

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE CONTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA EN MATERIA MIGRATORIA COMO PRIORIDAD EN LA AGENDA  
INTERNA DE UN ESTADO  
CASO DE ESTUDIO: COLOMBIA Y ECUADOR DE 2003-2011

INGRID KATHERINE CELY TORRES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2012

“Análisis comparativo del proceso de construcción de la política pública en materia migratoria como prioridad en la agenda interna de un Estado. Caso de estudio: Colombia y Ecuador de 2003 a 2011”

Caso de Estudio

Presentado como requisito para optar al título de  
Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Ingrid Katherine Cely Torres

Dirigida por:

Diana Andrea Gómez Díaz

Semestre II, 2012

*“Es una procesión silenciosa pero continua y progresiva. Sotto voce se sabe de dónde salen pero poco se sabe a dónde llegan. Se desconoce su identidad, pero también se sabe que provienen de muy diversos orígenes, edades y quehaceres. Muchos de ellos no saben a qué se van a enfrentar, sólo saben que es un camino sin pasaje de regreso a un lugar sin tiempo definido, a miles de kilómetros de sus afectos, de sus recuerdos más íntimos, de su cotidianidad más cercana. Muchos de ellos se resisten a echarle tierra a su manera de nombrar las cosas, a la forma de concebir el amor, de relacionarse con sus congéneres, a los placeres y secretos de su culinaria, a la belleza de esta naturaleza, en síntesis, se resisten a echarle tierra a la memoria.”*

*Diana Andrea Gómez Díaz*

*(Un tiempo sin espacio y un espacio sin tiempo:  
La migración colombiana hacia Estados Unidos, 2000)*

## **AGRADECIMIENTOS**

Existen varias personas presentes a lo largo de este proceso que está a punto de finalizar y a las cuales tengo que agradecer su colaboración y apoyo. En primera instancia a mis papás quienes con tanto esfuerzo y dedicación me permitieron adquirir todas las herramientas y enseñanzas necesarias para cumplir una gran parte de mi proyecto de vida. A ustedes dos no sólo les dedico este trabajo sino que todos mis logros de aquí en adelante, sin su apoyo incondicional no hubiera sido posible culminar esta etapa de mi vida como estudiante. A mi hermano y mi familia, les agradezco de corazón todos los esfuerzos realizados y el apoyo brindado en cada momento, me brindaron fuerzas y me instaron a seguir adelante en los momentos difíciles.

A mi directora Diana Andrea Gómez, quien estuvo guiándome durante todo este largo proceso mis más sinceros agradecimientos. Este trabajo no estaría completo ni sería lo mismo sin su experiencia y conocimiento en el tema. Igualmente, le agradezco la dedicación e interés que me brindó durante la elaboración de este trabajo y sobre todo la confianza depositada en mi persona.

A todos y cada uno de ustedes, les agradezco de todo corazón su participación en esta etapa de mi vida que está culminando.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE COLOMBIA	4
1.1. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA	5
1.1.1. El contexto migratorio colombiano	5
1.1.2. La respuesta estatal ante el fenómeno migratorio: La evolución de la política migratoria colombiana	9
1.2. LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA COLOMBIANA (PIM)	12
1.2.1. Proceso de construcción de la política integral migratoria colombiana (PIM)	12
a. Definición de la problemática	13
b. La formulación	14
c. La socialización de la propuesta inicial	16
d. La propuesta final	17
e. CONPES 3606 de 2009	17
1.2.2. Avances y Retos de la Política Integral Migratoria	20
2. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ECUADOR	23

2.1.	LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA	24
2.1.1.	El contexto migratorio ecuatoriano	24
2.1.2.	Gestión de los flujos migratorios en Ecuador: la evolución de la política migratoria ecuatoriana	28
2.2.	LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA	30
2.2.1.	El proceso de construcción de la nueva política migratoria ecuatoriana: el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Código Orgánico de Movilidad Humana	30
a.	Diseño del documento	32
b.	Socialización y validación del documento	33
c.	Versión final del documento	34
d.	Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones	36
2.2.2.	Avances y retos de la Política Migratoria ecuatoriana	39
3.	ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ECUADOR Y COLOMBIA	41
3.1.	SIMILITUDES	41
3.2.	DIFERENCIAS	47

4. CONCLUSIONES

54

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Cuadro. Número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos en el mundo.

