



## Capítulo 12

**Aula Magna**

# Migraciones internacionales

Aldo Panfichi / Editor



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS

La publicación del presente trabajo fue posible gracias a la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones.

*Aula Magna - Migraciones internacionales*

Primera edición, noviembre de 2007

© Aldo Panfichi, editor

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-6140

Fax: (51 1) 626-6156

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Ilustración de cubierta: Gabriel Alayza

Diseño de cubierta e interiores: Juan Carlos García Miguel

*Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN: 978-9972-42-831-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-11816

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## Políticas y gestión de la migración internacional andina

*Pilar Norza*

En forma general, cuando conversamos sobre la política pública, la concebimos como el conjunto de leyes, normas y procedimientos que buscan brindar atención y protección al individuo y sus relaciones con el entorno económico, social y cultural, mediante el sustento teórico y práctico que abarque los distintos sectores involucrados. La creación de una política pública y su posterior implementación, necesariamente, tienen que ver con llenar un vacío en la Administración Pública y dar los elementos necesarios al gobierno para satisfacer una demanda social.

Acerca del fenómeno migratorio internacional sabemos que es complejo y multidimensional; por lo tanto, requiere de respuestas políticas multidimensionales efectivas, íntimamente relacionadas con las políticas de desarrollo nacional y regional. Esto implica tener un amplio conocimiento de las realidades de los flujos migratorios internacionales, de las necesidades y capacidades de cada país y de la región; implica el conocimiento adecuado del fenómeno y, además, de los instrumentos, ya sean estos acuerdos internacionales, convenios bilaterales, leyes y decretos nacionales existentes, y ratificar, cumplir, ampliar o reforzar estas condiciones. Hay también una necesidad impostergable de conocer e identificar los mecanismos apropiados para poder implementar y operar las políticas que se desean tener vigentes según las necesidades y los tiempos.

El objetivo de proponer políticas públicas en el ámbito migratorio tiene que ver con la necesidad de crear normas, leyes y procedimientos modernos y actualizados para brindar el apoyo a los ciudadanos de un país que residen en el exterior y de los no nacionales que habitan en ese país, con el fin de crear una legislación migratoria adecuada a la dinámica de la migración, que funcione como un todo integrado y no como dos cuerpos de normas separados. Existe una necesidad de buscar la inclusión con la vinculación.

La cuestión sobre el proceso de desarrollo y el fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas de migración para un país o para una región implica, necesariamente, la coordinación, la colaboración y el diálogo entre los países de origen,

tránsito y destino, así como la cooperación internacional para apoyar y reforzar los esfuerzos nacionales y regionales destinados a enfrentar los desafíos asociados a la migración internacional. En la modalidad del desarrollo actual, no hay un solo país que pueda aislarse para lidiar con la migración por sí solo y actuar sobre las condiciones que se dan en un país que origina migrantes, porque, hoy más que nunca, funcionan y se respetan los canales multilaterales y se hace necesario el soporte de la cooperación internacional. El ordenamiento de los flujos migratorios, como meta fundamental para regularizar la migración, requiere de políticas globales concertadas, comprensivas y coherentes.

Para proponer políticas públicas coherentes y efectivas en un Estado, es necesario obtener información sobre la población objetivo, de forma tal que esta soporte la acción de las propuestas. Las diásporas son una fuente importante de ideas, de conductas, de identidades, de capital fluyendo entre países, de transferencia de conocimientos y tecnologías al país de origen para el mejoramiento de la productividad, de identidad política y de las buenas prácticas que pueden ser aprovechadas por todos.

Cada país debe tomar la decisión de avanzar en la elaboración o actualización de políticas migratorias, las cuales obedecerán a sus respectivas necesidades y estrategias, y debe oficializar un objetivo principal que permita tanto la atención de sus migrantes en el exterior como la asimilación de los ciudadanos de otros países residiendo en el territorio. Sin embargo, paralelamente, se debe trabajar en políticas a escala regional, como se ha venido haciendo en la Comunidad Andina, en la que los países miembros han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente en la subregión, ya sea por razones de turismo, de trabajo o por fines que impliquen cambio de residencia habitual. Si bien es cierto que, muchas veces, se ha avanzado en forma lenta y con tropiezos para acordar fechas en la implementación y vigencia de estos acuerdos entre los países, existe la voluntad política de negociar con más rapidez para crear las bases que permitan desarrollar una estrategia común entre estos, de forma tal que, partiendo de sus propias legislaciones, se incremente la capacidad de gobernabilidad de los procesos migratorios en la región, ya sea en forma bilateral o multilateral.

