan o a las decisiones que se toman.

Partiendo de lo anterior, Majone (1997: 35-46) busca avanzar en la perspectiva de análisis y plantea las políticas *versus* las decisiones. Considerando que la política no es únicamente una decisión en su desarrollo, sino que ésta además va añadiendo actividades posdecisionales. Lo que significa que en el proceso de la política pública, hay también actividades de argumentación explicativa de carácter empírico y de argumentación justificatoria de carácter valorativo, para explicarle al ciudadano las razones por las cuales un gobierno tomó la decisión que tomó, entre las múltiples alternativas que tuvo para elegir. Esto, porque Majone parte del principio de que en las democracias, las decisiones colectivas demandan ser explicadas, argumentadas, difundidas entre el público y ser convincentes, es decir, deben tener la capacidad de objetar a sus opositores, de persuadir a los escépticos y de generar el consenso entre los ciudadanos por medio del debate.

Desde una perspectiva más reciente, Pierre Muller expresa que "*hacer política es hacer políticas*" (2006: 21). Lo que se traduce en la formulación e implementación de políticas públicas. De tal manera que dentro del juego político, la acción pública sea un elemento de ejecución, que despliegue el poder para la consecución del beneficio general. Muller plantea también que, "las políticas públicas son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada, *construye su relación con el mundo*" (ibíd.: 95). Considera además que las políticas públicas se deben analizar como unos procesos, por medio de los cuales las sociedades fabrican las representaciones para entender e intervenir sobre lo real.

No puede perderse de vista que cada política pasa por la definición de unos objetivos. La dilucidación de estos, es por lo general clara y concreta. Además, tales propósitos van a ser determinados desde una representación del problema, desde las consecuencias que este puede desencadenar y desde las alternativas que serían viables, para dar solución a una determinada situación problemática. Así entonces, la definición de una política pública yace en una representación, es decir, en una imagen de la realidad sobre la cual se tiene la intención de intervenir. Tal representación es precisamente el elemento que compone los preceptos que dotan de sentido cada política.

## 1.2. Elementos del marco de análisis secuencial y el ciclo de las políticas públicas

La perspectiva general que enmarca la investigación gira en torno al *marco secuencial*, conocido también como el *modelo de análisis clásico*, que fracciona el proceso de la política pública en diferentes etapas. A su vez, dentro del marco del enfoque secuencial se ha desplegado el concepto de *ciclo de las políticas públicas*. Éste enfoque tuvo su desarrollo en los Estados Unidos desde los años 50 del siglo XX, siendo *Harold D. Lasswell (1902-1978)* quien inició el estudio de la acción pública desde una mirada de los procesos.

El modelo de Harold D. Lasswell, ha sido un fundamento esencial para el estudio de la ciencia política y especialmente para el análisis de las políticas públicas. Dicho modelo ha hecho posible el estudio de las decisiones del gobierno a través del análisis de sus funciones o prácticas, como cualquier otro proceso social. A pesar de las críticas que se le han hecho a éste paradigma continúa estando vigente, debido a la difusión y posterior desarrollo que Charles Jones le dio a partir de 1970, como el *"Policy Process Model"*.

Wayne Parsons (2007: 363-365), plantea que la obra de Laswell se distingue por enseñar el uso inicial de las teorías psicoanalíticas, para examinar la influencia de la personalidad en la toma de decisiones. El enfoque de Harold Lasswell, se preocupa por comprender quién obtiene qué, cuándo y cómo, con relación a los valores. Desde ésta perspectiva se debe analizar la toma de decisiones como un proceso, en el cual se interroga quién es aquel que obtiene unos determinados valores, qué tipo de valores ha adquirido, en que momento y cómo lo consiguió. Para Lasswell, la política es el proceso a través del cual las personas tienen la intención de consolidar e impulsar impactos preciados por medio de las instituciones. Los valores de las personas involucradas fueron clasificados así: poder, ilustración, riqueza, bienestar, aptitud, afecto, respeto y rectitud. Estos valores se buscan y se demandan mediante las instituciones y se dividen en dos ramas: *Valores e instituciones de deferencia* y *Valores e instituciones de bienestar*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Según Wayne Parsons (ibid.: 365), en los *valores e instituciones de deferencia*, Laswell incluía los valores de *poder, ilustración y riqueza*. En el valor de *poder*, incluía las instituciones gubernamentales, legales y políticas, en el valor de *ilustración*, las instituciones de investigación y medios de comunicación masiva y en el valor *riqueza*, comprendía las instituciones relativas a la producción y al mercado. En los *valores e instituciones de bienestar*, el autor incluía los valores de *bienestar, aptitud, afecto, respeto y rectitud*. En el valor de bienestar, incorporaba las instituciones médicas y de atención a la salud en general, en el valor de aptitud, las instituciones que brindan capacitación y conocimientos prácticos en las artes, los oficios y las profesiones. En el valor del afecto, comprendía la familia y los amigos, en el valor

La toma de decisiones es un proceso que tiene lugar en todo tipo de instituciones donde convergen diversos participantes y perspectivas. Cabe agregar que el enfoque de Lasswell, aborda la manera como los valores moldean la toma de decisiones. Según Parsons (ibíd.: 366), siguiendo la lógica de éste enfoque, el analista de las políticas públicas debe considerar no solo el contexto social, ambiental, mundial y otros en los cuales las personas toman decisiones, sino que además debe comprender las personalidades de los individuos implicados en ese proceso decisional. Es así como la toma de decisiones debe ubicarse dentro del contexto del análisis de la persona, su personalidad, el grupo al que pertenece y la cultura de la que hace parte, como una estructura o una unidad.

Verter la atención hacia lo personal y hacia el impacto de las personalidades en el proceso de la toma de decisiones, aparece en los enfoques históricos de las políticas públicas, sin embargo los científicos sociales lo han considerado menos relevante. Para Lasswell (ibíd.: 367), el estudio de la decisión incluye los niveles macro de la sociedad, la cultura y las instituciones, y el nivel micro, concerniente a cómo los seres humanos adaptan sus sentimientos y motivaciones a las dificultades que enfrentan. Es así como el análisis de las políticas públicas tiene similitud con el psicoanálisis, en la medida en que el método de formulación de políticas apunte al entendimiento consciente de los objetivos sobre los valores y distinga los medios para conseguirlos.

Para precisar algunos elementos esenciales del ciclo de las políticas públicas, se puede comenzar diciendo que el ciclo es una herramienta que obedece a un método de análisis específico y que depende de una teoría. Tanto su forma como su contenido son variables. Dice Jean-Baptiste Harguindeguy (en Boussaguet, 2009: 97), que desde el punto de vista ontológico, el ciclo tiene tres características que se complementan entre sí: es lineal, periódico y depende de reglas de fragmentación.

Es "lineal en la medida en que sus diferentes fases constitutivas son consecutivas en el tiempo. Estas fases son categorías globalmente exhaustivas que recubren el conjunto de una política pública; son mutuamente exclusivas (...), su evolución se rige por relaciones de necesidad y no de causalidad (...) El ciclo posee un carácter recurrente porque se reproduce a medida que se emprende una acción pública (...) un ciclo es insensible a las contingencias espaciales y temporales (...) El motivo del ciclo conviene a todos los tipos de acción pública (políticas sociales, políticas industriales, etc.) cualquiera que sea la época en la cual se inscriben (...) posee un carácter fractal porque, en teoría, sus elementos son divisibles (...) una fase es a su vez un ciclo divisible en sub fases lineales, repetitivas y fractuales que, a su vez, son divisibles en sub subfases, etc. En la práctica, el único límite contra el cual se enfrenta el investigador es el de las preferencias individuales de los actores estudiados" (ibíd.: 97).

Después de haber citado las características inherentes al ciclo, cabe mencionar que Harguindeguy (ibíd.: 97), en la delimitación que hace sobre ésta herramienta de análisis, también incluye algunas de las reflexiones acerca de los aportes y de los límites del concepto de ciclo, elementos que ya

---

del respeto, incluía las instituciones que otorgan distinciones u honores y por último, en el valor de la rectitud, las instituciones que aplican normas religiosas o éticas.

diversos autores se han dado a la tarea de definir. A continuación se recogerán algunos de esos elementos, con el fin de ir haciendo también, un acercamiento crítico al enfoque de análisis sobre el cual se soporta la investigación.

El ciclo es una de las primeras herramientas de análisis de las políticas públicas. Su esencia obedece al contexto en el cual tuvo su origen. Se reitera que el enfoque surge en los Estados Unidos en los años 50, siendo resultado de la ciencia de las organizaciones donde fueron fundamentales, las obras de Frederick W. Taylor, Henry Fayol y Max Weber. Razones por las cuales el ciclo fue en un comienzo, una herramienta influenciada por una racionalidad instrumental y con ánimos de una disposición universal.

Sobre la forma de los ciclos, se dice que éstos se despliegan dependiendo de la perspectiva de los autores. Algunos prefieren la apertura del marco frente al entorno, aún sabiendo que se corre el riesgo de que se diluya en el camino. Otros por el contrario, optan por cerrar el marco porque consideran que así, éste conserva su conexión lógica.

Acerca de la literatura del tema de los ciclos de la política pública, generalmente se toma como punto de referencia el modelo de Charles Jones y aquí radica el aporte del autor, desplegar la perspectiva de Laswell a partir de un trayecto que se fracciona en fases o momentos, en otras palabras, que permite relacionar el ciclo con un problema. En dicho modelo, el objeto de análisis se divide del siguiente modo: “puesta en agenda (*agenda-setting*), formulación (*policy formulation*), decisión (*decision*), puesta en marcha (*implementation*), evaluación (*policy evaluation*), terminación (*policy termination*)” (ibíd.: 98).

De la misma manera, otros autores más recientes, parecen coincidir al respecto, por lo menos en lo que se refiere a las fases de *la implementación* y *la evaluación*. André-Noël Roth, plantea que: “La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (...) Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, a la evaluación” (Roth, 2008: 77). Alejo Vargas Velásquez por su parte, establece que: “En toda política pública podemos identificar varios momentos diferenciables analíticamente aunque con una interpenetración mutua, que conforman un real proceso que comprende: a) *el inicio o surgimiento* (...) b) *la formulación* o toma de decisión (...) c) *la ejecución* o implementación (...) d) *la evaluación*” (Vargas, 1999: 73-75).

El fraccionamiento de las políticas públicas, da la posibilidad de integrar al proceso a actores de carácter no gubernamental, especialmente en las fases de puesta en agenda y puesta en marcha. Además, el carácter lineal del ciclo, introduce un orden intrínseco, que va más allá del aspecto desorganizado de los hechos. Al seleccionar y darle una jerarquía a los datos, se facilita el trabajo del analista. El carácter fragmentado del ciclo lleva a superar la concepción de la toma de decisión desde una perspectiva jurídica y le añade una dimensión sociológica. Lo que hace posible entender aquello que hay detrás de la decisión. La integración de las dimensiones jurídica y sociológica ha hecho posible que los actores y los procesos involucrados en la de toma de decisión, hayan empezado a ser identificables.

Al respecto, Roth (ídem.: 77) plantea que la perspectiva fraccionada ha hecho posible, en especial hasta los años ochenta, la ejecución de abundantes investigaciones, que han centrado su interés en

una u otra fase particular del ciclo de políticas públicas o en todo el proceso, percibido como una división congruente de etapas. Tal enfoque, ha permitido la construcción de teorías fragmentarias por cada una de las sucesiones del proceso. Roth considera que lo anterior, constituye a su vez la fortaleza y la debilidad del marco secuencial, reconociendo que puede perderse de vista el proceso de un modo integral. Sin embargo, como el marco secuencial no se centra en una perspectiva teórica específica, permite una gran flexibilidad de uso. Es así, como puede utilizarse cualquier teoría para el estudio de cada fase de un modo individual.

Pese a esto, esas cualidades que se le atribuyen al ciclo como ventajas, se pueden tornar también en desventajas si éste se asume con demasiada rigidez. Según Harguindeguy (ídem.: 98), no debe hacerse un análisis excesivamente lineal de la acción pública, ya que puede dar como resultado un estudio de carácter teleológico. Si se le da lectura a los hechos desde una mirada mecanicista, el análisis termina desviándose hacia lo abstracto. La reiteración de fases puede dar la ilusión de uniformidad, y desdibujar los aspectos particulares de la puesta en marcha local y de los equilibrios políticos que aparezcan en un momento dado. Si el modelo se focaliza sólo en la división de sus fases, el investigador puede estar corriendo el riesgo de privilegiar el estudio de su forma, dejando de lado el análisis de su contenido global, lo que Roth también ha mencionado como una debilidad del marco, que se pueda perder la visión de conjunto.

En décadas posteriores y en oposición al modelo de análisis secuencial, se desarrolló el *enfoque de análisis cognitivo de las políticas públicas*<sup>2</sup>, desplegado en Estados Unidos por investigadores como Aaron B. Wildavsky y Charles Lindblom y en Francia por estudiosos como Pierre Muller y Bruno Jobert<sup>3</sup>.

Acerca de los límites del enfoque secuencial, Pierre Muller (ídem.: 55) sugiere que es necesario tener algunas precauciones para evitar una aproximación demasiado ligera del problema que se analiza. Algunas de esas precauciones están relacionadas con el orden de las etapas y otras tienen que ver con las etapas mismas. Indica que el curso de las etapas del ciclo puede ser inverso o alterado y que incluso a veces, algunas etapas son difíciles de determinar. Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya hecho el planteamiento del problema que se intenta resolver. De éste modo, la enunciación posterior del problema llega para reforzar una

---

<sup>2</sup> Éste enfoque es una perspectiva de análisis que se ha desarrollado especialmente en Francia, desde la década del 80 del siglo XX. Ives Surel (en Boussaguet, 2009: 187) explica que el enfoque cognitivo y normativo de las políticas públicas, es una expresión general que se usa para agrupar y organizar los trabajos que hacen hincapié en la significación de los elementos del conocimiento, las ideas, las representaciones, o las creencias sociales en la elaboración de las políticas públicas.

<sup>3</sup> Cabe precisar que Pierre Muller y Bruno Jobert (ibíd.: 187), se han interesado por el concepto de *referencial*. Noción que se inscribe en la perspectiva de análisis cognitivo de las políticas públicas. Su interés, se debe a que éste enfoque traslada la mirada y las hipótesis hacia aspectos de la acción pública que al parecer, habían sido menospreciados hasta ese momento por enfoques de inspiración marxista y por la sociología de las organizaciones. El concepto de *referencial*, deja de ver al Estado como una institución en la cual la acción está determinada por los efectos de la estructura social y principalmente, por las luchas de clase y tiende a indicar que algunos procesos, como la planificación y el desarrollo de dispositivos de socialización, pueden converger en un conjunto cognitivo y normativo razonable que se infunde en las políticas públicas.

elección que ya está hecha, omitiendo así algunas etapas del ciclo. Incluso en ocasiones, se da inicio a la puesta en marcha aún antes de que la decisión haya sido tomada de manera formal.

Muller (ibíd.: 56), plantea que es bastante delicado establecer con exactitud el momento en el cual se toma una decisión, ya que de manera frecuente las etapas institucionales, solo convalidan procedimientos de negociación más informales. Se debe tener cuidado con los enfoques demasiado jurídicos porque pueden dejar de lado la importancia de las etapas preliminares a la decisión. Además, porque contribuyen a dar una configuración bastante estrecha a la decisión que confirma las elecciones que ya se han hecho.

Se indica que el momento de aplicación tampoco es fácil de demarcar. Si se acepta que el propósito de una política pública radica en replantear el entorno de los actores involucrados, la apreciación que estos pueden tener y en consecuencia sus conductas sociales; significa que tomar una decisión es echar a andar una política, en la medida en que dichos actores: ciudadanos, gremios, etcétera, vayan modificando paulatinamente sus conductas en función de la decisión tomada. Continuando, la culminación de la política pública es a menudo superficial, ya que los problemas políticos nunca son resueltos en su totalidad. Es por eso que la finalización de un programa de acción gubernamental es en ocasiones una reorientación de éste, o la puesta en marcha de un nuevo programa con propósitos distintos al anterior.

Muller (ibíd.: 57), también expresa que el uso del marco secuencial es más significativo por las preguntas que se hace, que por las respuestas que puede brindar al respecto. Éste marco de análisis, se orienta cada vez más hacia interrogantes relacionados con la acción de diversos actores inmersos en el proceso de las políticas públicas, y hacia la contribución que dichos actores han hecho, en la construcción de la estructura secuencial de una determinada política.

Finalmente, el autor (ibíd.: 57) agrega que no debe hacerse un uso muy mecánico del marco secuencial de las políticas públicas. Por el contrario, éstas deben ser entendidas como una corriente incesante de decisiones y procedimientos a la que hay que intentar descubrirle el sentido. Será entonces más útil entender una política pública no como una serie de secuencias periódicas, sino como un conjunto de sucesiones equivalentes, que interactúan entre sí y se transforman constantemente.

Después de haber mencionado los aportes y los riesgos del uso del modelo del ciclo de las políticas públicas, se puede concluir que entre el modelo ideal que se ha caracterizado y su aplicación real, hay bastantes dificultades y contradicciones. Dado que la realidad es compleja, diversa e inestable, la naturaleza racional propia del proceso, se queda corta cuando el investigador hace un uso bastante esquemático de él, para analizar dicha realidad.

Es más apropiado reconocer que el ciclo de la política pública es en realidad un proceso dinámico. Ésta característica hace difícil establecer una división precisa, puesto que los momentos que conforman el ciclo están siempre en un devenir, no son estáticos. Sin embargo, para delimitar analíticamente el momento que se estudiará y para inscribirlo dentro de un proceso del cual no puede escindirse, se considera fundamental mencionar el marco general que lo soporta y sus elementos constitutivos más relevantes.

La etapa precisa del ciclo de política pública que hace parte del interés de esta investigación, es el primer momento de éste proceso. Se centra en *la construcción de los problemas sociales* que tienen una relevancia pública y que por ende llegan a la *agenda gubernamental* y son apropiados para que en función de ellos, se construyan alternativas y se llegue al planteamiento de soluciones.

### **1.3. La construcción de los problemas**

Dentro de la perspectiva teórica de la cual se hará uso para soportar una parte de la investigación, se incluirá el *paradigma constructivista*, que se remonta a los trabajos de *Berger* y *Luckmann*, sobre la construcción social de la realidad<sup>4</sup>. Según esta perspectiva (Lezama, 2004: 14-15), los problemas sociales y las metodologías empleadas para su análisis no poseen un carácter universal. Cada sociedad establece un significado particular a sus prácticas de vida de acuerdo con su orden social y con los valores y normas sobresalientes en ella. Las nociones sobre los problemas así como las conductas humanas hacia estos, están investidos de realidades y valoraciones diferentes, dependiendo del orden social en el que comparezcan. Los problemas pueden tener una dimensión física, sin embargo, si no son captados y asumidos socialmente terminan siendo irrelevantes.

La consideración sociológica de los problemas (ibíd.: 15-16), busca exponer los dispositivos sociales que permiten que en un momento dado, algunos problemas de la realidad adquieran un significado singular, que los hace emerger en el escenario público. Los valores, los preceptos y las representaciones sociales aparecen como elementos constitutivos de cualquier problemática, sea cual sea su dimensión. Por ello, no solo es suficiente con que los problemas estén allí para ser advertidos, se necesita además de una voluntad social para ver un cierto marco de valores y de normas, que haga posible identificar problemas, donde de otro modo, los acontecimientos circulan con imparcialidad, desconocimiento o desinterés. Existe una intención cultural de percibir los problemas e igualmente una intención cultural de esconderlos y disminuirlos. De ésta forma las sociedades como una manera de organizarse a sí mismas, eligen el tipo de problemas que serán objeto de su preocupación y aquellos a los cuales deciden omitir.

Como lo plantea André-Noël Roth (idem.: 75), la metodología constructivista le otorga un papel preponderante a los procesos de identificación, comparación y descripción de las diferentes construcciones que se hacen de la realidad. Desde interpretaciones constructivistas, no es posible desarrollar una acción o explicación científica, es decir reproducible, ya que cada experiencia es particular. De acuerdo con esta postura, resulta inútil la realización de teorías o modelos de explicación, más aún la elaboración de esquemas predictivos o sistemáticos de la realidad política, económica o social, ya que ésta resulta ser objetivamente inalcanzable y su interpretación no es más que una construcción entre otras, que tienen la misma validez y que buscan credibilidad social más que evidencia científica para implantarse en la dinámica política.

---

<sup>4</sup> *La Construcción Social de la Realidad*, es una obra relevante de la sociología contemporánea. Sus autores Peter L. Berger y Thomas Luckmann, publicaron éste trabajo por primera vez en 1966. Proponían en él los pilares para una sociología del conocimiento, fundamentándose principalmente en la fenomenología de Alfred Schutz y Edmund Husserl. Las tesis centrales que defienden los autores se encuentran implícitas en el título de la obra y son: “la realidad se construye socialmente” (...) y “la sociología del conocimiento debe analizar los procesos por los cuales esto se produce” (Berger y Luckmann, 2001: 13).

En el momento específico de la puesta en agenda, también se inserta la definición de los problemas sociales (actividades interdependientes de un mismo momento o etapa, sobre los cuales no se puede instaurar una delimitación absoluta). Por ello se retoma el paradigma constructivista, porque a través de sus pautas, se intenta comprender y reconstruir de una manera intersubjetiva, la dinámica social que se vivió en el período de estudio establecido para ésta investigación (2000-2010). Etapa en la cual se seleccionaron, se destacaron y se valoraron colectivamente, los factores y variables que serían tomados como referencia, para la definición de la problemática de la migración internacional en Colombia y posteriormente, la construcción de programas y lineamientos de intervención estatal frente a la problemática. A través de éste paradigma se podrán identificar también, los actores que tuvieron un rol importante dentro de ese proceso de construcción de la definición del problema, igual que sus ideas y posturas más destacadas.

Es oportuno tener en cuenta algunos aspectos fundamentales acerca de la construcción de los problemas. Según Elder y Cobb (1993: 77-78), los problemas de políticas públicas no son dados con anterioridad, son producto de interpretaciones. Si una circunstancia concreta o una serie de situaciones componen un problema y en consecuencia éstos se convierten en cuestiones capaces de estimular la preocupación del público, su definición no solo va a depender de los hechos que lo describan sino también de las creencias y las opiniones.

Sin embargo, se agrega que por lo general los hechos no son tan claros. Sobre ellos suelen darse diversas interpretaciones. Igual que los hechos, los problemas que se vuelven asunto de políticas públicas, son construcciones sociales que reflejan maneras particulares de entender la realidad. Además, suelen existir muchísimas definiciones acerca de un solo problema. Es esto entonces, lo que está en puja a lo largo de todo el proceso de formación de la agenda. No es únicamente la escogencia de los problemas sino también y sobre todo, la definición de éstos. Debe tenerse en cuenta que las definiciones de los problemas, sirven también para contener las deliberaciones políticas futuras y para aseverar una concepción particular de la realidad. Es decir, las decisiones que se acogen durante el proceso de formación de la agenda tienen efectos muy hondos, ya que pueden repercutir en la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social.

Sobre este aspecto Luis F. Aguilar (1993: 57), expresa que los asuntos considerados problemas públicos, no son independientes de las valoraciones y las perspectivas propias de los ciudadanos y de las organizaciones que ellos componen. Éstos, se forman en el momento en el cual algunos acontecimientos, cobran concordancia con ciertos valores o supuestos cognoscitivos de los sujetos que los presencian. Dice el autor que los problemas públicos son esencialmente subjetivos, relativos y artificiales y que estos no se erigen de manera imparcial, son construcciones sociales y políticas de la realidad. Aguilar (ibíd.: 29-30) presenta otro elemento importante, y es que son precisamente los grupos sociales y/o gubernamentales que han ofrecido un planteamiento y una definición creíble del problema, quienes influyen en la decisión. Además, la forma como se ha definido una cuestión pública, influye directamente en la configuración de los instrumentos, cualidades y objetivos de la decisión pública y de las alternativas de acción.

Por otro lado Phillipe Garraud (en Boussaguet, 2009: 60-61), propone que el surgimiento y la promoción de un problema son inherentes al proceso cognitivo y normativo de la definición y de la cualificación, que dan significado al problema y fijan los términos de la controversia. A su vez, condicionan la manera de tratarlos y de hacer frente a las decisiones fortuitas que se tomen sobre

ellos. Agrega que la manera como se constituye un problema, establece el estilo para examinarlo y tratarlo. Así entonces, el estudio de la definición de los problemas, conlleva a una “sociología de las percepciones y representaciones”, que se instauran en la idea de que los problemas públicos en general, son construcciones sociales.

#### **1.4. La puesta en agenda**

Ya se dijo en párrafos anteriores que el primer momento del ciclo de las políticas públicas, corresponde a la definición o construcción del problema y la puesta de éste en la agenda política. Pese a que parecieran dos etapas diferentes, las dinámicas que aquí se contienen, están imbricadas en una misma fase. Sin embargo, antes de lograr la inscripción de un problema en la agenda, éste debe haber sido cuestionado, caracterizado, analizado y reconocido socialmente. Posterior a ese proceso (Nelson, 1993: 106), los problemas que han resultado ser materia de preocupación, llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de una posible solución por parte del sector público, lo que se ha denominado “formación o fijación de la agenda”.

Por su parte Aguilar (ibíd.: 29), establece que por *agenda de gobierno* con frecuencia se entiende el grupo de problemas, demandas y asuntos en general, que los gobernantes han elegido y clasificado como propósitos de su acción, es decir, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar. Éste es el asunto fundamental de la definición. Aunque hay definiciones de la agenda que le prestan más atención al proceso de su elaboración y configuración, e incorporan además el conjunto de problemas al cual el gobierno ha dispuesto prestarle atención, las interpretaciones sobre ellos y hasta las alternativas de acción que el gobierno explora para ocuparse de éstos.

Es preciso decir que no todos los problemas son problemas sociales y no todos los problemas sociales llegan a inscribirse en la agenda política. Lo que muestra que hay unas circunstancias particulares de acceso a la misma. Son esas circunstancias y esas dinámicas de naturaleza política y social, que giran en torno a la construcción de los problemas y al posicionamiento en la agenda, sobre lo cual el investigador debe prestar mayor atención.

Como lo expresa Roth (ídem.: 57-58) hablando a cerca de la complejidad de la agenda, no es fácil definir la noción de un modo preciso. El “menú” del Estado es confuso y por ello es posible puntualizar las agendas de acuerdo a las instituciones. El autor cita como ejemplo tres agendas diferentes, la gubernamental, la legislativa y la administrativa. En otras dos categorías más amplias, plantea que es posible hablar también de una agenda de carácter formal y de otra de carácter informal (que está como encubierta u oculta).

Plantea además que hay otra distinción bastante frecuente, que se halla en establecer la diferencia entre la agenda institucional de la agenda coyuntural, es decir, establecer la diferencia entre los temas que tienen un retorno habitual más o menos constante en la agenda política, de aquellos temas que nacen en un lapso específico y a través de un proceso concreto, para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban dispuestas.

Phillipe Garraud (ídem.: 62), también precisa algunos aspectos sobre la noción de “puesta en agenda”. Sugiere que la agenda no es el resultado de la manifestación espontánea de las demandas sociales y tampoco es el resultado de la libre competencia de los grupos. La inscripción

prolongada de un problema en la agenda requiere de recursos, de movilizaciones, de alianzas y de negociaciones entre grupos, así como de una relación de fuerzas. El autor expone lo anterior, para prevenir al analista sobre los riesgos de reduccionismo. La agenda no se puede limitar a las prioridades de la acción gubernamental, que se mencionan en los discursos políticos y que terminan siendo relativas, dado que las exigencias son diversas y los recursos de los que se dispone son bastante limitados. Lo que significa que la noción de agenda no siempre implica la idea de la jerarquización de las decisiones gubernamentales.

Según Garraud (ibíd.: 62-63) existen varios *modelos de puesta en agenda*. Identifica el *modelo de movilización externa*, el *modelo de la anticipación*, el de la *movilización interna* y el de la *mediatización*. El modelo de *movilización externa*, hace referencia al proceso mediante el cual los grupos organizados, consiguen convertir su problema en un asunto de interés colectivo, estableciendo una coalición en torno a su causa y logrando posicionarlo en la agenda política, para forzar a las autoridades públicas a que lo inscriban en la agenda de gobierno y tomen una decisión en torno a él.

El modelo de la *anticipación*, hace referencia al hecho de que son las autoridades gubernamentales quienes juegan un papel iniciador en el proceso de poner en agenda. Se agrega que, cuando las conductas y prácticas individuales tienen un costo común importante pero impreciso, las autoridades públicas se muestran interesadas en intervenir, proponiendo reformas o tomando disposiciones más estrictas. De ésta manera, la puesta en agenda gubernamental antecede a la puesta en agenda pública.

El modelo de la *movilización interna*, se refiere al proceso mediante el cual los grupos externos cuentan con relaciones públicas convenientes y conexiones políticas, para tener la capacidad de acceder a la agenda gubernamental y lograr que se centre la atención en un problema particular sin divulgación ni mediatización. Por último, el modelo de la *mediatización*, es aquel en el cual los medios masivos de comunicación juegan un rol esencial en la definición, la legitimación y la implantación de un problema.

Los modelos que presenta Garraud (ibíd.: 63), son tipologías ideales y por ende no tienen un interés descriptivo. En la realidad, los modelos se combinan y se entrecruzan en ese transcurso de la construcción de los problemas. Aunque las variables que deben tenerse en cuenta en torno al estudio de la puesta en agenda son diversas, no deben dejarse de lado. Algunas de las variables que se indican son: la audiencia de los problemas, el nivel de conflictividad de los intereses sociales y profesionales que están en juego, el rol y el estatus de los especialistas inmersos en el proceso, que lleva a que el tema tenga eco y aprobación, las formas de coalición que existen, el papel de los partidos o de los grupos políticos, entre otros.

La idea de poner en agenda (ibíd.: 64-65), no solo puede atribuirse al momento en el que surge un problema. Los problemas por lo general no tienen una representación simple, pues el tránsito o la evolución de éstos, está llena de intermitencias temporales, resurgimientos, nuevas definiciones y rectificaciones constantes. Tampoco hay que conservar una percepción únicamente táctica de los cursos de inserción en la agenda. El juego de las distintas clases de actores y de sus estrategias no siempre es adecuado para dar cuenta de sus características y de sus consecuencias. Por otro lado,

se encuentran otras variables extrínsecas que influyen con frecuencia. Las mentadas variables son componentes de entornos singulares y propicios, sobre los cuales los actores tienen poco dominio o capacidades de anticipación. Éstas suelen ser eventos extraordinarios, trágicos e impresionantes, pero a menudo circunstanciales, como accidentes, catástrofes y escándalos. También suelen ser “ventanas de oportunidad políticas” (*policy window*)<sup>5</sup>, convenientes para una movilización, para una deliberación o para tratar algunos problemas públicos. En síntesis, la puesta en agenda representa solo una distinción analítica, que no debe confundirse con una fase inicial, con una etapa específica o con una sucesión desconectada de la “puesta en política”, lo que quiere decir, la inclusión de un asunto en el medio político.

A su vez, Joan Subirats (1994: 56-58) expone que en la dinámica de formación de la agenda, se pueden estimar tres características habituales que hacen posible que un determinado asunto, reciba el interés necesario de parte de las autoridades públicas para integrarse en el programa de acción. Se menciona como primera medida, evaluar el nivel de apoyo que el asunto puede obtener, en otras palabras, evaluar el efecto general de la cuestión. Como segunda medida, evaluar su trascendencia o el grado de impacto sobre la realidad social. Finalmente, evaluar la viabilidad de la alternativa que se anticipa o se prevé. Subirats, resalta que es necesario estudiar en detalle, los aspectos que resultan bastante considerables dentro del proceso de formación de la agenda. Esos aspectos son similares a las variables mencionadas por Phillippe Garraud (1990: 17-41), estos son: los hechos, la organización de los grupos involucrados, la problemática de la representación, la estructura en la toma de decisiones, los hábitos de respuesta del sistema y el liderazgo.

En éste mismo sentido, Anthony Downs (1993: 142-145), trabaja sobre la dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas. Plantea que el ciclo consta de cinco etapas, cuyo tiempo de duración puede presentar variaciones según sea el problema particular. Las fases son presentadas en la siguiente secuencia así: la primera es la etapa anterior al problema, la segunda es el descubrimiento inquietante del problema y el entusiasmo eufórico por parte de los actores involucrados, seguida en tercer lugar por la percepción del costo de la transformación de la cuestión, en cuarto lugar por el descenso paulatino de la intensidad del interés del público y por último, la etapa posterior al problema. En suma, un problema importante que en algún momento logró atrapar el interés del público, tiene más posibilidades de recuperarla eventualmente, o incluso algunos de los elementos de ese problema, pueden adicionarse al nuevo problema al que se le está prestando atención. Es decir, los problemas que han recorrido el ciclo completo, con frecuencia reciben un mayor grado de atención, esfuerzo y preocupación por parte del público, a diferencia de los que todavía están en la etapa que antecede al descubrimiento.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con John Kingdon (1984: 173-174), una *ventana de oportunidad política* es un momento favorable para que los seguidores de ciertas propuestas las defiendan, o para que logren que se preste atención a los problemas que estiman prioritarios. Las ventanas de oportunidad política se abren durante períodos cortos, por ello, si los participantes en el curso político no las aprovechan, tendrán que esperar a que aparezca una nueva ocasión. Porque fuera de esos lapsos eventuales, es ineficaz tratar de incluir un tema o una nueva alternativa en la agenda.

### 1.5. Abordaje conceptual: La política simbólica en la construcción de los problemas y las ventanas de oportunidad en la formación de la agenda

Posterior al reconocimiento del desarrollo de los estudios sobre el primer momento del ciclo de las políticas públicas, se presentan a continuación los enfoques que se considera, como más convenientes para los propósitos de la investigación. Dado que el interés del presente estudio es develar la construcción del problema y la puesta en la agenda pública del tema de la migración internacional en Colombia, se retomará la perspectiva constructivista, a partir del modelo de *Murray Edelman*, sobre el uso del lenguaje y sus significados en la construcción de los fenómenos políticos. A partir de éste modelo, se pretende esclarecer el proceso de interacción entre los actores que estuvieron involucrados en dicho asunto, expresando múltiples interpretaciones en función de algunas posiciones, a las que fueron asociados intereses y visiones generales del mundo. Por otro lado, como la construcción del problema en cuestión y su fijación en la agenda, se dieron en un período específico y a través de un proceso coyuntural, se hará uso del enfoque de *John Kingdon*, y la apertura de las “ventanas de oportunidad”.

A partir de la década de 1960, *Murray Edelman* (López y Chihu, 2011: 101-102) intentó mostrar una configuración alternativa de las relaciones entre la cultura y la política en el orden político democrático. Edelman destacó dentro de la ciencia política norteamericana, la significación de los cimientos simbólicos de la política. Sus estudios se han identificado como una de las raíces preliminares para la creación del campo disciplinario de la comunicación política. Además se le atribuye haber contribuido en el establecimiento del campo de estudio del simbolismo político, que se distingue por la confluencia disciplinaria y metodológica. Por ello, se profundiza en tres de sus categorías principales: *el simbolismo*, *el lenguaje político* y *el espectáculo político*, categorías que permitirán comprender como actúa la cultura dentro de los procesos públicos.

Edelman (ibíd.: 104-105), en su enunciación inicial acerca de la política simbólica, pretendía solucionar un problema que a su parecer, estaba siendo abordado de un modo inapropiado por la teoría pluralista<sup>6</sup>, el problema de la pasividad política. Ya que desde su perspectiva, las élites son los actores fundamentales del proceso político y la indiferencia política de los ciudadanos podría advertir que el modelo es en efecto, más autárquico que democrático. Para los pluralistas, la apatía política no equivale a falta de poder, pues consideran que los individuos y grupos inactivos, cuentan con los mecanismos para movilizar influjo político sobre las élites. Razón por la cual para ellos, la pasividad solo muestra que en términos generales, se sienten complacidos con las decisiones de las élites, pero que no significa la existencia de algún interés político singular. Los pluralistas defendían también la idea de que la apatía política no es la cualidad propia de algún grupo social en

---

<sup>6</sup> La óptica pluralista (ibíd.:104) detenta tres propuestas básicas. La primera, es que la sociedad está constituida por grupos sociales bastante diversos que tienen la intención de defender sus propios intereses. La segunda, es que las instituciones políticas de carácter democrático son dispositivos para encaminar y conciliar esa pluralidad de intereses particulares. Las elecciones y en general la participación efectiva vienen siendo el mecanismo esencial para lograr tal fin. Por último, la disposición conductual en torno a la política es el “objetivismo racional”, lo que quiere decir, que cada grupo o cada individuo pretende obtener el máximo de utilidad material dentro de las pautas del juego existente. Ver más en la obra del politólogo norteamericano Robert Dahl (1987, 1991).

particular, ya que de acuerdo con su concepción, todos los grupos sociales disponen de una serie de recursos, no importa cuál sea la proporción, que les permitirán en un momento dado ser políticamente activos o políticamente pasivos. En síntesis, para los pluralistas, la indiferencia política no es una señal de la existencia de dominación política.

Desde la mirada de Edelman (ibíd.: 105), la pasividad política tiene una causa distinta a la indicada por los pluralistas. Edelman considera problemática la premisa de que la política es un medio para satisfacer los intereses de los grupos sociales en general. Pues estima que la expresión "satisfacer un interés" consiente dos respuestas. La primera que un interés se complace adquiriendo bienes tangibles, la segunda que un interés se satisface obteniendo "seguridad simbólica". De acuerdo con Edelman (1960: 695), las políticas públicas cobran valor para los grupos afectados, en tanto símbolos y herramientas para el reparto de valores más concretos. Aunque el proceso político ha sido poco estudiado como abastecedor de símbolos, a pesar de que para el autor, existe una buena suma de evidencias.

En el caso específico de las propiedades de la democracia de masas en Norteamérica, Edelman (ibíd.: 106) afirma que gran parte de los individuos manifiesta dos tipos de exigencias psicológicas urgentes. Una, es la necesidad de acoplamiento social, lo que quiere decir, la necesidad de hacer parte de un grupo social y dos, la exteriorización de problemas que no han sido resueltos, es decir, hacer alusión a la necesidad de exhibir problemas particulares, hacia entes o actores externos a los cuales inculpar. Esas necesidades psicológicas emergen en el contexto de la democracia de masas por dos motivos; por una parte porque un amplio número de individuos no están organizados con el objetivo de buscar un interés colectivo. Por otra parte, porque ante la carencia de esta organización, los individuos solitarios soportan agudas incertidumbres psicológicas, cuando padecen condiciones económicas que de algún modo, ponen en peligro la estabilidad de sus vidas. De ésta manera, el suministro de símbolos complace las carencias psicológicas del público en general. Sobre este cimiento Edelman replantea el asunto de la pasividad política. Para él, la apatía política es la consecuencia de que por lo regular, el proceso político provoca *satisfacción tangible* para unos grupos sociales definidos y *satisfacción simbólica* para otros.