Anexo 2. Documento. Antecedentes de la Política Integral Migratoria Colombiana (PIM).

Anexo 3. Documento. Ejes problemáticos de la Política migratoria en Colombia.

Anexo 4. Documento. Los elementos de ruptura de la nueva política migratoria ecuatoriana.

Anexo 5. Entrevista. Diana Andrea Gómez Díaz.

## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Dimensiones y acciones de la Política Integral Migratoria

Tabla 2. Objetivos de la Política Migratoria Ecuatoriana

Tabla 3. Similitudes entre Colombia y Ecuador

Tabla 4. Diferencias entre Colombia y Ecuador

## INTRODUCCIÓN

Uno de los principales efectos que ha traído consigo la actual ola globalizadora a nivel mundial es el aumento y cambio de los flujos migratorios. Anteriormente, los flujos migratorios estaban íntimamente relacionados con la Revolución Industrial, la Primera Guerra Mundial y la Crisis Económica de 1929 y se caracterizaban por la emigración de ciudadanos europeos a diferentes países del continente americano, como por ejemplo Argentina, Estados Unidos, Brasil y Canadá.<sup>1</sup>

En la actualidad los flujos migratorios han cambiado drásticamente, producto de una nueva ola globalizadora que apunta al crecimiento económico, el aumento del comercio y la movilidad del capital, generando como consecuencia el cambio de dirección de los flujos migratorios que se orientaron ahora de Sur a Norte. Esta nueva ola migratoria obedece principalmente a las motivaciones de los emigrantes por obtener mejores ingresos y oportunidades laborales, que a veces resultan inaccesibles en sus países de origen, producto de situaciones socio-económicas estructurales y coyunturales, tales como la transición demográfica, los bajos niveles de ingresos y empleo, la informalidad, entre otras.<sup>2</sup>

Colombia y Ecuador, son países que no resultaron ajenos a los efectos de esta nueva ola globalizadora, lo que produjo con ella el cambio y aumento drástico de sus flujos migratorios. Ambos países se caracterizan por ser expulsores de población debido a que presentan problemas estructurales internos como inestabilidad política y económica y falta de oportunidades laborales que fomentan la emigración de sus ciudadanos hacia diferentes destinos como Estados Unidos, Venezuela, España, entre otros.

Así mismo, son países que durante mucho tiempo no le brindaron mayor importancia al tema migratorio y por consiguiente las políticas enfocadas a dicho

---

<sup>1</sup> Comparar Ardila, Martha. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. En *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, 2005. p.63.

<sup>2</sup> Comparar Díaz, Luz Marina. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. *Desde la región*. No. 50 (Septiembre de 2007) p. 2. Documento electrónico.

tema eran incipientes y con resultados poco favorables. No obstante, desde finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI, el tema migratorio empezó a considerarse como prioridad dentro de las agendas políticas internas de cada Estado y de ahí surge la necesidad de crear políticas migratorias capaces de dar respuesta efectiva a los nuevos flujos migratorios y de proteger a los emigrantes residentes en el exterior por medio de la garantía de sus derechos fundamentales.

Principalmente, el motivo de este estudio radica en analizar los procesos de construcción de la política pública migratoria realizados en Colombia y Ecuador y los esfuerzos que llevó a cabo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en Colombia y Rafael Correa en Ecuador para la incorporación del tema como prioridad de la agenda política interna en cada Estado. Así mismo, pretende generar interrogantes en cuanto a la importancia que posee el tema migratorio y su continuidad política en ambos países, en la medida que en Colombia se ha caracterizado por ser un tema relegado de política pública y en Ecuador es una iniciativa bandera del gobierno de Correa, lo que lleva a poner en duda su continuidad con un cambio de gobierno.