Normalmente, en el tema migratorio es necesario el conocimiento de las condiciones económicas, políticas, sociales o de otra naturaleza que han impulsado o impulsan los flujos migratorios en un país o en una región. Las condiciones en cada país pueden ser muy diferentes y, por ende, las soluciones disímiles, pero una de las políticas públicas debería tener como fin último enmendar las condiciones macroeconómicas y políticas del país, de modo tal que la población asuma su decisión de emigrar o no libremente, basada en una elección personal y no forzada a ello. Un objetivo específico de esa política tiene que ver con aquellos que ya salieron y con la obligación que aún le compete al Estado en torno de los migrantes residentes en el exterior.

Es importante, en los asuntos migratorios, no tener un doble discurso. Lo que se desea para los nacionales que forman la diáspora en el exterior también debe ofrecerse a los migrantes procedentes de otras patrias que residen en el país. No puede perderse de vista que el panorama y los resultados de la migración de un país o de una región deben analizarse forzosa y extensivamente en los países de tránsito y de acogida. El flujo regular o irregular de migrantes afecta sensiblemente a las sociedades de recepción y las enfrenta a problemas que se derivan de la inserción de estos flujos. Cualquier política migratoria de un país, ya sea en el plano interno o en el externo, debe tomar en cuenta cómo afectarán sus decisiones migratorias a los otros países.

Como norma general, cuando nos referimos a políticas públicas para el desarrollo del Estado, es necesario contar con instituciones que tengan la capacidad administrativa y estratégica de encarar y resolver adecuadamente las necesidades, demandas y problemas de la población objetivo, mediante las reformas y la implementación de políticas públicas que den solución a los problemas presentados.

Tomando en cuenta la legislación internacional y regional, cada Estado tiene la soberanía y el legítimo derecho de gestión de sus fronteras y de desarrollar su propio marco jurídico migratorio. Sin embargo, al ser transnacional el fenómeno migratorio, los Estados están interdependientemente comprometidos en el proceso migratorio de cualquier individuo. La mayoría de los Estados están enfrentados con iguales o similares retos y los abordajes cooperativos —más que los abordajes individuales— tienen mayor probabilidad de compartir resultados durables y efectivos en la gestión general de la migración internacional.

Seis son los pasos esenciales que los investigadores señalan para la elaboración de políticas públicas:

- Identificar y definir el o los problemas
- Percibir la problemática actual o futura
- Seleccionar soluciones
- Establecer objetivos y metas
- Seleccionar los medios
- Implementar

Los pasos teóricos para la elaboración de políticas públicas de atención a los migrantes residentes en el exterior, necesariamente, deben ser establecidos siguiendo un orden similar, atendiendo las diferencias internas de cada país, la heterogeneidad de sus flujos migratorios y las condiciones externas circundantes. Sin embargo, no siempre es posible replicar en la práctica lo que en el laboratorio, en condiciones óptimas, sucede. Recordemos que, en muchos casos, la presión de la opinión pública obliga al Estado a movilizarse y responder en el corto plazo con políticas públicas coyunturales

que resuelven parcialmente el problema, que no ha sido estudiado a fondo; por lo tanto, quedan sin plantearse problemas y soluciones de fondo, a veces más trascendentes que las puestas en vigencia. Por eso, el reto fundamental es articular de forma armónica los temas migratorios que actualmente se trabajan de forma separada.

Hay un conjunto de principios que deben ser tomados en cuenta para orientar la política migratoria en un país:

- El fenómeno migratorio debe ser entendido plenamente por el Estado —tanto gobierno como sociedad—, ya que requiere de acciones y compromisos acordes con las condiciones vigentes. La sensibilización de las autoridades y de la opinión pública es fundamental.
- Las implicaciones internacionales que para el país representa el fenómeno de la migración requieren compromisos con el exterior. El principio de responsabilidad compartida es importante y un elemento que debe estudiarse, ya que estará más presente en la política migratoria del futuro.
- Las responsabilidades adquiridas por el Estado en materia migratoria, económica y social en los espacios integracionistas regionales o subregionales deben ser cuidadosamente observadas. La ratificación de convenciones internacionales que protegen a los migrantes es una consideración importante que debe estar siempre presente.
- La política del país debe estar consciente de que, en tanto un número de ciudadanos del país no encuentre un entorno económico y social que le permita su pleno desarrollo, habrá condiciones para emigrar.
- El desarrollo y aplicación de leyes y políticas migratorias debe hacerse con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, independientemente de su estatus migratorio.
- Es necesario el compromiso de lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, así como otras actividades criminales asociadas; se debe velar por la integridad y seguridad de las personas, y estrechar la cooperación en esta materia con otros gobiernos.