La *política simbólica* entonces (ibíd.: 106-107), comprende las distintas configuraciones en las cuales los actores y las administraciones políticas, manipulan símbolos para crear *seguridad simbólica* entre considerables masas de sujetos apartados y estimular así su pasividad política. La política simbólica se puede percibir en acción en dos niveles. En el primero, la política simbólica surge como un soporte ontológico de la vida política misma. La función simbólica es preservar la incertidumbre propia de la condición humana. Los ciudadanos generalmente tienen dudas acerca de si el sistema político del que hacen parte, garantiza sus intereses. Es así, como la participación electoral efectúa una función simbólica, al manifestar a los ciudadanos que efectivamente es así. En el segundo nivel, la política simbólica se expresa en la acción frecuente del aparato administrativo gubernamental, en la implementación de políticas públicas. A Edelman le interesaron en especial, las políticas públicas que supuestamente tenían la tarea de redistribuir recursos entre los ciudadanos. Por ejemplo, la disminución de las disparidades sociales por medio de la donación de subsidios, la regulación de precios al consumidor, una política fiscal fundamentada en los niveles de ingreso, entre otros.

Sin embargo, Edelman (1964: 4) considera que éste tipo de políticas de redistribución, realmente no cumple con ese propósito, ya que muchos de los programas públicos sobre los cuales se tiene la creencia de que favorecen a públicos masivos, en realidad favorecen a grupos comparativamente pequeños. Agrega él desde su experiencia investigativa en Estados Unidos, que una parte importante de la regulación sobre los negocios y sobre otras políticas legales, otorgan beneficios perceptibles a los negocios regulados y a su vez, brinda una garantía simbólica a sus beneficiarios, los consumidores. De éste modo, las políticas publicas operan como símbolos que apaciguan las preocupaciones de amplios grupos de individuos desorganizados, al apreciar que el gobierno se está haciendo cargo de solucionar sus problemas.

Desde el enfoque de Edelman (ibíd.: 109-110), las masas son susceptibles a la manipulación política por parte de los líderes políticos. Para él, la orientación simbólica es esencial para dar prolongación a las instituciones políticas, inclusive las de carácter democrático, como se menciona en el caso de la participación electoral. Además, sustenta que la manipulación simbólica es inherente al funcionamiento tradicional de la política institucional y democrática. En síntesis, para Edelman la indiferencia política es el éxito de la implementación de una política simbólica, que regularmente origina *ganadores* y *perdedores* en la asignación de recursos a través de las políticas públicas, al mismo tiempo que encubre el origen de ese efecto.

Por otro lado, dentro de las extensiones del simbolismo político (ibíd.: 109-110), se considera que *el lenguaje* fue la extensión que de manera más sólida, llamó la atención de Murray Edelman. En su estudio, el autor toma como punto de partida, la percepción de la amplitud que compone al lenguaje con relación a la realidad social. Para él (ídem.: 131), el lenguaje no es únicamente un modelo más de actividad, es el quid del universo del emisor y del receptor. Plantea que un número importante de especialistas de la antropología cultural, la lógica y la psicología social, han evidenciado que esa competencia del lenguaje no es una influencia pasajera, sino el componente central en las relaciones y la acción social.

El autor (López y Chihu, 2011: 110-111), destaca como primera medida las funciones políticas de los términos. Para él, las palabras por sí mismas suscitan efectos políticos. De hecho, hace una equivalencia entre las palabras y los símbolos, en el sentido que se expuso previamente. De un modo más específico, las palabras cumplen su función política concreta, cuando son separadas de su función descriptiva y permanecen suspendidas de la simple abstracción. Una vez realizada esa acción, el lenguaje se transforma en un depósito de símbolos que estimulan respuestas pasivas o agitadas en los públicos masivos. Esa manera de percibir el lenguaje como provisión de símbolos concentrados en palabras o frases, le permitió a Edelman, fijar una hipótesis acerca del uso del lenguaje político. De acuerdo con lo anterior, la efectividad de un lenguaje en el entorno político, está supeditada a su capacidad para alcanzar esa liberación de respuestas (impasibles o apasionadas). Es decir, el *lenguaje político* solo es efectivo si puede establecer enlaces con el conjunto cultural de representaciones que poseen los ciudadanos.

En el modelo de las formas del lenguaje político propuesto por Edelman (ídem.:134-149; López y Chihu, 2011: 111-112), se establece la relación de éstas, con los “escenarios políticos”. De acuerdo con éste modelo, el lenguaje actúa simbólicamente dependiendo de un escenario particular, concretamente en aquellos escenarios en los cuales, quien produce el habla se vincula con una audiencia pública. Mientras más concurrido el auditorio, más poder tiene el emisor sobre la

terminología usada. Además, el público tiende a considerar dicho vocabulario de un modo simbólico. En éste límite el lenguaje es inductivo y su función es liberar las energías de impasibilidad o de entusiasmo, que configuran la dinámica propia de la política democrática. Hay otros ambientes políticos en los que el momento de disertar, va variando a medida que disminuye la audiencia. El autor propuso un tipo de análisis de la interacción política en entornos democráticos. Cuando la situación de enunciar limita la capacidad del interlocutor, se está circulando hacia formas del lenguaje menos teóricas y más pragmáticas para los oyentes. Establece una secuencia de ésta naturaleza entre el *lenguaje legal*, el *lenguaje administrativo* y el *lenguaje de negociación*. Sin embargo, en todas estas circunstancias de diálogo además de los interlocutores, la asistencia masiva de espectadores trae consecuencias a la competencia política de éstos lenguajes. De acuerdo con el autor, el lenguaje de la negociación es un lenguaje meramente material para quienes participan en la negociación. Pese a esto, como la negociación acontece en un entorno democrático, el público está presente en el acuerdo como juez. Desde éste enfoque, el éxito de la negociación, radica en que el lenguaje instrumental empleado en ésta, debe también difundir señales simbólicas dirigidas al auditorio.

Para Edelman (1971: 67; López y Chihu, 2011: 112), las palabras extienden un poder político de manera más vigorosa si funcionan como metáforas. Dice que el pensamiento humano en general es metafórico y las alegorías invaden el lenguaje habitual. Es así, porque por medio de las metáforas se asimila lo que no se comprende, volviéndolo similar a realidades u objetos que si se conocen y que pueden llegar a ser familiares. A partir de ésta semejanza, los atributos o los componentes de las circunstancias que son desconocidas adquieren sentido, al volverlos análogos a los atributos de situaciones u objetos conocidos.

Las metáforas (Edelman, 1971: 70) son políticamente importantes porque efectúan funciones cognitivas, valorativas y afectivas. En términos cognitivos, las alegorías describen una circunstancia en la que se encuentran ciertos actores con características específicas y de esa descripción se desata una estrategia para poder crear un futuro deseado, el que se estima adecuado. En términos valorativos y emocionales, las parábolas permiten discernir acerca de las realidades desconocidas o extrañas. Además, mediante las metáforas se pueden encaminar las acciones hacia aquellas realidades, manifestando simpatía o desagrado, apoyo o repudio, etcétera. Para Edelman, las metáforas políticas destacan los privilegios que provienen de un curso de acción y disuelven sus efectos infortunados, ayudando a los emisores y a los receptores a olvidar las inquietantes implicaciones que ese curso de acción puede tener sobre ellos mismos.

Desde ésta perspectiva (idem.: 113), el *poder político del lenguaje*, también puede ser referido a su *poder para crear realidades*, hecho que es más evidente si se aprecia la centralidad del lenguaje metafórico. Ese poder político se hace más claro en la cuestión de los “lenguajes profesionales”. Edelman, advirtió que los lenguajes profesionales actúan básicamente por medio de metáforas y su efecto político primordial, es la “despolitización”. Plantea que en especial las “profesiones asistenciales” son singularmente poderosas para establecer el objetivo de despolitización, concretamente por la fuerza metafórica de dichos lenguajes. Expone Edelman (1974: 297) al respecto que: “Etiquetar una actividad común como si fuera una actividad médica es establecer roles superiores y subordinados, hacer claro quién da las órdenes y quién las recibe y justificar, por adelantado, las inhibiciones impuestas sobre la clase subordinada. Esto se logra sin despertar resentimientos o resistencias, ni por parte de los subordinados, ni por parte de los extraños que

simpatizan con ellos, porque sobreimpone una relación política sobre una medida, mientras que la sigue representando como una relación médica”.

Edelman (ídem: 114) advirtió una similitud alternativa entre el lenguaje médico y el lenguaje político, de modo más preciso, entre el lenguaje psiquiátrico y el lenguaje administrativo. Primero parece que el lenguaje médico tiene fines performativos, es decir, referirse a un objeto o a una circunstancia a partir de una expresión médica sugiere en seguida a quien lo escucha, que quien hace uso de dicha expresión, posee además la capacidad de dictaminar, de demostrar que el término utilizado es acertado para ese objeto o esa circunstancia. Así mismo en el lenguaje administrativo, la denominación de una situación como problema social, tiene el mismo fin performativo de conceder al administrador la capacidad de evidenciar que las palabras utilizadas son adecuadas y que tiene la idoneidad para solucionar dicho problema. En palabras de Edelman (ídem.: 298), “el lenguaje empleado implica que el profesional posee los medios para tener certeza de quién es peligroso, enfermo o inadecuado; que él sabe cómo volverlos inofensivos, rehabilitarlos, o ambas cosas; y que sus procedimientos de diagnóstico y de tratamiento son tan especializados para el público lego como para que pueda comprenderlos o juzgarlos”.

Aún así, la particular conceptualización de Edelman (López y Chihu, 2011: 115) lo llevó a proponer un tema que había sido inexistente en su enfoque original de la política simbólica. Ese tema es el de la posibilidad de resistir, por parte del público en general, caracterizado por su desconocimiento, a las fascinaciones del lenguaje político y del lenguaje profesional. La posición de salida era el poder constitutivo del lenguaje sobre la realidad. Edelman infería que los lenguajes creaban “mundos singulares”. Pese a esto, suponía que existía un patrón de lenguaje más elemental que otros y que por lo tanto, existían mundos más esenciales que los mundos singulares. Hacía referencia al lenguaje cotidiano, que permitía crear un mundo en el cual las *realidades* construidas por otros lenguajes (los lenguajes especializados), emergían como equivocación del “buen sentido común”.

A través de esta idea, Edelman (ibíd.: 115-116) propuso los perfiles de lo que podría ser una “política de los lenguajes”. Esto significa que planteó la opción de que el proceso político introdujera fenómenos distintos a la dialéctica, élites-públicos concurridos, enlazado en torno a las respuestas inestables de indolencia y emoción. La política de los lenguajes se fundamenta en la posibilidad de confrontar los disímiles universos singulares construidos por los distintos tipos de lenguajes, hecho que permite descubrir la esencia de esas realidades creada a partir del lenguaje. Cuestionando así uno de los argumentos del poder político de los lenguajes especializados, la sencillez creada por éstos.

Para Edelman (ibíd.: 116), la política es la construcción llevada a cabo básicamente mediante el lenguaje, por lo cual un grupo muy limitado de la sociedad (los políticos profesionales y aquellos que se dedican de manera profesional al trabajo con los medios de comunicación), procura difundir el desasosiego extendido entre el público en general y asegurarle que el gobierno se hará presente para mitigar la situación de inestabilidad. En definitiva, se trata de una élite para quien la política es su mecanismo de existencia, que mantiene al inventar constantemente el espectáculo político y al legitimar sus intereses. Para el autor, el inconveniente no es que el planteamiento de la democracia liberal y la participación de los medios masivos de comunicación en la política democrática contemporánea, ensombrezcan la trascendencia de la política para la vida diaria de los ciudadanos.

Incluso, se expresa que tal vez nunca antes las personas estuvieron tan convencidas del significado de la política, por lo menos en el curso que debe estar presente en su cotidianidad. Para Edelman el problema no es la ausencia de política, al contrario, el problema es el exceso de política en la sociedad. El asunto es que la política que se halla con tanta demostración, es el *espectáculo* que construye un número reducido de personas interesadas en ese propósito. Es por eso que Edelman advierte en la apatía política, no un perjuicio de la democracia contemporánea, sino la prueba de un suceso de resistencia política:

(...) “la mayor parte de la población del mundo incluso la mayor parte de la población de los “países avanzados”, no tienen ningún incentivo para definir la alegría, el fracaso o la esperanza en términos de asuntos públicos. La política y las noticias políticas son remotas, pocas veces interesantes, y por lo general irrelevantes. Esta indiferencia de “las masas” ante los entusiasmos y temores de las personas que medran con la atención pública prestada a las cuestiones políticas es motivo de la desesperación de este último grupo. La indiferencia pública es deplorada por los políticos y los ciudadanos bien pensantes (...) Esa indiferencia, que la ciencia política académica advierte pero trata como un obstáculo para la ilustración o la democracia es, desde otra perspectiva, un refugio contra el tipo de compromiso que, si pudiera, absorbería en el activismo las energías de todo el mundo (...) La indiferencia ante los entusiasmos y las alarmas de los activistas, probablemente siempre ha sido una fuerza política suprema, aunque sólo parcialmente eficaz y difícil de reconocer porque es una no-acción” (Edelman, 1991: 13-14).

Para que se efectúe el *espectáculo político* (ídem.: 117-118), debe existir una intención para la política, de no ser así, la política como actividad carecería de sentido. Esa intención o finalidad son los “problemas sociales”. Por otro lado, deben existir actores políticos. Hay dos categorías principales: *los líderes políticos* y *los enemigos políticos*. Finalmente, debe haber un escenario. Edelman considera que el escenario central de la política no son los parlamentos o las salas de juntas políticas, son los medios de comunicación y de manera específica, las noticias políticas. Edelman da inicio a su estudio con el concepto de problemas sociales. Para él, los *problemas sociales* son construcciones que alcanzan un carácter simbólico, porque permiten compendiar significados. Por ejemplo, hacer referencia a un problema, trae consigo el poder simbólico de negar otros. Esto significa que la configuración de una agenda de problemas, tiene el poder de desviar el interés de las situaciones que no se determinaron como tales. Concebir un problema social como un símbolo, significa también que logra múltiples significados, según sea el grupo social que los advierta. Esto define la justificación del modo de proceder de las agencias gubernamentales con relación a los problemas.

Para el autor (ibíd.: 118-119), la delimitación de acontecimientos como problemas tiene como consecuencia principal crear lugares y personas con autoridad y poder. Lo anterior tiene diversos efectos. Por una parte, las personas que tienen cierto reconocimiento social, tienen el interés de que se determine una situación lesiva como problema, con el propósito de acceder a una posición de poder e influencia. Por otra parte, esas personas trabajan en mantener la definición de ese problema, dado que ello les permite conservar la posición de prestigio. Edelman además, estudia a los líderes políticos como símbolos políticos. Para él, las representaciones que tienen los ciudadanos acerca de sus líderes son bastante contradictorias. Primero, se estima que un líder consigue esa competencia por ser básicamente innovador. Aunque para preservar la condición de líder, se requiere que se asocie a una corriente de pensamiento considerablemente compartida. El

líder sólo puede dirigirse hasta donde sus fuentes de apoyo estén prestas a dirigirse. Segundo, se estima que los líderes son fundamentales porque llevan a cabo acciones valerosas en favor del bienestar colectivo (pese a que ha habido líderes que han hecho un uso políticamente incorrecto de su autoridad, provocando grandes cataclismos sociales). Tercero, se considera que el líder detenta capacidades singulares, que puede percatarse de las necesidades públicas y formular soluciones para atender los requerimientos de la ciudadanía. Sin embargo para Edelman, un análisis del proceso de la toma de decisiones en el aparato gubernamental, indica que los líderes o los altos funcionarios gozan de una participación exigua en las decisiones puntuales que conciernen al público. El autor expresa que el líder otorga recompensas psicológicas para los actores, en un universo en el cual prevalece la ambigüedad en la especificación de lo que es real. La noción del liderazgo, hace inteligible un mundo social complejo y aminora la culpa y el desasosiego de los ciudadanos, al entregarle la responsabilidad a otro.

La construcción de los antagonismos (Edelman, 1991: 78-104), tiene una función vital en la conservación de la estabilidad social, ya que institucionaliza a la oposición política y mengua la posibilidad de planteamientos radicales de alteración política. Al implantarse un espectáculo de conflicto, se adiciona apoyo público para los líderes y para los intereses que éstos defienden. Una de las tareas claves que desempeñan los enemigos políticos, es facilitar la formación de alianzas políticas. Dichas alianzas son el producto de la coalición de actores en torno a motivos o propósitos comunes. La existencia de enemigos políticos proporciona esa construcción, ya que al determinar una situación problemática relevante, se desvanecen las diferencias entre distintos intereses.

Edelman (ibíd.: 105-119), instala los problemas a los *líderes* y a los *enemigos* como componentes matrices de una aprehensión simbólica de la política. Esos componentes actúan a modo de símbolos, como ideas que pueden producir múltiples significados, conforme los distinguan diferentes actores y grupos sociales. La interpretación que hace Edelman de los símbolos políticos es fundamentalmente crítica. Los problemas, los líderes y los enemigos en política ensombrecen el pensamiento y entorpecen la consideración de los procesos estructurales que ocasionan la desigualdad social. Los símbolos han llegado a ser tan importantes, esencialmente a través de los medios masivos de comunicación y de las noticias políticas, que conducen al público, configuran el espectáculo político y suscitan el interés en él.

Las noticias políticas (López y Chihu, 2011: 120) pueden efectuar esa tarea, porque por lo general tiene dos cualidades particulares. Son confusas y a su vez tienen la capacidad de atraer la curiosidad de algunos grupos sociales y de evocar el desinterés de otros. La indeterminación explica la situación de que las noticias políticas no son simples descripciones imparciales de hechos, sino interpretaciones sobre hechos que al mismo tiempo, deben ser interpretadas por aquellos que las observan o escuchan. Lo anterior hace posible que las noticias tengan varios significados, de acuerdo con el grupo social que las percibe. Desde otra posición, esto denota que las noticias no son un componente de información para constituir juicios políticos cada vez más coherentes, sino que son pretensiones por medio de las cuales los actores ratifican convicciones anteriores. Esto ocurre porque las noticias no tienen un único significado, sino uno construido con relación al contexto social de quien recibe la noticia.

Las noticias determinan que los actores se orienten hacia problemas sociales concretos, cuya solución sea estimada como crucial para el bienestar colectivo. Estimulan además la atención en

los líderes políticos como principios de decisión y de dinamismo en la búsqueda de soluciones para esos problemas, y en los enemigos políticos como origen de los avatares que resulta necesario suprimir. El conjunto anterior de cosas, configura lo que Edelman designa como el *espectáculo político*, que no es otra cosa que la forma de política contemporánea. A través de dicho espectáculo son anulados o eclipsados los procesos que llevan a la constitución de las desigualdades sociales y económicas.

La politización (ibíd.: 120-121), es una de las finalidades primordiales del espectáculo político. Para Edelman, la politización señala una disposición hacia el espectáculo político, pero no es señal de la formación de una reflexión más razonable sobre la actividad política. La politización hace alusión al sometimiento de los ciudadanos al lenguaje político. En la obra *La Construcción del Espectáculo Político*, se percibe una profunda incredulidad por parte del autor. La política no es una labor con una capacidad esencial, es un proceso de argucia que con frecuencia deja ver sus fracasos. Sin embargo, por causa del intrincado sistema de creación del espectáculo político, los fallos nunca han conseguido que las personas que conforman el auditorio receptor, nieguen objetividad a la política. La explicación del poder de la mistificación o el artificio, se halla en ese carácter integrante del lenguaje. El lenguaje político legitima una realidad y es ese poder, lo que conserva sujetas a las personas.

De modo coherente con su valoración (ibíd.: 121), para Edelman el problema a solucionar no radica en qué hacer para comprometer más al público en la política. Por el contrario, el inconveniente a resolver es cómo hacer para que la gente prescinda del espectáculo político. La respuesta al interrogante es que el público deje de politizarse, lo que significa, que deje de permanecer aprisionado en el espectáculo de zozobra y certidumbre que le prometen los políticos, las instituciones gubernamentales y los medios de comunicación. Construir el mundo desde otro lenguaje distinto al político, podría parecer extraño a la política, pese a esto, sería algo insondablemente "político". Para Edelman, el secreto es que así como el lenguaje político instaure una realidad, que no es otra que el espectáculo político, otros estilos de lenguaje deberían hacer emerger una realidad distinta, renovando así al público de la imposición del espectáculo político.

Por otro lado *John Kingdon*, en su obra tantas veces referenciada: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, apoyándose en el *modelo del cubo de basura (garbage can model)*<sup>7</sup>, señala que

---

<sup>7</sup> Los autores que desarrollaron este modelo fueron Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen (1972: 1-3). Data de 1972 y tuvo su aparición en el *Administrative Science Quarterly*. En el texto original se parte del siguiente problema: en gran parte de los entornos organizacionales se presentan algunas cualidades particulares a lo largo del proceso de toma de decisiones, que hacen que éstos puedan verse como anarquías organizadas. Esas cualidades particulares en términos generales son: 1) Los tomadores de decisiones tienen unas preferencias problemáticas dentro de una anarquía organizada. 2) En las anarquías organizadas la tecnología (que es un elemento central en la teoría organizacional), es difícil de definir. 3) Al interior de las anarquías organizadas, existe una participación fluida por parte de los integrantes. Lo anterior prescribe un ambiente decisional complejo, donde la decisión se toma bajo contextos de imprecisión y donde los tomadores de decisiones se ven forzados en tiempo y en recursos por otras serie de actividades que deben llevar a cabo dentro de la organización. Es por ello que los autores, plantean que el proceso de toma de decisiones dentro de las organizaciones puede ser modelado por medio del "bote de basura" (*Garbage Can Model*), en el cual, la decisión es una salida o la confluencia de diversos componentes al interior de la organización. Esos componentes son de manera general: Los problemas, las soluciones, los participantes y las oportunidades de decisión.

para que un problema socialmente relevante alcance la denominación gubernamental de política pública, se debe dar una convergencia de corrientes que den lugar a la apertura de una *ventana de oportunidad*. Existen acontecimientos que pueden suscitar una oscilación de las corrientes y en efecto, su acercamiento en una posición específica, hecho que ocasiona el inicio de posibilidades para dar resolución al problema concerniente. Los cursos mencionados poseen de manera individual un desarrollo autónomo, es decir, su propia lógica y su propio calendario, además pueden o no converger.

Dichas corrientes son: la corriente de los problemas (*problem stream*), la corriente de la política y los flujos de poder e intereses (*policy stream*) y la corriente de las políticas con sus alternativas de solución respectivas (*political stream*). Para Kingdon, es posible hablar de problemas políticos, desde el momento en el cual las personas se convencen de que se puede hacer algo para resolver la situación problemática. Hay tres medios que hacen posible la visibilidad de tales situaciones: los indicadores, los acontecimientos y los resultados de evaluaciones (*feedbacks*). La segunda corriente, que es la de las soluciones (*policy stream*), evoluciona de un modo inconexo. En ésta corriente se concentran las diversas alternativas que son propuestas por los emprendedores. Tales alternativas discurren en el interior de las comunidades de políticas (*policy communities*<sup>8</sup>). Al comienzo, esas medidas no son pensadas para dar solución a un problema, ellas ondean en la búsqueda de problemas a los cuales se puedan fusionar o a las circunstancias que inesperadamente las hagan más evidentes. Estas alternativas deben tener como características: ser procedimentalmente posibles, compaginar con los valores esenciales de la *policy community* y tener la capacidad de estimar los inconvenientes futuros. Por último, en la corriente política (*political stream*), los hechos se desarrollan de acuerdo con las pautas y calendario inherentes de la dinámica política. En otras palabras, ésta corriente incluye la opinión pública y sus giros, la política electoral (actividad de los partidos políticos, campañas electorales), los cambios en el gobierno y en la administración (sucesiones y demás variaciones) y las acciones de los grupos de presión.

Cuando el entorno político se torna conveniente, es decir, se aproxima una alternancia en el gobierno, sucede un hecho imprevisto o se advierte un problema que atrae la atención del gobierno, ni la corriente de los problemas ni la de la política establecen qué debe hacerse. Las opciones de *policy stream* dirigidas por los empresarios, entran en juego. Una opción se puede adherir a un problema del cual ésta, no es necesariamente el procedimiento preciso y le hace posible cruzar de la agenda gubernamental (*governmental agenda*) o inventario de asuntos por los que el gobierno se interesa, sin que esto implique la toma de una decisión, la inclusión en la agenda decisional (*decision agenda*) o lista de cuestiones que se convierten en una decisión efectiva.

---

<sup>8</sup> El término *Policy Community* o comunidades de políticas (Losada, 1999: 127-128), hace referencia a un tipo singular de red estable, que goza de una amplia influencia en la formación de la agenda y los cambios en torno a los resultados deliberados por la política. Una *Policy Community* existe donde haya y actúe efectivamente una "visión común del problema". Éste término ha sido empleado para establecer una relación con las políticas de corte más sectorial, cuya elaboración parece estar abiertamente fragmentada y la participación en su formulación y realización, restringida a áreas y a actores concretos. Donde al parecer la transición democrática no produjo variaciones importantes al respecto de sus elementos tradicionalmente significativos (técnico, burócratas especializados, representantes de sectores u organizaciones prestigiosas), aunque sí en las rutas para el reflejo formal de sus acuerdos.

Las ventanas de oportunidad que se abren cuando las corrientes coinciden, a su vez se cierran vertiginosamente cuando los actores no logran actuar, cuando las coyunturas que han ocasionado la apertura de la ventana han dejado de ser novedosas o cuando no hay alternativas utilizables. Empero, aún cuando estas ventanas son exiguas, los mayores cambios de política pública surgen de la llegada de estas oportunidades. La unión o acoplamiento (*coupling*) denota la situación en la que una alternativa se fija a un problema. En ésta acción, la importancia de *problems stream* y de *political stream*, no es análogo, eso es lo que permite distinguir la ventana de problemas (*problem windows*) de la ventana política (*political windows*).

En lo concerniente a los *problem windows*, la ventana se abre por un problema inminente que profiere una solución. En lo concerniente a una *political window*, la ventana es abierta por un suceso político. Una opción que responde a un hecho político, genera variaciones en la agenda. Los dos modelos de ventana se hallan muy articulados. Cuando se abre una *political windows* el acoplamiento problema-alternativa debe ser admitido por el *political stream*. Cuando una *political windows* se abre, los actores acuerdan encontrar un problema al cual se pueda acomodar su solución.

De acuerdo con Pauline Ravinet (en Boussaguet, 2009: 448), en el modelo de Kingdon los actores ocupan un lugar muy importante, especialmente aquellos que ponen las propuestas en discusión, es decir, los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Los emprendedores de políticas hacen una inversión de su tiempo, de su energía y de sus recursos en promocionar una alternativa a cambio de una ganancia que ellos prevén. Estos actores además, tienen un rol sustancial en el acoplamiento de distintas corrientes (*streams*). Los actores deben estar preparados y desplegar su destreza y sus proposiciones antes de que se abra la ventana. Ellos deben aprovechar por completo las oportunidades que aparezcan y de manera fortuita adherir sus alternativas a problemas, para los cuales esas opciones no son necesariamente la solución. Teniendo el terreno ganado, se procede a buscar a los aliados.

Los emprendedores de políticas deben además, tener tres características primordiales. Primero, tener cierto reconocimiento y competencia, tener capacidad de liderazgo, habilidades para tomar la palabra, capacidad para representar un grupo de interés y una posición jerárquica significativa en el proceso decisional. Segundo, poseer cualidades de negociador y tercero, ser persistente. Sin embargo al empresario no se le estima de modo particular perspicaz e inteligente, se le considera parte de la probabilidad según la cual el empresario hace presión constante para que sea acogida la medida que él sugiere. Procura una y otra vez un acoplamiento y fracasa repetidamente en el intento esperando que se abra una ventana.

Kingdon (ibíd.: 449), identifica dos clases de criterios para predecir la apertura de la ventana. El primer patrón de criterios, es aquel concerniente al problema y a su estilo de ingreso a la agenda. Por ejemplo, si se trata de un problema concreto, lograr que un experto se ocupe de éste, puede ocupar más tiempo. Por el contrario, si un problema es más renombrado y hace parte de la rutina, entrará más prontamente a la agenda. El segundo patrón de criterios, es aquel que hace referencia al contexto político. En algunas etapas de amplios cambios políticos, la agenda se halla más abierta. Por ejemplo, a lo largo de una campaña electoral, cuando los candidatos están explorando nuevas proposiciones para sus programas. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones la apertura de la ventana es imprevista y el ingrediente político que la estimula es incierto.

Plantea Pauline Ravinet (en Boussaguet, 2009: 450-451), que la utilidad de la noción de ventana de oportunidad, radica en ser al mismo tiempo clara y sutil. El modelo incluye los dispositivos racionales y a su vez los fenómenos de incertidumbre y de eventualidad. Resalta el rol crucial que desempeñan los actores estratégicos, sin perder de vista la limitación de sus apreciaciones. El modelo además brinda la posibilidad de relacionar las distintas temporalidades (cambios que se presentan en un lapso relativamente largo, que pueden ser puestos en perspectiva a partir de acontecimientos puntuales). Se destaca en el modelo, que permite la reconciliación entre las nociones *políticas públicas (policy)* y *acción política (politics)* de un modo inteligente. Las *politics* siguen siendo fundamentales, no por ser creadoras de soluciones, sino porque el carácter de cambio (la apertura de la ventana) es inconcebible sin la variable política. Kingdon no se inclina ni hacia una percepción idealizada de la política, ni hacia una percepción que desestime su representación.

Pese a esto Ravinet (ibíd.: 451), expresa que no puede dejarse de lado una limitación esencial del modelo. Éste permite establecer horizontes teóricos diversos, muchas veces hasta contrarios. En general, el modelo brinda buenas capacidades de síntesis, pero tiene un alcance muy frágil. Como respuesta a las críticas que se le han hecho al modelo acerca de ésta limitación, es preciso aclarar que el modelo de la ventana debe ser asumido como realmente es: una *puesta en escena probabilística*. Es pertinente utilizar la alegoría teatral de Kingdon, quien considera al empresario político como un personaje clave de la composición teatral (*central figure of the drama*). El autor, asemeja el modelo de la ventana de oportunidad a una puesta en escena de la representación, que viene siendo el proceso de la puesta en agenda. Dicha puesta en escena hace posible estructurar los variados elementos de la historia, los personajes, la escenografía y presentar una interpretación de la pieza teatral. La ventana de oportunidad no es un concepto, no constituye realmente una teoría, es un esquema que admite la congregación y organización de conceptos y nociones disímiles; como por ejemplo el surgimiento de los problemas políticos y su problematización, de comunidades de políticas y de redes, de periodos electorales, de cambio de política pública, entre otros.

Según Ravinet (ibíd.: 451-452), para hacer un uso adecuado del modelo de Kingdon, es necesario advertir que la ventana no es en ningún caso, un modelo determinista. Es como ya se dijo en el párrafo anterior, una puesta en escena probabilística. Cuando las tres corrientes se congregan y se abre una ventana, hay una gran probabilidad de que una alternativa pase de la agenda gubernamental a la agenda decisional, aunque no necesariamente es así. En algunos casos excepcionales, el acoplamiento de dos corrientes puede resultar suficiente para justificar la decisión, pero lo más factible, incluso con la confluencia de las corrientes, es que la incorporación en la agenda decisional se mantenga vacilante.

## **1.6. Abordaje metodológico: Acontecimientos e instrumentos en la construcción de la problemática de migración internacional en Colombia y en la apertura de la ventana de oportunidad para la puesta en agenda**

La literatura académica de la cual se ha hecho uso, proporciona los razonamientos necesarios para ilustrar acerca del conjunto de elementos que se requieren para definir, caracterizar y construir un problema social y posteriormente inscribirlo en una agenda política, a partir de la cual se

desplieguen alternativas de solución. Sin embargo, es esencial que la realidad política y social, manifieste un escenario en el cual los argumentos teóricos puedan ser aplicados.

La investigación es de naturaleza cualitativa y se realizó a partir de fuentes documentales. Como se mencionó al inicio del apartado anterior de éste capítulo, las categorías sobre las cuales se soportó la búsqueda que interesa a la autora fueron: el *espectáculo político* desde la perspectiva de **Murray Edelman** (donde se tendrán en cuenta las categorías de simbolismo y lenguaje político, inherentes a la construcción de los fenómenos políticos) y la *ventana de oportunidad* desde la perspectiva de **John Kingdon**.

Es por ello que los capítulos siguientes, contienen una serie de componentes a través de los cuales se muestra, como la definición del fenómeno de la migración internacional en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 y especialmente, durante la década del 2000, se elaboró entre otros elementos, mediante el propósito mediático de visibilizar una serie de acontecimientos concretos y ciertas tendencias económicas, políticas y sociales, que hicieron de la migración internacional de colombianos un tema relevante. Lo que ameritó el reconocimiento y la puesta en marcha de actividades por parte de las instituciones del Estado, para dar tratamiento a la situación que se había tornado problemática, por sus causas y por sus consecuencias, tanto en el país de origen como en los países receptores de dicho éxodo.

Cabe recordar que Kingdon, considera que es posible hablar de problemas políticos, desde el instante en el cual las personas tienen la convicción de que se puede hacer algo para dar resolución a la situación problemática que ha sido identificada. Además, agrega que hay tres medios que hacen posible la visibilidad de esas situaciones y menciona entre éstos los *indicadores*, los *resultados de evaluaciones (feedbacks)* y los *acontecimientos*.

Partiendo de esos instrumentos que el autor señaló, se llevó a cabo parte de la elaboración de ésta investigación. En la búsqueda de *indicadores* que permitieron percibir ciertas tendencias económicas, políticas y sociales a nivel global y nacional, derivadas de la situación de migración internacional de colombianos, cabe mencionar el número estimado de migrantes internacionales por área y tasa de crecimiento anual entre 1960 y 2005; el porcentaje que mostró la tendencia de disminución, mantenimiento, no intervención o incremento de las políticas gubernamentales sobre la inmigración mundial entre 1996 y 2005; la tendencia del flujo migratorio reciente en Colombia, calculado en miles de personas entre 1996 y 2006; el porcentaje de colombianos residentes en el exterior, por países de destino en 2006; porcentaje de principales motivos de emigración de colombianos, antes y después de 2005; la tendencia de la balanza de pagos de acuerdo a los ingresos de las divisas de trabajadores en Colombia, calculado en millones de dólares, porcentajes y número de veces, entre los años 2000 y 2006; la tendencia de las remesas de los trabajadores en América Latina, donde por supuesto se incluye a Colombia, se calcula en millones de dólares y como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB); la frecuencia habitual de recepción de giros de remesas en Colombia, calculado según la escala de: mensual, bimensual, trimestral, semestral, anual, esporádicamente, más de una vez a la semana, semanal, quincenal; la distribución porcentual de las remesas por región de destino en Colombia durante el cuarto trimestre de 2008 y el ingreso de remesas de trabajadores en Colombia, entre diciembre de 2008 y enero de 2010, calculado en millones de dólares.

En la búsqueda de los *resultados de evaluaciones (feedbacks)*, se describió la legislación relacionada con el tema de la migración internacional colombiana y se analizaron los planes, los proyectos y algunos de los documentos que muestran la evolución institucional frente al asunto en cuestión, incluso antes de la elaboración del Documento Conpes 3603, correspondiente al diseño de la Política Integral Migratoria del gobierno nacional colombiano, aprobado en el mes de agosto de 2009. A través de éste, se pusieron a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para la población colombiana que vive en el exterior y los extranjeros que viven en Colombia.

Cabe agregar que el documento que contiene la Política Integral Migratoria (PIM), antes de proponer unos lineamientos concretos, señaló como es el estado de cosas al respecto de la situación migratoria en el país, lo que constituyó elementos de evaluación a tener en cuenta. También fue el resultado de diversos procesos de acuerdos y análisis con las comunidades de colombianos que residen en el exterior y las instituciones del Estado a las cuales les había sido delegado el tema migratorio en Colombia. En dicha descripción y análisis se fueron identificando temáticas de interés prioritario, entidades y actores sociales centrales, participantes en la definición del problema y en la construcción de los ejes fundamentales de la Política Migratoria.

Por otro lado, en la exploración de los *acontecimientos*, se citaron algunas *noticias* del Diario Nacional *El Tiempo.com*, relacionadas con la migración internacional de colombianos hacia países como Estados Unidos, España, Venezuela, entre otros. Noticias que fueron configurando el *espectáculo político* en palabras de *Edelman*, en torno a las consecuencias que comenzaron a desatarse con esos movimientos transfronterizos. Además, a través de las noticias que se trajeron al caso, se resaltó la *intención* o propósito que había detrás de dicho espectáculo y los actores *líderes políticos* que fueron relevantes al momento de dirigir las acciones de definir (ciertos acontecimientos como problemas) y emprender tareas encaminadas a proponer alternativas, con relación a los problemas sociales derivados del proceso de migración internacional de colombianos. Dichos líderes, que como se vio en la investigación, no eran en su totalidad de naturaleza política, sino que eran académicos e investigadores, funcionarios de instituciones públicas y personas que laboran en organizaciones no gubernamentales (ONG), por su inclinación hacia el tema migratorio y su disposición para profundizar en éste y en las aristas que de él se desprenden, fueron adquiriendo cierto reconocimiento social y cierta autoridad para hablar de la cuestión. Los actores sociales que trabajaron en la caracterización de la población colombiana en condición de migrante internacional y en la identificación de las constantes y las variables del fenómeno en el ámbito nacional, lograron avances significativos y le dieron un vasto horizonte a las directrices que constituyeron la Política Integral Migratoria colombiana y a la implementación que se desplegó de esta, como también se mostró en la investigación.



## 2. El fenómeno de la migración internacional en Colombia y el mundo

“La movilidad global es parte de la nueva condición global. Los migrantes no son unos seres extraños que simplemente se fueron, siempre los tratamos de manera ajena. Lo fundamental es que la migración sea una opción y no la única alternativa... El derecho a la movilidad debe reconstituirse.”  
(Guarnizo, Entrevista realizada por Red Alma Mater, en 08/2011).

En éste capítulo se presentan algunas precisiones acerca del concepto de *migración internacional* y una definición que elabora la autora sobre el término en cuestión. En dicha definición se incluye el cambio de perspectiva teórica que ha sufrido el tema, pasando de una visión nacionalista clásica, fundamentada en planteamientos de análisis dicotómicos a una visión transnacional, basada en las transformaciones del fenómeno migratorio contemporáneo, dadas las variaciones en el contexto político, económico y tecnológico mundial y la interdependencia entre estos.

En el segundo apartado del capítulo, se hace una introducción sobre de los factores generales, que han contribuido a que el fenómeno de la migración internacional haya cobrado tanta visibilidad y en consecuencia, se haya convertido en un tema de interés para el Estado y para múltiples actores sociales. También se describen las cualidades de la migración en el contexto global y en el contexto local. Dicha descripción del fenómeno migratorio se hace a partir de un recorrido histórico. Se señalan los momentos de cambio de sus características, como la predominancia particular de un país receptor o emisor en una década específica, como el dinamismo que por lapsos tienen las políticas migratorias, volviéndose más restrictivas o más abiertas, como las especificidades que pueden tener los migrantes colombianos que residen en un país como Londres, España o Estados Unidos, entre otros. Posteriormente se resalta la importancia económica de las remesas que llegan al país, enviadas por los migrantes colombianos y se señalan algunas de las implicaciones políticas y sociales que estas desencadenan.