Debido a que este trabajo es un estudio comparativo, se pretende establecer las principales similitudes y diferencias en los procesos de construcción de la política pública en materia migratoria para determinar los avances y retrocesos que ha tenido cada uno de los dos procesos y sustraer lecciones y ejemplos que puedan mejorar la implementación y rediseño de la política migratoria en Colombia, tomando como ejemplo el caso ecuatoriano.

El presente trabajo investigativo se ha desarrollado en tres capítulos. El primer capítulo titulado *La política migratoria de Colombia*, se concentra en explicar cómo ha sido el proceso de construcción de la política integral migratoria colombiana, describiendo el contexto migratorio y la respuesta estatal ante dicho fenómeno humano. Igualmente, resalta las etapas del proceso de construcción de esta nueva política migratoria, en las que se destaca la definición de la problemática, la formulación, la socialización de la propuesta inicial y la propuesta final, terminando con el análisis de los avances y retos de la política pública en materia migratoria en Colombia.

El segundo capítulo titulado *La política migratoria de Ecuador*, expone el proceso de construcción de la política migratoria ecuatoriana, a través de un recuento del contexto migratorio y la gestión de estos flujos por parte de los gobiernos de turno. Así mismo, describe el proceso de construcción de la política, enfocándose principalmente en dos aspectos: la creación del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y del Código Orgánico de Movilidad Humana, los cuales contaron con una etapa de diseño, socialización y validación junto con la modificación y publicación del documento final. Finalmente, se exponen los avances y retos de esta nueva política migratoria impulsada en Ecuador.

El último capítulo titulado *Estudio comparativo del proceso de construcción de las políticas migratorias en Ecuador y Colombia*, se analizan las principales similitudes y diferencias de los procesos de construcción de la política migratoria de Colombia y de Ecuador, con el objetivo último de establecer el nivel de importancia que cada Estado le ha asignado al tema migratorio dentro de la agenda política interna.

## 1. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE COLOMBIA

En Colombia los efectos de la globalización se han reflejado en el drástico aumento de emigrantes colombianos cuyos principales destinos son Estados Unidos y España y a nivel regional se concentran hacia Ecuador, Venezuela, Panamá y recientemente a Argentina. Según reportes oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el año 2009 se estimó que el número total de colombianos en el exterior era de 3'378.345 personas, una cifra significativamente alta y que posiciona a Colombia como uno de los países con mayor migración a nivel regional.<sup>3</sup>

Durante las últimas décadas, los patrones migratorios han variado considerablemente producto de la profundización del conflicto armado interno y la grave situación económica que padeció el país en la década de los noventa, provocando con ello una corriente migratoria compuesta por desplazados internos y externos, refugiados, asilados y emigrantes económicos tanto regulares como irregulares.<sup>4</sup>

A pesar de las dinámicas migratorias, el Estado colombiano no ha presentado mayor interés en la regularización de estos flujos migratorios y unificación de datos e información sobre los connacionales residentes en el exterior, lo que evita saber en términos reales las cifras sobre emigración e inmigración del país. El papel del Estado durante las últimas décadas se limitó “a los trámites consulares, a visitar los presos en las cárceles y a celebrar las fiestas patrias”<sup>5</sup>, lo que demuestra su poco compromiso hacia este sector de la población y su sentido de pertenencia al tema.

---

<sup>3</sup> Comparar Organización Internacional para las Migraciones - OIM. *Perfil migratorio de Colombia*. 2010. p.19. Documento electrónico.

<sup>4</sup> Comparar Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p.70.

<sup>5</sup> Ver Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p.82.