Las estrategias pueden ser muchas y muy variadas, y tan complicadas como la profundidad del fenómeno migratorio que sea analizado. Se trata de un tema complejo en el que intervienen variables de tipo político, legal, económico, social, laboral, cultural, demográfico y religioso, por mencionar algunas. Si tomamos como ejemplo solamente la perspectiva de la migración y el desarrollo, los especialistas en desarrollo podrían argüir que dedicar los escasos recursos de apoyo que existen en este tema para reducir la migración podría no ser la estrategia más efectiva para lidiar con la reducción de la pobreza en un país o en una región; podrían decir, desde ese punto

de vista, que regular los flujos migratorios no es el objetivo político más adecuado. Ante este amplísimo panorama, hay que tener claro que las políticas de atención a migrantes deben estar estrechamente ligadas a las políticas de desarrollo nacional y de los intereses propios del Estado y de los distintos sectores, sean nacionales o extranjeros. De la conjunción de todas las variables inmersas y la mayor o menor importancia que demos a estas, obtendremos una política abierta, cerrada, selectiva o acorde con el desarrollo moderno de las migraciones.

Hay que considerar dentro del proceso de creación de políticas públicas el método de evaluación de estas, mediante un análisis profundo no solo del grado de implementación, sino de la resolución de los problemas para los que fueron creadas. Para ello, volvemos a necesitar información. Mientras no estén creados los mecanismos para obtener información de las diásporas, pensar en una evaluación no suena lógico, aunque el procedimiento adecuado así lo demanda.

Pero conversemos sobre asuntos más prácticos: ¿qué se ha avanzado en migraciones en la región andina? Anteriormente, comenté sobre el trabajo que viene realizando la Comunidad Andina de Naciones (CAN) por medio de la Secretaría General de la Comunidad Andina en el área de migración, dentro del Sistema Andino de Integración (SAI), que es una de las actividades claves para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. Entre sus principales logros, me permito señalar los siguientes:

- a) La creación de la Tarjeta Andina de Migración. La Decisión 397 y su modificación con la Resolución 527 la impulsaron como el único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. Este ha sido un mecanismo importante que ha permitido recolectar información sobre migración para la elaboración de estadísticas relacionadas con el movimiento de las personas.
- b) La libre circulación de personas. Esta era una de las condiciones requeridas para la integración del Mercado Común Andino y una manera de consolidar, progresivamente, la identidad andina, de conformidad con las normas migratorias internas y como un derecho de los nacionales andinos y de los extranjeros con residencia permanente en cualquier país miembro. Para ello, se aprueba la Decisión 503 (Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación).
- c) La Decisión 548 (Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios), que amplía el ámbito de acción del vigente Acuerdo sobre Cónsules de Caracas, de 1911 —suscrito por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú—, y que procura a todo nacional de

los países miembros la protección y asistencia en el lugar donde se encuentre. Asimismo, crea un mecanismo institucionalizado de cooperación en materia migratoria. Esta decisión se enmarca dentro de dos grandes objetivos:

- Coordinar acciones de protección de los derechos fundamentales en beneficio de los nacionales de cualquiera de los países miembros de la CAN en materia de apoyo consular recíproco, así como los relacionados con la seguridad social y las garantías laborales
- Intercambiar información sobre asuntos migratorios concernientes a los nacionales de cualquiera de los países miembros de la CAN que, por diversos motivos, se encuentren fuera de su país de origen

Esta decisión es sumamente importante en materia de asistencia y protección a los migrantes, ya que todo nacional de cualquier país miembro que se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga representación diplomática ni consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier país de la CAN.