### 2.1. Definición del concepto de migración internacional

En términos generales, cuando se habla de migración se está haciendo referencia a un fenómeno de movilidad humana, al desplazamiento de personas por diversos territorios. A los traslados de individuos o grupos de personas que se dan desde un lugar (municipio, departamento, región, país, continente, etc.) hacia otro. Tales desplazamientos no corresponden a una situación novedosa en términos históricos, han sido un fenómeno connatural a la existencia misma de la humanidad. Éstos, se diferencian de acuerdo a factores como la distancia existente entre los lugares de origen y destino, las causas o motivaciones, la voluntad o el carácter del traslado y la duración del mismo.

Vale la pena retomar del trabajo de Ricardo Abello Galvis (2007), la definición precisa del concepto de migración elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “La

**migración**<sup>9</sup> es un hecho social que hace referencia a los diferentes movimientos de las personas de un lugar a otro y conlleva un cambio de una delimitación administrativa y/o política. Por lo tanto, la migración puede darse dentro de un país o fuera de él. Se utiliza el término de **emigración** para dar cuenta a la salida de personas de su lugar de residencia y se habla de **inmigración** para referirse a la acción e ingreso de las personas a un nuevo lugar de destino” (Abello, 2007: 17).

Es importante agregar además que: “Aunque a nivel internacional no hay una definición aceptada de **migrante**<sup>10</sup>, se ha entendido como aquel que ha tomado, en forma libre, la decisión de migrar, esta decisión ha sido tomada por conveniencia personal y sin ningún tipo de presión externa. En consecuencia este término se aplica a aquellas personas, y los miembros de su familia, que se desplazan a otro país u otra región con el fin de mejorar sus condiciones materiales y/o sociales” (ibíd.: 18).

Por su parte, Luis Eduardo Guarnizo plantea que la perspectiva anteriormente expuesta sobre la migración internacional, fue el enfoque predominante hasta hace poco tiempo en el estudio del tema. Según Guarnizo, los fundamentos teóricos, habían estado marcados por una visión nacionalista excluyente o por un nacionalismo metodológico. Es decir, se daba por hecho que: “la única forma de organización de la sociedad se da en torno de un estado nacional anclado territorialmente; y que la identidad asociada con la nación y el Estado es exclusiva y única” (2004: 27). Visto de éste modo, las personas en condición de migrantes, eran consideradas “nacionales de una nación y ciudadanos de un solo país” (ibíd.: 27). La sociedad expulsora, veía a quienes se iban del país, como una pérdida en capital humano y la sociedad receptora, veía a quienes llegaban, con un profundo sentimiento de desconfianza, por considerarlos ajenos a su nación. La alternativa que adoptaban las sociedades receptoras, era moldear a los inmigrantes y hacerlos semejantes a sus hábitos y costumbres.

Sin embargo, las transformaciones que se presentaron en el comportamiento migratorio contemporáneo y por ende, los cambios que experimentó el mundo en las últimas décadas en términos políticos, económicos y tecnológicos, pusieron en entredicho la utilidad del modelo tradicional, de nacionalismo metodológico. De éste modo, surge una nueva perspectiva de análisis, la perspectiva transnacional. Ésta, hace referencia por un lado, a “la generalización de ciertas prácticas entre lo/as migrantes contemporáneos y en la adopción de nuevas políticas por muchos estados emisores para incorporar a sus connacionales residentes en el exterior” (ibíd.: 28). Por otro lado, esta nueva perspectiva tiene su origen en los cambios epistémicos y paradigmáticos que se dieron para estudiar el proceso migratorio.

La perspectiva transnacional, “no concibe la migración como un proceso dicotómico (unidireccional o bidireccional) (...) lo ve como un dinámico proceso de construcción y reconstrucción de redes sociales que estructuran la movilidad espacial y la vida laboral, social, cultural y política tanto de la población migrante como de familiares, amigos y comunidades en los países de origen y destino, o destinos” (ibíd.: 28).

---

<sup>9</sup> El subrayado de los términos migración, emigración e inmigración, es de la autora de éste documento.

<sup>10</sup> El subrayado del término migrante, es de la autora de éste documento.

El planteamiento anterior, muestra que se va ampliando la visión que reducía la comprensión del proceso migratorio al traslado de una persona, desde su lugar de origen hacia un lugar determinado de destino. Además, empieza a desdibujarse la creencia, de que los migrantes, hacen una ruptura con los lazos sociales, culturales, identitarios, etcétera, que han establecido en su lugar de origen o incluso que los migrantes, rompen definitivamente su relación con éste y no retornan jamás. Ésta nueva perspectiva plantea que la migración implica diversos desplazamientos en términos espaciales, laborales, políticos, sociales y culturales. También, le da cabida al análisis de las relaciones que los migrantes mantienen con sus familiares en su tierra natal y con sus parientes, amigos y coterráneos, que se hallan en la misma condición en el lugar de destino.

La migración entonces desde el enfoque transnacional, no sólo incluye “la movilidad espacial de personas, sino también el constante intercambio transfronterizo de recursos sociales, culturales, económicos, políticos y demás, que engendra la formación e intercepción de múltiples identidades y posicionalidades socioculturales del sujeto migratorio (...) La compleja madeja de relaciones que la dispersión geográfica y la pluralidad de destino genera, incluye también las cada vez más intensas relaciones entre los diferentes destinos en el exterior estructuradas por la dispersión global de las redes sociales y familiares” (ibíd.: 29).

En síntesis, el paso de la perspectiva del nacionalismo metodológico a la perspectiva transnacional, ha permitido hacer un análisis más complejo del fenómeno migratorio. Ha permitido que para la comprensión de la migración, se hayan incluido factores de diversa naturaleza que el primer enfoque no concebía. El enfoque transnacional, ha ido más allá de esa mirada que reducía el fenómeno a una cuestión de espacialidad, y ha circunscrito elementos no tangibles, como por ejemplo los intercambios culturales que se dan a lo largo del proceso migratorio. Ésta perspectiva, le ha dado un lugar importante a esas relaciones que se tejen aún en la distancia de los territorios físicos y que empiezan a concebirse también como formaciones sociales de carácter transnacional.

Teniendo en cuenta los cambios históricos que se han experimentado a nivel global, y las nuevas cualidades que se le han ido atribuyendo al fenómeno desde la década del noventa del siglo XX, se considera oportuno, tratar de entender la migración internacional de un modo integral. Es decir, comprendiendo en primera instancia, que la migración es un traslado, permanente o por una larga estancia de tiempo de una persona o grupo, hacia un territorio transfronterizo, muchas veces transcontinental, donde por lo general hay un contexto político, administrativo y sociocultural, diferente al que dicha persona o grupo tenía en su lugar de origen. Ese movimiento emprendido, implica el cambio de residencia habitual y la reorganización de los aspectos que estructuran la vida cotidiana (familiares, laborales, académicos, entre otros). En segunda instancia, ese restablecimiento vital está marcado por una resignificación de las relaciones sociales entre los migrantes y sus familiares y amigos, tanto en el lugar de origen como en el lugar de destino. Se modifican los lazos afectivos y las formaciones sociales que eran concebidas tradicionalmente desde la cercanía física, dando paso a la virtualidad de las relaciones, las actividades, los lugares y también a las comunidades imaginadas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ulrich Beck dice que los “Espacios sociales transnacionales”, suprimen la vinculación de la sociedad a un lugar concreto según la concepción nacional-estatal de la sociedad y que significan vivir y actuar a la vez aquí y allí (1.998: 50-55), (Guarnizo, 2006: 80-84).

## 2.2. Fenómeno de la migración internacional

No es novedoso decir pero si necesario, que el orden mundial se halla en un proceso de reconfiguración que aún no ha terminado. Se menciona con bastante recurrencia la categoría de *globalización* para referirse a la interdependencia económica, social, tecnológica y cultural entre los diferentes países del mundo. Se dice que el proceso de globalización a pesar de mostrar una tendencia hacia la integración mundial desde mediados del siglo XX, tuvo su mayor impulso a partir de la caída del modelo de Estado comunista y el fin de la Guerra Fría, acontecimientos históricos que datan de finales de la década del 80' y comienzos de la década del 90' de dicho siglo y cuya dinámica permanece vigente hasta la época actual.

El proceso de globalización ha generado profundas transformaciones sobre los temas locales, propios de cada región, de cada país y la migración internacional no ha sido la excepción. La migración es un tema en el cual se interrelaciona lo nacional y lo internacional y es el producto de diversos procesos sociales en el cual se entretajan variables económicas, políticas, sociales y culturales. Sobre éste tema específico se percibe un efecto paradójico, por una parte surgen los factores que suscitan la migración, y por otra parte los obstáculos para dificultar las condiciones de la misma; es así como los Estados de los países receptores, establecen mecanismos de restricción, exclusión y selección para la inmigración.

Por un lado la globalización estimula los movimientos migratorios y por otro instaura escenarios de restricción para los emigrantes. Los cambios económicos y tecnológicos, hacen que se genere una propulsión hacia la migración por varias razones. La primera de ellas es "la tercerización y deslocalización de la economía en los países de capitalismo desarrollado" (Arenas, 2010: 120), lo que desencadena en un incremento en la demanda de mano de obra poco calificada. La segunda razón es que se presentan modificaciones en la lógica espacial de competencia laboral, que incita también la migración de mano de obra calificada. La tercera, es que las transformaciones tecnológicas posibilitan el intercambio de información, lo que motiva la movilización de personas a otras sociedades y culturas. Además de las cualidades que la globalización impone a la dinámica migratoria, cabe mencionar las vicisitudes propias de los conflictos locales y de los impactos económicos asimétricos que se dan en las sociedades donde el capitalismo aun esta en desarrollo, como razones que constituyen incentivos para que los ciudadanos encuentren como una alternativa viable, abandonar sus países de origen.

Cabe agregar también que después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001<sup>12</sup>, se profundizó a nivel mundial en la importancia que tienen los movimientos migratorios en las relaciones internacionales, desde la correspondencia que el tema tiene con la seguridad. Según Ana María Lara "la migración se analizaba tradicionalmente como consecuencia de conflictos, por el

---

<sup>12</sup> Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, fueron una serie de atentados terroristas suicidas perpetrados en esa fecha en Estados Unidos, por miembros de la red yihadista Al Qaeda, a través del secuestro de aviones de línea, para ser impactados contra varios objetivos y que ocasionaron la muerte a cerca de 3.000 personas y dejaron heridas a otras 6.000. Dichos atentados ocasionaron también la destrucción del World Trade Center en Nueva York y daños importantes en el Pentágono, en el Estado de Virginia. Convirtiéndose éste en el episodio que antecedería a la guerra de Afganistán y a la adopción por parte del gobierno estadounidense y sus aliados de la política denominada de Guerra contra el terrorismo. (Wikipedia. Consulta Electrónica realizada el 14 de abril de 2012).

movimiento de los refugiados. Hoy, el vínculo sigue latente pero se le dan nuevos matices. Se convierte la migración en un fenómeno social, con gran importancia en la agenda internacional y en un tema de política exterior” (2008:163). Dentro de los complejos cambios enmarcados en la dinámica de la globalización, se ha ahondado en la tendencia que desdibuja las fronteras territoriales desde la concepción tradicional y las respuestas retóricas de los Estados, han girado en torno a la cooperación y la interdependencia. Es por ello que los discursos hegemónicos que se han construido alrededor del tema de la migración internacional, resaltan como prioridad de los Estados garantizar la seguridad, fomentar el desarrollo e instaurar una buena gobernanza. Sin embargo, como lo afirma Lara (ibíd.: 164), aunque la respuesta real al incremento de los flujos migratorios ha sido generar políticas migratorias cada vez más restrictivas, medidas más severas, la militarización de las fronteras, entre otras, el número de migrantes internacionales sigue en aumento.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, en este apartado se presentarán con más detalle las singularidades que ha impuesto el contexto de la globalización a la dinámica migratoria en general y la influencia de éste, en el caso de la migración internacional de colombianos. Se enunciarán además, variables del tema que necesariamente han empezado a incluirse dentro de la agenda local e internacional, como las remesas de trabajadores y el debate sobre la contribución de tales transferencias en el desarrollo económico de los países receptores.

### **2.2.1. Características de la migración internacional en el contexto global**

De acuerdo con los planteamientos de José Antonio Ocampo (2007), a lo largo de los últimos cinco siglos, la migración internacional ha sido uno de los factores que ha hecho posible la formación de una economía a nivel global. Durante ese periodo, la migración ha traído consigo el traslado masivo de trabajadores. Esos traslados de personas por motivos laborales, han tenido un carácter tanto voluntario como forzoso, alcanzando cifras importantes entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en la época denominada la *“era de las migraciones”*.

En éste lapso, se presentaron dos tipos de movimientos por razones laborales. El primero, fue el extensivo traslado de mano de obra del continente europeo hacia los nuevos territorios colonizados en América y Oceanía, entre 1870 y 1914. La migración transatlántica llegó a niveles jamás alcanzados en lo correspondiente al tamaño de la población en los países de destino, así como en algunos de los países de origen. El segundo desplazamiento estuvo relacionado con trabajadores de origen asiático, mayoritariamente de China e India, quienes laboraban en minas y plantaciones ubicadas en los trópicos. Ambas corrientes migratorias ocurrieron paralelamente y tanto América como Oceanía, recibieron el amplio contingente laboral venido de Asia y Europa, con bastantes restricciones para el ingreso.

Posteriormente hubo una significativa reducción de los flujos migratorios, motivada por la Primera Guerra Mundial y la Depresión económica de los años treinta. Acontecimientos que cerraron las fronteras y permitieron controlar el bajo nivel del éxodo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, que por el contrario, transformó la economía global y potencializó una nueva oleada migratoria, denominándose a ésta como una *“segunda era de migraciones”*, que se hizo extensiva hasta finales del siglo XX.

Ocampo, expresa que si se establece una comparación entre las dos eras de la migración que se han mencionado, se encuentra que en la segunda hay cualidades particulares de gran importancia,

como por ejemplo, que la economía global permite una cada vez mayor movilidad de bienes y capital. Sin embargo, al mismo tiempo surgen fuertes restricciones de movilidad por razones de trabajo, especialmente para la creciente mano de obra poco calificada; hecho que permite el desequilibrio entre las grandes economías y las economías en vías de desarrollo, viéndose reflejado esto, en la desigualdad de los ingresos que reciben los trabajadores de lado y lado a nivel mundial.

Plantea que el número de migrantes había llegado a 191 millones en el año 2005. Las mujeres en dicha condición representaban casi la mitad del total de migrantes del mundo, siendo más numerosas que los hombres en la misma condición, en los países desarrollados. Además, agrega que cerca de una tercera parte de los 191 millones de personas, había emigrado de un país en vía de desarrollo a otro en condiciones similares. Otra tercera parte de ese grupo de personas, había emigrado de un país en desarrollo a un país desarrollado. El último treinta por ciento, se había dado entre países desarrollados. Lo que significa entonces que la cifra de migrantes “sur-sur”, es casi idéntica a la cifra de migrantes “sur-norte” (ibid.: 24).

Reconoce también, que existen diferencias sustanciales entre éstos dos nodos de corrientes migratorias. La migración sur-norte se ha hecho constante desde algunas décadas y está relacionada con las desemejanzas demográficas y de ingresos, entre los países con altos niveles de desarrollo y aquellos que están en el proceso de hacerlo. Por el contrario la migración sur-sur no presenta la misma constante, dado que está relacionada con circunstancias económicas favorables, de orden coyuntural en los países receptores y a situaciones de carácter político, que desencadenan el traslado de personas en condición de refugiados<sup>13</sup> en los países de origen. De ésta manera, algunos países en vías de desarrollo son vistos como atractivos laborales temporales, pero cuando algunas condiciones específicas del país receptor “pierden su encanto”, disminuye la corriente migratoria y hasta se revierte.

La migración sur-norte ha sido bastante dinámica, en especial en épocas recientes. Así mismo, durante el período comprendido entre 1990 y el año 2005, la cifra de migrantes que residen en los países desarrollados, aumentó aproximadamente hasta 33 millones y en los países en desarrollo, solo creció cerca de 3 millones. Igualmente, fue más dinámica la migración desde los países que registran menores ingresos hacia aquellos que representan una opción económica más próspera. Lo anterior, muestra que los países de niveles de ingreso más alto han recibido 41 millones de migrantes desde 1990, a diferencia de los países de nivel de ingresos medios, que han perdido un millón de inmigrantes y los países de bajo nivel de ingresos, que han perdido casi cinco millones de inmigrantes desde la misma fecha.

---

<sup>13</sup> De acuerdo con el planteamiento de la historiadora Martha Inés Villa Martínez, en su ponencia “La Migración como construcción social: Prácticas y percepciones sobre la población colombiana refugiada en Ecuador y Canadá”, “*La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1.951 y el Protocolo de 1.967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque tanto su vida, como su seguridad o libertad se han visto amenazadas por motivos como la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación de los Derechos Humanos u otras situaciones que hayan perturbado de manera grave el orden público*” (2006: 132).

Pese a las tendencias que se observan con las cifras anteriores, la tasa de crecimiento del número de migrantes hacia países desarrollados ha permanecido relativamente estable desde 1975, como puede observarse en la tabla 1. Cabe agregar también, que gran parte de la migración hacia países industrializados se da por medio de vías regulares. Sin embargo, no puede desconocerse la existencia de los flujos migratorios que se dan a través de medios irregulares. Cita Ocampo (ibíd.: 25) como ejemplo del planteamiento anterior, que en Estados Unidos viven aproximadamente entre 11 y 12 millones de inmigrantes en situación irregular. Representando esto el 29% de la totalidad de los inmigrantes en dicho país.

**Tabla 1.**

**NÚMERO ESTIMADO DE MIGRANTES INTERNACIONALES POR ÁREA Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL, 1960 A 2005**

NÚMERO DE MIGRANTES INTERNACIONALES A MITAD DE AÑO (MILLONES) (AMBOS SEXOS)					CRECIMIENTO ANUAL		
REGIÓN POR NIVEL DE DESARROLLO O POR NIVEL GEOGRÁFICO	1.960	1.975	1.990	2.005	1.960-1.975	1.975- 1990	1.990- 2.005
Mundo	75	87	155	191	1.0%	n.c.	1.4%
Regiones más desarrolladas	32	42	90	121	1.8%	n.c.	2.0%
Regiones más desarrolladas sin la Antigua Unión Soviética	29	39	60	94	2.0%	2.9%	3.0%
Regiones menos desarrolladas	43	44	65	70	0.2%	2.6%	0.5%
África	9	11	16	17	1.3%	2.5%	0.4%
Asia	28	28	42	48	0.0%	2.7%	0.9%
Europa	14	20	27	43	2.4%	2.0%	3.2%
América Latina y el Caribe	6	6	7	7	0.0%	1.0%	0.0%
América del Norte	13	15	28	44	1.0%	4.2%	3.1%
Oceanía	2	3	5	5	2.7%	3.5%	0.0%
Antigua Unión Soviética	3	3	30	27	0.0%	n.c.	-0.7%

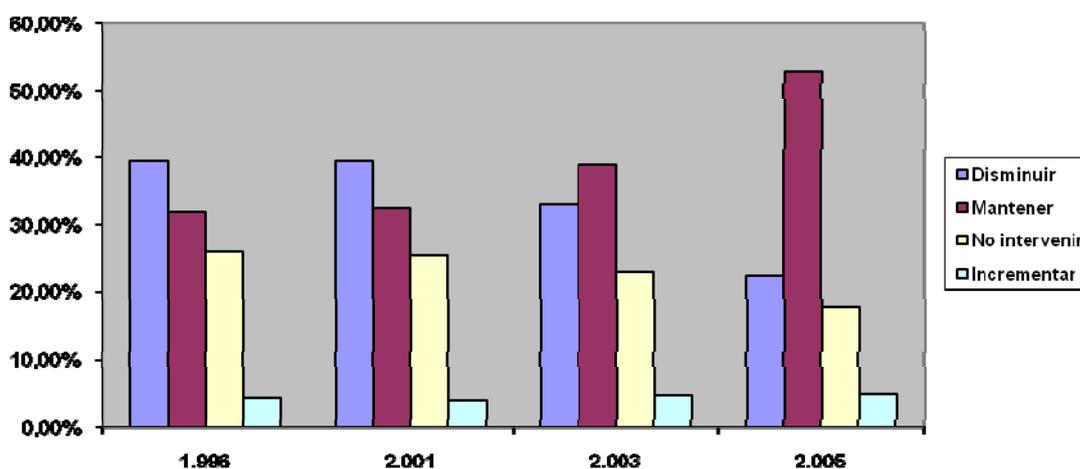
\* n.c.: no comparable

Elaboración propia. Fuente: Ocampo, 2.007: 26.

Así como las cualidades del fenómeno migratorio son diversas y varían de país a país, lo mismo sucede con las políticas migratorias, que genéricamente también se han vuelto menos restrictivas en los últimos años. En 1996, el 60% de los países desarrollados prefería la disminución de la inmigración. Para el año 2005 la situación era distinta, únicamente el 12% de los países prefería lo mismo. La cifra de países desarrollados que querían aumentar la inmigración ascendió, aunque el número sigue siendo bajo, como lo indica a continuación la gráfica 1.

**Gráfica 1.**

**POLÍTICAS GUBERNAMENTALES SOBRE INMIGRACIÓN (1996 – 2005)**



Elaboración propia. Fuente: Ocampo, 2.007: 27.

Ocampo, expresa que las políticas migratorias más abiertas, se hallan en los países que dan cabida a la inmigración que está relacionada con un establecimiento permanente. En esta modalidad, se selecciona al inmigrante de acuerdo con unos criterios básicos, como son el grado de calificación de los trabajadores y la reunificación de la familia. Aunque en casi todos los países, se hace generalizado el hecho de que los inmigrantes son aceptados temporalmente, dentro del marco de un contrato laboral. Pese a esto, a veces se omite el hecho de que la estadía de estas personas en un país extranjero, puede hacerse más extensa por diversas razones y condiciones.

Se agrega que en los debates nacionales y en las recomendaciones hechas por diferentes grupos, entre ellos la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005), se ha sugerido que los países abran sus fronteras a la migración de carácter temporal. “La facilidad para el movimiento de personas naturales para la provisión internacional de servicios, bajo el Modo 4 del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio, también expande la posibilidad de traslado temporal” (ibíd.: 26). Establece Ocampo, que hay países en los cuales la demanda de mano de obra de carácter extranjera es ya estructural, significando esto que los empleos realizados por trabajadores en condición de migrantes internacionales admitidos sólo temporalmente, no desaparecen cuando ellos regresan a su país de origen. Lo anterior muestra entonces, que esa predilección de los gobiernos por los flujos migratorios temporales, no resulta ser del todo efectiva al momento de cubrir la necesidad de mano de obra (por ejemplo en el sector terciario de la economía, también denominado sector servicios), que tienen muchos países industrializados y algunos países en vía de desarrollo.

Se hace generalizada también, la cuota que cada país del mundo aporta al fenómeno migratorio, sin embargo, solo unos cuantos de esos países juegan un papel dominante en torno a las cifras de personas que se expulsan y se reciben. En el año 2005, tres cuartas partes de los migrantes se hallaban en 28 países. Estados Unidos tenía para ese momento, uno de cada cinco migrantes en el

globo. La observación de dicho fenómeno en décadas cercanas, muestra que la concentración, es una singularidad bastante sobresaliente de la migración internacional. Entre los años 1990 y 2005, el 75% del incremento del acumulado de inmigrantes se ubicaba en 17 países. En ese período, llegaron a Estados Unidos 15 millones de personas en esa condición y fue seguido por países como Alemania y España, que recibieron cada uno más de 4 millones de emigrantes.

En medio de la dinámica internacional propia de un mundo globalizado, la migración laboral de personal altamente calificado es significativa por su aumento. Los migrantes con educación superior, conformaban poco menos de la mitad del número de migrantes internacionales, comprendidos en un rango de edad de 25 o más años, en los países de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), durante la década del noventa del siglo XX. De acuerdo al planteamiento de Ocampo (2007: 27), aproximadamente 6 de cada 10 migrantes, que contaban con un alto nivel de educación, residían antes de su tránsito, en países de la OCDE. Para el año 2000 esa misma cantidad de migrantes con esa particularidad en términos educativos, provenían de países en vías de desarrollo como Bahrein, Kuwait, la República de Corea, Arabia Saudita, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, entre otros.

Cabe mencionar también, dentro de las características principales de la migración internacional, que la existencia de un mercado a escala global hace necesaria la calificación de los trabajadores, situación que se ha hecho viable por la internacionalización de la educación. Tal situación se sustenta en el aumento del número de estudiantes extranjeros, no solamente en los países desarrollados. En el año 2003 habían cerca de 2.3 millones de estudiantes de orden internacional, matriculados en la educación superior por fuera de su país de origen. Se ha venido incrementando a su vez, el número de programas organizados conjuntamente entre universidades de países industrializados e instituciones de esta misma índole en países en desarrollo. Así mismo, se ha fortalecido el establecimiento de centros subsidiarios de prestigiosas universidades extranjeras en los países del tercer mundo.

De acuerdo con el contexto mencionado, podría decirse que los estudiantes extranjeros tienen gran probabilidad de quedarse en los países en los cuales hicieron su proceso de formación. Como consecuencia de ello, los países en desarrollo que establecen alianzas entre universidades extranjeras y locales, ofreciendo de esta forma un alto nivel académico, pueden tener más probabilidad de retener a los profesionales que han formado y evitar por medio de dichos acuerdos, la *"fuga de cerebros"* y con ella, las consecuencias económicas, políticas y sociales que sufren por este motivo algunos países, generalmente en vía de desarrollo.<sup>14</sup>

### **2.2.2. Características de la migración internacional en el contexto nacional**

El fenómeno de la emigración en Colombia no es algo nuevo. Sin embargo según Luis Eduardo Guarnizo (2006:84), hay una serie de factores que si son novedosos dentro del episodio migratorio más reciente en el país, que podría ubicarse entre los años 1996 y 2006. Entre estos factores menciona el acelerado crecimiento del mismo, la diversidad de los orígenes regionales de las

---

<sup>14</sup>Sobre las características del contexto global y las cualidades históricas de la migración internacional, ver más en Raigosa M. (2007: 60-70) y Gómez J. (2010: 80-82).

personas en condición de migrantes internacionales, así como su heterogénea extracción social. Por último, menciona la variedad de rutas y destinos internacionales, que han sido elegidos por los colombianos como opción para emigrar.

El comienzo de los movimientos migratorios de carácter masivo, data de la década de los sesenta del siglo XX, momento que coincide según Guarnizo, con el fin de la violencia bipartidista de mediados del siglo en Colombia y el inicio de la guerra de guerrillas que se mantiene hasta la actualidad en el país. “Coincide, también, con la introducción de reformas significativas a las leyes estadounidenses de inmigración que, por primera vez en la historia, asignaron cuotas de inmigración a todos los países del mundo, sin distinción de raza o etnicidad” (ibíd.: 84). A su vez, esa nueva legislación autorizó la reunificación familiar para los inmigrantes legales, hecho que posteriormente se convirtió en el mecanismo principal, para adquirir una visa de residencia en Estados Unidos.

El incremento en la salida de colombianos del país, concuerda también con el aumento en la demanda de mano de obra que estaba viviendo la economía venezolana, como efecto de la expansión que se produjo por el auge petrolero en los inicios de la década misma. Aunque cabe aclarar que el movimiento migratorio hacia el país vecino, disminuyó significativamente en la medida que el auge petrolero se fue desvaneciendo y la economía venezolana entro en crisis, a finales de los años ochenta.

Guarnizo (ibíd.: 85), plantea que a mediados de la década del sesenta, Estados Unidos abrió las puertas a la inmigración latinoamericana, caribeña y asiática en general, mientras iba decreciendo la migración de origen europeo. Surgió en ese momento una connotación de gran importancia, y es que aunque la presencia de colombianos en Estados Unidos durante ese periodo fue bastante escasa, empezaron a crearse y fortalecerse desde ahí, las bases para la migración masiva de colombianos que desde aquel momento, se ha manifestado a partir de flujos discontinuos.

La primera oleada migratoria de colombianos hacia Estados Unidos, tuvo como cualidades principales el alto índice de profesionales universitarios, especialmente médicos e ingenieros, y el reconocimiento de las zonas de mayor atracción para los colombianos desde ese período, que son el área metropolitana de Nueva York y el sur de la Florida. “El área triestatal metropolitana de Nueva York –que incluye los estados de Nueva York, norte de Nueva Jersey y sur de Connecticut– se convirtió en su destino principal” (ibíd.: 85). Se agrega, que el significativo número de oportunidades de empleo, el hecho de ser el eje del comercio mundial y el contexto multicultural propio de una ciudad de inmigrantes, fueron razones por las cuales dichas zonas de Nueva York, constituyeron uno de los principales atractivos de destino. Una última razón de mucho peso, sobre dicha preferencia como destino de inmigrantes colombianos, fue también la presencia de inmigrantes hispanohablantes, lo que facilitó el ingreso de los colombianos.

También en este mismo período, los refugiados de la Revolución Cubana se asentaron en el sur de la Florida. Su representación en diferentes ámbitos como el político, el económico y el cultural, convirtió a esa región en un territorio latino y en un destino turístico no solo para muchos estadounidenses, “sino también para la elite y clase media alta latinoamericana” (ibíd.: 85). Expresa el autor, que la distinguida composición social que caracterizó el movimiento migratorio de colombianos que se dio inicialmente, pronto dejó de ser tan homogéneo y empezó a incluir una cifra

en aumento de “obreros calificados y no calificados, campesinos medios, comerciantes y pequeños empresarios urbanos” (ibíd.: 85).

Se plantea que una segunda salida importante de colombianos hacia el exterior, tuvo lugar entre mediados de los años setenta y mediados de los años ochenta. Éste movimiento migratorio coincidió con hechos como la caída del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 8.5% en 1978 a 0.9% en 1982 y el aumento en la tasa de desempleo que alcanzó un nivel de 14.5% en junio de 1985 y un máximo de 14.7% un año después (Maldonado; González, 2007:7). Europa siguió siendo el destino más importante de las elites socioeconómicas colombianas; sin embargo durante ese período, como ocurrió en el caso de Estados Unidos, la selecta composición social de la emigración colombiana hacia ese continente empezó a diversificarse. De ésta manera, Europa comenzó a ser un destino atractivo para refugiados políticos de izquierda, artistas, intelectuales y estudiantes de posgrado.

Para la misma época, en Inglaterra se promovió la migración de trabajadores para servicios comerciales, como parte de los requerimientos del sector de servicios de la economía inglesa (limpieza en industrias, hoteles y restaurantes). Por esta razón, entre 4 mil y 10 mil mujeres colombianas aproximadamente, la mayoría de ellas del Eje Cafetero y del Valle del Cauca, fueron contratadas de este modo como empleadas temporales con contratos renovables anualmente. Dichas trabajadoras fueron creando redes de apoyo que permitieron la continuidad de los flujos migratorios; fue así como muchos otros colombianos en períodos posteriores, pudieron contar con vínculos solidarios, fuentes de información y facilidades logísticas en su proceso migratorio.

Las causas de carácter económico, cobraron mayor importancia a finales de la década del ochenta y en la década del noventa. La razón principal fue el deterioro de la economía nacional, en la cual se dieron grandes reformas de orden estructural. Lo anterior, acompañado por recortes en las nóminas del sector público, la caída de los precios del café y en términos generales, el deterioro de la situación política y social del país, lo que desembocó en un ambiente de inseguridad y desempleo para sectores cada vez más extensos de la sociedad. Tal situación de zozobra generó una sensación de incertidumbre, donde la migración surgió como una salida posible ante la crisis. También para éste período, ya se había consolidado y continuaba expandiéndose el mercado internacional de drogas ilícitas, hecho que produjo un aumento en la demanda de mano de obra. Fue así, como el fenómeno del narcotráfico en Colombia, de cierta manera contribuyó en el incremento de los índices migratorios, consolidándose a sí mismo como un factor de expulsión de colombianos.

Guarnizo plantea, con relación al primer aspecto expuesto en el párrafo anterior, que las reformas de corte neoliberal que caracterizaron la época que se menciona, circunscribieron recortes de gran magnitud en la nómina de empleados oficiales, incluyendo los licenciados por la privatización de las empresas públicas, que en general, no lograron retomar su lugar en el mercado laboral del sector privado. En consecuencia, estos cambios estructurales tan acelerados y decisivos trajeron como resultado el aumento del número de profesionales desempleados o subempleados, en una economía definida históricamente por altas tasas de desempleo y de informalidad económica. Es importante resaltar que el nuevo mercado laboral colombiano, estaba (y continúa estando) sobresaturado de profesionales universitarios y de jóvenes trabajadores, hecho que implicó entonces la expiración laboral de los mayores de 30 años, sobre todo de las mujeres (ídem.: 86).

No puede perderse de vista otro aspecto, que aunque comparativamente pequeño dentro de la proporción de migrantes colombianos, es importante por las consecuencias que entraña. Es precisamente el relacionado con el narcotráfico<sup>15</sup>, cuyo estigma ha dejado huellas indelebles en los emigrantes especialmente a partir de los años ochenta, tanto en los países de destino como en Colombia. Escenario pues, que ha fomentado la vulnerabilidad de los migrantes colombianos y que ha propiciado situaciones en las cuales se transgreden sus derechos. El hecho de que la migración colombiana sea relacionada con el tráfico ilícito de drogas, ha sido bastante desfavorable para la imagen de los colombianos en general, pero especialmente para aquellos que se encuentran bajo la condición de inmigrantes (ibíd.: 87).

Como se mencionó anteriormente, desde los inicios del sucesivo incremento de los flujos migratorios internacionales de colombianos, independientemente de sus causas, se han ido consolidando redes transnacionales que han facilitado o por lo menos han amortiguado, la decisión de emigrar de otros colombianos e incluso el proceso mismo. Pese a esto, la conexión entre las condiciones económicas y sociales en el país, sumadas a las limitaciones legales que se fueron establecidos para la inmigración en Estados Unidos, influyeron de manera determinante en la variedad de los destinos escogidos por los emigrantes colombianos.

El cierre de las fronteras de Estados Unidos en los años noventa hizo que se estimulara la apertura en la elección de destinos posibles, como Canadá y Europa “sobre todo en España, Inglaterra, Italia, Francia, Escandinavia, y Alemania. En general, los que no pueden irse para Estados Unidos o Canadá se van a Europa; los que no pueden ir ni a Europa ni a Estados Unidos, van a México, Centro América (Costa Rica), al sur del continente, al Caribe (de manera particular República Dominicana)” (ibíd.: 88). Comenzó a notarse también el crecimiento de la migración hacia países asiáticos, especialmente de población femenina, habiendo identificado a Japón como país de destino principal. Igualmente, empezó a hacerse notorio el aumento de la movilidad e interacción, entre los colombianos que residen en Europa y Estados Unidos.

Según Guarnizo (ibíd.: 88), la diversidad de destinos ya mencionada así como la movilidad entre estos, se observa a su vez dentro del mismo territorio estadounidense y Europeo. Agrega que en el caso de Estados Unidos, han emanado nuevos destinos que hasta hace poco más de una década no estaban dentro del itinerario de los migrantes colombianos. Tales destinos emergentes son: Atlanta, Chicago, Houston y la Bahía de San Francisco. El caso del continente europeo tiene algo adicional al de Estados Unidos, ya que el proceso de movilidad no solamente se da al interior de los países receptores, sino además entre ellos. Este último patrón de movilidad, se ha dado por razones como el variado panorama de oportunidades laborales que han encontrado los colombianos y por las facilidades de traslados transfronterizos, concedidos por la integración de la Unión Europea.

España es un ejemplo claro del caso de Europa, “donde una proporción significativa, aunque aún indeterminada, de colombianos una vez asentados allí (i.e., legalizada su presencia) tiende a moverse hacia otros países en busca de oportunidades no halladas en la península, debido a las

---

<sup>15</sup> Sobre la relación existente entre migración - narcotráfico y la influencia de este último, en la configuración del estigma de las drogas de uso ilícito y la discriminación de los migrantes colombianos, ver algunas hipótesis explicativas en Mejía Ochoa (2007:98-128).

condiciones adversas que usualmente afrontan los colombianos, como bajos salarios, exiguas posibilidades de movilidad laboral y social, empleos marginales, marcada discriminación y racismo” (ibíd.: 88). Agrega el autor, que uno de los destinos preferidos de la migración al interior de Europa es Londres. Se dice que allí las condiciones laborales y los salarios son mejores y es menor la discriminación. Sin embargo, desde España se dan movimientos migratorios hacia países como Alemania, Francia, Italia, entre otros. No puede perderse de vista que además del anhelo de mejorar las condiciones de vida, los colombianos en condición de inmigrantes que afrontan este tipo de movilidad lo hacen en ocasiones por otra razón, reencontrarse con sus familiares y amigos.

Como las restricciones legales han sido la tendencia de los estados de los países receptores, el asilo político ha sido la alternativa por medio de la cual, muchos colombianos han emprendido su proceso migratorio por una vía legal. Es por ello que muchos de los colombianos perjudicados por la situación política y económica del país, se han convertido en refugiados políticos en algún país extranjero. Pese a esto, no se desconoce que hay miles de connacionales que se han visto obligados a salir del país, para proteger sus vidas y la integridad de sus familias.

Las condiciones macroestructurales no son las únicas que influyen en la salida y el lugar de destino de los colombianos. El perfil de quién, cómo y hacia dónde se dará el movimiento internacional, esta mediado por la relación que existe entre diversos factores, incluyendo las condiciones individuales (género, estrato socioeconómico, región de procedencia), los contextos social, político y económico del país, los antecedentes migratorios de colombianos en diferentes países y continentes y el enlace con ellos, la relación que Colombia mantiene con esos países y los variables sistemas legales de inmigración en los países receptores.

Por lo anterior, cuando se intenta establecer un perfil de los migrantes colombianos, la tendencia muestra que la población es bastante disímil. Esta conformada en su mayoría por “personas con un nivel de escolaridad más alto que la media nacional: profesionistas con títulos universitarios, pequeños y medianos empresarios, jóvenes de clase media que buscan realizar sus estudios en el exterior (que suelen disponer de pasaje de ida y no de regreso)” (ibíd.: 89). Por otra parte, la migración de éste momento histórico incluye también, colombianos de sectores socialmente marginados, inclusive de personas con historial delictivo. Muchas de estas personas se han dedicado a otro tipo de actividades en los países receptores. Otros por el contrario, han continuado delinquiendo y enfrentan de manera incesante problemas con las autoridades.