## 1.1. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA

**1.1.1.El contexto migratorio colombiano.** La migración de colombianos al exterior es producto de “un proceso acumulativo de factores sociales, económicos, políticos, culturales y demográficos que contribuyen a explicar una dinámica que es compleja y hoy globalizada”<sup>6</sup>. La historia colombiana siempre se ha caracterizado por una alta dinámica migratoria a nivel interno como externo, producto del desempeño económico, las redes sociales, el conflicto armado interno, el capital social, la globalización, el desempleo y la necesidad de mano de obra calificada como no calificada a nivel internacional. Es posible dilucidar diferentes olas migratorias en Colombia, las cuales presentan características y destinos diferentes, producto de situaciones socio-económicas específicas.

La primera ola de emigración en Colombia se dio en el período comprendido entre 1965 a 1975, los principales destinos eran Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. La migración a Venezuela estuvo muy ligada al auge petrolero que este país experimentó a comienzos de la década de los setenta, lo que produjo el aumento de inmigrantes colombianos, provenientes de Norte de Santander, Cesar y La Guajira, para suplir las necesidades de mano de obra para la explotación de este producto.<sup>7</sup>

Según los resultados del censo realizado en Venezuela en el año 1981, del total de población extranjera registrada, el 45% eran ciudadanos colombianos y la mayoría de estos eran personas indocumentadas o irregulares, las cuales se dedicaban a actividades productivas en el país.<sup>8</sup> No obstante, a mediados de la segunda mitad de los años ochenta, se evidenció el enfriamiento de la economía venezolana con consecuencias negativas sobre el empleo y los salarios, lo que contribuyó a que se presentara un redireccionamiento de los flujos migratorios de colombianos hacia otros países.

---

<sup>6</sup> Ver Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. p. 1. Documento electrónico.

<sup>7</sup> Comparar Cárdenas, Mauricio y Mejía, Carolina. “Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?”. (2006). p.5. Documento electrónico.

<sup>8</sup> Comparar Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. p. 5. Documento electrónico.

Para el caso de Estados Unidos, la ola migratoria fue producto de dos importantes eventos: a nivel externo fue la reforma y aplicación de la Ley inmigratoria norteamericana de 1965, que tenía como objetivo “propiciar el ingreso de extranjeros con alto nivel de entrenamiento, especialmente de médicos e ingenieros y facilitaban la reunificación familiar”<sup>9</sup>. A nivel interno las migraciones fueron estimuladas por el fenómeno de la violencia y las precarias condiciones económicas y sociales de algunos sectores de la población que impulsaron a las personas a emigrar en búsqueda del “sueño americano”.

Esta “fuga de cerebros” colombianos, producto de la aplicación de dicha ley que estuvo vigente hasta finales del año 1976, representaba un problema preocupante para el gobierno colombiano, en la medida que:

Se entendía como una pérdida de inversión en formación de capital humano, en un gasto improductivo de un país pobre del Tercer Mundo y que al tiempo que generaba escasez de mano de obra calificada en Colombia, beneficiaba a países desarrollados como los Estados Unidos que no habían asumido sus costos de su formación.<sup>10</sup>

Según el censo realizado en Estados Unidos en el año 1970, había 63.538 colombianos viviendo en su territorio y principalmente se concentraban en Nueva York, ciudad que ofrecía amplias oportunidades de trabajo y al sur de la Florida, donde “se localizó la comunidad cubana refugiada por el régimen militar, que ofrecía una altísima proporción de población hispanohablante y diversas oportunidades de emprender negocios”<sup>11</sup>.

La segunda ola migratoria colombiana se presentó a mediados de la década de los ochenta, muy relacionada con la expansión del narcotráfico en Colombia y la necesidad de contar con distribuidores y comercializadores de drogas especialmente hacia Estados Unidos. Durante esta época las prácticas vinculadas al comercio ilegal de droga fueron asumidas por inmigrantes colombianos con el fin de ganar ingresos

---

<sup>9</sup> Ver Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. p. 3. Documento electrónico.

<sup>10</sup> Ver Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. p. 3. Documento electrónico.