- d) Con la Decisión 504 y la 525 se crea el Pasaporte Andino, que permite la identificación internacional de la CAN como un conjunto de países comprometidos con un proyecto integrador común.
- e) Adicionalmente, la Secretaría General viene impulsando las reuniones de expertos gubernamentales en estadísticas sobre migraciones en la CAN, cuya sexta reunión se realizó en setiembre pasado en Bogotá, Colombia. En este espacio, los expertos gubernamentales y las organizaciones internacionales invitadas han ido avanzando en temas importantes, tales como la transmisión electrónica de los datos de la Tarjeta Andina de Migración que sirva de base para la elaboración de un sistema estadístico de migraciones, o temas como la revisión e impulso a la armonización del cálculo de las remesas. Junto con la OIM, la Secretaría General y los países miembros están impulsando el desarrollo de una encuesta especializada a familias con experiencia migratoria para caracterizar no solo al migrante, sino al hogar mismo receptor de remesas y, también, el uso e impacto social y económico de estas. La Secretaría General ha impulsado y logrado la creación de los Comités Interinstitucionales de Estadísticas de Migraciones en cada uno de los países miembros. Ha logrado también promover algunas otras resoluciones que son igualmente importantes para la creación de esa identidad comunitaria. Por ejemplo, piénsese en algunas facilidades existentes, como las ventanillas de entrada en aeropuertos para la atención de nacionales y extranjeros residentes de los países miembros.

## 1. El avance en migraciones de los países

### El caso peruano

La migración sur-norte en el caso del Perú, ocasionada por diferentes aspectos sociales, políticos y económicos, no se ha dado en forma regular y ordenada; por el contrario, la informalidad es una de sus características centrales, lo que ha producido una diáspora más vulnerable a no conseguir el respeto a sus derechos humanos, y más débil para hacer valer sus derechos como trabajadores migrantes.

La realidad económica peruana es sumamente interesante: posee una tasa promedio de crecimiento sostenido mayor al 4 % en los últimos años, un crecimiento de su PBI del 6,67% en el 2005 y exportaciones de US\$ diecisiete mil millones, pero tiene un nivel de pobreza que no logra reducirse significativamente —54,7 % en el año 2001 y 51,6% en el año 2004—, según los datos que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Informática (INEI).

En el Perú, no hay una estadística precisa y confiable sobre el número de peruanos migrantes. Acercamientos a un número probable utilizando registros administrativos de control migratorio nos pueden proporcionar una idea de la tendencia y magnitud del fenómeno migratorio en este país. Estudios preliminares del INEI recientes nos aportan una cifra que va desde los dos hasta los tres millones de peruanos en el exterior.

En el año 2001, el Estado peruano, a través de la Cancillería, inició un cambio importante en la relación con sus ciudadanos emigrantes mediante la formalización de una política de vinculación y protección de peruanos en el exterior, basada en una reformulación de normas sectoriales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mas no de las normas fundamentales que regulan las funciones del Estado propiamente.

El objetivo de esta nueva política exterior, fundada en estrechar la conexión de la acción externa del Estado peruano con el desarrollo social, fue dar una atención especial a reforzar los servicios consulares, la asistencia y la protección a las comunidades peruanas en el exterior; esta nueva política está basada, entonces, en el criterio general de los problemas que plantean las migraciones en forma global.

El marco metodológico de la política consular y migratoria queda expresado en las siguientes políticas o lineamientos: política de protección legal y de ayuda humanitaria; reforma y mejora cualitativa de los servicios consulares; inserción productiva y legal de los derechos humanos de los peruanos en sociedades de recepción; promoción del vínculo cultural y nacional; vinculación con una perspectiva productiva; promoción del ejercicio de la ciudadanía y participación democrática de los peruanos en el exterior (los peruanos votan en el exterior; si no lo hacen, se los multa).

La creación de una Subsecretaría que, luego, fue ascendida al rango de Secretaría de (apoyo de) Comunidades Peruanas en el Exterior constituyó el punto de partida de la modificación estructural de la política exterior consular. Se propuso un nuevo modelo de gestión de los servicios consulares, en el cual los peruanos en el exterior debían estar asociados con el Estado en la elaboración y ejecución de las políticas que directamente los atañen. Se crearon, así, los Consejos de Consulta como instancia asociativa representativa de la comunidad residente en la jurisdicción de la oficina consular, con el fin de constituir un espacio de diálogo y cooperación con esta última en la identificación de los problemas que les conciernen directamente como comunidad peruana. A través de este nuevo órgano dedicado a fortalecer los vínculos del Estado con los nacionales en el exterior, se estudian y establecen nuevas normas e ideas de apoyo al migrante, principalmente en el área de las remesas —para bajar sus costos de envío— e inversión en vivienda, homologación de estudios y ayuda humanitaria.