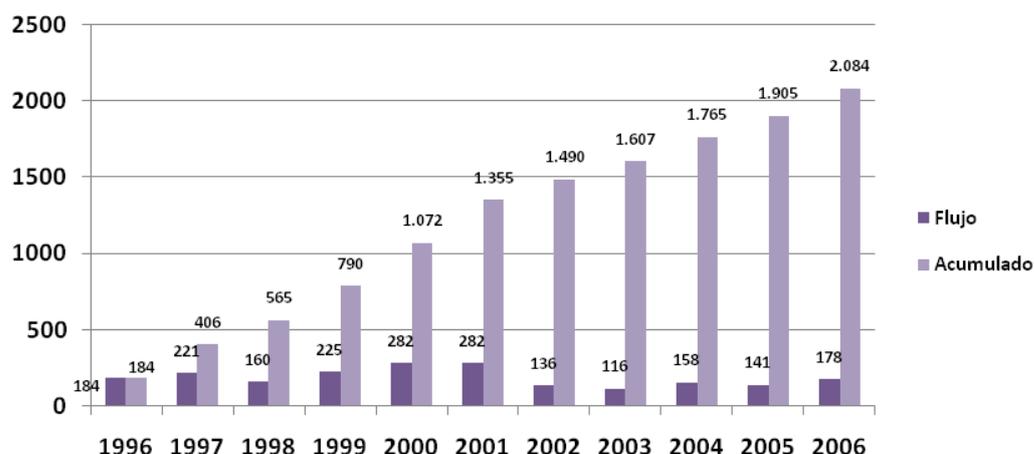
Se reconoce además, que esta última oleada migratoria es sin duda alguna la más grande en la historia del país. Se dice que entre 1996 y 2006, salieron del país de manera definitiva 2.1 millones de colombianos. “De ese total, el 56% migró en el período 1997-2001 con un promedio anual de 263 mil personas. Entre 2002 y los años posteriores, la magnitud de la migración anual se redujo ostensiblemente con respecto a los tres años anteriores. En este lapso de tiempo, el promedio anual de salida fue de 145 mil personas, con un mínimo de 116 mil en 2003 y un máximo de 178 mil personas en 2006” (Maldonado; González, 2007: 7). Los datos sobre la tendencia del flujo migratorio reciente se pueden observar en la gráfica 2.

Por otro lado Laura Camila Castillo, miembro del Observatorio de Política y Relaciones Internacionales OPRIC de la Universidad Nacional de Colombia, expresa de manera más precisa que: “el número de colombianos residentes en el exterior alcanza actualmente la cifra de 3.378.345

aprox., y que representan en promedio el 10% de la población total del país, de los cuales los principales destinos son Estados Unidos, España y Venezuela” (Castillo, 2012: 4). Lo anterior se puede observar en la tabla 2.

**Gráfica 2.**

**FLUJO MIGRATORIO EN COLOMBIA  
(Miles de Personas)**



Elaboración propia. Fuente: Cifras DAS y cálculos Banco de la República, (la cifra de 2006 fue una estimación preliminar). (Maldonado; González, 2007: 8)

**Tabla 2.**

**PORCENTAJE DE COLOMBIANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR,  
POR PAÍSES DE DESTINO (2006)**

TOTAL NACIONAL	PORCENTAJE
Estados Unidos	35,4
España	23,3
Venezuela	18,5
Otros	13,9
Ecuador	2,4
Canadá	2,2
Panamá	1,3
México	1,3
Australia	1,0
Perú	0,5
Bolivia	0,1
Total	100

Elaboración propia. Fuente: Dane 2006. (Castillo G., 2012: 4).

En síntesis, plantea Guarnizo que tanto el volumen como la variedad sociodemográfica y regional propia de la población colombiana que reside en el extranjero, “es un fiel reflejo del país, en tanto su complejidad social, política y militar actual” (idem.: 89). Es decir, la pluralidad de regiones, culturas, etnias, clases y demás, se reproduce inevitablemente en los lugares de destino, igual que los aspectos que como sociedad aún están por superar. Resaltando que esa complejidad mencionada, se hace más evidente en los asentamientos de migrantes colombianos que desde las primeras oleadas migratorias han sido destinos importantes, como las ciudades de Nueva York, Miami, Madrid y Londres.

Si bien ya se dijo que los nuevos migrantes colombianos provienen de todos los rincones del país, este último movimiento migratorio se caracteriza por ser de naturaleza urbana, especialmente de las zonas con una economía más consolidada. Es por ello que las ciudades identificadas como principales expulsoras son Bogotá D.C., Medellín, Cali, Pereira (incluyendo el municipio de Dosquebradas) y Bucaramanga. Hay casos particulares en algunos municipios que registran tasas de emigración excesivamente altas y que se concentran en destinos específicos: “Por ejemplo, la migración de Tuluá, Palmira y Anserma hacia Londres; de Santuario a París; de Buga a Madrid” (ibid.: 90). Si se observa el fenómeno en un nivel más amplio, los departamentos del país con las tasas más altas de emigración son el Distrito Capital de Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia, el Eje Cafetero (Caldas, Quindío Risaralda) y en una proporción menor, Santander.

Expresa Castillo (idem.: 5), que dentro de las causas de emigración se pueden hacer algunas apreciaciones, pese a esto solo se relacionan dos de los aspectos que dan cuenta de los motivos por los cuales los colombianos deciden marcharse de su país de origen. El principal motivo de acuerdo con el análisis cuantitativo que realiza la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) en 2009 es de carácter económico, seguido por el motivo de reunificación familiar, causas que antes y después de 2005 presentan la misma tendencia. En tercer lugar aparece el motivo de emigración por estudio, que a partir de 2005 muestra un aumento de 7 puntos en la tendencia, como puede observarse en la tabla 3.

**Tabla 3.**

**PORCENTAJE DE PRINCIPALES MOTIVOS DE EMIGRACIÓN DE COLOMBIANOS  
ANTES Y DESPUÉS DE 2005**

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	9,9	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

Elaboración propia. Fuente: Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR). Mejía W. et al (2009). (Castillo G., 2012: 5).

En lo que concierne a las actividades laborales que desempeñan los colombianos en el exterior, la tendencia muestra que trabajan en el sector terciario de la economía, independientemente de su nivel de escolaridad o de la experiencia laboral que tengan. En términos generales, la probabilidad de ascenso social y laboral en Europa es mínima. Las labores que más desempeñan los latinoamericanos y los colombianos en España e Italia son el servicio doméstico y el cuidado de niños y personas de la tercera edad. Un grupo minoritario de emigrantes, tanto de hombres como mujeres, se dedican al trabajo sexual, especialmente en Italia. En el caso de Londres, las ocupaciones más recurrentes son la limpieza industrial y otras actividades en el sector servicios, como en restaurantes, hoteles y el cuidado de niños. En épocas más recientes, los emigrantes colombianos que residen en dicho país se han convertido en propietarios de empresas pequeñas (restaurantes, tiendas de abarrotes, servicio de internet y llamadas telefónicas internacionales y envío de dinero).

Estados Unidos es quizá el destino que ofrece más posibilidades de ascenso social y económico, por una razón ya mencionada en párrafos anteriores, como la histórica presencia y el volumen de la colonia colombiana que reside allí y que sigue en aumento, porque ofrece más oportunidades a los colombianos que han estado llegando en los últimos años. Estados Unidos también brinda más oportunidades “debido al tamaño y diversidad de la economía y la alta flexibilidad así como la desregulación del mercado laboral. Esto último permite al migrante, abrirse más nichos laborales, evadiendo el ojo controlador del Estado” (Guarnizo, 2006: 90).

Cabe reconocer además, que el sector servicios concentra el mayor número de empleos que se ofrecen, sin embargo, un conjunto significativo de colombianos trabaja en la industria manufacturera y en la construcción. Así mismo ha empezado a ser significativa la proporción de propietarios de pequeñas empresas. De ésta manera, si se comparan las tasas de autoempleo y propiedad de empresas, entre los colombianos y los cubanos, son más altas las de los colombianos, que son a su vez considerados “como uno de los grupos de inmigrantes más prósperos y emprendedores en Estados Unidos” (ibíd.: 90).<sup>16</sup>

Por otro lado, en la presentación de los resultados generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas – ENMIR, realizada en el período 2008-2009, por el Observatorio Colombiano de Migraciones (OCM), La Fundación Esperanza y la Red Alma Mater, que congrega a las universidades públicas del Eje Cafetero; se plantea con relación a los flujos migratorios que la información que se desprende de dicha encuesta, permite señalar la tendencia a una disminución de la emigración y una tendencia al retorno<sup>17</sup>. “Siendo los países predominantes de

---

<sup>16</sup> Sobre las características del contexto nacional colombiano y el diagnóstico de las particularidades históricas de la migración en el país, ver más en: Guarnizo (2004: 29-43), Guarnizo (2007: 38-41), Raigosa M. (2007: 103-106), Gómez J., (2010: 82-84), Puyana, Motoa, Viviel (2009: 37-39).

<sup>17</sup> William Mejía Ochoa (2010: 2), define el *retorno* como el regreso de un migrante internacional a su país de origen, con el propósito de restablecer su residencia en él, esto, independientemente de la permanencia de su estadía en el exterior y de la posibilidad de una reemigración futura. Expresa Mejía que es fundamental la determinación del individuo para la incorporación en la categoría de retorno, que considera como caso límite, la situación de quienes regresan luego

destino de la diáspora y procedencia de quienes regresan: España, Estados Unidos y Venezuela” (Mejía; Ortíz; et, 2009: 2). Hecho que según los autores, implica no sólo reforzar los programas de beneficio para quienes retornan al país, sino también estudiar el impacto de esta situación en temas como la probable disminución de las remesas y el aumento del desempleo en medio de la crisis económica global.

Si se tiene en cuenta la dinámica del retorno y sus efectos, es muy factible que aumente la oferta de mano de obra en el país y en consecuencia la tasa de desempleo. Lo que por supuesto no es responsabilidad de los retornados sino del Estado, que está en la obligación de garantizar el bienestar de sus ciudadanos, prestándole atención también al tema de la migración internacional y entendiéndolo en toda su complejidad. Agregan los autores que no es suficiente con apreciar la tendencia de que quienes regresan al país sean personas económicamente activas o que en su mayoría se ubiquen en el extremo superior de dicha edad, sino que se necesita además explorar con base en una información más precisa, si las personas que están retornando han cotizado o no en el sistema de seguridad social, durante cuánto tiempo lo han hecho y si alcanzan o no a acceder a una pensión. Determinar a su vez el número de retornados por regiones, incluyendo los deportados, permitirá tener una perspectiva más completa acerca de la población que a causa de la dinámica mencionada se vuelve vulnerable. Tal población deberá ser entonces objeto de programas concretos dentro de políticas públicas integrales y de largo plazo (ibíd.: 2).

Según Javier Ignacio Niño (2011: 9), en el año 2009 se creó como un apartado de la Política integral migratoria en Colombia, el Plan de retorno positivo (PRP), conformado por once entidades de carácter público y privado. Éste plan tiene como finalidad fomentar el empleo o el emprendimiento para los colombianos que retornan al país. En 2010 ya existían dos Centros de referencia y orientación para retornados del exterior. La Alcaldía de Bogotá junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), instauraron el programa *Bienvenido a casa*. El segundo centro empezó a funcionar en Pereira (Risaralda), con el nombre de *Bienvenido a mi tierra*. Ambas experiencias están siendo estudiadas por otras regiones en las cuales el fenómeno del retorno se ha estado incrementando.

### 2.2.3. Remesas... ¿migración y desarrollo?

Por lo general, cuando se habla de la relación entre migración y desarrollo el tema se reduce a las remesas<sup>18</sup>, entendiéndose por éstas, la transferencia “Norte – Sur” de recursos monetarios enviada

---

de ser inadmitidos en el país hacia el cual se marcharon o reemigran poco tiempo después de haber regresado. Agrega que se realiza tal aclaración, por estimar que los procesos migratorios malogrados una vez se han emprendido, ya sean de emigración o de retorno, tienen implicaciones importantes a nivel personal, y esto puede representar dinámicas relevantes para la comprensión de la movilidad global. Sobre el tema del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia, ver más en Mejía Ochoa, W., (2010: 1-22).

<sup>18</sup> Según el informe: *Remesas Internacionales en Colombia*, elaborado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicado en 2007; las remesas son el dinero que los emigrantes envían a su país de origen. Sin embargo, para efectos de la contabilidad nacional y la balanza de pagos de un país, se toman en cuenta diferentes cuentas y rubros en los cuales se puede ubicar tal concepto. “De acuerdo a la definición del Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional, se consideran remesas a tres conceptos contables diferentes: En primer lugar y el más utilizado, define las remesas de trabajadores (*workers' remittances*) como las transferencias corrientes de los

por los migrantes. Según Guarnizo (2004: 36), es tan marcada ésta dimensión a través de la cual se ha entendido la relación mencionada, que las políticas públicas en los casos de Colombia, México, El Salvador, República Dominicana, Ecuador y organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea (UE), se han enfocado casi por completo en las remesas.

Sin embargo en el año 2006, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó que las remesas no pueden sustituir a las políticas y programas de carácter social, y que deben ponerse en consideración los costos personales y sociales de la emigración internacional. Que se reflejan entre otros, en cuantiosos casos de desintegración familiar y de niños que quedan al cuidado de parientes y amigos en el lugar de origen. Igualmente, la CEPAL señaló a los diferentes gobiernos de la región, que la atención no sólo debía centrarse en el envío de dinero a sus países por parte de los migrantes, sino también en otros dos aspectos: uno, en los riesgos a los cuales se ve abocada la persona en dicha condición (inserción laboral, vulnerabilidad en la vida cotidiana, dificultades para la adaptación sociocultural) y dos, en el efecto de dependencia económica que acarrearán las remesas sobre las familias y comunidades receptoras (Martínez, 2006: 160-161).

Si se tienen en cuenta las indicaciones de la CEPAL y se analiza el asunto de las remesas también desde una perspectiva transnacional, se puede ver que la historia no es tan sencilla. Inicialmente, hay que aclarar, que el flujo de recursos no solo se da de Norte a Sur. En el caso de Colombia, aparte de las remesas familiares, las inversiones y la ayuda comunitaria que se da en éste sentido, existe un flujo importante que se da desde el Sur hacia el Norte, generado por la demanda que hacen los emigrantes por bienes y servicios de origen nacional. Dicha demanda “representa una expansión de facto del mercado nacional, un aumento no reconocido de las exportaciones de bienes y servicios que no podrían transnacionalizarse sin la presencia de consumidores colombianos que conozcan y aprecien estos productos” (Guarnizo, 2004: 36). Algunos ejemplos de los productos que se solicitan son: gaseosas, cervezas, frutas, dulces, entre otros. Pese a la demanda existente, adquirir estos productos en el exterior, especialmente en Europa, no es fácil; debido a la existencia de monopolios en el transporte y a las dificultades para su importación. De ésta manera, queda descrita otra dimensión importante que debe incluirse en el estudio de la contribución del fenómeno migratorio al desarrollo nacional y a la estabilidad de carácter macroeconómico.

Estos procesos mencionados tienen muchas implicaciones. Quizá una de las más significativas tiene que ver con la importancia que ha cobrado el papel de los migrantes colombianos en la estabilidad económica y social del país. Como lo plantea la perspectiva transnacional, aquellos

---

extranjeros residentes en el exterior enviadas a residentes en el país de origen del trabajador, entendiéndose por ello que han permanecido o intentan permanecer por un período de más de un año. Éstas naturalmente suelen ocurrir entre familiares. Segundo, los fondos ganados por inmigrantes no residentes, es decir, los que llevan menos de un año, vienen calculados en otro apartado llamado compensación de empleados (*compensation of employees*). Por último, las transferencias de emigrantes (*migrants' transfers*) que recogen, la contrapartida al flujo de bienes y a los cambios en rubros financieros que surgen por la migración de individuos de una economía a otra; es decir, los bienes que el emigrante lleva de un país a otro cuando se traslada” (Maldonado; González, 2007: 23).

colombianos que se han ido continúan presentes, afectando la cotidianidad de los lugares de origen, incluidas sus familias y personas cercanas. Igualmente, como se ha planteado a lo largo de éste capítulo, los migrantes también juegan un rol fundamental en la reproducción del proceso migratorio. Según Guarnizo (ibid.: 36) por dos razones, la primera, porque a través de los migrantes se da el “efecto de demostración”, es decir, que su experiencia (si ha sido próspera), genera expectativas entre quienes no han emigrado, ya que transmiten una imagen de la migración que es entendida como si en todos los casos fuera una alternativa exitosa. Hecho que ha resultado ser una alternativa viable y bastante atractiva, ante la situación que atraviesa Colombia desde hace varias décadas. La segunda razón, es porque los migrantes reproducen el proceso de salida de otros connacionales, dado que facilitan (en la medida de sus posibilidades), el viaje y la estadía inicial de parientes y amigos.

A su vez, lo anterior genera consecuencias negativas sobre el desarrollo de los lugares emisores de la migración internacional. Con frecuencia se suelen identificar en los municipios que registran altos índices migratorios, a grupos de personas especialmente jóvenes, en espera del momento de irse. Incertidumbre que paraliza al futuro emigrante y lo substraer de su entorno social inmediato. Esta situación se hace más aguda, cuando la suma de las remesas que llegan del extranjero aumenta y resulta ser más atractiva que los salarios locales. Lo que genera entonces relaciones de dependencia económica, una disminución en la productividad y el incremento de la holganza, patrocinada por los migrantes que transfieren dinero a sus familias.

Tal situación “sirve también como una válvula de escape sociopolítico” (ibid.: 37). Ya que entre mayor sea el número de personas que tengan en mente y planeen emigrar, menor será el número de personas que se ocupará de pensar en colaborar con la solución de los problemas sociales del país. El hecho de estar ocupado planificando cómo irse y no cómo quedarse, apacigua posibles presiones sobre el Estado, lo que posterga la búsqueda de alternativas ante la problemática local y nacional del país y por ende, la implementación de reformas definitivas. Por ejemplo, “la salida de personal desempleado o subempleado, ayuda a aliviar las altas tasas de desempleo y, con ello, a reducir las presiones sociales y políticas que ellas implican” (ibid.: 37). Así entonces, las remesas constituyen por un lado, un subsidio para sectores sociales cada vez más amplios y por otro lado, sirven de protección a quienes las reciben, ya que amortigua los efectos que trae consigo la incertidumbre económica y política del país.

Después de mencionar las implicaciones generales que se han identificado en las relaciones transnacionales propias del proceso migratorio, y de manera específica en el tema de las remesas, es oportuno analizar el fenómeno teniendo en cuenta algunos datos precisos. Según el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el informe: *Remesas Internacionales en Colombia*, publicado en 2007, se planteó que en el país, el aumento en el ingreso de remesas familiares, fue resultado de la última oleada migratoria que experimentaron los colombianos. Razón por la cual los ingresos por remesas familiares pasaron de 1.578 millones de dólares en el año 2000 a 3.890 millones de dólares en 2006; superando así los ingresos generados por las exportaciones de café y carbón (Maldonado; González, 2007: 9).

Se dice también que a partir de 1999, los ingresos registrados por las remesas mostraron altas tasas de crecimiento, en especial entre los años 2000 y 2003, cuando la tasa de crecimiento fluctuó

entre el 21% y el 28% anual. En los dos años posteriores, la tasa decreció hasta el 4% y en el 2006 incrementó de nuevo hasta el 17.4% anual. De acuerdo con las cifras anteriores, las remesas fueron adquiriendo una importancia bastante significativa. "Pasaron de representar cerca del 1.9% del PIB en el año 2000 a un máximo de 3.9% en el año 2003 y en 2006, se ubicaron en un nivel cercano al 2.9% del PIB" (ibíd.: 9). Además, si se observan los ingresos corrientes de la balanza de pagos, en el año 2006 los ingresos por remesas fueron equivalentes al 11.1% y al 15.4% de las exportaciones de bienes, como puede observarse en la tabla 4. Con relación a los ingresos de capital por inversión extranjera directa, su importancia relativa fue del 57.6%. Fue así, como en los primeros años de la década del 2000, las remesas se constituyeron en la segunda fuente de ingresos corrientes de la balanza de pagos y en una fuente de recursos menos etérea que la inversión extranjera directa.

**Tabla 4.**

**BALANZA DE PAGOS: INGRESOS DE DIVISAS DE TRABAJADORES EN COLOMBIA  
(Millones de USD, porcentajes y número de veces)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>pr</sup>	2006 <sup>pr</sup>
<b>Remesas de Trabajadores: Ingresos (millones de USD)</b>	1,578	2,021	2,454	3,060	3,170	3,314	3,890
Como % del PIB	1.9%	2.5%	3.0%	3.8%	3.2%	2.7%	2.9%
Como % de los ingresos corrientes – Balanza de pagos	8.4%	10.9%	13.7%	15.4%	13.1%	11.1%	11.1%
Como % de las exportaciones de bienes	11.5%	15.7%	19.9%	22.1%	18.4%	15.2%	15.4%
<b>Como número de veces de las exportaciones de:</b>							
Café	1.5	2.6	3.2	3.8	3.3	2.3	2.7
Petróleo y derivados	0.3	0.6	0.7	0.9	0.7	0.6	0.6
Carbón	1.8	1.7	2.5	2.2	1.7	1.3	1.3
No tradicionales	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
<b>Como proporción de:</b>							
Ingresos por Inversión Extranjera Directa %	65.9%	80.1%	116.0%	169.9%	101.7%	32.3%	61.8%

*Pr:* Preliminar.

Elaboración propia. Fuente: Banco de la República. (Maldonado; González, 2007: 10).

El informe *Remesas Internacionales en Colombia* (2007: 11), plantea además que en el año 2003, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), Colombia fue el octavo país receptor de remesas en el mundo. De acuerdo con el contexto de América Latina y los países del Caribe, Colombia en el año 2005 se ubicó como el segundo país receptor de remesas (millones de dólares) después de México, como lo indica la tabla 5: “*Remesas de Trabajadores en Latinoamérica*”; pese a esto, las remesas son recursos mucho más significativos en los países de Centroamérica, como Honduras y El Salvador. En estos países, las remesas de trabajadores representaron en el 2005, el 21.3% y el 16.7% del PIB respectivamente, en contraste con el 2.7% que se registró en Colombia.

**Tabla 5.**

**REMESAS DE TRABAJADORES EN LATINOAMÉRICA**

	Millones de Dólares				% del Producto Interno Bruto (PIB)			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
México	9,814	13,396	16,613	20,035	1.5	2.2	2.5	2.6
Colombia	2,454	3,060	3,170	3,314	3.0	3.8	3.3	2.7
Guatemala	1,579	2,107	2,551	2,993	7.3	9.7	9.5	9.5
El Salvador	1,935	2,105	2,548	2,830	13.5	14.3	16.1	16.7
Brasil	1,711	2,018	2,459	2,480	0.4	0.4	0.4	0.3
República Dominicana	1,960	2,061	2,200	2,411	9.9	9.9	7.6	8.2
Ecuador	1,432	1,539	1,604	2,031	7.1	6.7	6.3	5.6
Honduras	711	860	1,135	1,788	11.7	11.2	15.2	21.3
Nicaragua	377	439	519	600	9.4	10.6	11.7	12.2

Elaboración propia. Fuente: Balanza de Pagos, Bancos Centrales. Cálculos Banco de la República. (Maldonado; González, 2007: 11).

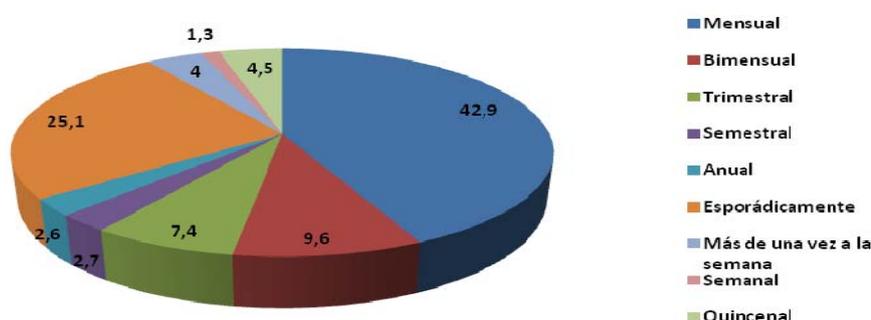
Trabajos más recientes, como los resultados generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas – ENMIR, realizada en el período 2008-2009 por el Observatorio Colombiano de Migraciones (OCM), La Fundación Esperanza y la Red Alma Mater, que congrega a las universidades públicas del Eje Cafetero; indica que el aumento de las remesas que se ha experimentado en los últimos años, se ha dado a través de un sin número de corredores que conectan el origen y el destino, de las personas que realizan y reciben los giros de dinero.

En Colombia durante el 2008, “se alcanzó la cifra record de 4842.4 millones de dólares” (Mejía; Ortíz; et, 2009: 26). Cifra que se esperaba, disminuyera para el año 2009, influenciada por la crisis económica global que tuvo lugar después de la segunda mitad del 2008. Los resultados generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas – ENMIR, muestran también que la recepción está concentrada en los jefes del hogar y sus cónyuges, que conforman el 80% de los receptores, que son mujeres en el 68.5% de los casos y tienen una edad media de 49.1 años. La tendencia indica un predominio de receptores en edades mayores, en rango de edad entre 35 y 65 años y más.

Los resultados también indican que en más de la mitad de los casos, los giros son recibidos mensualmente o de manera más frecuente. La cuarta parte de los giros son esporádicos, datos que pueden observarse en la gráfica 3. “Su monto promedio es de \$445.273 y su media se localiza cerca del mismo valor, pues está en el rango de \$400.000 a \$499.900. Al hacer la reducción de todos los giros declarados con distintas frecuencias a una base mensual, resulta que el valor promedio mensual recibido por individuo correspondería a \$150.940, valor que al ser multiplicado por el promedio de personas receptoras por hogar, permite estimar el promedio de remesas recibido también por hogar en \$183.373” (ibíd.: 28-29).

**Gráfica 3.**

**FRECUENCIA HABITUAL DE RECEPCIÓN DE GIROS EN COLOMBIA**



Elaboración propia. Fuente: ENMIR (Mejía; Ortíz; et, 2009: 30).

Con respecto a la manera como llegan las remesas al país, los resultados de la encuesta muestran que llegan principalmente a través de casas de cambio, forma de recepción que declara el 78% de los receptores (ibíd.:31). En una proporción menor aparecen los bancos, que según los autores son nuevos en el negocio; han logrado concentrar en los últimos cinco años casi la quinta parte del mercado, convirtiéndose en el canal del 19% de los casos. El tercer lugar lo registran las tarjetas y otros mecanismos, dentro de los cuales está el envío de remesas con personas conocidas, éstos medios de recepción apenas se aproximan al 3%.

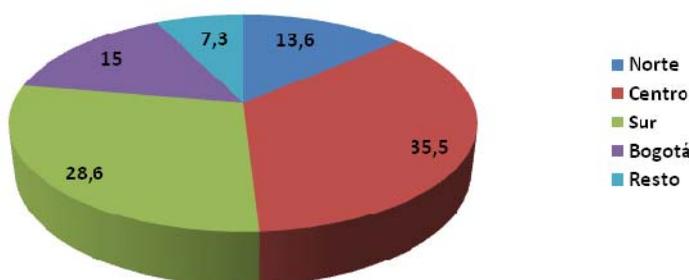
Algunos resultados más específicos de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas – ENMIR (ibíd.: 35-36), indican que existe una ventaja en la frecuencia de recepción de remesas en la región Centro-occidente del país (que comprende los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda), donde en el 63% de los casos, éstas se reciben por lo menos mensualmente. En la región Norte que registra el rango inferior, tal porcentaje llega a 43%. También hay diferencias en el valor de los giros, donde la cifra promedio más alta se registra en Bogotá, con \$570.476 y la cifra más baja la registra la región Norte con \$364.344.

Además, las frecuencias y los valores de los giros articulados al número de personas receptoras por hogar en el país, donde no se hallan diferencias regionales significativas, se fusionan en el cálculo de los ingresos promedio que los hogares reciben mensualmente por remesas, donde de nuevo aparecen Bogotá en primer lugar con \$272.364 y la región Norte con el valor más bajo, correspondiente a \$137.104. A su vez, en la encuesta se reagrupó la información departamental

del Banco de la República, sobre el destino de los giros que llegan al país. De acuerdo con las secciones que se tuvieron en cuenta en la muestra, se obtuvo una distribución que se presenta en la gráfica 4, que muestra un predominio de la región Centro-occidente, seguido de la región Valle (Valle del Cauca).

**Gráfica 4.**

**COLOMBIA. REMESAS POR REGIÓN DE DESTINO. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL.  
IV TRIMESTRE DE 2008**



Elaboración propia. Fuente: Encuesta Trimestral de Remesas – Banco de la República. Datos reagrupados por los autores en: (Mejía; Ortíz; et, 2009: 36).

Anterior a los dos informes de resultados sobre emisión y recepción de remesas en Colombia citados en éste apartado, fue publicado el trabajado realizado por Luis Jorge Garay Salamanca y Adriana Rodríguez Castillo (2005), acerca del *Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia* cuadernillo número dos (2), que tiene por título *La Migración Internacional: Una Síntesis de Aproximaciones Teóricas Alternativas – La Emigración Internacional en Colombia: Una Visión Panorámica a partir de la Recepción de Remesas*.

De acuerdo a éste estudio (Garay; Rodríguez, 2005: 34), que también refleja algunas de las tendencias mencionadas en las otras dos investigaciones con relación a la importancia que tienen las remesas para la economía nacional y para los receptores de manera individual, los recursos que ingresan a Colombia por concepto de remesas, provienen principalmente de Estados Unidos, que representa el 50.8%, seguido de España con un 21.8% y el porcentaje restante, se halla disperso en países que de modo particular, no alcanzan el 5% de los giros totales.

En éste estudio se encuentra otro dato importante y es el uso o destinación de las remesas (Garay; Rodríguez, 2005: 34). Se indica que éstas, se utilizan de manera predominante para financiar gastos recurrentes. El 61% de los giros se destina de manera total o parcial a gastos en alimentos o servicio públicos. El 32.9%, se destina a educación y el 27.9% a salud. El 4.2%, financia de modo total o parcial el ahorro y el 4.7%, el pago de activos del hogar (vivienda)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> En ésta misma línea, se publicó en 2005 el trabajo realizado por Jorge Baca, Anne Kohler, Lina Márquez y María Aysa y personal técnico del DANE, acerca del Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia cuadernillo número uno (1), que tiene por título *Metodología Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en*

Retomando el tema de la crisis económica (Niño, 2011: 76), que se dio en el tercer trimestre de 2008 en Estados Unidos y que luego se expandió a la Unión Europea (UE) y al resto del mundo, debe señalarse que ésta modificó las condiciones de vida de muchísimas personas, entre ellas la población colombiana que reside y trabaja en Estados Unidos y Europa. Éstos emigrantes colombianos en un alto porcentaje, se desempeñan en trabajos poco remunerados y han visto una reducción en sus ingresos o se encuentran desempleados. Los impactos para la población nativa también son indiscutibles, pues en Europa hay cerca de 23 millones de desempleados, lo que significa uno de cada diez trabajadores del continente. España ha sido uno de los países más perjudicados, con más de 4 millones de personas desempleadas. Es además el receptor número uno de la emigración colombiana en la Unión Europea.

La Unión Europea teniendo en cuenta ese contexto (ibíd.: 76-77), discute una política migratoria común. Se espera que se adopten medidas proteccionistas de acuerdo con las necesidades de los países. Estados Unidos atraviesa por una situación semejante, el desempleo alcanza un 10% que para la comunidad latina representa un 13%. Tal situación ha traído serias consecuencias a las familias de los emigrantes en sus países de origen, ya que dependen de las remesas. Los gobiernos de los Estados occidentales afectados por la crisis económica mundial y que registran altos índices de inmigración, tienden a desistir ante la presión ciudadana que les obliga a tomar medidas proteccionistas, como por ejemplo la restricción a la contratación de extranjeros o interrumpir procesos de regularización. La falta de empleo y la quiebra de empresas impactan a los nativos y a los inmigrantes, hecho que intensifica la presión por recursos escasos como el empleo, las ayudas sociales o los servicios financieros.

Éste fenómeno (ibíd.: 77), se ha hecho manifiesto en la reducción de las remesas enviadas por los emigrantes colombianos a sus familias en el país, rubro que a mediados de 2010, llevaba casi dos años de declinación. Además, las remesas no son constantes en el tiempo, por factores externos como en éste caso la crisis económica, pero también por la tasa de cambio o por los contextos de los países de origen y destino que pueden modificar las tendencias. Sin embargo como se mencionó en párrafos anteriores, el interés que representa el ingreso y el uso de las remesas familiares se ha convertido en atractivo para la banca y otros sectores de inversión.

---

*el Área Metropolitana Centro Occidente - AMCO Metodología Encuesta a Beneficiarios de Remesas de Trabajadores en Instituciones Cambiarias de Colombia.* La intención del estudio era utilizar la información reunida como línea de base, para constituir los patrones de la migración internacional y de las remesas en Colombia. Mediante los resultados se esperaba construir los lineamientos para la política pública, donde se orientara el uso productivo de las remesas. Donde además se resaltara la incidencia de éstas, con el fin de reducir los costos de transferencias y mejorar la transparencia en la información y la promoción de una competencia que estimulara el libre mercado (Baca, Kohler y otros, 2005: 13). También en 2005 Luis Jorge Garay Salamanca y Adriana Rodríguez Castillo, presentaron los resultados de los dos estudios anteriores, en el cuadernillo número tres (3), que tiene por título *La Emigración Internacional en el Área Metropolitana Centro Occidente Colombia Caracterización Socioeconómica de la Población Emigrante y Evaluación del Impacto de las Remesas Internacionales*. En éste informe se logran identificar aspectos importantes como por ejemplo: los principales departamentos y municipios expulsores, los principales países y capitales receptores de la migración internacional de colombianos y una caracterización precisa sobre los colombianos que residen en el exterior, entre otros.

Según Niño (ibíd.: 78), las consecuencias de la crisis se pueden entender mejor analizando el periodo de ascenso económico y la evolución migratoria entre 1996 y 2008, hasta la época en la que surgió la crisis económica mundial que se agravó en los años siguientes. Éste hecho además ha dejado ver la alta dependencia de un grupo importante de colombianos con relación a las remesas. En este curso, el 2003 fue un año significativo, porque el renglón de las remesas fue el primero de la economía nacional. En 2008, cuando el sentido cambió, la cantidad acumulada fue superior a los años anteriores, pero es preciso señalar que la razón de este comportamiento se debe a causas como la revaluación del peso frente al dólar, lo que explica el crecimiento de divisas enviadas en remesas en 2008 a pesar de la reducción en la cantidad efectiva de dinero recibida en pesos por las familias de los emigrantes en Colombia. Luego de la detonación de la crisis, se disminuyó la migración de colombianos al exterior por la falta de oferta laboral en los países desarrollados. Se dio también el retorno de emigrantes económicos y de personas de otras nacionalidades ligadas sentimentalmente a los retornados. Sin embargo algunas disposiciones se mantienen, como sucede con la emigración por motivos académicos o por reagrupación familiar.

Por otra parte (ibíd.: 78-79), el decrecimiento de la suma de las remesas financieras provenientes del exterior es representativo, como se puede estimar en la tabla 6:

**Tabla 6.**

**INGRESO DE REMESAS DE TRABAJADORES EN COLOMBIA  
(CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES)  
(DICIEMBRE 2008 – ENERO 2010)**

FECHA	REMESAS DE TRABAJADORES		
	MENSUALES	TRIMESTRALES	ANUALES
2008 diciembre	438,4	1.189,7	4.842,4
2009 enero	324,4		
2009 febrero	379,9		
2009 marzo	391,1	1.095,3	
2009 abril	340,1		
2009 mayo	341,6		
2009 junio	313,1	994,8	
2009 julio	314,5		
2009 agosto	304,0		
2009 septiembre	313,7	932,2	
2009 octubre	348,0		
2009 noviembre	354,0		
2009 diciembre	420,7	1.122,7	4.145,0
2010 enero	266,0		

Elaboración propia. Fuente: Banco de la República 2010. (Niño, 2011: 79).

Los elevados números de diciembre de 2009 son al parecer ahorros enviados por personas que han regresado a Colombia de manera temporal, esperando que la crisis económica en los países desarrollados pase. En lo concerniente a la disminución del empleo externo, el decrecimiento del contingente laboral español es un ejemplo claro, ya que la contratación española de extranjeros en los países de origen pasó de 136.604 en 2008 a 6.947 en 2009, lo que significa una reducción de 95,2% y lo que revela la correlación entre las posibilidades económicas en el exterior y la emigración.

Habiendo dado cuenta de la definición de una de las temáticas que transversaliza el desarrollo de la investigación y habiendo descrito las cualidades del fenómeno de la migración internacional a partir de su evolución global y de sus particularidades en Colombia, se han podido identificar unas causas, unos perfiles de la población colombiana que se encuentra bajo la condición de migrante internacional (que incluyen las constantes y variables espacio temporales de regiones expulsoras y de países receptores, de acuerdo con las motivaciones de las personas y las épocas que han sido significativas por el creciente flujo migratorio de connacionales al exterior y actualmente por la dinámica del retorno a sus lugares de origen) y además, se han podido identificar unas transformaciones en el fenómeno mismo, que han ido reclamando el diseño de una estrategia de acción pública con la cual el Estado colombiano busque atenuar los efectos que de las eventualidades de éste se desprenden.

Por ésta razón en el capítulo III, el objeto de descripción y análisis serán las referencias legislativas que han ido regulando el tema de la migración internacional en Colombia, antes y después de aprobada y puesta en marcha la Constitución Política de 1991. Esto, con la intención de ir entendiendo cuales han sido los elementos constitutivos a partir de los cuales se formuló el documento CONPES 3603 de 2009, que corresponde a la Política Integral Migratoria en Colombia, cuales los actores individuales y colectivos que participaron de éste proceso y cuales las dimensiones identificadas en la construcción del problema, que se tuvieron en cuenta al momento de establecer los lineamientos generales de dicho documento.

### 3. Etapas de la política de migración internacional en Colombia

“La migración de personas, tanto trabajadores, como científicos, profesionales ó estudiantes, transforma tanto las sociedades de origen como las de acogida, haciendo que las políticas de desarrollo deban adaptarse a nuevas condiciones, teniendo en cuenta elementos como las remesas, los cambios sociales y culturales, el intercambio de conocimientos, ciencia y tecnología, así como el cambio institucional que puede jalonar dicho proceso. Adicionalmente, la política migratoria es un instrumento fundamental en el manejo y prevención de los problemas que puede causar una migración desordenada y en condiciones de irregularidad.”(Mejía, 2008: 3).

El desarrollo de éste capítulo tiene como propósito realizar un acercamiento a la temática objeto de análisis de ésta investigación, a través de la descripción de los elementos constitutivos fundamentales en la construcción de la Política Integral Migratoria (PIM) de Colombia, profundizando en el período que comprende las dos décadas posteriores a la aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Se hará un recorrido por las diferentes etapas de la política de migración internacional en Colombia. Ésta exposición se llevará a cabo a partir de la identificación de dos períodos, uno anterior a la década del 90' del siglo XX, y otro después de la Constitución Política de 1991 hasta 2010. Se plantea el tema legislativo en éstos dos momentos, con la intención de mostrar los cambios que acaecieron en el país en torno al tema migratorio internacional y en torno al tratamiento del mismo después de la promulgación de la nueva carta política. El fenómeno migratorio en sus diferentes momentos históricos ha tenido sus particularidades, y ha sido también sobre éstas que se han ido construyendo las ideas del mismo y los mecanismos de acción estatal.