<sup>11</sup> Ver Cárdenas y Mejía. “Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?”. p.5. Documento electrónico.

rápidamente y mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.<sup>12</sup> Ante dicha situación la legislación norteamericana se volvió mucho más restrictiva lo que empujó a la diversificación de los destinos migratorios colombianos hacia Canadá, España, Italia, Francia y al sur del continente americano.<sup>13</sup>

A finales de los años noventa la migración hacia España empezó a incrementarse considerablemente como consecuencia de la falta de control fronterizo por parte del gobierno español, lo que permitió la entrada de miles de colombianos a su territorio que buscaban nuevas alternativas y oportunidades laborales, que se habían visto afectados por las reformas neoliberales implementadas, los cambios de estrategias de producción de las compañías colombianas y el enfriamiento de la actividad económica.

Así mismo, otro factor determinante en el aumento de los flujos migratorios a España fue el colapso del negocio del narcotráfico tras la disolución de los grandes carteles de droga en el país entre los años 1995 y 1997. Según datos de la Organización Internacional para la Migraciones OIM, el 88% de los migrantes en España son latinoamericanos, de los cuales el 21,1% son colombianos y están principalmente concentrados en Cantabria, el País Vasco, Galicia y Asturias.<sup>14</sup>

En el contexto regional, es posible resaltar la migración transfronteriza de colombianos desde mediados del siglo pasado a Panamá, Ecuador y Venezuela.

Según Luz Marina Díaz:

En las últimas décadas y con el incremento de los hostigamientos a la población [...], por parte de los grupos en conflicto, guerrilla y paramilitares se ha generado una migración forzada hacia los países limítrofes y un creciente número de refugiados. Se resalta en este fenómeno que actualmente, según ACNUR hay en la zona fronteriza con Venezuela unos 130.000 refugiados y en la zona con Ecuador sobrepasan los 200.000.<sup>15</sup>

Ecuador se ha caracterizado por tener una política abierta en materia de asilo y refugio, lo que lo ha posicionado como uno de los principales receptores de

---

<sup>12</sup> Comparar Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. pp.7- 8. Documento electrónico.

<sup>13</sup> Comparar Guarnizo, Luis Eduardo. “El Estado y la migración global colombiana”. *Migración y Desarrollo* No.006. (Primer semestre de 2006). pp.87-88. Documento electrónico.

<sup>14</sup> Comparar OIM. “Perfil migratorio de Colombia 2010”. p. 29. Documento electrónico.

<sup>15</sup> Ver Díaz. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. p. 14. Documento electrónico.

población migrante que buscan protección y asilo en el cono sur. Según estadísticas de ACNUR, los migrantes colombianos representan el mayor número de solicitudes de refugio y asilo en toda la región latinoamericana, “durante el año 2008, nueve de cada diez solicitudes de asilo que tuvieron respuesta positiva y fueron reconocidas como casos de refugio en Latinoamérica y el Caribe fueron otorgadas a personas de origen colombiano”<sup>16</sup>.

De acuerdo la tabla del anexo 1, Ecuador es el primer país receptor de solicitudes de asilo de colombianos en toda la región suramericana, se observa que durante los años 2000 a 2006 el número de solicitudes de asilo aumentó considerablemente, pasando de 1.594 a 6.641, que representa un incremento del 317%.<sup>17</sup> Así mismo, según datos de ACNUR en mayo de 2007 a 13.561 colombianos se les había reconocido el status de refugiado en Ecuador, cifra que aumentó a diciembre de 2008 a 19.098 refugiados.<sup>18</sup>

Las causas por las cuales las personas colombianas deciden migrar y solicitar refugio en Ecuador son diversas, pero su común denominador es producto del conflicto armado interno, que obliga a las personas a desplazarse de sus tierras de origen y buscar nuevos lugares en donde rehacer sus vidas. Entre las principales causas encontramos: Amenazas y reclutamiento forzoso de hijos menores de edad por los distintos grupos armados; amenazas personales a individuos con cargos públicos; enfrentamientos de grupos armados; fumigación de cultivos ilícitos; masacres, secuestros, violaciones y torturas; pobreza generalizada y total abandono por parte del Estado de algunas regiones fronterizas.<sup>19</sup>