Existen importantes proyectos legislativos que, mediante la reforma de la Constitución, estarían recogiendo el nuevo enfoque, consagrado a abordar el tema de la protección de los peruanos en el exterior, lo cual sería la base para generar una legislación integrada y coherente en materia migratoria. En este marco, habrá que esperar las nuevas ideas e impulsos políticos que el actual gobierno aplicará en materia migratoria.

Para finalizar, sí es importante destacar que, en el año 2004, se aprobó la Ley de Incentivos Migratorios con la finalidad de promocionar el retorno de los peruanos en el extranjero para dedicarse a actividades profesionales o empresariales, mediante la concesión de incentivos tributarios.

### **El caso ecuatoriano**

Ecuador enfrenta varios retos como consecuencia del acelerado incremento de la emigración, fenómeno que se desarrolló con fuerza inusitada en la década pasada. Cifras oficiales señalan que alrededor de tres millones de ecuatorianos residen en el exterior, lo que equivale, aproximadamente, al 20% de su población.

Las causas de esta masiva emigración se derivan, especialmente, de los efectos de la crisis económica y financiera que vivió el país en los últimos años de la década de 1990, que se desencadenó en 1998, año en el cual el PIB se redujo en un 30% y la inflación ascendió a cifras cercanas al 100%; fueron factores que incidieron en un empobrecimiento drástico de la población y que hicieron crecer el número de pobres drásticamente: del 34% que había a inicios de la década de 1990, se pasó al 52% en el área urbana en el año 2005, y a 85 % en el área rural.

Dada la trascendencia del fenómeno migratorio, Ecuador ha trabajado sus políticas de la forma señalada a continuación.

En un proceso similar al enunciado en el Perú, Ecuador dispuso la creación, en julio del año 2000, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior, dependencia de la Subsecretaría de Relaciones Bilaterales de la Cancillería Ecuatoriana, para estructurar y tratar como una política de Estado, con carácter permanente, el tema de la migración de ecuatorianos hacia el exterior. Con este procedimiento, se buscaba que la generación de políticas gubernamentales, de respuesta generalmente coyuntural frente al fenómeno migratorio, paulatinamente se dirigiera hacia la planificación, proyección, diseño, formulación y posterior ejecución de una política de Estado de carácter permanente —como se señaló—, de modo tal que se enfrentase el fenómeno de la migración como una realidad objetiva a corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, se pueden mencionar como los más importantes pasos efectuados los siguientes:

- a) Creación de un Plan Nacional para Ecuatorianos en el Exterior. Comprende numerosos programas y proyectos de desarrollo económico y social dentro del territorio ecuatoriano, y de apoyo directo a los ecuatorianos que se encuentran fuera del país.
- b) Unidad Técnica de Selección de Migrantes (UTSM). Fue establecida bajo un acuerdo firmado entre los gobiernos de Ecuador y España en mayo de 2001, y opera a través de un convenio de cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM. Los objetivos de dicha unidad son la selección y el transporte a España de trabajadores migratorios ecuatorianos. Ofrece un servicio integral a través del registro y evaluación de los antecedentes de los candidatos, de la búsqueda y selección de candidatos —de acuerdo con los requerimientos del Ministerio del Trabajo de España o de los empleadores—, de entrevistas y videoconferencias, y de apoyo al migrante en la consecución de sus documentos y arreglos de viaje. Se les garantiza un salario igual al que ganaría un español.
- c) *Ombudsman*. Adicionalmente, como apoyo a sus nacionales en el exterior, se creó en el año 2001 la Dirección Nacional de Migrantes de la Defensoría del Pueblo (*Ombudsman*) como plan piloto en México y Bolivia, y, luego, en Madrid y Barcelona para lo siguiente:
  - c.1. Asistencia a migrantes ecuatorianos en México que han sido capturados por las autoridades de migración en su camino a los Estados Unidos. En Bolivia, la Defensoría defiende a los ecuatorianos que han viajado con documentos falsificados para que no vayan presos por seis años, como indica la ley de ese país.

- c.2. Restitución de menores. Este componente comprende asistencia en varias áreas:
  - Asistencia a los ecuatorianos menores de edad que viajaron con «coyotes» a México, Costa Rica, Guatemala y que han sido capturados por las autoridades migratorias.
  - Violencia intrafamiliar.
  - Fallecimiento de los padres.
- c.3. Juicios de alimentos.
- c.4. Repatriaciones a compatriotas fallecidos.
- c.5. Estatus temporal de protección. Se trata de una resolución que permite que, por condiciones de crisis en un país, las personas puedan permanecer por ocho meses en el exterior.