Las transformaciones que se han dado en el orden mundial producto de la dinámica de la globalización, han establecido exigencias de carácter teórico pero también de carácter pragmático, con el fin de articular la política exterior de los Estados a las nuevas condiciones. “El replanteamiento de la política exterior supone un cambio de paradigma teórico con respecto a lo que es y a lo que se incluye en ella, pero también supone una transformación de la agenda de política exterior y de las herramientas que se aplican para atender las problemáticas que se incluyan en la agenda” (Arenas, 2010: 117). Uno de los temas que ha cobrado bastante relevancia en los últimos años es la migración internacional, dentro de la que se incluye la migración internacional de colombianos. Por razones como la cantidad de personas que se hallan en esa condición y los impactos sociales, económicos, políticos y culturales que tiene el fenómeno

migratorio en los lugares de origen y destino. Sin embargo, el tratamiento del tema en la agenda de política exterior de Colombia sigue estando subordinado “a otros temas como la seguridad, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la atracción de capital de inversión extranjera directa y el libre comercio” (Arenas, 2010: 118).

De acuerdo con los planteamientos de Diego Cardona y Martha Ardila (2005: xi), desde la concepción actual se considera que los asuntos de la política exterior implican prioridades y temas que incluyan contenidos tanto internacionales como internos. Es decir, hoy día se reconoce la importancia de mantener un alto grado de interacción constante entre las consideraciones del sistema mundial, las de las políticas exteriores del país en cuestión y las de las políticas exteriores de otros países que vayan dirigidas hacia el país de referencia. Agregan los autores que esta tendencia expresa lo que se denominó los *fenómenos intermésticos*, que significa incluir en los lineamientos y acciones de la política exterior, la interrelación no siempre simétrica, de temas domésticos e internacionales.

En ese sentido (ibíd.: xii), están reapareciendo debates en torno al interés nacional y a su representatividad. Una política externa que es extensión de la interna, hace evidentes los intereses de un país o de grupos hegemónicos del mismo, ya sea de modo colectivo o fragmentado. Son diversos los intereses pero también sus interacciones. Éstos son dirigidos por actores similares internacionalmente. Sin embargo, al interior de los Estados no se trata únicamente de la estructuración o la adición de acción racional que exprese intereses únicos, como la idea usual de interés nacional. Por el contrario, se reconoce que ese proceso se caracteriza por la variabilidad de sus actores, sus asuntos y sus canales de expresión. En otras palabras, ha ido desapareciendo el clásico “interés nacional” y se ha ido dando paso a un conjunto de intereses que se hallan en continua interacción. Lo anterior significa que el mundo se ha tornado más complejo e interdependiente, en el cual los procesos de globalización comprenden distintos ámbitos, con distintas celeridades en los países y en los Estados y esto, influye de manera directa en la situación interna de los países y en su inserción internacional.

Este hecho (ibíd.: xii-xiii), es más relevante en el caso de los países de desarrollo mediano o en aquellos donde hay fuertes referentes habituales de la política exterior, que hacen parte de la política mundial. La cuestión es más acentuada en asuntos como el comercio, las inversiones, *las migraciones*, los derechos humanos y las libertades públicas y económicas, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología. Temas vinculados con la energía, las drogas de uso ilícito, los conflictos internos con relación a las distenciones regionales, la seguridad, los procesos de integración y de libre comercio, además de las demandas del desarrollo y la competitividad. Los temas mencionados componen el centro de la agenda esencial de la política exterior colombiana, pero también son temas de su política interna y de las políticas de otros países con relación a Colombia. Por esta razón, una reflexión actual acerca de la política exterior de un país como Colombia, debe tener en cuenta el contexto internacional e interno de ambas políticas. Es por eso que el conflicto interno y las drogas de uso ilícito en general, son cuestiones que identifican de manera especial a Colombia en el exterior y las que han marcado su imagen. Motivo por el cual se advierte una inclusión desfavorable del país en su ámbito externo.

Los autores (2005: xiii), enuncian también otros elementos que están incorporados en el diseño de la política exterior colombiana tales como:

“las características del Estado y de las instituciones, principalmente del Ministerio de Relaciones Exteriores; la crisis de los partidos; la estrechez del régimen político; la creciente fragmentación; y el estilo de diplomacia personalizada (...) A su vez, en lo geográfico nos encontramos con cambios de orden general, es decir sistémico, y novedades en los temas de la agenda, las dinámicas de interacción y los actores internacionales. En cuanto a los cambios del sistema mundial, no podemos desconocer que la bipolaridad durante casi todo el siglo veinte se ha resuelto, por lo menos a mediano plazo, a favor de la unipolaridad hegemónica de Estados Unidos, y de la existencia de áreas de influencia menor pero creciente, alrededor de la Unión Europea, Rusia y China. Mucho se ha discutido acerca de la hegemonía de Estados Unidos, de si su cobertura es mundial o solamente regional, así como de su durabilidad. Lo cierto del caso es que por lo pronto no hay ninguna otra potencia que lo iguale o supere, y que constituye el principal referente sistémico de las relaciones internacionales, tanto globales como hemisféricas. Es más, existen países como Colombia, que definen en la actualidad su política exterior en función de su relación con Estados Unidos.” (ibíd.: xiii).

En lo que respecta a las dinámicas del sistema internacional y sus concomitancias con las políticas exteriores (ibíd: xv-xvi), es evidente que los factores intermésticos y los factores macro-regionales han empezado a tener mucha relevancia en la política exterior colombiana. Los nuevos procesos internacionales conllevan además una conexión más fuerte entre los temas de la agenda. Es decir, éstos ya no se presentan compartimentados, según las necesidades de las burocracias ministeriales o estableciendo diferencias radicales de las estimaciones entre lo público y lo privado, ya sea por medio del sector productivo o de la sociedad civil organizada. Sin embargo, se continúan percibiendo efectos dispares según el tema y el país de referencia. Pero en síntesis, la interacción se ha tomado más fuerte e interdependiente.

Además, han aparecido nuevos actores o grupos de actores en el sistema internacional, que comprenden la presencia activa de: “los grupos de integración, los mecanismos de concertación, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los gremios empresariales y de trabajadores e, incluso, las regiones dentro de los países.” (ibíd.: xvi). También los grupos de interés y el público en general han cobrado importancia y se deben tener en cuenta cuando se evalúan las acciones y las consecuencias de la política exterior. Muchos de esos nuevos actores, manejan sus propias redes internacionales, que van más allá de los mismos países y a su vez, más allá de la política exterior tradicional. Permitiendo esto el desarrollo de diplomacias equivalentes y alternativas.

Teniendo en cuenta los elementos que se han mencionado, la política exterior se ha transformado en sus conceptos. Según Cardona y Ardila (ibíd.: xvi), son varias las razones de éste cambio. La primera razón, es porque ha introducido diversos temas que antes no se tenían en cuenta; la segunda, porque incluye distintos instrumentos, no solo los político-diplomáticos convencionales y la tercera, porque se necesita de un acercamiento interméstico a la realidad. Que no deje de lado los condicionamientos y las conveniencias externas y tampoco las posibilidades y las presiones de la política interna. Dicha dinámica disminuye de algún modo los contornos entre la política exterior, las políticas comparadas y la política internacional en general.

### 3.1. Antecedentes de la política migratoria en Colombia

En lo correspondiente a la política migratoria colombiana, cabe anotar que ésta ha ido avanzando simultáneamente con la evolución de la emigración. De acuerdo con Javier Ignacio Niño (idem.: 80), hasta mediados de la década del 90', la legislación en torno al tema migratorio fue una copia de los países receptores de los migrantes. Razón por la cual gran parte de la población extranjera que reside en territorio colombiano, expresa la existencia de inconvenientes en Colombia, en lo relacionado con los trámites de regularización, residencia y legalización del empleo. Tal vehemencia institucional es contraria al trato cordial que reciben los extranjeros de parte de la población colombiana.

De acuerdo con Laura Camila Castillo (idem.: 5-6), en lo que respecta a las políticas de inmigración, se presentaron ciertos incentivos en la historia colombiana, como el trabajo realizado por el expresidente Gustavo Rojas Pinilla en 1957, en el cual se consiguió recibir cerca de diez mil refugiados húngaros que se encontraban huyendo del régimen estalinista. Luego, en las décadas del 60'y 70' la política migratoria colombiana cambió de dirección, de la migración masiva a la migración especializada. Por ésta razón entraron al país técnicos, operarios especializados y nuevos oficios, entre ellos la artesanía. A comienzos de la década del 80' el gobierno colombiano siguió por esa misma vía y buscó traer al país profesionales en campos como la música, la alta cocina y expertos en textiles. En términos generales esa preferencia se ha prolongado, aunque de manera más sutil, dando prioridad a la inmigración que represente beneficio económico y a la protección del mercado laboral de los nacionales, privilegiando siempre la expectativa económica. Lo anterior, puede constituir obstáculos para la inmigración y poner a Colombia en el grupo de los países que tienen políticas de inmigración limitada y utilitarista, con poca deferencia por los derechos de movilidad de las personas.

Sobre el tema migratorio existen varios instrumentos de orden nacional e internacional. En el ámbito diplomático (Niño, 2011: 80), el más significativo es la **Convención de Viena sobre relaciones consulares**, registrada el **24 de abril de 1963 (Ley 17 de 1971)**. Cuyo objetivo fundamental, teniendo en cuenta los principios de la carta de las Naciones Unidas que hacen referencia a la igualdad soberana de los Estados, era la conservación de la paz y de la seguridad internacional y la promoción de las relaciones de amistad entre las naciones. Luego, en 1990 se suscribió la **Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Resolución ONU 45/158 de 1990 y Ley 146 del 13 de julio de 1994)**. En ésta resolución en el apartado *Alcances y definiciones*, se expresa que dicha convención aplica para todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna. Además expresa que será aplicable a lo largo de todo el proceso migratorio de los trabajadores y sus familias. Proceso que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y el periodo completo de estancia y ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual. Se define por *trabajador migratorio* toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. A partir de la definición de esta categoría general, se desprenden las definiciones de: trabajador fronterizo, trabajador de temporada, marino, trabajador en una estructura marina, trabajador itinerante, trabajador vinculado a un proyecto, trabajador con empleo concreto y trabajador por cuenta propia.

En el entorno regional (ibíd.: 80-81), cabe resaltar la **Decisión 545 del 25 de junio de 2003 de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)**, que fomenta la movilidad laboral y el libre desplazamiento en la región. Tal precepto se afina con la **Decisión 583 de la CAN, del 7 de mayo de 2004**, que es el instrumento de seguridad social que garantiza los derechos de los trabajadores en el espacio común andino, independientemente de su nacionalidad. Sin embargo, los países miembros deben conservar su propia libertad para decretar sus propias políticas nacionales con respecto a la seguridad social aplicable a los migrantes de terceros países, partiendo del principio de reciprocidad que se estableció en el Instrumento Andino de Migración Laboral. En términos generales, es obligación de los países miembros impulsar el empleo digno, mejorar la inversión por criterios de prestaciones sanitarias y proporcionar un buen uso de los servicios y un sistema de pensiones seguro y confiable.

En asuntos de cooperación judicial, Colombia tiene un acuerdo con Panamá (ibíd.: 81). Dicho acuerdo se protocolizó a través de la **Ley 450 de 1998**. Con esta ley, ambos países se comprometieron a prestarse asistencia legal y judicial de forma recíproca y a brindarse colaboración en temas relacionados con la expulsión, deportación y entrega de extranjeros perseguidos por la justicia, que se encuentren de manera irregular en la zona fronteriza de los dos Estados.

Existe otro acuerdo de asistencia judicial con Perú, integrado a la legislación colombiana por medio de la **Ley 479 de 1998**. Igual que en la ley anteriormente mencionada, los Estados de Colombia y Perú, se comprometen a prestarse asistencia legal y judicial recíprocamente en los mismos temas. Se define como “zona fronteriza” para los efectos previstos en dicho convenio en las República de Colombia las siguientes circunscripciones municipales: el municipio de Leticia (Amazonas), el municipio de Puerto Nariño (Amazonas), Puerto Leguizamo (Putumayo), corregimiento de Atacurí, corregimiento El Encanto y corregimiento Arica. Para la República de Perú: el distrito de Putumayo, Provincia de Maynas, departamento de Loreto. De manera más profunda, por medio del **Decreto 2482 de 1994** se instaura el Comité interinstitucional para el estudio de solicitudes de repatriación de presos, que buscaba el traslado a Colombia de las personas condenadas en el exterior y el traslado de los extranjeros detenidos en Colombia. Desafortunadamente la falta de recursos económicos destinados para tal fin, hace que el cubrimiento de repatriaciones hacia el país no sea completo.

### 3.2. La política migratoria en Colombia después de la Constitución Política de 1991

El estudio “Perfil Migratorio de Colombia” publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el año 2010 y elaborado por Clemencia Ramírez, Marcela Zuluaga y Clara Perilla, plantea en el apartado sobre descripción de la política migratoria del país que con la **Constitución Política de Colombia de 1991**, se dieron adelantos importantes en materia de derechos para los colombianos en general, incluidos por supuesto aquellos residentes en el exterior. Dentro de esos derechos<sup>20</sup> que fueron reconocidos para los colombianos en condición de migrantes internacionales están: la nacionalidad para los hijos de colombianos nacidos en el

---

<sup>20</sup> Sobre los derechos relacionados con las personas en condición de migrantes o inmigrantes internacionales, consúltense los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991: Artículos 36, 96, 97, 98, 99, 100.

exterior, el mantenimiento de la condición de colombiano al adquirir otra nacionalidad, la circunscripción especial para asegurar su participación en la Cámara de Representantes, la obligación del defensor del pueblo de orientarlos e instruirlos en el ejercicio de sus derechos, la inclusión de una curul en el Congreso que representa a los colombianos residentes en el exterior y el derecho a votar para las elecciones de Senado.

Además, pese a que el número de extranjeros en Colombia no representa una cifra tan significativa como lo indican los datos que se analizaron en dicho documento, la Constitución Política de 1991, contiene también algunos temas sobre la inmigración. Acerca de ésta, incluye aspectos como la nacionalidad para hijos de extranjeros que residen en Colombia, otorga también a los extranjeros radicados en el país los mismos derechos que concede a los colombianos, entre ellos el derecho al voto en las elecciones y las consultas populares de carácter municipal o distrital. A su vez, la Constitución tiene en cuenta la condición de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos y definió para ellos la nacionalidad.

De acuerdo con Laura Camila Castillo (ídem.: 6), durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano entre 1994 y 1998, se puede decir que la migración tuvo un papel importante en su agenda internacional. Fue así como crearon mecanismos de participación política en conformidad con la Constitución Política de 1991, se proyectó un sistema consular moderno y eficiente y se propusieron debates acerca de los instrumentos de participación de los migrantes en pro del desarrollo.

Durante éste periodo se estableció la **Ley 76 de 1993**, que exigía a las oficinas consulares cuya jurisdicción superara las diez mil personas, a contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social a los colombianos que se encontraran en el exterior. También se puso en discusión la situación de los colombianos presos en el exterior, lo que trajo como resultado la creación del Comité interinstitucional para la revisión de las solicitudes de repatriación de presos, en consonancia con el **Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 “El Salto Social”**, por medio del **Decreto 2482 de 1994**.

Por medio del **Decreto 1974 de 1995**, se instaura el Comité Interinstitucional para la Asistencia de los Colombianos en el Exterior, que como órgano asesor y coordinador del gobierno, estaba encargado de recomendar las políticas de asistencia a los colombianos en el exterior, también tenía la responsabilidad de proponer campañas preventivas y de promoción teniendo en cuenta a las comunidades de colombianos residentes en el extranjero.

A su vez, se firmó el **Decreto 333 de 1995**, en el cual se estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores debía desarrollar programas especiales de protección y asistencia para los colombianos en el exterior, además debía encargarse de promover la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales del país, con las comunidades de colombianos en condición de migrantes internacionales. Además se creó el Comité interinstitucional para la lucha contra el tráfico de mujeres y niños a través del **Decreto 1974 de 1996**.

Pese a esto, William Mejía y Clara Perilla (en Castillo G., 2012: 7), consideran que durante este periodo hubo un retroceso importante, que fue la desaparición de la RED CALDAS en 1996. Ésta, era una organización de investigadores que tenía como objetivo poner a disposición de los

académicos colombianos que residían dentro o fuera del país, la información existente relacionada con el tema migratorio internacional. Agregan los autores que tal desaparición deja ver la contingencia de las políticas de gobierno que no llegaron a ser políticas de Estado, y que en muchas ocasiones eran apropiadas como cuestiones personales, lo que conllevó a que las instituciones se desentendieran de sus propósitos y se desaprovecha la posibilidad de ejecutarlas durante el periodo proporcionado para alcanzar los impactos que se esperaban, como en el asunto específico que se describe, la consolidación de un sistema de ciencia y tecnología, primordial para el crecimiento del país en cuanto al conocimiento de la cuestión migratoria.

Según plantea Niño (ídem.: 81), durante la administración del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) no hubo cambios significativos en torno a las políticas instauradas por el gobierno que lo antecedió; se percibió una ligera continuidad de la política migratoria anterior. Sin embargo, a lo largo de éste periodo se registró una salida masiva de colombianos hacia el exterior, por razones como la crisis económica de 1999. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores estableció el Comité para asistencia a connacionales en el exterior, mediante **Resolución 0326 de 2001**, con el propósito de desarrollar actividades de protección de los derechos fundamentales de los colombianos en el exterior.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”**, incluyó un apartado sobre las comunidades de colombianos residentes en otros países. Igualmente, en la sección del documento sobre Relaciones Bilaterales con Estados Unidos se hace referencia al tema de la migración irregular, al establecer que: “se aspira a promover la adopción del Estatus de Protección Temporal (TPS) por el que aboga la comunidad colombiana residente en ese país” (DNP, 2003: 96). En éste Plan de Desarrollo 2002-2006, también se planteó que: “El gobierno nacional adelantara una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior. El Gobierno nacional adelantará programas especiales con aquellos países donde residan colombianos indocumentados, con el fin de mejorar su situación laboral, económica y social. Se hará también un esfuerzo para establecer un vínculo constructivo entre estas comunidades y las comunidades científica, universitaria e intelectual colombianas, a través de la creación y articulación de redes temáticas.” (Ibíd.: 97-98).

Cabe resaltar que desde el año 2002, el gobierno nacional sentó como objetivo explícito, la creación de una política integral que involucrara a los diferentes grupos<sup>21</sup> de población que se encuentran en

---

<sup>21</sup> Se hace alusión a diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, porque el fenómeno migratorio en el país no siempre ha sido igual. Tal fenómeno ha estado sujeto a las transformaciones económicas, sociales e incluso políticas que en momentos coyunturales, han acentuado los flujos migratorios. Es por ésta razón que para ese momento, ya se tenía la idea de crear una Política Migratoria que incluyera a todos los colombianos que se

condición de migrantes internacionales en los diversos países receptores, acudiendo a la idea de rescatar la identidad nacional. Pese a esto, se evidencia un desconocimiento acerca de la población migrante misma y es por esa razón que se introduce la idea de *identificar y caracterizar* a dichos colombianos, es decir, se hace necesario establecer “perfiles” que definan quienes son (en términos socioeconómicos, geográficos, demográficos, de escolaridad y de motivaciones y causalidades) los colombianos que han optado por cambiar su lugar de residencia habitual, cruzando las fronteras internacionales. Es por ello, que empieza a considerarse de gran relevancia incluir a la comunidad científica y académica dentro de éste proceso de definición. Lo anterior, tenía como propósito establecer acuerdos y relaciones entre asociaciones de colombianos en tal condición, e incluso entre los diferentes gobiernos de los países receptores de la migración colombiana, para lograr ciertas garantías en lo correspondiente a los derechos laborales y seguridad social de la población objeto de estudio y para canalizar sin mayores obstáculos el envío e ingreso de remesas a los diferentes lugares de origen en Colombia.

En el texto “Perfil Migratorio de Colombia” también se expresa que: “las medidas relacionadas con la inmigración se fortalecieron con la integración de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, y el procedimiento para determinar tal condición (Decreto 2450 de 2002), cumpliendo compromisos internacionales e integrando las leyes nacionales anteriores que los refrendan” (Ramírez, Zuluaga, Perilla, 2010: 72). Posteriormente, se firmó el **Decreto 1239 de 2003**, por el cual se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. A dicha Comisión se le delegaron entre otras, las funciones de coordinar estudios relacionados con las necesidades sociales, demográficas, económicas, científicas, culturales, de seguridad, de orden público y sanitario, que tuvieran incidencia en el tema migratorio y la realización de estudios comparativos de la política migratoria colombiana con otros Estados.

Como una estrategia para que el gobierno del momento implementara su política referente a los colombianos en el exterior, se expidió la **Resolución 3131 de 2004** y al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, se creó el **Programa Colombia Nos Une**. Con éste programa se conformó por primera vez el país, un equipo con la finalidad de dedicarse de manera exclusiva a la ejecución y desarrollo de la política migratoria, con el propósito de fomentar la protección y el bienestar de los colombianos residentes en el exterior.

En junio de 2003 se llevó a cabo el *Seminario sobre La Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*, en el cual la cancillería colombiana, en cabeza de su entonces canciller Carolina Barco, presentó el *Programa Colombia Nos Une*, cuyo objetivo principal (en consecuencia con los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo 2002 – 2006) era “formular una política integral hacia estas comunidades buscando identificarlas, caracterizarlas y conectarlas entre sí y con el país” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004: 7). Lo que se buscaba con dicha iniciativa era identificar a los colombianos residentes en el exterior, con la idea de propiciar una asociación para aunar esfuerzos y servir de facilitadores en asuntos que podrían

---

encontraran en condición de migrantes internacionales, independientemente de cuál hubiera sido el período en el cual salieron de Colombia o de la situación jurídico-legal que tuvieran, entre otros aspectos.

llegar a mejorar sus condiciones de vida en los países receptores, por ejemplo, tratando de agilizar los trámites consulares (relacionados con el pasaporte, la libreta militar, el registro civil, entre otros) y fortaleciendo la asistencia jurídica y social (salud, educación, seguridad) que ya para ese entonces se venían prestando por medio de los consulados.

Para ese momento, el equipo de trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores ya había establecido comunicaciones con distintas asociaciones de colombianos residentes en diferentes países, y con entidades competentes para estudiar el tema de la migración internacional de los colombianos. También se había conformado un Comité Académico de estudio sobre ésta temática, del cual hacían parte siete universidades y se habían analizado casos exitosos de otros países como España, México, El Salvador y Perú. En el marco del *Seminario sobre La Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales* se organizaron nueve mesas de trabajo, con la iniciativa de “construir un pensamiento en torno al tema migratorio como parte del fenómeno mundial y del proceso del transnacionalismo, y llegar a concretar propuestas que permitan elaborar un Plan de Acción” (ibíd.: 10).

En dichas mesas se definieron los temas considerados de interés prioritario para tener en cuenta dentro del Plan de Acción, así: *Participación Económica Transterritorial, Protección Social, Participación Política Transnacional, Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales, Educación, Cultura, Asuntos Consulares y Jurídicos, Tendencias Poblacionales y Demográficas, Portafolio de Proyectos*. Además, cada mesa de trabajo tuvo como guía unos lineamientos que fueron elaborados por el Grupo Base (Ministerio de Relaciones Exteriores) con el apoyo del Comité Académico, el Programa Colombia Nos Une y los Coordinadores de las Mesas de Trabajo. Tales lineamientos incluían un concepto general del tema de discusión, un antecedente de cada subtema y unas preguntas con las cuales comenzaría el debate, en las cuales se incluyeron las inquietudes a resolver de cada núcleo temático. Esas directrices fueron distribuidas entre los participantes de las diferentes Mesas, para darles a conocer de ésta manera la línea de discusión que se necesitaba. Fue así como dichos participantes pudieron desarrollar el tema de su interés y llevarlo a la Mesa que habían elegido.

Las Mesas de Trabajo “fueron escenario de acercamiento y de consenso entre los actores involucrados en cada uno de los procesos” (ibíd.: 107). Se encontraron en dicho evento para discutir desde sus propias perspectiva: “sociedad civil, academia, asociaciones de colombianos en el exterior con representación en Colombia, empresa privada, entidades públicas, organismos internacionales y representantes de países con experiencias migratorias similares al caso colombiano” (ibíd.: 107). A su vez, cada una de las mesas fue coordinada por un experto en la materia elegido entre los miembros del Comité Académico, quien era el encargado de dirigir la discusión y de moderar la intervención de los demás participantes. También se contó con el apoyo de un relator, quien con ayuda del coordinador debía hacer la síntesis de la mesa, preparar unas conclusiones y recomendaciones generales acerca de los temas tratados. Finalmente, el coordinador de la mesa era el encargado de presentar el documento preparado a los asistentes del Seminario, con la intención de compartir el trabajo realizado. Las áreas temáticas de interés prioritario y la distribución de las entidades y actores que participaron en las diferentes mesas de trabajo, pueden observarse en la tabla 7.

Tabla 7.

**TEMÁTICAS DE INTERÉS PRIORITARIO, ENTIDADES Y ACTORES PARTICIPANTES -  
SEMINARIO SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA Y LA CONFORMACIÓN DE  
COMUNIDADES TRANSNACIONALES (junio 2003)**

TEMAS	SUBTEMAS	COORDINADOR(A) Y RELATOR(A) MESA DE TRABAJO	ENTIDADES PARTICIPANTES
Participación Económica Transterritorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remesa, giros y desarrollo</li> <li>• Repatriación de capital/Inversiones en Colombia</li> <li>• Fomento de ahorro programado</li> </ul>	<p><u>Coordinadora:</u> <i>María Cecilia Otoy.</i> B&amp;M Consultores.</p> <p><u>Relatores:</u> <i>Paulo Cesar Mina y Diana M. Carvajal.</i></p>	<p>Acierto Inmobiliario, Asociación de Instituciones Bancarias-ASOBANCARIA, Asociación de Instituciones Cambiarias-ASOCAMBIARIA, Banco de la República, BANCOLDEX, Bancolombia, Casa de Cambio UNIDAS S.A., Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia Raíz, Consultores Externos, Davivienda, Departamento Nacional de Planeación, Embajada de El Salvador, Fondo Nacional de Garantías, Fundación Integral de Políticas y Desarrollo Migratorio, Giros y Finanzas Wester Union, Inversionistas de Colombia, Investigadores Independientes, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones S.A., Superbancaria, Supervalores, TITAN Intercontinental S.A.</p>
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos laborales migratorios</li> <li>• Pensiones</li> <li>• Salud</li> <li>• Trata de personas</li> </ul>	<p><u>Coordinador:</u> <i>Fernando Ordóñez Rueda.</i> Director General de Promoción del Trabajo, Ministerio de la Protección Social de Colombia.</p> <p><u>Relator:</u> <i>Juan Carlos Rojas Arango.</i></p>	<p>ACULCO, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Fundación Esperanza, Gobernación de Risaralda, Instituto de Seguros Sociales-ISS, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Periódico El Tiempo, Red Famirex, Universidad Externado de Colombia.</p>

<p><b>Participación Política Transnacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación política de los colombianos residentes en el exterior en relación con su país de origen /Voto virtual.</li> <li>• Participación política de los colombianos en las estructuras de políticas del país receptor.</li> <li>• Búsqueda de acuerdos migratorios.</li> </ul>	<p><b>Coordinadora:</b> <i>Martha Ardila</i>. Coordinadora Área Relaciones Hemisféricas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.</p> <p><b>Relatora:</b> <i>Gloria Faciolince</i>.</p>	<p>ACNUR, CAPAC, CELAM, Cámara de Representantes, Comisión Andina, Congreso Colomboamericano, Consejo Gremial, FESCOL, Fundación Esperanza, Grupo Base, Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento Andino, Registraduría Nacional, Senado de la República, Universidad de California, Universidad de Columbia, Universidad Externado de Colombia, Universidad Internacional de la Florida, Universidad San Buenaventura.</p>
<p><b>Redes y Relaciones Transnacionales Formales e Informales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnología de comunicación</li> <li>• Conformación y mantenimiento de redes</li> <li>• Creación de redes temáticas</li> </ul>	<p><b>Coordinador:</b> <i>Clemente Forero</i>. Profesor de Economía de las Universidad de Los Andes y de la Universidad del Rosario.</p> <p><b>Relatora:</b> <i>Inés Elvira Herrera</i>.</p>	<p>Banco Mundial, Caracol, Coinvertir, Colciencias, Comisión Nacional de Televisión, Fundación Colombianos en el Exterior, Fundación Esperanza, International Association of Colombian Organizations, Ministerio de Relaciones Exteriores, Universidad Nacional de Colombia.</p>
<p><b>Educación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y transnacionalismo</li> <li>• Incentivar el retorno</li> <li>• Movilidad</li> <li>• Investigación</li> </ul>	<p><b>Coordinadora:</b> <i>Ana María Bidegain</i>. Directora Centro de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.</p> <p><b>Relatora:</b> <i>Lina María Grajales</i>.</p>	<p>INPOLDEM-EAN, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, OEI, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Proyecto Bumerang, SENA, Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes, Universidad Nacional, Universidad Santo Tomás, Yo Creo en Colombia.</p>
<p><b>Cultura</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel de la cultura en la conservación de la identidad nacional.</li> <li>• Creación de espacios culturales compartidos.</li> <li>• Empresas y micro empresas culturales transnacionales.</li> </ul>	<p><b>Coordinadora:</b> <i>Gloria Triana</i>. Grupo Base. Asesor Externo.</p> <p><b>Relator:</b> <i>Jair Albarracín</i>.</p>	<p>Comisión Presidencial Colombia-Venezuela, Convenio Andrés Bello, Fundación Esperanza, Ministerio de Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oh Gloria Inmarcesible, Universidad de los Andes.</p>
<p><b>Asuntos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio consular</li> <li>• Trámites consulares</li> <li>• Protección consular</li> </ul>	<p><b>Coordinadora:</b> <i>Fanny Margarita Moncayo</i>. Directora de Asuntos Consulares y Comunidades</p>	<p>Fundación Contra la Trata de Personas, Fundación Esperanza, Grupo Indocumentados</p>

<b>Consulares y Jurídicos</b>		Colombianas en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.  <b>Relatora:</b> <i>Claudia Patricia Granados.</i>	Colombianos en Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y de Justicia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Senado de la República.
<b>Tendencias Poblacionales y Demográficas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razones del éxodo.</li> <li>• Caracterización de la población migrante internacional.</li> <li>• Evaluación de cifras/Formas de medición.</li> </ul>	<b>Coordinador:</b> <i>Alcides Gómez.</i> Economista Universidad Nacional de Colombia, Maestría de la U. de Lovaina. Consultor e investigador independiente.  <b>Relatora:</b> <i>Lilián Guerrero.</i>	CODHES, DANE, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Universidad Nacional de Colombia.
<b>Portafolio de Proyectos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos para facilitar el ingreso de donaciones.</li> <li>• Incentivos para la filantropía.</li> <li>• Levantamiento de listado de proyectos. Proyectos de apoyo de los migrantes a su región de origen.</li> </ul>	<b>Coordinadora:</b> <i>Ana Milena Muñoz de Gaviria.</i> Fundación Colombia Presente – Banco del Tiempo.  <b>Relatora:</b> <i>Margarita</i>	ACCI, AESCO, Banco Mundial, Colombian American Community Foundation, Compartamos con Colombia, Departamento Nacional de Planeación, DIAN, Fundación Cardioinfantil, Fundación Colombia Presente-Banco del Tiempo, Fundación Colombianos en el Exterior, Gobernación de Risaralda, Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Plan Padrino, Red de Solidaridad Social, Revista Semana, Yo creo en Colombia.

**Fuente:** Elaboración propia. Información tomada de (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004: 105-182).

La realización del *Seminario sobre La Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*, dio lugar a una jornada de reflexión sobre el fenómeno migratorio internacional colombiano de la última oleada ya mencionada en apartados anteriores. “El ejercicio de análisis presentado por cada mesa temática fue el insumo fundamental para la puesta en marcha del programa Colombia Nos Une, uno de los ejes principales de la política exterior colombiana” (ibid.: 108).

Con el acompañamiento permanente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Colombia Nos Une se encargó de propiciar acuerdos que llevaron a la conformación de la “**Alianza País**”; que es una instancia de carácter informal, interinstitucional e intersectorial que reúne a organizaciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil, interesados en el tema de la migración internacional de colombianos (Ramírez, Zuluaga, Perilla, 2010: 72). Dentro de

las organizaciones que conforman tal alianza están el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Banco de la República, la Asociación de Casas de Cambio (ASOCAMBIARIA), la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero ALMA MATER, la ONG América, España, Solidaridad y Cooperación (AESCO) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Con el trabajo conjunto de estas organizaciones, se logró culminar el estudio sobre el impacto micro y macro de las remesas en Colombia.

Éste estudio adelantado por la Alianza País tenía como objetivo principal: “identificar el perfil socioeconómico de la población migrante proveniente del Área Metropolitana Centro Occidente de Colombia – AMCO” (Programa Colombia Nos Une. Consulta electrónica realizada el 23 de septiembre de 2011). Con dicho objetivo se implementó una metodología que comprendía cuatro componentes fundamentales: el primero un recuento de viviendas, hogares y unidades económicas realizado por el DANE durante el primer semestre de 2004 en el Área Metropolitana Centro Occidente de Colombia (AMCO). El segundo una encuesta sobre migración y remesas en la zona. El tercero un sondeo de carácter individual entre los receptores de remesas realizado por ASOCAMBIARIA en las instituciones cambiarias y sus filiales asociadas a nivel nacional y por último, un estudio cualitativo de grupos focales realizado por AESCO y la Corporación Alma Mater en AMCO.

Los resultados de la investigación que se realizó en los municipios de Dosquebradas, La Virginia y Pereira, fueron presentados el 10 y 11 de noviembre de 2004 en el *Seminario Migración Internacional, el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia*, que tuvo lugar en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El seminario contó con la asistencia de doscientas personas y se presentaron catorce ponencias por parte de miembros de instituciones gubernamentales colombianas e instituciones internacionales. Por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, el economista Luís Jorge Garay, asesor del Despacho de la Ministra del momento, presentó la ponencia que tenía por título: “*Caracterización Socioeconómica de los Hogares Receptores, Redes Migratorias y el Uso de las Remesas Familiares*”. De los resultados obtenidos del estudio realizado en el Área Metropolitana Centro Occidente de Colombia (AMCO), se desprendió otro propósito y fue difundir y profundizar el análisis de la situación socioeconómica identificada allí. En consecuencia con dicha iniciativa se prepararon cuatro libros, el primero de ellos fue el que recogió las Memorias derivadas del *Seminario Migración Internacional, el Impacto y las Tendencias de las Remesas en Colombia* y los otros libros, fueron tres cuadernillos de la serie “*Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia*”.

En el documento “*Programa Colombia Nos Une*” (Pág. 11-12), se plantea que los proyectos de la Alianza País que se crearon posteriormente, exploraron diferentes iniciativas que condujeran al desarrollo de políticas que vincularan el tema de las remesas con el de desarrollo y adquisición de vivienda. Con éste objetivo también se esperaba ampliar el número de miembros de ésta Alianza. Se agrega que en 2006 se desarrollaría un estudio sobre Género y Remesas, y que éste constituiría el cuarto volumen del estudio iniciado en el año 2004. Sobre la canalización de las remesas para ahorro e inversión, se identificó la compra de vivienda como una de las estrategias más apropiadas para éste proyecto. Fue por ello, que se estableció una relación de trabajo con los bancos que ofrecen créditos a los colombianos que residen en el exterior, también con intermediarios comerciales del mercado inmobiliario y gremios constructores.

Para materializar tal propósito, el Programa Colombia Nos Une, participó en la organización del *Pabellón Inmobiliario de la Cámara Colombiana de la Construcción- Camacol*, en el contexto de Expo-Colombia 2005 en la ciudad de Miami, durante los días 25, 26 y 27 de febrero de 2005. “Colombia Nos Une” participó a su vez como coorganizador en la *Feria de New York*, que se realizó entre los días 16 y 19 de septiembre de 2005. El mismo mes de septiembre, el Programa Colombia Nos Une acompañó la *Primera Feria para el Inmigrante Colombiano*, realizada en la ciudad de Madrid por la Embajada de Colombia en España. El Programa mencionado contó con un espacio físico dentro de ambas ferias, a través del cual se distribuyó información de interés para la comunidad colombiana, en lo concerniente a la adquisición de vivienda en Colombia desde el exterior. Las ventas acumuladas de estas tres ferias sobrepasaron los 20 millones de dólares. Previendo también las dificultades que podrían tener los migrantes colombianos para asistir a las Ferias que habían empezado a organizarse, Camacol implementó un portal con feria virtual, donde ofrecía vía internet la posibilidad de conocer los proyectos de vivienda y de contactarse desde el exterior con los constructores en Colombia.

Cabe agregar que en el año 2005 se formuló el **Documento Visión Colombia 2019**, que fue un ejercicio de planeación prospectiva que incluyó el tema de la migración internacional dentro de la sección “*Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*”. A continuación, se presentarán algunos componentes que incluye el documento al respecto del tema migratorio. En la unidad mencionada (Londoño, 2005: 346), se enuncian elementos importantes de cambio en el ámbito global y la influencia inevitable de éstos en el ámbito local. Se plantea que la dinámica de la globalización, contribuyó a consolidar la lógica económico-comercial como un criterio dominante en las relaciones internacionales, dejando en un segundo plano los criterios políticos vigentes durante la Guerra Fría. Finalizando el siglo XX, los acuerdos bilaterales comerciales dentro y fuera de la región y la exploración de la concordancia de los diversos esquemas de integración, fueron un tema central particularmente en América Latina.

Pese a esto, con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se enfocó de nuevo la atención mundial en la seguridad y se aumentaron los niveles de riesgo y volatilidad en el sistema internacional. Se agrega en el documento Visión Colombia 2019, que la consecuencia de éste cambio que aún persiste se refleja en el hecho de que la necesidad de garantizar la seguridad, ha vuelto a dar relevancia a los criterios políticos, como un sustrato esencial de las relaciones entre actores internacionales, incluso sobreponiéndolos a los factores económicos intrínsecos de la lógica globalizadora.

Se reconoce también un cambio en la distribución de poder en el contexto internacional de las últimas décadas. “Estados Unidos se percibe como potencia hegemónica en términos político-militares y, especialmente después del 11 de septiembre, concentra sus esfuerzos en la restauración de la seguridad en un mundo que se percibe como cada vez más peligroso” (ibíd.: 346). A su vez, las acciones y posturas de otros actores también han sido definitivas para la evolución de los asuntos mundiales, en las dimensiones política, económica y comercial. Sobre el escenario nacional, se dice que Colombia hasta la década del 50’ del siglo XX fue un país encerrado en sí mismo. Pero debido a la combinación de factores como la participación en foros multilaterales y la aparición del narcotráfico, se modificó ese aislamiento que lo había caracterizado y tuvo que ajustarse a un mundo en transformación, más integrado.