A partir de lo anterior, se concluye que Colombia es un país expulsor de población cuyos principales destinos son Estados Unidos, España y Canadá, a nivel regional son Venezuela y Ecuador, entre otros. Durante la historia colombiana los

---

<sup>16</sup> Ver Ceballos Medina, Marcela. “La política migratoria de Ecuador hacia Colombia: Entre la integración y la contención”. *Regions & Cohesion*. Vol.1, No.2 (Summer 2011). p.51. Documento electrónico.

<sup>17</sup> Ver Anexo1: Número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos en el mundo por años.

<sup>18</sup> Comparar Ceballos Medina, Marcela. *El impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*. 2010. p.71.

<sup>19</sup> Comparar Rivera, Fredy (et. al). *Migración forzada de colombianos: Ecuador*. 2007. p. 28.

flujos migratorios han variado considerablemente, cambiando los destinos y el perfil del migrante de acuerdo al contexto tanto interno como externo. La situación de conflicto armado interno, de inseguridad y las pocas oportunidades laborales que afrontan miles de ciudadanos colombianos al interior del país, han obligado a que crucen las fronteras buscando nuevas oportunidades para ellos y sus familias.

**1.1.2. La respuesta estatal ante el fenómeno migratorio: La evolución de la política migratoria colombiana.** Pese a la dinámica migratoria colombiana, el gobierno colombiano mantuvo un bajo perfil en dicho tema, ignorando las consecuencias y causas que provocaban dicho fenómeno. Antes de la década de los noventa, los programas destinados a los emigrantes colombianos se limitaban a los trámites consulares y en casos particulares al apoyo de colombianos calificados.<sup>20</sup>

Dentro de las pocas iniciativas lideradas por el gobierno colombiano durante ese periodo, se puede resaltar la del gobierno de Belisario Betancourt en los años ochenta, que consistía en un programa para el retorno de “cerebros fugados” desde Estados Unidos. Otra iniciativa fue la promoción de la “Red Caldas” con el objeto de articular a la comunidad científica colombiana que residía en el exterior. No obstante, estas dos estrategias no tuvieron mayores resultados y fueron dejadas de lado por una falta de visión de los gobiernos venideros.<sup>21</sup>

Tan sólo a principios de la década de los noventa, se plantearon los primeros lineamientos orientados a proteger a los colombianos residentes en el exterior, producto de la entrada en vigencia de la Carta Constitucional de 1991. La Constitución de 1991 estableció unos principios generales para la reorientación de la política exterior colombiana y supuso la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores junto con sus programas y proyectos.<sup>22</sup> Según Claudia Arenas Ferro:

En el tema de migración la Constitución avanzó con respecto a la doble nacionalidad y la inclusión en términos de participación política de los emigrados. De allí en adelante se

---

<sup>20</sup> Comparar Arenas Ferro, Claudia Jimena. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. En *Migraciones Internacionales: Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. 2010. p.122.

<sup>21</sup> Comparar Díaz, Luz Marina. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. *Revista Migrante*. No.1 Vol. 7 (2009). pp. 12-13. Documento electrónico.

<sup>22</sup> Comparar Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. p.122.

comenzaron a crear programas específicos para generar comunidad transnacional, es decir para garantizar la vinculación entre los ciudadanos colombianos en el exterior y Colombia.<sup>23</sup>

En 1996 el Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del programa presidencial “Colombia para todos” creó el Programa para la promoción de las comunidades colombianas en el extranjero, que tenía como objetivos: crear un programa de atención para los colombianos que residen en el exterior; brindar asistencia y consejería legal para los detenidos en cárceles extranjeras; la promoción de la preservación de la cultura nacional; la profesionalización del cuerpo consular; y la realización de un censo para determinar el tamaño y las necesidades de la dispersa población inmigrante.<sup>24</sup> Así mismo y de acuerdo a Diana Andrea Gómez Díaz:

Dentro de los proyectos llevados a cabo para garantizar la vinculación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior con Colombia, en el año 2001 se fundó la Comisión Binacional Colombia-Venezuela, en la cual se creó un capítulo especial para examinar el tema migratorio. Esta comisión actualizó las cifras de los colombianos en Venezuela y mostró los cambios que ha tenido esta migración, inclusive a la inversa, la inmigración de venezolanos a territorio colombiano a raíz de los cambios políticos (Hugo Chávez ahora en el poder) y económicos en ese país.<sup>25</sup>

Para el año 2003 se creó el programa Colombia nos Une de acuerdo a los lineamientos de la política exterior del Presidente Álvaro Uribe Vélez, política que tenía como propósito “la Seguridad Democrática y el cambio de imagen de Colombia, la atracción de inversión extranjera directa, la eficiencia en la utilización de recursos de cooperación internacional, [entre otros]”<sup>26</sup>. En palabras de Martha Ardila:

El programa “Colombia nos une” busca fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, reconocerlas como parte vital de la nación y hacerlas objeto de políticas públicas. Tiene como metas: propiciar el establecimiento de vínculos positivos entre los emigrantes y el país con el objetivo de generar beneficios mutuos; gestionar mecanismos orientados a mejorar sus condiciones de vida en los lugares de residencia; y facilitar la interacción de las asociaciones de connacionales en el exterior, entre sí y con el país.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Ver Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. p.122.

<sup>24</sup> Comparar Guarnizo, Luis Eduardo. “Emigración colombiana a los Estados Unidos: Transterritorialización de la participación política y socioeconómica”. *s.f.* Documento electrónico.

<sup>25</sup> Ver Anexo 5: Entrevista realizada a Diana Andrea Gómez Díaz.

<sup>26</sup> Comparar Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. p.123.

<sup>27</sup> Ver Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p.84.

En un principio este programa estuvo orientado a atender a un segmento específico de la migración colombiana, prestándole una mayor atención a los profesionales, estudiantes, empresarios y científicos colombianos residentes en el exterior. Dejando de lado, otros temas relacionados con la trata de personas, el asilo y refugio, repatriación y deportación, entre otros que estaban a cargo de la Oficina de Coordinación de Connacionales en el Exterior, llevando a la fragmentación del tema migratorio.<sup>28</sup>

Así mismo, el programa Colombia nos une durante su primer año estuvo fuertemente ligado a un enfoque de tipo económico que consideraba al migrante como un consumidor, contribuyente a las arcas públicas por medio del envío y recepción de remesas. Este programa “ha estado sometido a un fuerte lobby empresarial vinculado al tema migratorio, lo que se ha traducido en iniciativas para realizar ferias comerciales e inmobiliarias en el exterior, la venta de productos financieros [...] o la exportación de mano de obra”<sup>29</sup>.

No obstante, a partir del año 2007 este programa dio un giro importante gracias a los nuevos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, denominado Estado comunitario: Desarrollo para todos, del segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez. Dentro de este documento se planteó la necesidad de mejorar el servicio consular, la atención de todos los colombianos en el exterior y el fortalecimiento de la política de fronteras, además de la creación e implementación de una política pública en materia migratoria y finalmente, en este documento:

Se estableció la necesidad de construir una política integral de migración con un enfoque tanto bilateral como multilateral al tema de la migración, que incluye temas como la homologación de títulos educativos para facilitar la inserción laboral, la cooperación para regular la migración laboral temporal y circular, la creación y consolidación de redes sociales entre los colombianos en el exterior y Colombia y la creación de proyectos de transferencia de conocimientos y tecnología hacia Colombia con una lógica de vinculación trasnacionales de sus nacionales radicados en el exterior.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Comparar Díaz. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. p.13. Documento electrónico.

<sup>29</sup> Ver Díaz. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. p.13. Documento electrónico.