### **El caso colombiano**

Con una población en el exterior calculada, según cifras iniciales del Censo 2006, en 3,3 millones de migrantes; un índice de desempleo de los más altos de América Latina (11,8% en julio de 2005); un crecimiento del PIB cercano al 5.1 %, y un resultado de pobreza y pobreza extrema muy alto, Colombia está enfrentada actualmente al quehacer de reorientar sus políticas públicas hacia la atención de la población en el exterior, puesto que esta demanda atención y respuestas efectivas para su inclusión como parte de la nación.

Eclipsada por mucho tiempo por el inmenso fenómeno del desplazamiento interno, la emigración internacional colombiana solo ha venido a cobrar especial interés público en los últimos años. Sin embargo, recientemente, ha evidenciado una reducción en los flujos migratorios internacionales, posiblemente limitados por factores externos como el endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia en diferentes países, y también por la mejoría de las condiciones internas, económicas y de seguridad en general, o por la culminación de procesos migratorios de carácter temporal.

Similar a lo establecido en el Perú, en Colombia se ha impulsado una reorientación del servicio consular, implementando medidas que fortalezcan la relación entre los migrantes y las oficinas consulares. Por ello, se ha establecido, mediante una ley, la contratación de servicios legales y sociales en aquellas jurisdicciones que lo requieran.

Con miras a comprender el fenómeno migratorio internacional de una manera integral, y a formular iniciativas destinadas a apoyar a la población migrante y vincularla al país, se planteó la necesidad de establecer una política integral migratoria. De esta

manera, se formuló el programa denominado *Colombia Nos Une*, que busca fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, reconocerlas como parte activa de la nación y facilitar la formulación de políticas públicas para su beneficio.

Tal como señalé al inicio al aludir a la necesidad de poseer información que permita la caracterización de la población del país en el exterior, en Colombia se han planteado esquemas de cooperación para avanzar en el estudio de la migración colombiana, con el objetivo de lograr una mejor y mayor comprensión de las implicaciones generales del fenómeno migratorio y su impacto regional en ese país.

Las acciones principales que pueden destacarse de este programa son las siguientes:

- a) Una de las acciones es la promoción de eventos para sensibilizar la opinión pública y visibilizar la población migrante como actores relevantes en los ámbitos nacional y global, con seminarios acerca de variados temas:
  - Migración internacional y formación de comunidades transnacionales
  - Remesas familiares: impacto y tendencias
  - Educación para las migraciones
- b) Otra de las acciones es la promoción de reuniones a nivel presidencial y de Cancillería con comunidades para conocer de primera mano la situación de los emigrantes colombianos en sus lugares de residencia y capturar sus inquietudes, con el fin de ofrecer respuestas institucionales.
- c) Además, se han establecido contactos con organizaciones y asociaciones de colombianos radicados en diferentes partes del mundo, con el fin de impulsar iniciativas destinadas a integrar a la comunidad en sus lugares de residencia, y fomentar proyectos destinados a promover la cultura colombiana o de impacto social dentro del territorio colombiano.
- d) Por otro lado, se ha impulsado la conformación complementaria de redes transnacionales virtuales para el fortalecimiento y mantenimiento de los vínculos entre los connacionales en el exterior y el país, al liderar actividades encaminadas a la circulación de ideas, datos, información y servicios.
- e) Otra de las acciones es el apoyo al seguro social en la reactivación del programa «Colombiano Seguro en el Exterior», que brinda la posibilidad a los colombianos de realizar aportes a pensiones desde los Estados Unidos.
- f) Se han creado convenios de protección social. A partir de su ratificación y homologación acorde con la ley colombiana, los trabajadores residentes en Uruguay, España y Chile pueden cotizar al Sistema General de Pensiones en Colombia mientras trabajan en estos países.

- g) Asimismo, dentro del objetivo de canalizar las remesas hacia ahorro e inversión, se identificó la compra de vivienda como uno de los mecanismos más apropiados para lograr este fin.
- h) Otra acción importante en las políticas públicas de apoyo y atención a los migrantes en Colombia está dirigida a la búsqueda de acuerdos bilaterales con diferentes países en favor de una regularización de sus flujos migratorios.