A pesar de las transformaciones mencionadas, se establece que la política exterior colombiana ha mantenido unos rasgos específicos que han orientado las acciones internacionales del país desde su época republicana. Entre ellos cabe mencionar: “El apego al derecho internacional, en particular la sujeción a los principios y normas contemplados en la carta de las Naciones Unidas” (ibíd.: 346). La disposición multilateral para construir un sistema internacional más democrático y equitativo. El fortalecimiento de las relaciones con el continente americano, especialmente con los países vecinos y la relación estratégica con Estados Unidos, que ha sido una constante histórica de la política exterior de Colombia. El compromiso del país frente al fortalecimiento de los organismos regionales, especialmente con la Comunidad Andina. Se agrega que el carácter bipartidista de la política exterior, ha sido sustituido por un criterio de consenso nacional, variación que ha permitido la construcción de políticas de Estado en aquellos temas críticos de la agenda internacional, como la defensa de la soberanía nacional. Como último rasgo característico, se menciona el apoyo de las relaciones exteriores a las políticas internas, que se evidencia en el rol dinámico y dominante que ha asumido la política exterior en el desarrollo nacional.

Se reitera que en las últimas décadas del siglo XX, la interdependencia entre la coyuntura internacional y la realidad colombiana aumentó (ibíd.: 347). Se observa que el entorno creciente global de los problemas que afectan al país, constituye una profunda relación entre las políticas internas y las directrices de su política exterior. Esto se hace evidente en el caso de las drogas ilícitas, donde la comunidad internacional al aceptar el principio de responsabilidad compartida, ha reconocido la necesidad de adelantar una lucha mancomunada para combatir ese fenómeno. Más adelante en el documento, se introduce el tema de la migración internacional de colombianos y establece que pese a la importancia que ha adquirido el tema y pese a la importancia del volumen de las remesas que los migrantes envían, aún no existen políticas consolidadas para dar respuesta a éste fenómeno, donde se reconoce que sus implicaciones van desde lo económico hasta lo social, cultural, demográfico e institucional (Ramírez, Zuluaga, Perilla, 2010: 72), (Londoño, 2005: 348).

Para dar cumplimiento a tal propósito, se planteó también en el documento la meta cuatro: *“Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la nación”*. Dentro de las acciones que se citan están: la creación de redes articuladas de comunidades colombianas en el exterior, que contengan el desarrollo de redes temáticas funcionales (científicos, estudiantes, funcionarios, grandes empresas, entre otros); el fomento de la inversión en Colombia de los recursos generados por los connacionales, por medio de portafolios de proyectos de vivienda, desarrollo productivo y asistencia humanitaria; la creación de convenios de seguridad social con los países donde residen los colombianos, como trabajos temporales, pensiones y salud; el fortalecimiento y profesionalización de los servicios de asistencia social que se brindan en los consulados, a partir del diseño de programas que concuerden con las condiciones locales de los países receptores, bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores.

A su vez, en el Documento Visión Colombia 2019, se reconoce la importancia de realizar gestiones y acuerdos con los países de destino, en temas relacionados con visados, estancias temporales y permisos laborales. También se reconoce la necesidad de desarrollar políticas internas, que estén orientadas a promover una migración ordenada y que facilite el retorno de los emigrantes colombianos que así lo deseen. En consecuencia, se identifica como una prioridad el diseño de políticas públicas que generen condiciones internas que desestimen la migración internacional,

pero que al mismo tiempo, protejan al migrante colombiano, permitan fortalecer el mantenimiento de sus vínculos con el país y dejen abierta la posibilidad del retorno (ibíd.: 352).

Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia, mediante el Programa Universitario de Estudios sobre Movilidad Humana (PUEMH) y el Programa de Ecología Histórica del Centro de Estudios Sociales (CES), trabajó conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en el análisis del fenómeno de las migraciones internacionales, a partir de una perspectiva académica integral. Por tal interés, se publicó en el año **2006** el libro *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*, donde se exponían los resultados del ejercicio realizado en la **Cátedra Manuel Ancizar** de la **Universidad Nacional de Colombia**, durante el primer semestre de 2004, en el cual participó un grupo de investigadores especializados en el tema. Los autores de éste libro son Rosa Aparicio Gómez, Gerardo Ardila, Jaime Arocha, Martha Nubia Bello, Doris Berrío, César Caballero, Sylvia Margarita Castrillón, Marcela Ceballos, Alcides Gómez Jiménez, Cesar González Muñoz, Alejandro González Pulido, Luis Eduardo Guarnizo, Patricia Landolt, Ciro Martínez, William Mejía Ochoa, Donny Meertens, Manuel Orozco, María Cristina Palacio Valencia, Lucía Beatriz Pfizenmaier, Camilo Reyes, Mauricio Reyes Betancourt, Jorge Rojas, Andrés Salcedo Fidalgo, Fernando Viviescas y Fabio Zambrano Pantoja. Los documentos contenidos en el libro, establecen un valioso aporte para la comprensión de las nuevas condiciones a través de las cuales los colombianos erigen sus principios de identidad, pertenencia, ciudadanía, nacionalidad, y por medio de los cuales transforman los esquemas sobre los que se organiza la sociedad, las comunidades locales y la familia.

En el **Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario - Desarrollo para Todos” Tomo II**, se percibe una ampliación de los propósitos que se habían establecido en el Plan de Desarrollo anterior 2002-2010. Se mencionan programas concretos, por medio de los cuales las ideas se vuelven acciones precisas. Se hace evidente una ampliación de la idea que se tenía inicialmente y se perciben unos cambios en la significación del fenómeno migratorio colombiano, que se hacen visibles en lo correspondiente a la intervención estatal: “Considerando que la migración colombiana se caracteriza por una tendencia predominante a la dispersión espacial y la fragmentación social, resulta estratégica la implementación de proyectos que promuevan la formación de tejido social. Las nuevas tecnologías de la información son una herramienta fundamental, razón por la cual el Gobierno Nacional garantizará la sostenibilidad del Portal Redes Colombia, con el objeto de consolidar los canales de comunicación entre los colombianos en el exterior y el país. Así mismo, con el fin de avanzar en la construcción e implementación de una política pública migratoria integral, coherente y ordenada, se fortalecerá la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y los espacios de discusión formales entre el Estado, la sociedad civil, el sector académico, las ONG y los organismos internacionales especializados en el tema” (DNP, 2007: 549).

Con el fin de apoyar las decisiones en torno a la política migratoria, se planteó que el gobierno nacional fomentara la creación del *“Observatorio sobre las migraciones”*. La idea era que dicho observatorio ofreciera información útil acerca de las dinámicas y las características de la migración internacional y acerca de las relaciones laborales y sociales de los colombianos en los países receptores. Después de haber identificado que una característica predominante de los migrantes colombianos es su alto nivel educativo, se consideró como una prioridad medir la salida de capital humano y tomar medidas que contrarrestasen esa fuga de capital. Fue por ello que se fijó como

meta, buscar implementar convenios bilaterales y programas de becas para estudios universitarios en el exterior, que brinden la posibilidad de capacitar a los colombianos en condición de migrantes, con el compromiso de regresar al país.

En el Plan de Desarrollo 2006-2010 también se estableció el objetivo de fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que reconociendo el carácter multidisciplinario de los asuntos que conforman la agenda internacional, resultaba clave para ese momento mejorar las funciones de orientación e integración de las políticas y programas sectoriales, que son competencia de diferentes instituciones del Estado, con la política internacional y las funciones de coordinación y articulación de las entidades del Estado, en lo que respecta a las relaciones internacionales del país, especialmente aquellas de índole política, económica, social y ambiental. Por tal razón, el gobierno nacional se fijó la tarea de buscar la modernización de la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, la academia diplomática y un sistema de gestión orientado a resultados (ibíd.: 550).

Posteriormente es aprobado el **Documento Conpes 3603 – Política Integral Migratoria (PIM)**, en el mes de **agosto de 2009**, es importante resaltar que: “La política es el resultado de diferentes procesos de concertación y análisis con las comunidades de colombianos residentes en el exterior y las instituciones del Estado encargadas del tema migratorio. Como condición general, la PIM tiene su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios y la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado” (Conpes 3603, 2009: 1).

En el texto “Perfil Migratorio de Colombia” (Ramírez, Zuluaga, Perilla, 2010: 78), se plantea que el diseño de la Política Integral Migratoria (PIM) comenzó con la elaboración de los lineamientos generales, por parte del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia (Ardila, 2006: 23-37). Se dice que al mismo tiempo se realizaron reuniones en Quito, Caracas, Miami, Nueva York y Madrid, con la comunidad de colombianos en el exterior y con representantes de las Misiones de Estados Unidos de América, España, Venezuela, Panamá, Chile, Argentina y México que trabajaban en Colombia. Se logró identificar las percepciones y necesidades de la comunidad nacional y extranjera para el diseño de la PIM. Luego se dio inicio al proceso de negociación con las entidades involucradas en la formulación del documento CONPES, que fue aprobado el 24 de agosto de 2009.

En la cuarta sección del documento CONPES 3603 (DNP, 2009: 25-26), se expone el marco conceptual y los cinco principios a partir de los cuales se recomienda abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas que se implementen, para buscar alternativas de solución a la exigua atención que se le ha dado a los fenómenos migratorios. Los cinco principios son: el de *coherencia o reciprocidad*, el de *integralidad y largo plazo*, el principio de *concordancia*, el de plena *observancia de garantías individuales* y el de *focalización*. El primer principio pone como deber al Estado colombiano, una actuación congruente frente a las dinámicas internacionales sobre migración; siendo la reciprocidad el núcleo articulador para la creación de directrices, políticas y acciones relativas al fenómeno migratorio. El segundo principio plantea que la política migratoria deberá ajustarse a las dinámicas intrínsecas del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas económicas, políticas, sociales, entre otras; tanto en Colombia como en los diferentes lugares de

destino. El tercer principio establece que la política migratoria es una pieza fundamental de la política exterior Colombiana y es por ello, que es necesario que las posturas de Colombia en los procesos de negociación de tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales, tengan correspondencia con la Política Integral Migratoria (PIM). El cuarto principio, reconoce al migrante como sujeto de derechos y deberes, en correlación con la legislación nacional y con el derecho internacional. En efecto se reconoce a los colombianos en el exterior y a los extranjeros que residen en Colombia, como poseedores de derechos propios en el ámbito internacional e igualmente, en la normatividad colombiana. El último principio, plantea que la atención a los colombianos en el exterior y a los extranjeros en Colombia, tendrá como criterio general de intervención, la asistencia y protección prioritaria a aquellos que se hallen en situación de vulnerabilidad, debido a su condición migratoria en los países de destino.

Es preciso mencionar también que el documento CONPES 3603, fija seis *dimensiones de desarrollo* de la población migrante, así como una serie de actividades al respecto (Ramírez, Zuluaga, Perilla, 2010:78); (DNP, 2009: 54-56). Esas dimensiones de desarrollo son: *seguridad, participación cívica, educativa, cultural, social y económica*. En torno a la *seguridad*, especifica que ésta dimensión está centrada en la prevención contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Las acciones que se dispondrán son: la continuidad de la Línea Gratuita Nacional contra la Trata, el adelanto de investigaciones académicas, la realización de una campaña de comunicaciones para sensibilizar a la población a nivel regional y local, en torno al fenómeno de la trata de personas y la promoción de la descentralización de lucha contra la trata, por medio del fortalecimiento de los Comités Departamentales. Sobre el tráfico de migrantes, se propone el fortalecimiento del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en su capacidad de analizar la información que tiene a su disposición desde un enfoque prospectivo y el aumento de su presencia en los lugares fronterizos. Acerca de la *participación cívica* se prevé la divulgación del *Portal RedEsColombia*, la realización de talleres de liderazgo cívico con las comunidades colombianas que viven en el exterior y de encuentros informativos con embajadores y cónsules, para promover la ejecución de actividades sobre el fenómeno migratorio.

Sobre la *dimensión educativa* (ídem.: 79), se enuncia la elaboración de contenidos virtuales para el apoyo educativo de estudiantes colombianos en condición de migrantes internacionales. También se propone la transmisión de información acerca de las ofertas de formación virtual en las Instituciones de Educación Superior (IES) y el adelanto de un estudio que permita identificar las necesidades del personal docente con formación doctoral de las Instituciones de Educación Superior colombianas. Además, comprende la divulgación de información y el fomento de convenios que faciliten la convalidación de títulos en Colombia y en el exterior y por último, la difusión del portafolio de servicios del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). En la *dimensión cultural* se propone la elaboración de materiales y el apoyo a acciones que permitan dar a conocer la cultura colombiana y fortalecer los lazos de identidad de los connacionales. A su vez se plantea la realización de un directorio de actores y gestores culturales que residen en el exterior.

La *dimensión social* (ibíd.: 79), que se fija en el Documento CONPES 3603, plantea la realización de esfuerzos para posibilitar el acceso de la población migrante al mercado laboral y a la seguridad social. La *dimensión económica* contiene una estrategia de utilización productiva de las remesas, que se relaciona con una investigación sobre la normatividad que afecta un mayor aprovechamiento

de éstas y la inclusión de actores públicos y privados que lo fomentan, por medio de una “Mesa de Remesas”. Acerca de los inmigrantes se establece que se concederá un trato similar a los cónyuges, hijos y familiares que dependan económicamente de titulares de visas de negocios o visas temporales de trabajador.

Al final del documento CONPES 3603 (idem.: 68-72), se incluyen unas recomendaciones para las diferentes instituciones del Estado que serían las encargadas de la ejecución de la política integral migratoria (PIM). Las instituciones a las cuales se les solicitan acciones específicas son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el Ministerio de Interior y Justicia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Créditos y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), el Ministerio de Protección Social, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La asignación de responsabilidades y funciones concretas que son solicitadas a dichas instituciones, hacen referencia al despliegue de tareas que deberán llevarse a cabo, para lograr la implementación de las acciones que han sido propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante.

El informe final de la Misión de Política Exterior de Colombia (Bell; et al, 2010: 90-106), de la administración del expresidente Álvaro Uribe publicado en abril de 2010, presenta un diagnóstico sucinto sobre la emigración y la incipiente política migratoria. En consecuencia, busca que se incremente la presencia consular y se especialice la atención a la población colombiana que se encuentra en el exterior, asignando personal calificado para dicha atención. A su vez, establece la necesidad de continuar realizando estudios de caracterización de las colonias de emigrantes colombianos residentes en el exterior, que permitan la identificación de sus demandas ante el Estado colombiano. En materia de la relación con los países vecinos, se promueve el diseño de políticas específicas de atención para las personas que están a la espera de recibir el status de refugiado y que éstas concuerden con su situación humanitaria.

La Misión además (Niño, 2011: 84-85), dio cuenta de la necesidad de fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente fortalecer el *Programa Colombia Nos Une*, precursor en la atención a la población migrante, que ha sido modelo de otras entidades semejantes en sus propósitos en América Latina. Aunque una insuficiencia relevante es que la Misión no propuso la promoción de posturas comunes ante la comunidad internacional con otros países que registren tasas altas de migración. Tampoco se menciona el fomento de acuerdos internacionales que favorezcan a la población migrante o la creación de instituciones gubernamentales que proyecten programas desde un ámbito multilateral. Estas cuestiones son de gran importancia, dado que las organizaciones internacionales regentes en este terreno, están impulsando una gobernanza global de las migraciones internacionales.

Por último, mediante la **Ley 1465 del 29 de junio de 2011**, se crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM) y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. El Sistema Nacional de Migraciones es un conjunto de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, a partir del cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el objetivo de incrementar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, teniendo en cuenta todos los

aspectos de la emigración y la inmigración. El SNM, busca también fortalecer los vínculos del Estado colombiano con las comunidades colombianas en el exterior. Cabe destacar dos de los principios a través de los cuales se orientará el SNM. Uno, es el fomento de la migración ordenada para disminuir los efectos adversos de la migración irregular, la trata de personas y el tráfico ilícito de personas. Dos, es el fomento de iniciativas de desarrollo y codesarrollo migratorio, fortaleciendo y acrecentando los Centros de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior (CRORE). Sobre éste último principio, se establece el artículo 8 de dicha ley, que propone la formulación del *Plan de Retorno para los migrantes* colombianos que son retornados o regresan voluntariamente al país. El Plan de Retorno considerará alianzas interinstitucionales y de cooperación, con la finalidad de brindar las herramientas que se requieren para velar por el ejercicio de sus derechos, mediante acciones que permitan el acceso a servicios de salud y vivienda, capacitaciones a nivel laboral, desarrollo de emprendimientos y acceso a crédito para proyectos productivos, creación de exenciones tributarias y estímulos impositivos y aduaneros, así como de asistencia social, por medio de asesorías jurídicas y apoyo psicológico para los migrantes y su núcleo familiar.

Después de haber revisado los antecedentes y el desarrollo de la política de migración internacional en Colombia y la legislación a través de la cual se ha ido reglamentando el tema, se analizará en el Capítulo IV, cómo se fue haciendo evidente la necesidad de construir una política integral migratoria, a partir de la configuración del problema y la construcción de la agenda.

## 4. La construcción y la puesta en agenda de la política de migración internacional en Colombia

“Los gerentes culturales (editores, columnistas principales, etc.) comparten intereses de clase y asociaciones con dirigentes empresariales y del estado y otros sectores privilegiados. Hay, en realidad, un flujo regular de gente de alto nivel entre corporaciones, gobierno y medios de comunicación. El acceso a las autoridades estatales es importante para mantener una posición competitiva; las “filtraciones de noticias”, por ejemplo, son a menudo hechuras y trampas producidas por las autoridades con la cooperación de los medios de comunicación, que fingen no saber nada” (Chomsky, 1994: 109).

### 4.1. Metodología

Para demostrar como se fue pensando, definiendo y elaborando la política de migración internacional en Colombia, se hará uso de algunos artículos de prensa del Diario Nacional *El Tiempo.com* (portal electrónico del diario impreso El Tiempo, principal periódico del país), que fueron publicados entre los años 1991 y 2010. Ya que por medio de la divulgación de algunas noticias digitales, se hicieron visibles los aspectos coyunturales que se fueron desprendiendo como consecuencia de la migración internacional y que empezaron a tener eco en la sociedad colombiana (audiencia), hasta hacer posible el planteamiento de instrumentos de intervención frente a la materia.

El Diario Nacional *El Tiempo.com*, ofrece una opción denominada “buscador de noticias”, en la cual se puede escribir una palabra o una serie de palabras claves relacionadas con la temática de interés del lector, permitiéndole identificar a través de una línea de tiempo, la cantidad de noticias digitales que tienen conexión con ésta. Por la finalidad de ésta investigación, se escogieron como palabras claves para la búsqueda, *política migratoria en Colombia*, lo que arrojó como resultado que entre los años 1991 y lo que va corrido de 2012, se advirtieron 114.451 noticias al respecto (en agosto 20 de 2012), como puede observarse a continuación:

**Gráfica 5.**

**LÍNEA DE TIEMPO (1990-2012)**  
**CANTIDAD DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**



Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Se puede navegar por años y meses, haciendo clic en los círculos azules que aparecen en la línea de tiempo. Además se puede buscar la información ordenándola bajo tres criterios específicos, así: *por relevancia, más antiguo primero, más reciente primero*. De acuerdo con la distribución de la cantidad de noticias relacionadas con las palabras cruciales por año, el Diario presenta lo siguiente:

**Tabla 8.**

**DISTRIBUCIÓN ANUAL (1990-2012)**  
**NÚMERO DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nº de Noticias por miles	1.151	3.080	3.371	3.340	3.862	3.674	5.282	4.801	5.173	4.415	4.470	4.102

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nº de Noticias por miles	3.823	4.071	4.363	3.519	4.638	7.112	10.156	9.722	9.865	6.596	3.880

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

El Diario *El Tiempo.com* también filtra de otros portales noticias relacionadas con el tema en cuestión. Entre los portales que figuran se mencionan *portafolio.co*, *cambio.com.co* y *enter.com.co*. Es preciso aclarar que cuando se hace una revisión detallada de las noticias, ya sea por año o por meses, se encuentra que muchas de éstas no tienen una analogía directa con el tema que concierne. Sin embargo, a pesar de ésta dificultad se decidió hacer un seguimiento de modo aleatorio, de las noticias publicadas que mostraran correspondencia con las palabras claves: *política migratoria en Colombia*. También se estableció partir del criterio de la revisión escalonada, es decir, establecer rangos similares entre años para tratar de buscar las tendencias de los ejes temáticos de las noticias que se publicaron, sin perder de vista la exploración de los años donde el número de noticias digitales relacionadas con el tema era mayor. Los rangos temporales que se definieron fueron: *Entre 1990 y 1995; entre 1996 y 2001; entre 2002 y 2006 y entre 2007 y 2012*.

La finalidad de hacer ese rastreo era identificar algunos sucesos a través de los cuales se fue constituyendo el *espectáculo político* (Murray Edelman), considerando los efectos y secuelas que comenzaron a ocasionarse con los movimientos migratorios internacionales. A su vez, mediante las noticias que se trajeron al caso, se destacó la *intención* que hubo detrás de tal espectáculo y se destacaron los actores *líderes* que fueron sobresalientes al momento de dirigir la labor de definir (ciertos eventos como problemas) y promover acciones orientadas a la formulación de alternativas, en correlación con los problemas sociales dimanados del proceso de migración internacional de colombianos.

## **4.2. Acontecimientos modeladores del espectáculo político en torno a la construcción de la política migratoria en Colombia según rangos de tiempo**

Dentro de los rangos establecidos, se seleccionaron los años donde se registró un mayor número de noticias digitales vinculadas con el tema de la política migratoria nacional. Posteriormente, dos del número total de las noticias que se canalizaron en cada uno de los años con mayor registro de eventos relacionados, fueron organizadas mediante fichas técnicas que permitieron recoger los aspectos más relevantes de las mismas, como: *los datos específicos de la publicación, el titular y el resumen* (elaborado por la autora).

La información que se buscó en las noticias digitales, debía dar cuenta de las variables que hicieran referencia a las causas, los impactos, o las derivaciones de la migración internacional de colombianos; con el propósito de demostrar la coincidencia que ha existido entre la evolución que ha tenido el fenómeno migratorio colombiano a partir del momento en el cual en la investigación, se estimó que había comenzado su configuración como problema social y su posicionamiento en la agenda política, y la aparición mediática de acontecimientos asociados al problema. En el recuadro correspondiente al resumen de las noticias, se fueron subrayando las frases o párrafos que apoyaron tal propósito explicativo.

### **4.2.1. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 1990 y 1995**

De acuerdo con los criterios metodológicos determinados para mostrar la evolución del escenario central de la política, a partir del cual empezaron a hacerse públicos una serie de eventos dependientes de la migración internacional de colombianos y que dieron origen a la configuración del espectáculo político en torno al tema, se hizo específico en párrafos anteriores que el primer rango temporal que se había definido para hacer el rastreo de las noticias digitales asociadas con las palabras esenciales: *política migratoria en Colombia*, era entre los años 1990 y 2010. En el primer rango temporal, se identificaron 1992 y 1994, como los años que más presentaron noticias relacionadas. Obsérvese la tabla 9:

**Tabla 9.**

**DISTRIBUCIÓN ANUAL (1990-1995)  
NÚMERO DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Nº de Noticias por miles	1.151	3.080	3.371	3.340	3.862	3.674

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

**Tabla 10.**

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL Nº 1:  
POLÍTICA MIGRATORIA PARA APERTURA (1992)**

Noticia Nº 1: POLÍTICA MIGRATORIA PARA APERTURA	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Otros <b>Fecha de publicación:</b> 6 de agosto de 1992 <b>Autor:</b> NULLVALUE
<b>Titular</b>	<i>“Colombia abrirá sus fronteras para impulsar un proceso de inmigración selectiva que facilite el ingreso al país de recursos humanos y capitales extranjeros claves para el desarrollo nacional. La canciller, Noemí Sanín, dijo ayer que con el propósito de estructurar una política de migración, que ha de estar a tono con el nuevo modelo de apertura económica, el Gobierno lanzó, a través de las misiones en el exterior, un atractivo plan de promociones e inversión.”</i>
<b>Resumen</b>	<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores creó una visa de negocios gratuita para empresarios, comerciantes, industriales y ejecutivos, con vigencia de tres años, prorrogables por períodos de seis meses cada vez que el titular ingrese al país. También hay otras modalidades de visas, entre ellas las de residentes, residentes temporales y visitantes.</p> <p>La Canciller expuso los objetivos de esta estrategia, en el <i>primer Seminario sobre Políticas Migratorias Internacionales de Colombia</i>. El encuentro, al que asisten expertos de los Ministerios de Desarrollo y Trabajo, del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y representantes del cuerpo diplomático, se realiza en el auditorio de la biblioteca Luis Ángel Arango. Expresó que Colombia se ha limitado hasta ahora a abrir sus fronteras y que ahora debe dar lugar a tres asuntos de importancia: seleccionar los recursos humanos que le convengan, hacer una política de acción y pragmatismo para tener acceso a las nuevas realidades de la ciencia y la tecnología e importar bienes de capital indispensables. <u>Estimó que Colombia no ha tenido la visión internacional que caracteriza a otros países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, que abrieron sus puertas a la inmigración inteligente y planificada, capaz de transformar no sólo su economía, sino su forma de vida y sus costumbres.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Tabla 11.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 2:  
COLOMBIA ESTIMULARÁ INMIGRACIÓN (1992)**

<b>Noticia № 2: COLOMBIA ESTIMULARÁ INMIGRACIÓN</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 26 de agosto de 1992</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>“Colombia, al margen de las tendencias migratorias desde el siglo pasado, está ahora estudiando un proyecto de ley para abrir sus puertas y traer personas calificadas que colaboren en el proceso económico, científico y cultural del país. Así lo dijo la ministra de Relaciones Exteriores, Noemí Sanín de Rubio, en el seminario internacional Las Migraciones en el Proceso de Integración de las Américas, que se inició ayer en la biblioteca Luis Ángel Arango.”</i></p>
<b>Resumen</b>	<p><u>La Canciller dijo que el gobierno está interesado en manejar una política nacional de corrientes migratorias intelectualmente calificadas, especialmente provenientes de Europa del Este, que colaboren en el campo de la docencia y de la ciencia, para lo cual se presentará un proyecto de ley al Congreso.</u> Colombia, a diferencia de otros países de América Latina, no ha aprovechado las inmigraciones, especialmente europeas, que llegaron y contribuyeron al desarrollo de países tales como Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos.</p> <p>El proyecto sobre migraciones que se presentará al Congreso, está en la etapa inicial, pero ciertos pasos ya han sido tomados. <u>Ese año el Decreto 66 creó la Comisión Nacional de Migraciones, que estará encargada de realizar estudios sobre el tema y redactar el plan.</u> Sanín destacó además, como un paso importante, la legalización de la doble nacionalidad en Colombia, puesto que permite que ciudadanos radicados en el exterior no se desliguen de Colombia y continúen contribuyendo con el desarrollo del país. Asimismo, se presentará al Congreso la ratificación de la Convención de Migraciones de las Naciones Unidas (de 1991), que pretende decretar una ley de migraciones y que Colombia aún no ha aprobado.</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Tabla 12.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL №3:  
LA COMPETITIVIDAD COLOMBIANA (1994)**

Noticia № 4: LA COMPETITIVIDAD COLOMBIANA	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 18 de abril de 1994</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>“Desde que nuestro país decidió hacer la apertura económica, es mucho lo que se ha hablado de productividad y competitividad como factores claves para enfrentar con fortuna el comercio internacional. Las opiniones son diversas y todas sujetas a discusión. El ministerio de Desarrollo Económico ha elaborado el estudio Indicadores de Competitividad de la industria colombiana, frente a México y Estados Unidos.”</i></p>
<b>Resumen</b>	<p><u>Algunos de ellos son los siguientes: Los salarios y remuneraciones de nuestro país son inferiores a los de México, Chile, Estados Unidos, Corea, Japón y Canadá. Esto significa que Colombia mantiene una posición de competitividad frente a la que se observa en los otros países.</u></p> <p>La productividad laboral, expresada como el valor producido por una unidad de mano de obra en una hora de trabajo, pasó en Colombia de -0.9 por ciento en 1991 a 2.3 por ciento a finales de 1993. El mayor incremento se registró a finales de 1992 y comienzos de 1993 con un cuatro por ciento. En México, este aumento ha sido mayor; pero en ambos países, el crecimiento de la productividad laboral no alcanza a compensar los aumentos en la remuneración.</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Tabla 13.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 4:  
CAMBIOS EN CONTROL DE EMIGRACIÓN DESDE AYER (1994)**

<b>Noticia № 3: CAMBIOS EN CONTROL DE EMIGRACIÓN DESDE AYER</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 3 de agosto de 1994</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>"Los adultos que viajen en vuelos internacionales no tendrán que esperar a que los funcionarios del DAS introduzcan la información de su pasaporte y su cédula en las pantallas de la policía judicial, debido a que se empezó a modificar el control de emigración en los aeropuertos colombianos. También se eliminó el sello en los pasaportes al momento de abandonar el país."</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>La disposición empezó a aplicarse en el aeropuerto Eldorado de Bogotá y empezará a regir en Cali y en Barranquilla dentro de 15 días. Posteriormente se extenderá a Medellín y San Andrés, entre otros.</p> <p>De acuerdo con las indicaciones concedidas por el Departamento Administrativo de Seguridad a las aerolíneas, las nuevas normas no aplican para los menores de edad, cuyos datos no sólo serán verificados, sino que se requerirá el permiso autenticado de ambos padres para permitirles la salida del país. Las instrucciones instituyen que tal como acontece ahora, todos los pasajeros adultos deben llenar las fichas de emigración y presentar el pasaporte y la cédula de ciudadanía en la entrada del muelle internacional de cada aeropuerto. <u>Lo que cambia es que los funcionarios del DAS ya no verificarán la información de cada viajero, sino que lo harán de manera selectiva.</u> La medida ha producido dudas sobre la manera como se hará el control para evitar que personas que tengan cuentas con la justicia abandonen el país.</p> <p>Sin embargo, el DAS señaló que la policía judicial seguirá ejerciendo sus funciones para impedir que se presenten esas situaciones, pero explicó que la función en el aeropuerto es ejercer control migratorio, no establecer los antecedentes judiciales de una persona.</p> <p>Con el nuevo procedimiento, se estima que reducirá el tiempo que utilizan los viajeros en el control de pasaportes y se favorecerán las empresas aéreas que continuamente se quejan de las demoras en los vuelos ocasionadas por las filas que se arman en emigración. Aunque el nuevo procedimiento implica mayores responsabilidades para las empresas aéreas, algunas de las cuales temen que el tiempo que economizan en el control de pasaportes, lo desperdicien en sus mostradores durante el chequeo de los pasajeros.</p> <p><u>Según explicaron funcionarios de algunas aerolíneas, en una etapa posterior, las autoridades eliminarán el formulario que hay que llenar para salir del país y se usará un sistema similar al que se aplica en Estados Unidos, donde a los visitantes les entregan el desprendible de un formato en el momento de su llegada. Tal desprendible es recuperado por la aerolínea, cuando el pasajero abandona el país.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

De acuerdo con el contenido de las noticias digitales registradas en el Diario El Tiempo.com, incluidas en cada ficha técnica dentro del primer rango temporal establecido, se puede plantear que este fue un período que se caracterizó por el fomento de una política migratoria que se orientó hacia la apertura de las fronteras colombianas, especialmente para emigrantes altamente calificados, con el propósito de que contribuyeran al desarrollo económico, social y cultural del país. Las instituciones del Estado que tuvieron a cargo la realización de ese objetivo fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores (la Canciller del momento Noemí Sanín) y la Comisión Nacional de Migraciones. La idea era unirse a la tendencia de la que ya hacían parte otros países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Venezuela, Chile, entre otros. Dentro de las acciones que se pusieron en marcha para lograr ese objetivo, se mencionó el impulso de planes de promoción e inversión económica en el país y con ello, la laxitud para otorgar los diferentes tipos de visas a los extranjeros. También, empezaron a concebirse ideas de legislar a favor de la legalización de la doble nacionalidad para colombianos que vivían en el extranjero, con el fin de no desvincularlos de su país de origen; para iniciar estudios relacionados con el tema y posteriormente redactar directrices para su intervención.

Como consecuencia del fomento del lema de la inmigración selectiva, se reflejó la divulgación de noticias relacionadas con el mejoramiento de los indicadores económicos que advertían un mejoramiento en la productividad y la competitividad de la industria colombiana y con este crecimiento, un soporte más seguro para afrontar el comercio internacional. Por otro lado, empezaron a enunciarse modificaciones en el control migratorio del país, específicamente en los aeropuertos de las principales ciudades colombianas. Dichos controles estaban a cargo de los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, quienes ya no realizarían el cotejo de la información de la totalidad de los viajeros internacionales, sino que debían hacerlo de forma selectiva. Con la finalidad de evitar que aquellas personas que no tuvieran sus documentos en regla y que tuvieran asuntos judiciales pendientes, salieran del país.

#### **4.2.2. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 1996 y 2001**

El segundo rango temporal que se definió fue entre los años 1996 y 2001 y se identificaron 1996 y 1998, como los años que más presentaron noticias relacionadas. Así lo indica la tabla 14:

**Tabla 14.**

**DISTRIBUCIÓN ANUAL (1996-2001)  
NÚMERO DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nº de Noticias por miles	5.282	4.801	5.173	4.415	4.470	4.102

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Tabla 15.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 5:  
MIGRACIÓN Y ESTABILIDAD POLÍTICA (1996)**

Noticia № 6: MIGRACIÓN Y ESTABILIDAD POLÍTICA	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 4 de febrero de 1996</p> <p><b>Autor:</b> Antonio J. Urdinola.</p>
<b>Titular</b>	<p><i>"Hacia rato que no teníamos relaciones tan tirantes con Estados Unidos y Venezuela. Con el primero de ellos, el tema del narcotráfico se ha venido constituyendo en un motivo de discordia cada vez más agudo; con Venezuela, los problemas limítrofes parece que nunca se van a solucionar."</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>Aunque las dos condiciones en apariencia son independientes, existe una continuidad común que liga las relaciones de Colombia con esos países. <u>A partir de los años cincuenta, se comenzó hacia ellos un intenso movimiento migratorio de colombianos, que algunos analistas aprecian del orden de cuatro a cinco millones de personas, tres de las cuales estarían en Venezuela y dos en Estados Unidos.</u></p> <p><u>Fue esencialmente por causa de esa migración que no se realizaron las predicciones que en materia social se pronosticaron para Colombia en décadas anteriores. La Misión de Empleo de la OIT afirmaba en 1969, que de no obtenerse ritmos de crecimiento superiores a 6% anual, la tasa de desempleo llegaría en pocos años al 15 por ciento o más, generando una seria crisis social y política en el país. Esos ritmos de crecimiento no se lograron, pero el desempleo nunca se aproximó a cifras tan alarmantes, gracias en parte al fuerte movimiento migratorio.</u></p> <p>No es por casualidad que sean México y Colombia las naciones que se turnan entre ellas el control de la distribución de drogas de uso ilícito en Estados Unidos. Ambas poseen grandes colonias en ese país, sin las cuales no sería posible el montaje de las redes para proporcionar el considerable mercado norteamericano. En lo que respecta a Venezuela, es bien sabido que la mano de obra que se utiliza en las tareas más rudas, y especialmente en las del campo, es colombiana. De allí que sea inevitable el contagio a través de la frontera de nuestros movimientos guerrilleros, cuyas bases agrarias son bien conocidas.</p> <p>Colombia tiene una deuda de gratitud con países como Estados Unidos y Venezuela, que recibieron a sus ciudadanos en momentos en que el vertiginoso crecimiento de la población tornaba muy difícil garantizarle a esta unas condiciones mínimamente apropiadas en materia de empleo, educación, salud y vivienda. No es entonces por aprensión a una descertificación por parte de Estados Unidos ni a Venezuela, que nos corresponde asumir como nuestros los problemas que han emanado en esos países de la migración de colombianos. Es simplemente lo que nos toca.</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 21 de 2012.

Tabla 16.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 6:  
PLAN DE APOYO A COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR (1996)**

Noticia № 5: PLAN DE APOYO A COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Política</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 24 de mayo de 1996</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>"Un programa de apoyo jurídico y en otros campos, dirigido a cerca de 3 millones de colombianos que viven en el exterior, presentó ayer el presidente Ernesto Samper en el Ministerio de Relaciones Exteriores."</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>Según el presidente, el plan titulado <u>Colombia para todos</u>, extenderá la asistencia jurídica que venía brindando el gobierno a 12 mil colombianos presos por droga en el exterior, a casos relacionados con gestiones administrativas ante otros gobiernos que frecuentemente requieren los connacionales.</p> <p>Dijo que se iniciará un <u>programa piloto de asistencia social en los consulados de Bruselas y Fráncfort, para atender las calamidades domésticas de los colombianos, incluida la calamidad de no tener posibilidades de regreso a Colombia.</u></p> <p>El Presidente fue especialmente duro con la actitud de quienes se prestan incautamente o de modo deliberado para transportar droga a otros países (mulas). La iniciativa incluye un programa de <u>sistematización que permitirá conocer cuántos, quiénes son los colombianos que viven en el exterior, cuál es su ubicación, su oficio, y quedarán registradas sus señales básicas de identificación.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 21 de 2012.

Tabla 17.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 7:  
GRAN BRETAÑA REFUERZA CONTROL A LOS VIAJEROS (1998)**

<b>Noticia № 7: GRAN BRETAÑA REFUERZA CONTROL A LOS VIAJEROS</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 1 de marzo de 1998</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<i>"Un estricto control están ejerciendo en los últimos días las aerolíneas British Airways y Avianca en los vuelos que viajan con destino a Londres, con el fin de erradicar la alta migración de colombianos que se quedan en Gran Bretaña en calidad de asilados políticos gracias a la generosa ley que los ampara."</i>
<b>Resumen</b>	<p>En esta operación han dejado en el aeropuerto El Dorado a algunos pasajeros que van sin visa y con la idea de hacer tránsito en el aeropuerto de la capital inglesa. El pasado miércoles el vuelo de British dejó a más de 30 pasajeros, apoyado en la decisión de la embajada de negar el permiso para abordar la aeronave, si hay razones para creer que el pasajero no permanecerá en tránsito en el Reino Unido. British les ofreció a los afectados llevarlos directo a sus destinos sin escala, con otras aerolíneas o reembolsarles el valor del tiquete, pero los pasajeros no aceptaron cambios e insistían en pasar por Londres, dijo Johny Wells vocero de la Embajada Británica.</p> <p><u>El antecedente de este caso se remonta a los primeros cuatro meses del año pasado, cuando más de 4.000 colombianos viajaron a Londres y solicitaron asilo político. En la mayoría de los casos no había justificación para solicitarlo y los viajeros aprovechaban el hecho de que el Reino Unido toma en serio estas peticiones y, mientras las investiga, suministra educación, vivienda y comida. Un programa diseñado para mantenerlos, dijo Johny Wells.</u></p> <p>Debido a ésta situación, en mayo del año pasado Gran Bretaña impuso las visas para los colombianos, como un mecanismo de control y el problema terminó. Durante los siguientes seis meses, 13 mil colombianos viajaron normalmente y solo uno fue devuelto. Pero en los últimos meses se presentó un aumento en los pasajeros a Europa con tránsito en Londres. <u>Como una persona en tránsito no necesita visa, entonces inescrupulosos han encontrado una forma de burlar las leyes de migración, por lo cual reapareció el fenómeno. Al hacer la escala de tránsito en Londres los pasajeros van directo a migración y solicitan asilo político. La mayoría de ellos lo hacen para buscar un mejor nivel económico de vida.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 21 de 2012.