### **El caso boliviano**

En Bolivia, el Programa de Atención al Boliviano a través de los consulados está al servicio de velar por el respeto a los derechos humanos de los migrantes. La situación de la migración internacional está obteniendo mucha atención por parte del Estado, ya que su emigración se halla en constante crecimiento. Está compuesta en una alta proporción por migrantes irregulares poseedores de una capacitación media o menor, lo que los convierte en población vulnerable para explotación como mano de obra barata, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, el gobierno está haciendo los esfuerzos necesarios para crear las políticas precisas de apoyo a sus nacionales en el exterior, y las coordinaciones y acuerdos con los países vecinos que reciben mayoritariamente este flujo, principalmente a través de la Dirección de Bolivianos en el Exterior, en busca de solucionar casos puntuales lo antes posible.

En los procesos señalados de los países de la Comunidad Andina, es importante destacar que las actuales políticas públicas de atención a los migrantes en el exterior han sido creadas basadas, en su inicio, en la construcción de un cuerpo de normas emergentes a través de la creación de una Secretaría o Subsecretaría adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, con funciones muy específicas dentro del área de consulados, que, a su vez, cumple una doble tarea: medio para la implementación y administración de las políticas y, asimismo, órgano para retroalimentarse de la realidad y proponer ajustes o creación de nuevas políticas en favor de los migrantes. Cuando introduzco el término *emergentes* me refiero al hecho de que, dentro de la base teórica para la construcción de políticas públicas, señalaba la necesaria identificación exhaustiva del problema, aspecto que no ha sucedido en los casos de los países de la Comunidad Andina por muchas razones, entre ellas el volumen y distribución geográfica de sus flujos migratorios, la irregularidad de la condición migratoria o la heterogeneidad de sus componentes.

Cualquier esfuerzo para obtener información inicial adecuada que caracterizara su diáspora, implicaba mucho tiempo, sin dejar de lado la parte económica de este ejercicio. Es cierto que se establecieron objetivos y metas claramente elaborados; sin

embargo, la información que caracteriza al migrante, que indica cuáles son sus anhelos, sus necesidades o sus fortalezas para apoyar al país, estará siendo recogida a posteriori.

La estrategia seguida por los países de la región andina, basándose en un conocimiento general de la situación de la diáspora, ha sido la de reforzar los servicios consulares a través de la asistencia y la protección a las comunidades en el exterior. Ha sido un paso inicial positivo que debe continuar mejorando, y así lo han entendido los países al participar en foros nacionales e internacionales con el fin de percibir la problemática actual y futura en el aspecto migratorio, de manera tal que les permita evolucionar para beneficio de los migrantes. Sin embargo, falta, en la mayoría de los casos, el paso más serio: convertir en ley del Estado todos estos esfuerzos para darle la legitimidad y articulación deseadas.

La gestión moderna de la migración apunta hacia la facilitación de esta y también al control, y las migraciones temporales se están proponiendo como una alternativa favorable. Los Estados tienen la autoridad para diseñar e implementar políticas migratorias que sirvan para ambos objetivos. Las limitaciones que regulan, de manera tangencial, la autoridad de los Estados son primariamente un resultado de las convenciones internacionales firmadas y ratificadas por los países; en segunda instancia, se encuentra todo el resto de acuerdos, normas y convenciones internacionales existentes y aplicables.

La propia naturaleza global de la migración subraya la importancia de gestionar la migración a través de esfuerzos cooperativos internacionales. A la fecha, no existe un sistema o marco global y comprensivo para la gestión de la migración a través de la cooperación internacional. Sin embargo, hay bastantes acuerdos, tratados bilaterales, regionales e intrarregionales que tienen que ver con asuntos relacionados con la migración y que han sido desarrollados a través de los años en una forma ad hoc, según lo han requerido las circunstancias y los hechos concretos.

Puede señalarse que los foros regionales de consulta en migración en América Latina han sido, de alguna forma, espacios importantes de captura de ideas y propuestas para la identificación de prioridades en materia migratoria, individual y colectivamente; han servido de recordatorio para los Estados sobre sus obligaciones para con los nacionales en el exterior, lo que ha roto con aquella idea antigua de que la migración era preocupación de los Estados receptores individualmente y no requería la preocupación del país de origen del migrante.

Un desafío importante —ya algunos países han avanzado en ese sentido— tiene que ver con fortalecer y propiciar el papel de la diáspora en la corriente política de un país. El reto consiste en habilitar los medios para pasar de la instrumentación a la configuración de un espacio efectivo en el que la diáspora disponga de voz propia para alentar el debate de su propia problemática y la del país, sin intermediarios y

contribuyendo, desde su óptica, a la discusión real del desarrollo democrático de la sociedad de origen.