Tabla 18.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 8:  
CONVENIO EN PENSIONES ESTUDIAN LOS GOBIERNOS DE COLOMBIA Y ESPAÑA (1998)**

Noticia № 8: CONVENIO EN PENSIONES ESTUDIAN LOS GOBIERNOS DE COLOMBIA Y ESPAÑA	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 10 de noviembre de 1998</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>“En un convenio que le permitirá a los ciudadanos colombianos y españoles que trabajan por periodos en estos dos países, hacer valer sus aportes para obtener su pensión independientemente del país donde hayan cotizado, trabajan los gobiernos de nuestro país y España.”</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>El ministro de Trabajo Hernando Yepes, instaló ayer una mesa de negociación con el embajador de España, Yaco Pico de Coaña, y expertos de la Oficina de Asuntos Sociales del país ibérico, con el fin de establecer el un convenio en pensiones. Para el ministro la mesa de negociación es un vínculo importante en materia sociolaboral, que afianzará las relaciones bilaterales.</p> <p>Las negociaciones se adelantarán durante tres días, donde <u>lo principal será estudiar los temas legislativos y jurídicos que se requieren para poder poner en marcha el convenio. Esta iniciativa permitiría que a ciudadanos colombianos que trabajan en España se les valgan los años de seguridad social que han cotizado en su país de origen y viceversa.</u></p> <p>Según el ministro de Trabajo, desde hace varios años se viene trabajando esta idea para que puedan conservar sus cotizaciones y seguir vinculados al sistema de seguridad social los ciudadanos de ambos países. Pero, <u>fue con motivo de la visita del presidente Aznar a Colombia que ambas naciones declararon que era urgente llevar a cabo el convenio dado el incremento de relaciones comerciales y del flujo de ciudadanos entre los países.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 21 de 2012.

En el segundo rango temporal establecido, se registraron acontecimientos dependientes de la migración internacional de colombianos, que ya para ese momento según el contenido de las noticias, se indicó otra significación del problema; es decir, empezó a dirigirse la mirada con más

relevancia hacia la emigración que hacia la inmigración, lo que inevitablemente, modificó también la manera de proceder de las instituciones gubernamentales encargadas. Se mencionaron tensiones políticas entre Colombia y los dos principales receptores históricos de la migración de colombianos, Estados Unidos y Venezuela. Con el primero de ellos, por motivos relacionados con el narcotráfico y con el segundo, por los permanentes asuntos fronterizos. El fenómeno del narcotráfico se asoció al importante número de colombianos que residía en Estados Unidos desde décadas anteriores, lo que facilitó la conformación de redes para el mercado de las drogas. En efecto, a causa del narcotráfico se registró también una cifra significativa de colombianos presos en el exterior, por lo cual el gobierno del momento, debió desplegar un programa de ayuda jurídica para estos connacionales y de asistencia social para aquellos que no tuvieran la posibilidad de regresar a Colombia. Mediante el programa jurídico que llevo a cabo el gobierno de Ernesto Samper Pizano, se tenía además la intención de reseñar a los colombianos condenados por ser “mulas” del narcotráfico y tener su identificación y ubicación precisas, esto por cuestiones de control migratorio en Colombia y por cuestiones diplomáticas con los países receptores de colombianos.

Se publicaron también noticias que hacían referencia al incremento de una modalidad usada por los colombianos en la segunda mitad de los años noventa para radicarse en países como Inglaterra, la solicitud de “asilo político”; dadas las condiciones que ofrecía a las personas a quienes se les reconocía tal condición: vivienda, alimentación y educación. Como las circunstancias se tornaron crecientes, se comprobó que muchos de esos solicitantes no requerían tal protección política, sino que utilizaban esta figura como una salida ante la crisis económica que Colombia atravesaba en ese momento. Ante esta situación, Gran Bretaña como medida de control, impuso la visa a los colombianos.

Ante los eventos que habían empezado a popularizarse a través de los diferentes medios de comunicación, los gobiernos de los países implicados de una u otra manera con el problema social que se hacía cada vez más complejo, se vieron obligados a intervenir en situaciones que se hacían apremiantes; por ejemplo, como la mayoría de los emigrantes colombianos laboraban en otros países, se dio inicio a la exploración de convenios de pensiones entre países para garantizar a los ciudadanos colombianos que trabajaban en el exterior y que realizaban aportes a la seguridad social en el país receptor, que tuvieran el derecho a convalidar los años que habían cotizado, ya fuera en Colombia o en el país donde laboraron, en el caso de haber cotizado en su país de origen. Este tipo de convenios habían empezado a hacerse urgentes, dado el aumento en los movimientos migratorios entre países y al mismo tiempo, dado el crecimiento de los vínculos comerciales.

#### **4.2.3. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 2002 y 2006**

El tercer rango temporal que se definió fue entre los años 2002 y 2006 y se identificaron *2004* y *2006*, como los años que más presentaron noticias relacionadas. Obsérvese la tabla 19:

**Tabla 19.**

**DISTRIBUCIÓN ANUAL (2002-2006)  
NÚMERO DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**

Año	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de Noticias por miles	3.823	4.071	4.363	3.519	4.638

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

**Tabla 20.**

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL Nº9:  
REMESAS SUPERARÁN AL PETRÓLEO (2004)**

<b>Noticia Nº 9: REMESAS SUPERARÁN AL PETRÓLEO</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Otros <b>Fecha de publicación:</b> 27 de marzo de 2004 <b>Autor:</b> NULLVALUE
<b>Titular</b>	<i>"Las remesas que envían los colombianos que viven en el exterior llegarán este año a 3.410 millones de dólares, una cifra récord que superará los ingresos por petróleo, estimados en 3.000 millones de dólares y que es el principal renglón de exportación del país."</i>
<b>Resumen</b>	<p>Mauricio Cárdenas, director de Fedesarrollo, planteó en la presentación de un informe sobre el auge de las remesas y su origen, que las remesas que envían los colombianos que viven en el exterior llegarán este año a 3.410 millones de dólares, cifra récord que superará los ingresos por petróleo, valorados en 3.000 millones de dólares y que es el principal renglón de exportación del país. Estas, no solo superarán las ventas de crudo sino que triplicarán las de café, y de esta manera se convertirán, por primera vez en la historia, en la principal fuente de entrada de moneda extranjera. Este crecimiento está relacionado con la salida de nacionales del país y no tiene nada que ver con lavado de recursos procedentes del narcotráfico.</p> <p>Según el estudio, los giros vienen creciendo aceleradamente pero son cifras razonables frente al número de colombianos que vive fuera del país y que según el Dane llegan a 1,4 millones. Otras cifras, como las del Banco de la República, hablan de 5 millones de emigrantes. Si se maneja la cifra más moderada se tiene que, en promedio, los colombianos giran 200 dólares mensuales. Las ciudades que son las mayores receptoras de remesas son Cali y Barranquilla. Cerca del 3,5 por ciento del total de hogares colombianos reciben giros de sus familiares del exterior y buena parte de esos recursos se destinan para la subsistencia de las familias y para prepagar créditos hipotecarios.</p> <p>Según Cárdenas: "Hay dudas sobre la tesis de que detrás de las remesas se estén escondiendo recursos del narcotráfico, por lo que sería un error cobrar un impuesto a esos ingresos porque afectaría a miles de familias". Insistió en que: no se pueden estigmatizar las remesas ni atribuirles el proceso de revaluación, ya que este es consecuencia del diferencial de tasas de interés entre Colombia y Estados Unidos y mientras ello persista seguirán ingresando dólares al país en busca de una mejor rentabilidad".</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 22 de 2012.

Tabla 21.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 10:  
EL VALOR DE LAS REMESAS (2004)**

Noticia № 10: EL VALOR DE LAS REMESAS	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Editorial-opinión <b>Fecha de publicación:</b> 13 de noviembre de 2004 <b>Autor:</b> Fernando Cepeda Ulloa
<b>Titular</b>	<i>"Es muy afortunado que la ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, haya asumido el tema de las remesas que envían los colombianos que viven fuera del país como un tema central de la política exterior. Así lo planteó en el documento que describe esa política y así lo ha venido realizando. Esta semana propició otro seminario, con participación de diversas entidades públicas y privadas, para estudiar diversas dimensiones de esta importantísima contribución al bienestar de los colombianos."</i>
<b>Resumen</b>	<p>Sobre el valor de las remesas se plantean ciertas reflexiones. En primer lugar, se señala el desentendimiento con esta fuente descomunal de ayuda al desarrollo colombiano, especialmente el de los estratos socioeconómicos más bajos. En segundo lugar, se lamenta la lentitud del sector financiero colombiano para percatarse de este fenómeno y para facilitarlo, aun haciendo ganancias significativas, que ojalá no lo fueran tanto. En tercer lugar, se expresa satisfacción por la creciente reducción en las comisiones que debían pagar los remitentes, que en algún momento tuvieron niveles realmente escandalosos (más del 20 por ciento). En cuarto lugar, se destaca el nuevo interés de diferentes agentes financieros para ofrecer variadas opciones de ahorro e inversión a los colombianos que viven en el exterior.</p> <p><u>Según Cepeda, los estudios recientes que han puesto éste tema en la agenda han sido el Diálogo Interamericano y al Banco Interamericano. Por fortuna existe en Colombia, por fin, una entidad que ha tomado con rigor y sentido de futuro el tema: la Cancillería.</u></p> <p><u>Se mencionan otras reflexiones con relación al valor de las remesas: ¿Cuánto dinero se habría tenido que invertir para generar tres mil cuatrocientos millones de dólares anualmente con tendencia a un incremento notorio?, ¿Qué le habría pasado a Colombia si este ingreso descomunal no hubiera existido?, ¿A cuántos salarios mínimos equivale esta suma de dinero?, ¿Cuántos empleos habría que crear?. Dice Cepeda que se trata de más de tres mil millones de dólares que no causan intereses ni que hay que pagar en el futuro. Una lotería. Mal apreciada al parecer, por algunos círculos. Qué insensatez! Obtener cada año, préstamos internacionales de la banca multilateral por esa suma sería imposible. Y pagar los intereses y el principal sería una carga que nos sobrepasaría. Ha tomado mucho tiempo, demasiado, incorporar este tema y sus enormes potencialidades a la agenda.</u></p> <p>Agrega, que América Latina está recibiendo cincuenta mil millones de dólares en remesas. En algunos países hay agencias gubernamentales totalmente dedicadas a facilitar y a propiciar caminos para aprovechar mejor este recurso. Es una gran contribución la que hacen los exiliados colombianos al bienestar de su patria y de sus familiares. Por ello, es necesario apoyar los esfuerzos de la ministra Barco en este campo y mantener viva la gratitud hacia los colombianos que nos ayudan en forma tan significativa. Porque estas remesas nos benefician a todos y no solo a sus directos destinatarios.</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 22 de 2012.

Tabla 22.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 11:  
ÉXODO DESINTEGRA A LAS FAMILIAS DE RISARALDA (2006)**

Noticia № 11: ÉXODO DESINTEGRA A LAS FAMILIAS DE RISARALDA	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Información general <b>Fecha de publicación:</b> 4 de septiembre de 2006 <b>Autor:</b> NULLVALUE
<b>Titular</b>	<i>"En busca de fortuna, Lady" se fue a España en el 2001 y empezó a mandar dinero para su esposo y sus cinco hijos en Pereira. Dos años después el hombre viajó y supo que ella tenía otra pareja."</i>
<b>Resumen</b>	<p>De acuerdo con el gobernador de Risaralda, Carlos Alberto Botero, unas 50.000 familias del departamento se desintegran, y que Pereira es la ciudad con mayor vocación migratoria. Sin contar con que los padres se arriesgan en sus aventuras y ocurren en ocasiones hechos dolorosos como los de dos mujeres que murieron de sed en un desierto, en su intento por entrar a Israel. En muchos casos uno de los padres, o ambos, viven fuera, dejando a sus hijos en manos de familiares y amigos. Al menos dos de cada diez hogares de Risaralda tienen un familiar en el exterior.</p> <p>Como ejemplos del titular anterior, se citan los siguientes: "Los hijos, que habían sido dejados a cargo de la abuela materna, siguieron recibiendo las remesas de cada uno de sus padres, pero se volvieron inmanejables por falta de afecto y cuidado. El mayor, que hoy tiene 17 años, ha estado varias veces en la correccional. Los otros niños, de 15, 14, 11 y 8, también están a la deriva porque la abuela no puede controlarlos. Es la situación que viven cientos de familias en Risaralda, y por la que clama José Manuel Acosta, párroco de la Catedral de La Pobreza, en Pereira y quien denomina a estos niños, huérfanos con padres vivos."</p> <p>Por su parte: "Para Diana*, de 58 años, el manejo de tres de sus nietos es un dolor de cabeza. Hace cinco años, cuando una de sus hijas partió con el esposo a España, ella asumió el cuidado del nieto mayor, de 10 años. Otra hija suya acogió los otros dos niños de la pareja ausente, pero al año se rindió por los disgustos que le ocasionaban y los dejó al cuidado de otra tía. Después llegaron donde una tercera. Ahora cada niño está en casas diferentes."</p> <p><u>En el reciente Congreso Internacional de Americanistas, realizado en Sevilla (España), el investigador William Mejía expuso que son unos 3,3 millones los colombianos residentes en el exterior y citó como fuente los resultados del Censo Nacional de Población, revelado a cuenta gotas por el Gobierno. "16.217 pasaportes tramitó en el 2005 la unidad de pasaportes de la Gobernación de Risaralda, hasta agosto de 2006, eran 17.123. La mayor cifra se tuvo en 1999 con 43.370 y los dos años siguientes se tuvieron registros similares. En el 2002 fueron solo 8.442 y estos dos últimos años hubo nuevo aumento.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 22 de 2012.

Tabla 23.

FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 12:  
LÍNEA PUNTUAL / REMESAS vs. FUGA DE CEREBROS (2006)

Noticia № 12: LÍNEA PUNTUAL / REMESAS vs. FUGA DE CEREBROS	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Otros</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 9 de noviembre de 2006</p> <p><b>Autor:</b> Manuel Javier Fierro Patiño</p>
<b>Titular</b>	<p><i>"Las condiciones sociales y económicas en Latinoamérica están generando un nuevo fenómeno económico. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aseguró que Latinoamérica se convirtió en 2005 en el mercado de remesas más grande del mundo, al alcanzar 53.600 millones de dólares. Para Colombia, los ingresos por este concepto fueron de 4.126 millones de dólares."</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>Los giros desde diferentes países del mundo representan una generosa fuente de ingresos para la economía colombiana, superando en muchos casos la inversión extranjera directa y la ayuda de cooperación para el desarrollo al que contribuyen los países ricos. Pese a su importancia, implican un drama humano que significa grandes privaciones para la mayoría de los 3.5 millones de colombianos que han buscado nuevas oportunidades en el exterior.</p> <p><u>De acuerdo con Fierro, aunque se confirma un crecimiento de la economía, el desempleo en Colombia sigue en aumento. Muchos compatriotas se sienten obligados a salir del país, lo cual puede interpretarse como un problema, a pesar del flujo de recursos significativo que entra a la economía del país. El gobierno colombiano ve con indiferencia y disimulada aprobación esta situación, sin embargo, hay que tener en cuenta que las personas que salen al exterior, en la mayoría de los casos renuncian a sus familias, a su cultura, se alejan de sus raíces y se exponen a la discriminación racial y la xenofobia.</u></p> <p>Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), un 35% de los colombianos que viajan para quedarse en el exterior tienen una profesión, la mayoría son del Valle, Bogotá y el Eje cafetero. Una vez superan la crisis inicial de establecimiento, mejoran sus ingresos e inclusive pueden superar en ingenio y competencias a ciudadanos de otros países latinoamericanos. Hay colombianos en la Nasa, en la Agencia Espacial Europea, en los principales centros de investigación y empresas multinacionales, consiguen con empeño las posiciones de liderazgo que no logran en el país.</p> <p><u>Las remesas que envían los emigrantes hacia los países en desarrollo ayudan a aliviar la pobreza de estas naciones, pero la salida masiva de ciudadanos altamente calificados representa un complejo dilema. Sin duda algo grave está pasando. ¿Cuál es la causa principal? Aportan entre otras, la desigualdad, el clientelismo, la violencia, la corrupción y sobretodo la incompetencia de los gobiernos para facilitar el aprovechamiento equitativo del potencial existente.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 22 de 2012.

A su vez en el tercer rango temporal señalado, se anunciaron acontecimientos dependientes de la migración internacional de colombianos, que comenzaron a denotar los efectos del lema promovido en la década anterior desde el gobierno colombiano: la búsqueda del desarrollo nacional, pero reducido a la dimensión económica. Para 2004, la cifra de las remesas que ingresaban a Colombia, alcanzaron la cima, superando incluso los ingresos que provenían del petróleo, principal renglón de exportación del país. Las remesas también habían llegado a triplicar los ingresos derivados de la exportación de café, indicadores que las convertían por primera vez en la historia, en la primera fuente de ingreso de moneda extranjera. Este crecimiento estaba correspondiendo entonces, con la emigración de colombianos que en años anteriores habían salido del país por motivos laborales y económicos, y no como ya había empezado a difundirse, como producto del lavado de recursos que provenían del narcotráfico.

Ante lo que significaba un asunto de tal magnitud, las instituciones que se habían hecho cargo de estudiar el tema migratorio internacional y otros derivados de éste, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Cancillería de Colombia, (la Canciller del momento Carolina Barco Isakson); establecieron alianzas con otras instituciones como el Centro de Investigación Económica y Social Fedesarrollo, el Banco de la República, entre otras, para dar lectura a lo que estaba sucediendo. También para tratar de favorecer a los remitentes de las remesas, que en cierto tiempo tuvieron que pagar comisiones altísimas (20% y más) para enviar su dinero; a los receptores de las transferencias en Colombia, que eran en su mayoría los familiares más cercanos de los emigrantes, facilitando opciones de ahorro e inversión para ellos y sus parientes en el extranjero, etc. Empezó a difundirse entonces un discurso en conformidad con el de desarrollo nacional, pero desde el beneficio que había traído consigo la migración de colombianos para el país y para sus familias. Se promovió la idea de apoyar las alternativas que la ministra Barco pudiera sugerir, con el propósito de reconocer con gratitud los aportes realizados por los migrantes colombianos al crecimiento económico.

Por otro lado empezó a emerger otra variable derivada de la migración colombiana: la desintegración y reconfiguración de las familias, ahora denominadas transnacionales; asunto que se convirtió en una problemática más a resolver, especialmente en los municipios y departamentos con mayor experiencia migratoria. Se describieron situaciones de padres que dejaron sus hijos al cuidado de familiares o amigos para poder emprender el viaje al exterior. Estos hijos en la mayoría de los casos niños y jóvenes, eran los receptores de las remesas enviadas por sus progenitores, que como consecuencia de la carencia de afecto y atención, se habían vuelto inmanejables para sus cuidadores, quienes en ocasiones se veían obligados de delegar la tarea que se les había encomendado, a una tercera persona; generando con esto, más inestabilidad para los menores. En otras palabras, la migración internacional en el caso de los colombianos, modificó drásticamente la

dinámica interna de las familias, sus procesos de comunicación, las reglas, normas y en ocasiones, los roles familiares.

Para este momento se habían adelantado varios estudios realizados por académicos e investigadores asociados o independientes, como Luis Eduardo Guarnizo (2004, 2006, 2007), Luis Jorge Garay Salamanca (2005), William Mejía Ochoa (2007, 2008, 2009, 2010), Adriana Rodríguez Castillo (2005), Gerardo Ardila (2006), Marcela Ceballos (2006, 2008, 2010), Jorge Rojas (2004), María Cristina Palacio Valencia (2010), Pilar Cruz Zúñiga (2007, 2008, 2009,), Jorge Baca (2005), David Roll (2009, 2010), el grupo de investigación en Movilidad Humana de la Red Alma Mater, el Centro de Estudios Sociales – CES- de la Universidad Nacional de Colombia, Alianza País, la Fundación Esperanza, entre muchos otros.

Los resultados de los trabajos elaborados por estos y otros actores, fueron esclareciendo las diferentes dimensiones de la problemática migratoria y fueron instaurando las pautas para que las instituciones públicas responsables del tema, fueran construyendo definiciones amplias y pensando en forjar intervenciones completas. Además, estos actores líderes por los aportes que lograron hacer con sus estudios frente al problema de la migración internacional de colombianos, fueron obteniendo una autoridad académica e institucional y un reconocimiento social, ya que éstos en su mayoría, acudieron a los testimonios de personas que tenían algún nexo con el tema, para indagar a partir de fuentes primarias la profundidad de la problemática, analizarla y luego visibilizarla ante la sociedad desde aspectos más rigurosos que el simple espectáculo noticioso.

#### 4.2.4. Noticias sobre política migratoria en Colombia entre 2007 y 2010

El cuarto rango temporal que se definió fue entre los años 2007 y 2012 y se identificaron *2008* y *2010*, como los años que más presentaron noticias relacionadas. Así lo indica la tabla 24:

**Tabla 24.**

**DISTRIBUCIÓN ANUAL (2007- Agosto/2012)  
NÚMERO DE NOTICIAS DIGITALES SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN COLOMBIA**

Año	2007	2008	2009	2010	2011	Hasta Agosto de 2012
Nº de Noticias por miles	7.112	10.156	9.722	9.865	6.596	3.880

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 20 de 2012.

Tabla 25.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 13:  
MIGRACIÓN CON OLORA MUJER (2008)**

Noticia № 13: MIGRACIÓN CON OLORA MUJER	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Información general <b>Fecha de publicación:</b> 13 de marzo de 2008 <b>Autor:</b> Holman Rodríguez M.
<b>Titular</b>	<i>"La inmigración colombiana a España huele a mujer. Por lo menos así se desprende de un estudio que el economista e investigador Luis Jorge Garay realizó sobre el colectivo de colombianos que viven en la Comunidad de Madrid (CM, la capital de España más 179 pequeños municipios) y que en los próximos días el Gobierno colombiano presentará para mostrar cómo es la vida de quienes se han radicado en esta parte de la geografía española."</i>
<b>Resumen</b>	<p>El estudio de Garay, señala que la inmigración colombiana se ha feminizado en los últimos años, al punto de que en la actualidad el 56% de los nacionales que están en la CM son mujeres. El papel de la mujer colombiana ha venido cobrando importancia, especialmente desde el 2003, un año después de que el gobierno español impuso la visa de entrada de los nacionales a ese país, pues hasta el 2000 la representatividad femenina era del 47% del total de colombianos.</p> <p><u>Garay atribuye el fenómeno a dos razones. Primero, a una tendencia mundial en la que las mujeres de los países desarrollados necesitan de otras mujeres que realicen sus labores en el hogar y por eso es que se abren más espacios laborales para mujeres. Segundo al creciente número de mujeres cabeza de hogar en Colombia, responsabilidad que impulsa a muchas de ellas a buscar una mejor perspectiva laboral fuera del país. El estudio subraya que las mujeres colombianas no están en mejores condiciones que los hombres de su misma nacionalidad, pues ganan en promedio entre el 20% y el 25% menos, y además en una mayor proporción no tienen los documentos que les permitan trabajar. Una de las características más importantes de la inmigración colombiana que se encuentra en la CM, es que aún no tiene un curso suficiente de maduración, pues el 70% de esa población llegó a Madrid entre los años 2000 y 2003; como consecuencia de este último factor, solo el 27% de estos hogares está conformado por los hijos y los padres. La gran mayoría son familias fragmentadas.</u></p> <p>La principal causa de la inmigración colombiana es la falta de oportunidades laborales en el país. El 49% dice que emigró en busca de trabajo y otro 11% por falta de oportunidades, un 5% lo hizo para estudiar. <u>Garay dice que dado el perfil demográfico y educativo del inmigrante colombiano, se puede argumentar que la migración colombiana consiste en una forma de exportación, e incluso expulsión, por parte de Colombia de capital humano relativamente cualificado y en edad económicamente activa para su realización productiva en España.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 23 de 2012.

Tabla 26.

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 14:  
COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR, SIN PERSPECTIVAS PARA RETORNO ANTE CRISIS ECONÓMICA  
INTERNACIONAL (2008)**

<b>Noticia № 14: COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR, SIN PERSPECTIVAS PARA RETORNO ANTE CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Nación <b>Fecha de publicación:</b> 2 de diciembre de 2008 <b>Autor:</b> Iván Noguera.
<b>Titular</b>	<i>"En una encuesta a 1.230 colombianos en Madrid, el 5 por ciento expresó su decisión de retornar. A Pereira y municipios vecinos llegarían entre 6.000 y 8.000. En seminario analizan impacto del regreso.</i>
<b>Resumen</b>	<p>El dilema que por estos días tienen los colombianos en el exterior, especialmente en España y Estados Unidos, donde ellos han empezado a sentir los efectos de la crisis económica, es la idea de regresar al país, pero ¿a qué? El tema fue debatido en el seminario "Migraciones Internacionales y retorno. Gestión pública y acompañamientos interinstitucionales", en el Hotel Pereira, con participación de la Cancillería colombiana, investigadores, Alcaldía de Pereira y universidades, entre otras entidades e instituciones.</p> <p>Los expositores coincidieron que aun cuando se va a presentar un aumento de las personas que van a regresar a la país, no es de esperar una oleada masiva de retornados. "La gente va a preferir aguantar allá que acá. Por mucho que baje su ingreso en otros países, siempre va a ser más elevado que lo que obtengan en su propia tierra". También están de acuerdo en que <u>no ha habido una política migratoria para las remesas y ahora tampoco está preparado el país para recibir a los compatriotas que ante las dificultades de empleo y subsistencia en esos países quisieran regresar a Colombia.</u></p> <p>Álvaro Ruge Mapi, director de América España. Solidaridad Cooperación (Aesco), especializada en temas migratorios, indica que al Área Metropolitana conformada por Pereira, Dosquebradas y La Virginia, regresarían entre 6.000 y 8.000 personas entre 2009 y 2010 hasta cuando se prevé que se sentirá el impacto económico de la actual crisis. Explicó que Aesco, que orienta a la población potencialmente migrante sin influir en su decisión final, ha recibido unas 3.000 consultas mensuales aproximadamente en los últimos años, pero ya son menos los interesados en salir a buscar empleo y más las consultas por reagrupamiento familiar en el exterior. Como fenómeno particular, ahora aparecen nuevos destinos de interés, como Canadá, Costa Rica, Rusia y más recientemente muchas más consultas por Chile.</p> <p>William Mejía Ochoa, director del grupo de investigaciones de la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero Alma Mater, expone que si la situación de todos los migrantes se complica, no es de esperar oleadas de gente retornando: "El viaje significó una inversión grande que no están dispuestos a perder; además se tendrían que perfilar perspectivas significativamente buenas y ese no es el caso del país, los migrantes tienden más bien a aguantar allá".</p> <p><u>Los investigadores coinciden en que ante la coyuntura económica mundial, se hace necesario establecer: Líneas de crédito especial para los retornados y remesas en general, capacitación en gestión empresarial, asesoría técnica, bancos de proyectos, revisión de los requisitos para los créditos ya estas personas llegan sin historial crediticio o está desactualizado, atraer jubilados en otros países y remesas, teniendo en cuenta el diferencial cambiario, políticas más amplias de vivienda y bajar el costo de la tierra y tener en cuenta a los inmigrantes en las políticas públicas.</u></p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 23 de 2012.

**Tabla 27.**

**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 15:  
POLACIÓN RETORNADA PODRÁ ACCEDER A MICROCRÉDITOS EN RISARALDA (2010)**

Noticia № 15: POLACIÓN RETORNADA PODRÁ ACCEDER A MICROCRÉDITOS EN RISARALDA	
<b>Datos de Publicación</b>	<p><b>Publicación:</b> eltiempo.com</p> <p><b>Sección:</b> Nación</p> <p><b>Fecha de publicación:</b> 31 de mayo de 2010</p> <p><b>Autor:</b> NULLVALUE</p>
<b>Titular</b>	<p><i>"Gracias a un convenio entre la Gobernación y la Cancillería, las personas que hayan migrado y que regresen al país tendrán derecho a un capital semilla."</i></p>
<b>Resumen</b>	<p>La oportunidad para apalancar proyectos productivos es el resultado del más reciente Consejo Departamental de Atención Integral para la Migración, que se realizó la semana anterior en la Gobernación de Risaralda. El propósito es que los migrantes y retornados del departamento y también las familias con experiencia migratoria, tengan la posibilidad de acceder a microcréditos de Bancoldex, con el fin de que tengan un capital semilla para montar microempresas o financiar proyectos productivos.</p> <p>Esta iniciativa es el efecto de una alianza estratégica entre el Gobierno Departamental y la Cancillería, con la que se pretende generar oportunidades de empleo y beneficios económicos para los retornados y sus familias. Aunque aún no se definen los valores de los créditos, ni los intereses, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del Departamento, dependencia que coordina la atención al migrante, señalaron que la Cancillería ya tiene el proyecto muy adelantado y están a la espera de recibir las instrucciones para poner en marcha el plan.</p> <p>Según Álvaro Ruge Mapi, presidente de la organización América España Solidaridad y Cooperación (Aesco), el éxito del proyecto depende de la unión de voluntades y de los acuerdos a los que lleguen los gobernantes locales y departamentales. <u>"El tema de los microcréditos es apenas una idea que necesita toda una política pública. Esto es apenas una ilusión, ya que es muy difícil bancarizar a los migrantes. En Risaralda hay un desorden administrativo para la gestión de la migración y mientras los mandatarios no se pongan de acuerdo para gobernar, no se llegará absolutamente a nada"</u>.</p>

**Fuente:** Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 23 de 2012.

**Tabla 28.**  
**FICHA TÉCNICA NOTICIA DIGITAL № 16:**  
**LOS DOS BILLONES DE PESOS QUE EL VALLE RECIBE ANUALMENTE EN REMESAS**  
**SON EN SU MAYORÍA PARA CONSUMO (2010)**

<b>Noticia № 16: LOS DOS BILLONES DE PESOS QUE EL VALLE RECIBE ANUALMENTE EN REMESAS SON EN SU MAYORÍA PARA CONSUMO</b>	
<b>Datos de Publicación</b>	<b>Publicación:</b> eltiempo.com <b>Sección:</b> Nación <b>Fecha de publicación:</b> 3 de septiembre de 2010 <b>Autor:</b> NULLVALUE
<b>Titular</b>	<i>"Es el departamento con más personas en el exterior, unas 900.000 y el que más remesas recibe. Foro analiza la falta de políticas públicas frente a la migración, sus familias y planes de retorno."</i>
<b>Resumen</b>	<p>Mediante una carta que una joven envía a sus allegados en Cali, se refleja el uso que familias hacen de las remesas que reciben de sus allegados en el exterior: <i>"Mamá ahí le envié lo del arriendo, la cuota del tour que hicimos, para los remedios del niño y servicios. Me enteré que el viernes armaron tremenda fiesta y que Juliana y Silvio salen a rumbear todos los fines de semana. Se están dando la buena vida mientras yo acá trabajo 14 horas y apenas veo TV"</i>.</p> <p>De acuerdo con las cifras del Dane, el Valle del Cauca es el departamento con más personas en el exterior, 804.000 pero otros hablan de 900.000. También es la región con más hogares con experiencia migratoria, 70.000, seguido de Bogotá con 60.000, Antioquia y Risaralda., además es el departamento con el mayor volumen de remesas.</p> <p>Julio Escobar Potes, jefe regional de estudios del Banco de la República plantea que de los 4.145 millones de dólares que el año pasado ingresaron al país por remesas, 1.125 millones de dólares, es decir unos 2,2 billones de pesos, fueron para el Valle, que representan un 4 % del PIB del Departamento. <u>Lo grave es que no hay acompañamiento estatal para incentivar el ahorro, proyectos productivos o programas de vivienda, entre otros.</u></p> <p>La situación de los migrantes y sus familias fue analizada en el foro Propuestas de Políticas Públicas Integrales Migratorias, realizada en Cali y promovido por la Fundación América España Solidaridad y Cooperación (Aesco), con participación de la Gobernación del Valle, y la Organización internacional para las Migraciones (OIM). María Gertrudis Roa Martínez aclara que el estudio se centro en 209 hogares de estratos dos y tres, que reciben remesas de España.</p> <p>Álvaro Ruge Mapi, director de Aesco, la fundación que promueve por políticas públicas frente a la migración, dice que un 90 por ciento de las remesas se destinan a necesidades básicas. Lo grave es que la crisis en Europa y E.U, principales destinos de los colombianos, se siente en las remesas y el bajón es de más de 100.000 millones de pesos y que no hay una agenda pública para el retorno o el uso productivo de sus recursos.</p> <p>Ruge Mapi considera dolorosa la matanza de 72 inmigrantes en México y dice que mientras no existan condiciones sociales en los países de origen, la gente seguirá buscando oportunidades afuera: <u>"Por eso buscamos el reconocimiento del problema y un diálogo abierto que permita el diseño de políticas públicas". Expresa que mientras España tiene una agenda para el retorno, no hay correspondencia en el país para recibirlo.</u></p> <p>Yolanda Villavicencio, colombiana diputada en Madrid y quien trabaja con Aesco el tema de la migración, dice que las personas hacen una relación costo-beneficio y prefiere aguantar 'el chaparrón' en otra parte al ver que no hay una oportunidad o apoyo en su país.</p>

Elaboración propia. Información tomada del Diario El Tiempo.com. Agosto 23 de 2012.

En el último rango de tiempo señalado, se advirtieron eventos que mostraron tendencias propias de los movimientos migratorios, como la feminización de la emigración colombiana; las diferentes condiciones laborales que existían para los inmigrantes colombianos dependiendo del género, ya que a pesar de que había un número mayor de mujeres en dicha circunstancia, los hombres ganaban en ese entonces entre 20% y 25% más que ellas. Una cualidad bastante significativa de los inmigrantes colombianos que se encontraban en la Comunidad de Madrid – CM- era que el 70% de ellos, había llegado entre los años 2000 y 2003 (coincidiendo con la oleada migratoria más numerosa que tuvo Colombia debido a la crisis económica nacional, que se desencadenó en la segunda mitad de la década de los 90', y que trajo como consecuencia altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad). Cabe agregar que menos del 30% de los hogares de estos colombianos se encontraban constituidos por los padres y los hijos. El otro porcentaje mayoritario de personas, pertenecía a familias divididas entre los lugares de origen y de destino.

De acuerdo con los perfiles construidos por los investigadores hasta ese momento, se resaltaba que la migración colombiana era semejante a un tipo de exportación, e incluso de expulsión de "capital humano" calificado y en una edad económicamente activa, por parte de Colombia. No dejó de desconocerse que las remesas enviadas por los emigrantes hacia sus países de origen, amortiguaron la pobreza y permitieron cubrir las necesidades de sus familias; sin embargo, la emigración de colombianos, algunos con importantes niveles de idoneidad y capacitación, representó y representará a mediano y largo plazo una pérdida invaluable y un desaprovechamiento del potencial de estos colombianos.

A su vez, ante los impactos de la crisis económica mundial que se hizo aguda en 2008, empezaron a hacerse públicos otros eventos, como el retorno masivo de emigrantes colombianos que se encontraban en Estados Unidos y España, a sus municipios. Los debates entre las instituciones dedicadas al estudio de la problemática, señalaron que el país no estaba preparado para recibir al contingente de colombianos que habían salido de él en busca de empleo y condiciones más dignas de vida, porque el panorama no había variado significativamente hacia una mejoría. Además, dado que nunca hubo una política migratoria para las remesas, se temía que muchos colombianos a su regreso solo contarán con algunos ahorros para vivir por un periodo corto de tiempo, pero no con la suficiente capacidad adquisitiva para invertir en algo que les brindara cierta estabilidad.

Se hizo necesario empezar a hablar de facilidades de crédito para los retornados, de capacitación en gestión empresarial, de asesoría técnica, de bancos de proyectos, de políticas más amplias de vivienda, de disminuir el costo de la tierra y de incluir a los inmigrantes y a sus familias en las políticas públicas. Ante la premura de alternativas para los retornados, se crearon alianzas estratégicas para sacar adelante proyectos productivos, mediante la facilidad de créditos bancarios para la creación de microempresas; aunque la propuesta parecía no tener soporte, dados los desordenes administrativos de los departamentos que más registraban casos de retornados y la falta de voluntad para llegar a acuerdos entre los gobiernos locales y departamentales.

A pesar del retorno de migrantes colombianos, se seguían anunciando acontecimientos relacionados con la salida de colombianos y con los aspectos problemáticos derivados del tema, como por ejemplo el uso indebido que los familiares de los migrantes le daban a las remesas, dejando de lado el ahorro y la inversión. Se empezó a hablar mucho más de políticas públicas integrales frente al tema migratorio, del reconocimiento del problema y sus nuevos matices, del

diálogo abierto y la participación comunitaria para diseñar las políticas y de las cuestiones estructurales en las cuales se debería trabajar para transformar el panorama económico y laboral del país, contemplando la posibilidad de que muchos de los colombianos que vivían y que aún viven en el exterior, desearan regresar al país o se vieran abocados a ello.

### **4.3. Apertura de la ventana de oportunidad para el problema de la migración internacional de colombianos**

Después de haber identificado a lo largo de dos décadas 1991-2010, los años que más eventos publicados se registraron en el Diario *El Tiempo.com*, y de haber citado algunas noticias sobre política migratoria en Colombia y fenómenos dependientes de la migración internacional de colombianos, se reconocieron también coyunturas nacionales e internacionales de carácter político, económico y social, que se fueron acoplando y dieron paso a la apertura de una *ventana de oportunidad* para posicionar el problema migratorio en la agenda política colombiana.

Cabe recordar entonces tres coyunturas que se consideró, convergieron y dieron paso a una ventana de oportunidad al problema de la migración internacional de colombianos. La primera de ellas es el comportamiento económico de los años 90' del siglo XX en Colombia y las consecuencias que trajo consigo la apertura económica, especialmente a finales de esa década y comienzos del 2000. La segunda coyuntura es el clima de inseguridad que se propagó a nivel global después de los ataques terroristas de septiembre de 2001 en suelo estadounidense. El tercer acoplamiento es la elección presidencial de Álvaro Uribe Vélez en 2001 y con esta, el apoyo a su propuesta de "mano firme y corazón grande", amarrada a la política de seguridad democrática, que tuvo gran acogida por razones como el fracaso en las negociaciones de paz con el grupo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, y la desconfianza nacional que permaneció en la atmósfera.

Acerca de la primera coyuntura (*problem stream*) que se estimó, cabe decir que los años noventa del siglo XX en Colombia, fueron el derecho y el respaldo del comportamiento económico de la época. De acuerdo con los indicadores, se observó un ciclo a lo largo de la primera mitad de la década que se situó en la cúspide, lapso temporal en el cual el gobierno del presidente Cesar Gaviria Trujillo, promovió el proceso de la apertura económica, se abrieron las puertas a la inversión extranjera y se recogieron los resultados favorables de las políticas y reformas estructurales de orden liberal que había establecido.