Se ha trabajado en la región andina bajo un criterio de prueba y ajuste, de aplicar parches en ciertos casos, pues la percepción de la problemática actual o futura no se tenía disponible en ese momento y la migración no había saltado a los niveles masivos y de preponderancia que alcanza actualmente.

No se han seleccionado respuestas de manera exhaustiva dado que no se tenía el panorama general, aunque ello no ha sido limitante para ir haciendo correcciones. Pero una falla general debe señalarse en lo relacionado con la implementación. Por lo general, los presupuestos para poner en marcha las políticas emergentes nunca se dieron. Los consulados a los cuales se les asignaron nuevas funciones, tareas o responsabilidades que acometer están haciendo solo parte de lo consignado en el papel, ya que los ajustes presupuestarios para darles las herramientas necesarias que les permitan trabajar más eficientemente a favor de los migrantes no llegaron en la cantidad necesaria y requerida. Esta es una situación que debe ser tomada muy en cuenta para conseguir los resultados que se esperan en el futuro.

Un aspecto que debemos tener claro, también, es que la migración es un fenómeno dinámico, en constante estudio por parte de investigadores especializados en un campo muy fértil y aún bastante virgen. Tendremos nuevos desarrollos, nuevas ideas que necesariamente harán reforzar, repensar o crear nuevas políticas públicas.

La vinculación del nacional con su país de origen está también en función de lo que suceda con la integración de la persona en el lugar de destino, pero no finaliza ahí. La tradicional noción de la integración del migrante en la sociedad de acogida necesita ser repensada ante el incremento del transnacionalismo. Las actuales políticas de integración están basadas en el movimiento migratorio unidireccional que, en una cantidad considerable de casos, finaliza en el asentamiento en un país de destino y, además, en un cambio de nacionalidad. Pero la migración internacional, en este momento, está incrementándose en su forma temporal, circular y multidireccional. Actualmente, las personas pueden recibir educación, trabajar, establecer una familia o pensionarse en países diferentes. Esta movilidad puede cambiar, en muchos migrantes, la sensación de identidad individual a una sensación de pertenencia a más de un país o sociedad. Esta situación, como también la posibilidad de tener una doble o múltiple nacionalidad —llamémosla, de manera actual, *transnacionalismo*—, yace en uno de los extremos del espectro de la integración del migrante, que no debería perder el vínculo con su país de origen.

Al llegar a este punto, no puedo dejar de mencionar las dificultades y penurias que pasa otro porcentaje importante de migrantes que también quiso ser parte de la sociedad de destino y que, en el tiempo, vio alejarse la posibilidad de realizarlo, puesto que no tuvo oportunidades o se le cerraron vías de acceso administrativa y

judicialmente. Este grupo no tiene pertenencia a ese transnacionalismo; no tiene acceso a esa diáspora en el lugar de destino, pues su condición de irregular lo obliga a vivir de otra forma, a no dar la cara para evitar ser descubierto y enviado, en el mejor de los casos, de regreso a la sociedad de la que salió y en la cual, posiblemente, tampoco lo recuerden.

Así, conforme se tornan más amplios y complejos los flujos migratorios y la vinculación de la diáspora con su país de origen, los retos que enfrentarán los diseñadores de políticas son mayores. Ellos estarán a cargo de elaborar políticas, sean de corto, mediano o largo plazo; sin embargo, a los funcionarios que trabajan directamente ligados a la migración —y en especial a la vinculación de nacionales— les corresponde, necesariamente, tener muy claro que, para que las políticas sean inclusivas en su abordaje, deben por fuerza envolver la sociedad de origen en su conjunto, y el gobierno a los niveles locales y nacionales. La sociedad civil, y el sector privado en particular, son quienes podrían y deberían jugar un rol decisivo en este proceso.

Resulta más que evidente señalar que, en la región andina, se han hecho ingentes esfuerzos por producir políticas migratorias modernas que protejan la diáspora de cada país, y que existe una preocupación constante por la población en el exterior; sin embargo, poco o nada se ha hecho para formular políticas que actualicen las leyes migratorias —en su mayoría obsoletas y que no responden a las nuevas corrientes—, que permitan abordar de manera adecuada los flujos migratorios que llegan a los países, ya no desde el punto de vista único del control migratorio o policial, sino de una manera más global e integrada con una política social, laboral, poblacional y de derechos humanos en favor del migrante y para su plena inserción en el país de destino.