"Las condiciones creadas en el marco de la reestructuración laboral, la apertura, la privatización y el ajuste fiscal (recetas liberales en lo económico), eran congruentes con algunas interpretaciones de la teoría económica neoclásica para el corto plazo, en particular con la flexibilización del mercado laboral y la reducción de costos laborales para generar más empleos, y la evidencia empírica durante el período 1.990-1.995 permite ver que el promedio de la tasa de desempleo en el ámbito nacional fue relativamente bajo (alrededor del 7%); sin embargo, se discute que éste resultado haya sido efecto de la aplicación de políticas que siguieran la línea económica en el marco de referencia neoclásico tradicional, en tanto el gasto público creció de forma vertiginosa, en particular

como efecto de la aplicación del mandato constitucional de 1.991.” (Serrano y otros autores, 2007:23).<sup>22</sup>

Por el contrario, en la segunda mitad de esa misma década, las cosas cambiaron y el panorama se fue poniendo crítico, principalmente en la etapa de depresión comprendida entre 1997 y 2003, por causas como la permanencia de las reformas y la puesta en marcha de su pleno desarrollo. Se obtuvieron resultados distintos en los periodos correspondientes a los gobiernos de Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango, por ejemplo, las tasas negativas del crecimiento económico, el colapso de varias industrias del sector productivo, el incremento del desempleo que penetró en los centros urbanos alcanzando una tasa promedio para el año 2000 del 22%, entre otros. La tasa de desempleo nacional en 1994 no sobrepasaba el 8%, indicador próspero comparado con la cifra anterior; tal variación reveló el cambio de modelo económico que pasó del proteccionismo a la apertura económica.

A partir de 1996 se activó con mayor vehemencia la tasa de desempleo en el país, los motivos que afectaron el mercado laboral fueron: el lento crecimiento económico y la presión que comenzó a ejercer la mujer en la tasa global de participación. Entre los sectores que se vieron más afectados por la apertura y la crisis económica que se desencadenó, estuvo el sector agropecuario, dado que las transformaciones en la estructura del empleo rural y el crecimiento de la tasa de desempleo en esa área, generó posteriormente un incremento en la tasa de desempleo urbano. El campesino se vio obligado a desplazarse a la ciudad en busca de alternativas laborales, igual que el ciudadano que se hallaba desempleado o sujeto a unas condiciones laborales precarias, también se vio forzado a migrar de su ciudad e incluso de su país en busca de mayores ingresos y estabilidad.

La crisis económica generalizada en Colombia, tuvo siniestras manifestaciones, máxime con el desplome de la economía entre 1998 y 2002. En septiembre de 1.998 habían registrados 2.2 millones de desempleados en Colombia y según el PIB los datos que registraron el crecimiento económico de finales de los 90', fueron los peores de la segunda mitad del siglo XX. La tendencia del PIB para el año de 1.999 fue negativa, en el 2000 se registró una ligera recuperación, en el 2001 el incremento del PIB tuvo una equivalencia de 1.4%, significando una intrascendente redención frente a la crisis de finales de siglo y frente al período de depresión económica que afectó a todos los sectores de la economía nacional. En el año 2003 el PIB presentó un aumento de 3.7% forjando expectativas favorables ante la recuperación económica, sin embargo, dicho incremento no permitió una expansión sostenible para el futuro.

El impacto generado por la recesión económica había empeorado la situación del desempleo, y como agravante este era bastante selectivo, pues afectó con ahínco a los más jóvenes, que debido

---

<sup>22</sup> Cabe mencionar algo relevante del contexto nacional en la década del 90' y es precisamente que el 4 de julio de 1991, se proclamó la Constitución de 1.991, en la cual se estableció el principio por medio del cual Colombia es declarada un Estado de Derecho, en forma de República Unitaria, descentralizada, con plena autonomía de sus entidades territoriales, democrática y participativa. Dicha constitución protege la diversidad étnica y cultural y defiende los derechos humanos, en ésta además, se aprobó la elección de Gobernadores y Alcaldes, otorgando de esta manera mayor autonomía a los departamentos y municipios.

a la poca experiencia y las bajas tasas de productividad, se vieron sujetos a soportar extensos períodos de tiempo antes de ingresar al mercado laboral. También afectó a los migrantes del campo a la ciudad y de ciudades intermedias a ciudades metrópoli, ya que tenían poca experiencia en lo concerniente a los mercados locales y empleos de carácter temporal. Además afectó a las mujeres, especialmente a aquellas que eran cabeza de familia, dado que debían sobrellevar reducciones significativas en sus ingresos laborales, hecho que las convirtió en un grupo bastante vulnerable en épocas de crisis. Las consecuencias también las sufrió la población de estratos socioeconómicos más pobres y con bajos niveles de escolaridad, ya que hacían parte de sectores laborales muy sensibles a las crisis, como la construcción, la industria y la agricultura.

Según Serrano (ibíd.: 15-16), el constante aumento en las tasas de desempleo y el disparo de las tasas alcanzadas entre 1998 y 2002, mostraron la más dura realidad del estancamiento productivo y de la crisis que se generó como resultado de la caída de la demanda agregada a finales de la década del noventa. Además, la pausada recuperación de la economía entre el 2002 y el 2005, no amortiguó las tasas de desempleo que habían seguido siendo persistentes. Hubo también otros elementos que acrecentaron el efecto del encogimiento económico en el empleo, como por ejemplo, la transición demográfica por la cual había atravesado la estructura de las variables de oferta de empleo en el mercado laboral y las secuelas de la apertura económica sobre el aparato productivo, especialmente en el sector agropecuario. Afirmó Serrano, que las grandes áreas metropolitanas igual que las ciudades intermedias, se vieron fuertemente afectadas por la recesión económica y por sus efectos en el mercado laboral.

Agregó Serrano (ibíd.: 15-16), que el fenómeno del desempleo se hizo más agudo no solamente por la escasez de nuevos puestos de empleo, sino también por el deterioro en la calidad. Según la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI, en octubre de 2003 más de 7 millones de personas que trabajaban en el país se hallaban en condición de subempleados, cifra que para abril de 2004 no había tenido alguna variación significativa. Para septiembre de 2003, la tasa de desempleo se ubicó en 14,8%, sin embargo, el total de desempleados no había decrecido como resultado de esa reducción de dos puntos con relación al año 2002; por el contrario, un mayor número de personas se encontraba buscando empleo. En años recientes, el desempleo ha ido disminuyendo, pese a esto, las tasas de desempleo continúan siendo altas y el fenómeno del subempleo se ha establecido como un problema de orden estructural.

A su vez, tratando de comprender la composición del empleo urbano expuso Serrano (ibíd.: 25-26), que se pueden mencionar algunos factores primordiales dentro del mercado laboral, que dan luces para explicar el fenómeno del desempleo a nivel nacional. Entre ellos están: las transformaciones económicas, los cambios en la oferta del empleo, la importante diversificación de la población en edad de trabajar, el aumento de la demanda laboral por personal calificado (en menor proporción), el incremento de los trabajadores independientes o por cuenta propia (que se registró como la única actividad económica que creció a la par de la oferta laboral en el país), un comportamiento hacia la informalización, la disminución de la demanda laboral en el sector industrial y el despido masivo de trabajadores para reducir costos salariales.

De acuerdo con el panorama nacional anteriormente expuesto, se estableció la relación entre la recesión económica que atravesó el país en la década del noventa, especialmente en la segunda mitad de ese período y la continuación de las secuelas de la crisis en los inicios de la década del

2.000, con el incremento de los flujos migratorios internacionales, como una alternativa viable ante la difícil situación que había afectado a amplios sectores de la población colombiana.

La segunda coyuntura (*policy stream*) de orden internacional, fue el ambiente de inseguridad que se hizo extensivo mundialmente posterior a los ataques terroristas que sucedieron el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Acontecimientos que impusieron la lógica amigo – enemigo, bajo la cual el terrorismo se consideró el flagelo que los países aliados de Estados Unidos debían combatir. Por este hecho se fomentó el clima de rechazo a ataques indiscriminados, como los que las FARC desdoblaban en aquel momento. Estando identificados en la lista de terroristas del Departamento de Estado, este organismo y el gobierno de Colombia empezaron a exigir a otros países del hemisferio que igualmente calificaran a las FARC como un grupo terrorista. Con éste suceso se reforzó la alianza entre Colombia y Estados Unidos y se facultó el uso de los recursos militares del Plan Colombia para el combate contrainsurgente. A pesar del coincidente rechazo a los ataques contra EE. UU. el mismo día en que tuvieron lugar, desde la Asamblea General de la OEA que se llevaba a cabo en Lima, y no obstante la concomitancia generalizada de condena al terrorismo, comenzaron a surgir voces críticas y resistencias a las políticas estadounidenses. Posturas que se hicieron más radicales por causa de la decisión de Washington, con colaboración de Gran Bretaña, España y sus aliados, entre ellos Colombia, de intervenir militarmente en Irak, aun sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU.

La tercera coyuntura (*political stream*) que completó el acoplamiento y en consecuencia la apertura de la ventana de oportunidad para el problema de la migración internacional de colombianos, fue el primer triunfo electoral de Álvaro Uribe, correspondiente al período de gobierno 2002-2006. Con el cambio de gobierno, el presidente Álvaro Uribe Vélez, implementó como política central la Seguridad Democrática, donde se hizo mayor énfasis en la fusión de la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de Colombia, continuando así con la ayuda y la orientación de Estados Unidos. De acuerdo con Nathalie Pabón (2008: 164-165), posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush modificó su discurso y declaró explícitamente la lucha antisubversiva a nivel global y de este modo, a las guerrillas colombianas se les dio una denominación de “narcoterroristas”. En conclusión, con el redireccionamiento de la política internacional de Estados Unidos, se radicalizó la posición de ésta nación frente a sus enemigos reales y potenciales y desde ese momento, la relación entre narcotráfico y terrorismo se hizo más estrecha.

Lo que quiere mostrarse, es que el entorno político del momento anterior a la elección presidencial de Álvaro Uribe se tornó conveniente, ya que la identificación de la migración internacional como una problemática social que debía ser intervenida, coincidió con un período de alternancia en el gobierno y un discurso de campaña cargado de ideas de transformaciones radicales y el contexto de una sociedad colombiana marcado por unos elementos específicos, planteados por Alejo Vargas Velázquez de la siguiente manera:

“1. La ruptura del proceso de conversaciones entre gobierno y guerrillas y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso al sabotaje y el terrorismo, lo cual progresivamente debilitó el mito de la victoria militar rápida sobre la guerrilla. Pero igualmente una posición ambigua de los colombianos: pasan con facilidad de la ilusión de la paz a la ilusión de la guerra. 2. Una creciente pérdida de credibilidad de la sociedad en

la política y los políticos, expresado esto en la percepción sobre la inutilidad del Congreso y otros cuerpos plurales de representación política y lo que éstos representan. Y una profunda desconfianza en los partidos políticos. 3. Una economía en crisis que no parecía encontrar el camino para salir del ciclo recesivo y retomar una dinámica de crecimiento sostenido. 4. Una situación social muy negativa y realmente dramática para muchos compatriotas; se señaló que la sociedad colombiana retrocedió 15 años en cuanto a indicadores sociales se refiere. 5. Un contexto internacional caracterizado por la creciente globalización y la unipolaridad, con un único polo hegemónico en lo político y militar, los Estados Unidos, con una nueva agenda global en la cual la denominada lucha contra el terrorismo ocupa el primer lugar y una región andina en ebullición por su inestabilidad social, política y económica. 6. Un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad, que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional y que alimenta comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática. Lo anterior permite entender como un candidato típico *outsider*, sin mayores posibilidades de triunfo, inicialmente se logra posicionar y termina ganando en la primera vuelta de la elección presidencial.”(Vargas, 2010: 139-140).

Todo este panorama de desconfianza, tuvo su incidencia en la manera como empezaron a ser vistos los inmigrantes en la mayoría de los países del mundo: como una amenaza para la seguridad nacional. El gobierno colombiano de turno, siguiendo las directrices internacionales y ante la necesidad de saber con cierta precisión *quienes* eran los colombianos que estaban emigrando del país, en términos demográficos, socioeconómicos, de escolaridad, de motivaciones y causalidades, etc., y ante las problemáticas que empezaron a ser noticia en los diarios nacionales e internacionales como producto del incremento acelerado de la migración internacional de colombianos, se vio en la necesidad de incluir dentro del Plan de Desarrollo 2002 – 2006, la formulación de una política integral que pudiera circunscribir los variados grupos que constituyen la comunidad colombiana en el exterior, con la aspiración de promover su sentido de pertenencia e identidad nacional.

La Política que había iniciado su proceso de formulación, se había trazado como finalidad abarcar la identificación y caracterización de los grupos de colombianos en el exterior; la permanencia de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la exploración de posibles convenios de migración laboral y seguridad social; el fomento de asociaciones de colombianos y el reforzamiento de los vínculos del Gobierno con las mismas. Además, la iniciativa de un mecanismo para proporcionar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior. El Gobierno nacional a través de las instituciones del Estado delegadas para colaborar con los objetivos propuestos, también estableció adelantar programas específicos con aquellos países donde residían colombianos indocumentados, con la intención de mejorar su situación laboral, económica y social. Se planteaba un esfuerzo para construir una relación favorable entre estas comunidades y las comunidades científica, universitaria e intelectual colombianas, mediante la creación y articulación de redes temáticas.

En otras palabras, el gobierno nacional desde el año 2002, inscribió de manera explícita la instauración de una política integral, que comprendiera a la población en general que se encontraba en condición de inmigrante internacional en los numerosos países receptores de tales migrantes o personas en dicha condición, asistiendo a la concepción de recuperar la identidad nacional. Sin

embargo, se reflejó un desconocimiento sobre la población migrante misma, y fue por esa causa que se incorporó la idea de *identificar y caracterizar* a dichos colombianos. Es decir, se hizo ineludible establecer “perfiles” que permitieran definir quienes eran los colombianos que habían elegido cambiar su lugar de residencia habitual, atravesando las fronteras internacionales. Fue por ello, que se estimó de gran alcance, la inclusión de la comunidad científica y académica, dentro de éste transcurso de dilucidación, como se observó en las noticias digitales que se divulgaron.

Lo anterior, tenía como propósito establecer acuerdos y relaciones entre asociaciones de colombianos en tal condición, e incluso entre los diferentes gobiernos de los países receptores de la migración colombiana, con la finalidad de lograr ciertas garantías en lo correspondiente a los derechos laborales y seguridad social de la población objeto de estudio. Además, para regularizar sin mayores obstáculos el envío e ingreso de remesas de ésta población a sus familiares en el lugar de origen, en Colombia.

Por su parte, antes de la crisis económica mundial que se desató en 2008, la idea del interés por las remesas como elementos para el desarrollo en las regiones, fue muy importante en la argumentación del Programa Colombia Nos Une, ya que el gobierno tenía la intención de poder canalizar esos dineros privados correspondientes a las remesas, y destinarlos a fines públicos, mediante iniciativas, proyectos y estrategias, direccionadas a constituir contactos y fomentar actividades de apoyo entre colombianos dentro y fuera del país y de esta manera, hacer favorable la contribución positiva de la migración a las problemáticas y escaseces reales del país. Con el propósito de intervenir “positivamente” en el manejo que los receptores de las remesas en Colombia le daban a éstas, en dicho programa se había fijado el propósito de gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior y proyectos de inversión.

Por otro lado, de modo consecutivo se observó un gran resultado frente a la identificación y vasta caracterización de colombianos en condición de inmigrantes internacionales en los diferentes países de destino; pero al mismo tiempo se apreció una enorme necesidad por parte del gobierno colombiano y una presión internacional del momento, para “*tener control*” sobre la población que había decidido emigrar internacionalmente. Esta afirmación se percibió concretamente, en la idea reiterada de darle prelación al hecho de “medir”, de “cuantificar” la salida de *capital humano*, para después tomar medidas que ayudaran hacia el interior la *fuga de capital* y además, que incidieran hacia el exterior, en el establecimiento de medidas de orden internacional.

## 5. Conclusiones

- El ciclo de las políticas públicas es una herramienta de análisis que sigue estando vigente, a pesar del surgimiento más reciente de otros enfoques dentro de la disciplina. El ciclo tiene tres cualidades que se complementan entre sí: es lineal, periódico y de naturaleza fraccionada. La literatura sobre el tema, le atribuye al ciclo de las políticas públicas ciertas limitaciones pero también ciertas ventajas. Por ésta razón, tratando de asumir una visión lo más objetiva posible acerca del enfoque general que soportó el desarrollo de la investigación, se tuvo la precaución de no aproximarse analíticamente al objeto de estudio ni de un modo muy ligero, ni de un modo muy rígido. Teniendo en cuenta que la realidad es variable, fue más oportuno partir de la idea de que el proceso de las políticas públicas también es dinámico, por lo cual se pudo hacer un uso más flexible, pero no por ello menos riguroso del modelo del ciclo de las políticas públicas.
- La perspectiva fragmentada del ciclo de las políticas públicas ha permitido la realización de diversas investigaciones que han enfocado su interés en una u otra etapa específica del ciclo o en el proceso completo, entendido como una división coherente de etapas. Tal versatilidad ha hecho posible la construcción de teorías particulares para cada una de las fases del proceso. Teniendo en cuenta el objeto de la investigación, se profundizó en el primer momento del ciclo de las políticas públicas, la construcción de los problemas sociales y la puesta en agenda. Se tomaron como punto de partida teórico el modelo de Murray Edelman, para mostrar la importancia que los medios de comunicación le atribuyeron a ciertas noticias de temas relacionados con la migración internacional de colombianos y como la visibilización de esas eventualidades fueron constituyendo la necesidad política de construir socialmente una definición del problema y posteriormente unos mecanismos para tratarlo. También el modelo de John Kingdon, para mostrar como se dio la convergencia de corrientes que hicieron posible la apertura de la ventana de oportunidad y el posicionamiento del problema de la migración internacional de colombianos en la agenda política nacional.
- El proceso de globalización y su incidencia en el orden mundial y por ende en las dimensiones económica, política, social y cultural, ha repercutido en el incremento de los flujos migratorios internacionales por diversas razones; entre éstas, las crisis que devienen de los conflictos locales, la falta de oportunidad de empleo, las precarias condiciones laborales que ofrecen los países con economías emergentes y la deslocalización de la economía misma, son causas que han ido desencadenando un aumento en la oferta y la demanda de mano de obra poco calificada. La segunda razón, es la reconfiguración del sentido de espacialidad de competencia laboral, que también ha ido estimulando la migración de mano de obra calificada. Una tercera razón hace referencia a las transformaciones tecnológicas que han facilitado el intercambio de información, hecho que ha promovido el movimiento transnacional de personas a otras sociedades y culturas.

- Posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, a nivel mundial se ahondó en la significación que tienen las corrientes migratorias en las relaciones internacionales, tomando como punto de partida la correlación que el asunto tenía con la seguridad. La migración se analizaba tradicionalmente como derivación de conflictos por el movimiento de las personas en condición de refugiados. En la actualidad, la conexión sigue teniendo relevancia, sin embargo, se le han atribuido otros matices; por lo tanto, la migración se ha venido consolidando como un fenómeno social de considerable interés en la agenda internacional y en un tema clave de política exterior. Entre las transformaciones acaecidas por la lógica de la globalización, cabe mencionar la propensión a desvanecer las fronteras territoriales entendidas a partir de una perspectiva tradicional y la rotación que han experimentado los Estados en torno a las respuestas que ofrecen, que han girado de lo retórico hacia la cooperación y la interdependencia. Por ésta razón, los discursos hegemónicos que se han ido erigiendo alrededor del tema de la migración internacional, han enfatizado como prioridad de los Estados garantizar la seguridad, promover el desarrollo y establecer una buena gobernanza. Sin embargo, la solución real al crecimiento de los flujos migratorios, ha sido difundir políticas migratorias cada vez más restrictivas, medidas más severas, la militarización de las fronteras, entre otras. A pesar de ello, las cifras oficiales de migrantes internacionales aunque fluctuantes, se mantienen.
- Los movimientos migratorios de carácter internacional son un asunto que ha venido cobrado bastante relevancia en los últimos años, dentro del que se circunscribe la migración internacional de colombianos. Los motivos de tal significación radican en el contingente de personas que se hallan en dicha condición y los impactos sociales, económicos, políticos y culturales que tiene el fenómeno migratorio en los lugares de origen y destino. A pesar de la amplitud del tema, el tratamiento que se le ha dado a éste en la agenda de política exterior de Colombia, continúa siendo dependiente de otros contenidos como la seguridad, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la correlación con el capital de inversión extranjera directa y el libre comercio.
- De acuerdo con la perspectiva actual, se estima que los asuntos de la política exterior conllevan prelações y temáticas que incluyen argumentos de carácter interno e internacional. Es decir, se admite la importancia de conservar un nivel elevado de interacción incesante entre las consideraciones del sistema mundial, las de las políticas exteriores del país en cuestión y las de las políticas exteriores de otros países que vayan enfocadas hacia el país en mención. Ésta afinidad representa lo que se designó los *fenómenos intermésticos*, que significa incorporar en las directrices y acciones de la política exterior, la interrelación en ocasiones asimétrica, de temas domésticos e internacionales. Por ésta razón están resurgiendo deliberaciones relacionadas con el interés nacional y su materialidad.
- En los países de desarrollo mediano o en aquellos donde hay sólidos referentes usuales de la política exterior que hacen parte de la política global, los puntos son más destacados en asuntos como: el comercio, las inversiones, *las migraciones*, los derechos humanos y las libertades públicas y económicas, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología. Variables ligadas con la energía, las drogas de uso ilícito, los conflictos internos con relación a los asuntos regionales, *la seguridad*, los procesos de integración y de libre comercio, incluidos los requerimientos del desarrollo y la competitividad. Las materias indicadas constituyen el foco de la agenda esencial de la política exterior colombiana, además son temas de su política interna y de las políticas de

otros países con correspondencia a Colombia. Por los asuntos planteados anteriormente, el debate actual sobre la política exterior de un país como Colombia, debe tener presente el entorno internacional y doméstico de las dos políticas. Como consecuencia de esta equivalencia, el conflicto interno y las drogas de uso ilícito en general, son aspectos que identifican de manera especial a Colombia en el exterior y las que han caracterizado su perfil. Atribuciones por las cuales se indica una inserción adversa del país en su posición externa.

- Después de haber revisado los documentos oficiales a través de los cuales se conserva un registro de las definiciones e intenciones del Estado para intervenir en el tema de la migración internacional de colombianos, se puede concluir que la construcción social del problema ha estado marcada por un proceso de investigación constante, que ha traído como resultado la identificación de las causas, los actores relevantes, las necesidades en el corto, mediano y largo plazo, las potencialidades del fenómeno mismo y principalmente la caracterización de la población de colombianos en condición de migrantes internacionales. Dicho proceso entre los años 2002 y 2010 se caracterizó por ser dinámico, variable y por haber estado sujeto a las redefiniciones de académicos e investigadores, que le dieron un vasto horizonte a las variables que fueron constituyendo la Política Integral Migratoria colombiana y se consideró que ésta, permitiría avanzar significativamente en el tratamiento de la problemática.
- Los elementos como los *indicadores* relacionados con las variables de la temática de la migración internacional de colombianos, los *resultados de evaluaciones* y aproximaciones académicas y gubernamentales para definir la problemática y los *acontecimientos* coyunturales como: la crisis económica que sucedió debido al efecto de la política de apertura económica en Colombia en la década del 90' del siglo XX, y que repercutió en el aumento significativo de los flujos migratorios internacionales de colombianos debido a las altas tasas de desempleo, subempleo e informalidad y por ende a la crisis humanitaria que se estaba viviendo; los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y el clima de desconfianza que sobrevino a nivel mundial en torno a la seguridad nacional; además, el enfoque de la política de seguridad democrática afincada durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, constituyeron la ventana de oportunidad en la que convergieron las diferentes corrientes que hicieron posible el posicionamiento del problema de la migración internacional de colombianos en la agenda política. Siendo el soporte a partir del cual se hizo urgente la necesidad de estudiar el fenómeno desde sus múltiples dimensiones y posteriormente hacer posible la formulación de las directrices de la Política Integral Migratoria colombiana PIM.
- Los actores líderes que fueron relevantes en el proceso de dilucidación de la problemática, sus causas y sus consecuencias, fueron fundamentalmente académicos e investigadores independientes o asociados a grupos de investigación dedicados a las temáticas propias de la migración internacional de colombianos. Las iniciativas de investigación de estos actores y los productos de los trabajos elaborados por estos, fueron explicando las diferentes extensiones de la problemática migratoria y fueron asentando las pautas para que las instituciones públicas responsables del tema, fueran cimentando definiciones amplias y pensando en concebir intervenciones completas. A su vez, estos actores líderes por las contribuciones que lograron hacer con sus estudios frente al problema de la migración internacional de colombianos, fueron adquiriendo una autoridad académica e institucional y un reconocimiento social, a nivel nacional e internacional.

- Finalmente cabe afirmar que, hay una correspondencia directa entre los elementos que constituyeron la ventana de oportunidad que permitió el posicionamiento del problema de la migración internacional de colombianos en la agenda política (mencionados sintéticamente dos párrafos atrás), el incremento de las investigaciones relacionadas con el tema, igual que el aumento en el número de noticias digitales publicadas en el Diario el tiempo.com, con las intervenciones que empezó a desplegar el gobierno colombiano, por medio de planes, programas y proyectos, que fueron haciendo posible la consolidación de la Política integral migratoria colombiana PIM, haciéndose más evidente esta aseveración, a lo largo de los años 2002 y 2010.

## Bibliografía

- **ABELLO GALVIS, Ricardo**, (2007). *Los migrantes, sus derechos y la legislación aplicable. Guía Práctica*. Organización Internacional para las Migraciones, OIM Misión en Colombia. Bogotá D.C.
- **AGUILAR VILLANUEVA, Luis F**, (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- **AGUILAR VILLANUEVA, Luis F**, (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F., Pág. 15-72.
- **AGUILAR VILLANUEVA, Luis F**, (2007). *La Hechura de las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.
- **ARDILA, Gerardo**, (2006). *Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Editorial Unibiblos - Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) – Facultad de Ciencia Humanas – CES, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá D.C.
- **ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; RAMÍREZ, Socorro**, (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-FESCOL-Fondo Editorial CEREC. Bogotá D.C.
- **ARENAS FERRO, Claudia Jimena**, (2010). “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”, en *Migraciones internacionales Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Por: ROLL VÉLEZ, David; GÓMEZ, Diana Andrea. Editorial Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – UNIJUS – IEPRI – OIM – Universidad de Salamanca. Bogotá D.C. pp. 117-128.
- **BACA, Jorge; KOHLER, Anne; MÁRQUEZ, Lina; AYSA, María**, (2005). *Metodología Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en el Área Metropolitana Centro Occidente - AMCO Metodología Encuesta a Beneficiarios de Remesas de Trabajadores en Instituciones Cambiarias de Colombia*. Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia # 1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia – Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Bogotá, D.C.

- **BARCO ISAKSON, Carolina**, (2004). *Memorias I Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Fondo Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, D.C.
- **BECK, Ulrich**, (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. España.
- **BELL, Gustavo; et al**, (2010). *Informe final Misión de Política Exterior de Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Fedesarrollo, BID, CAF. Bogotá D.C.
- **BERGER, Peter; LUCKMAN, Thomas**, (1968). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- **BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline**, (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.
- **CASTILLO G., Laura Camila**. (2012). *La política integral migratoria: Una deuda con los migrantes*. Observatorio de Política y Relaciones Internacionales – OPRIC, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- **CHOMSKY, Noam**. (1994). *Lo que realmente quiere el tío Sam*. Siglo XXI Editores. México D.F.
- **COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.**, (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, N° 1, New York, Mar., 1972, pp. 1-25.
- **DAHL, Robert**, (1987). *Un prefacio a la teoría democrática*. Ediciones Gernika. México D.F.
- **DAHL, Robert**, (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*. Alianza Editorial Conaculta. México D.F.
- **DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN**, (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "*Hacia un Estado Comunitario*". DNP. Bogotá, D.C.
- **DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN**, (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "*Estado Comunitario - Desarrollo para Todos*" Tomo II. DNP. Bogotá, D.C.
- **DOWNS, Anthony**, (1993). "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Por: Aguilar Villanueva, Luis F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F., Pág. 141-159.
- **EDELMAN, Murray**, (1960). "Symbols and Political Quiescence", *The American Political Science Review*, vol. 54, N° 3, pp. 695-704.
- **EDELMAN, Murray**, (1964). *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.

- **EDELMAN, Murray**, (1971). *Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence*, New York, Academic Press.
- **EDELMAN, Murray**, (2002). *La Construcción del Espectáculo Político*. Ediciones Manantial SRL. Buenos Aires.
- **ELDER, Charles D.; COBB, Roger W.**, (1993). “Formación de la agenda El caso de la política de los ancianos”, en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Por: Aguilar Villanueva, Luis F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F., Pág. 77-104.
- **GARAY SALAMANCA, Luis Jorge; RODRÍGUEZ CASTILLO, Adriana**, (2005). *La Migración Internacional: Una síntesis de aproximaciones teóricas alternativas – La Emigración Internacional en Colombia: Una visión panorámica a partir de la recepción de remesas*. Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia # 2. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia – Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Bogotá, D.C.
- \_\_\_\_\_, (2005). *La Emigración Internacional en el Área Metropolitana Centro Occidente Colombia Caracterización Socioeconómica de la Población Emigrante y Evaluación del Impacto de las Remesas Internacionales*. Estudio sobre Migración Internacional y Remesas en Colombia # 3. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia – Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Bogotá D.C.
- **GARRAU, Philippe**. (1990). Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique*, 40, 17- 41.
- **GÓMEZ JIMÉNEZ, Alcides**, (2010). “Transición demográfica, proceso económico y migración internacional de colombianos en el largo siglo XX”, en *Migraciones internacionales. Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Por: ROLL VÉLEZ, David; GÓMEZ, Diana Andrea. Editorial Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – UNIJUS – IEPRI – OIM – Universidad de Salamanca. Bogotá D.C. pp. 63-89.
- **GUARNIZO, Luis Eduardo**, (2004). “La migración transnacional colombiana: Implicaciones teóricas y prácticas”, en *Memorias Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Por: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá D.C., junio 18 y 19 de 2003.
- \_\_\_\_\_, (2006). “El Estado y la migración global colombiana”, en *Revista Migración y Desarrollo*. ISSN 1870-7599 N°6. Zacatecas, Primer semestre 2006, pp. 79-101.
- \_\_\_\_\_, (2007). “Diagnostico migración colombiana”, “Características de la población emigrante: última oleada migratoria”, en *Memorias Primer Encuentro Regional sobre Desarrollo y Migración Internacional*. Por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Pereira, septiembre 23 de 2007. pp. 38-41.
- **KINGDON, John W.**, (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Boston.

- **LARA, Ana María**, (2008). “Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. ISSN 1909-7743 N° 001, Bogotá D.C., enero-junio de 2008, pp. 149-186.
- **LEZAMA, José Luis**, (2004). *La Construcción Social y Política del Medio Ambiente*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México D.F.
- **LÓPEZ GALLEGOS, Alejandro; CHÍU AMPARÁN, Aquiles**, (2011). “Símbolos, lenguaje y espectáculo en la democracia: el escepticismo político de Murray Edelman”, en: *Revista Espiral*. ISSN 1665-0565 vol. XVIII, N° 50, Guadalajara, enero-abril de 2011, pp. 101-139.
- **LONDOÑO, Verónica**, (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019 Propuesta para discusión*. Departamento Nacional de Planeación (DNP), Editorial Planeta Colombia S.A. Bogotá D.C.
- **LOSADA, Anton**, (1999). “Las comunidades de políticas: el caso de la pesca en Galicia”, en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. ISSN 1577-239X año/vol. 1, N° 001, Santiago de Compostela, pp. 123-132.
- **MAJONE, Giandomenico**, (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- **MALDONADO, René; GONZALEZ, Sandra; et**, (2007). *Remesas internacionales en Colombia*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos - CEMLA, Fondo Multilateral de Inversiones - FOMIN, Banco Interamericano de Desarrollo – BID. México D.F.
- **MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge**, (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- **MEJIA OCHOA, WILIAM**, (2007). “Narcotráfico: Un pretexto para la discriminación de los migrantes colombianos y de otras nacionalidades”, en *Memorias Primer Encuentro Regional sobre Desarrollo y Migración Internacional*. Por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Pereira, septiembre 23 de 2007. pp. 98-128.
- **MEJIA, William; ORTIZ, Diana; et**, (2009). *Resultados generales de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas 2008-2009*. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza, Red Alma Mater.
- **MEJIA, William; PERILLA, Clara J.**, (2008). Haciendo camino en la construcción de política migratoria en un país de origen. El caso colombiano y su relación con el desarrollo. Taller sobre Migración y Desarrollo: “Agendas de desarrollo, movilidad humana y sociedad civil transnacional en Suramérica”, Caracas, 24 y 25 de abril de 2008. Grupo de Investigaciones en Movilidad Humana, Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero ALMAMATER, Colombia.

- **MEJIA OCHOA, WILIAM**, (2010). Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia. Documento presentado en la VI jornada Fundación Carolina: Migración y Desarrollo Humano, llevada a cabo en el marco de la Cátedra Europa. Universidad del Norte, Barranquilla, 19 de marzo de 2010. Grupo de Investigaciones en Movilidad Humana, Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero ALMAMATER, Colombia.
- **MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude**, (1989). *Les politiques publiques*. PUF. Paris.
- **MULLER, Pierre**, (2006). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.
- **NELSON, Barbara J.**, (1993). “La formación de una agenda El caso del maltrato a los niños”, en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Por: Aguilar Villanueva Luis F. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F., Pág. 105-140.
- **NIÑO C., Javier Ignacio**, (2011). “Retos actuales de la política migratoria colombiana”, en *Colombia: una política exterior en transición*. Por CARDONA CARDONA, Diego. Editorial Gente Nueva. Bogotá D.C. pp. 61-89.
- **OCAMPO, José Antonio**, (2007). “La migración transnacional colombiana: Implicaciones teóricas y prácticas”, en *Memorias II Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Por: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá D.C., junio 15 y 16 de 2006. pp. 23-41.
- **PABÓN AYALA, Nathalie**, (2008). “El papel de las Fuerzas Armadas Colombianas en la política antinarcóticos (1998 – 2006). En: *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985 – 2006*. Vargas Velásquez, Alejo. Apoyo editorial Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina –UNIJUS-. Bogotá D.C. pp.
- **Política Integral Migratoria - Documento Conpes 3603**, (2009). Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., Agosto 24.
- **PUYANA, Yolanda; MOTOA, Julieth; VIVIEL, Adriana**, (2009). *Entre aquí y allá Las familias colombianas transnacionales*. Editorial Códice Ltda. Bogotá D.C.
- **RAIGOSA MEJÍA, Marisol**, (2007). “Fenómeno de la migración laboral contemporánea en la ciudad de Manizales... más allá de las fronteras en un mundo globalizado”. Trabajo de Grado. Programa de Sociología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas. Manizales.
- **RAMIREZ, Clemencia; ZULUAGA, Marcela; PERILLA, Clara**, (2010). *Perfil migratorio de Colombia*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Bogotá D.C.
- **ROTH DEUBEL, André-Noël**, (2007). *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C.

- **ROTH DEUBEL, André-Noël**, (2008). "Perspectivas Teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", en *Revista Estudios Políticos*. ISSN 0121-5167 N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008, pp. 67-91.
- **SERRANO MOYA, Edgar David; CANDAMIL, María del Socorro; RUIZ, María Teresa**, (2007). *El mercado laboral en Manizales y Villamaría Un análisis descriptivo 1990-2003*. Editorial Universidad de Caldas. Manizales.
- **SUBIRATS, Joan**, (1989). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- **SUBIRATS, Joan**, (1994). "Definición del problema, relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos". En: *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Por: Subirats, Joan. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- **TORO CAMPOS, Olga Lucía**, (2009). "Caracterización de los elementos constitutivos de una política pública en el Programa *Colombia Nos Une*: Hacia el establecimiento de una política integral migratoria". Monografía de Grado. Programa de Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C.
- **VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo**, (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Almudena Editores. Bogotá D.C.
- **VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo**. (2010). "Seguridad democrática, conflicto interno armado y su regionalización", en: *Seguridad en Democracia Un reto a la violencia en América Latina*. Por: VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires. pp. 133-157.
- **VILLA MARTINEZ, Martha Inés**, (2007). "La migración como construcción social: Prácticas y Percepciones sobre la población colombiana refugiada en Ecuador y Canadá", en *Memorias II Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Por: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Bogotá D.C., junio 15 y 16 de 2006. pp. 129-143.
- **WAYNE, Parsons** (2007). *Política públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México D.F.
- **WIKIPEDIA**. "Atentados del 11 de septiembre de 2001". Consulta realizada el 14 de abril de 2012. Disponible en la página web [http://es.wikipedia.org/wiki/Atentados del 11 de septiembre de 2001](http://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_del_11_de_septiembre_de_2001).

## NO ME LLAMES EXTRANJERO

No me llames extranjero, por que haya nacido lejos,  
O por que tenga otro nombre la tierra de donde vengo  
No me llames extranjero, porque fue distinto el seno  
O porque acunó mi infancia otro idioma de los cuentos,  
No me llames extranjero si en el amor de una madre,  
Tuvimos la misma luz en el canto y en el beso,  
Con que nos sueñan iguales las madres contra su pecho.

No me llames extranjero, ni pienses de donde vengo,  
Mejor saber donde vamos, adonde nos lleva el tiempo,  
No me llames extranjero, porque tu pan y tu fuego,  
Calman mi hambre y mi frío, y me cobije tu techo,  
No me llames extranjero tu trigo es como mi trigo  
Tu mano como la mía, tu fuego como mi fuego,  
Y el hambre no avisa nunca, vive cambiando de dueño.

Y me llamas extranjero porque me trajo un camino,  
Por que nací en otro pueblo, porque conozco otros mares,  
Y zarpé un día de otro puerto, si siempre quedan iguales en el  
Adiós los pañuelos, y las pupilas borrosas de los que dejamos  
Lejos, los amigos que nos nombran y son iguales los besos  
Y el amor de la que sueña con el día del regreso.  
No me llames extranjero, traemos el mismo grito,  
El mismo cansancio viejo que viene arrastrando el hombre  
Desde el fondo de los tiempos, cuando no existían fronteras,  
Antes que vinieran ellos, los que dividen y matan,  
Los que roban, los que mienten los que venden nuestros sueños,  
Los que inventaron un día, esta palabra, extranjero.

No me llames extranjero que es una palabra triste,  
Que es una palabra helada huele a olvido y a destierro,  
No me llames extranjero mira tu niño y el mío  
Como corren de la mano hasta el final del sendero,  
No me llames extranjero ellos no saben de idiomas  
De límites ni banderas, míralos se van al cielo  
Por una risa paloma que los reúne en el vuelo.

No me llames extranjero piensa en tu hermano y el mío  
El cuerpo lleno de balas besando de muerte el suelo,  
Ellos no eran extranjeros se conocían de siempre  
Por la libertad eterna e igual de libres murieron  
No me llames extranjero, mírame bien a los ojos,  
Mucho más allá del odio, del egoísmo y el miedo,  
Y verás que soy un hombre, no puedo ser extranjero.

*Autor: Rafael Amor*  
*Álbum: "No me llames extranjero"*  
*Año: 1976*