<sup>30</sup> Ver Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. pp.123 -124.

## 1.2. LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA COLOMBIANA (PIM)

**1.2.1. Proceso de construcción de la política integral migratoria colombiana (PIM).** Como se mencionó en los acápites anteriores, los temas relacionados con los flujos migratorios y los connacionales en el exterior eran temas de poca importancia dentro de la agenda política de Colombia. Sólo hasta principios del siglo XXI los tomadores de decisiones cayeron en cuenta de la preocupante realidad y la magnitud del fenómeno migratorio, lo que llevó a la identificación y priorización del tema.<sup>31</sup>

Entre las variables que incidieron en la priorización del tema migratorio se encuentra en primer lugar, el tema relacionado con el aumento de las remesas enviadas por los colombianos en el exterior, que lograron superar los ingresos provenientes de las exportaciones de café, petróleo y banano, entre otros. Con esta situación, las remesas pasaron a representar uno de los rubros más importantes dentro de la economía colombiana y el país pasó a ser el tercer receptor de remesas en América Latina, después de México y Brasil.<sup>32</sup>

En segundo lugar, luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos el tema migratorio empezó a vincularse con los temas de seguridad y la protección de las fronteras nacionales. Colombia no fue ajena a dichas transformaciones del escenario internacional lo que llevó a modificar su política exterior centrándola en la lucha contra el terrorismo internacional. La principal preocupación para el Estado colombiano en el momento fueron las diferentes y reiterativas denuncias en contra de sus connacionales quienes participaban en actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico, la trata de personas y delincuencia común.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ver anexo 2: Antecedentes de la Política Integral Migratoria colombiana.

<sup>32</sup> Comparar Ardila, Martha. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. *Colombia Internacional*. No. 69. (Jul-dic de 2009). p.116. Documento electrónico.

<sup>33</sup> Comparar Ardila. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. p.116. Documento electrónico.

Finalmente, el tema de “fuga de cerebros” empezó a ser percibido como una problemática que representaba una gran pérdida de capital humano y económico, en la medida que algunos colombianos que migraron del país estaban desempeñando cargos de un rango alto en países como Estados Unidos, Canadá y Costa Rica. Por consiguiente, “era necesario intentar que dichos connacionales crearan y fortalecieran vínculos con el país y con sus lugares de origen. Al fin y al cabo, el país había invertido grandes sumas de dinero en su formación y otros países se estaban beneficiando de su alta calificación”<sup>34</sup>.

A partir de dichas variables, el Estado colombiano decidió tomar cartas en el asunto y dentro del Plan Nacional de Desarrollo de 2006 – 2010 se estipuló la creación de una política migratoria coherente y ordenada, capaz de responder efectivamente a la dinámica migratoria. Para ello, en el año 2007 se llevó a cabo la transformación del Programa Colombia Nos Une, con el fin que éste liderara el diseño y formulación de dicha política.

Para la construcción de la Política Integral Migratoria, en adelante PIM, la Cancillería en el marco de Colombia Nos Une llevó a cabo cinco procesos: a) la definición de la problemática origen; b) la formulación de la propuesta inicial; c) la socialización con los actores involucrados; d) la propuesta final para diciembre de 2008 y e) la implementación, la evaluación y reformulación o reestructuración; etapa que culmina a finales del presente año.<sup>35</sup>

**a. Definición de la problemática:** Como se mencionó en las páginas anteriores, el aumento de la migración colombiana hacia el exterior ha generado efectos positivos y negativos para el desarrollo del país, el aumento del envío de remesas de colombianos residentes en el exterior; el cambio en la concepción de las migraciones hacia un enfoque restrictivo y de seguridad a nivel internacional; la fuga de cerebros y los costos que acarrea dicha dinámica; la protección de los derechos de los migrantes colombianos; el narcotráfico, la trata de personas y el aumento de

---

<sup>34</sup> Ver Ardila. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. p.116. Documento electrónico.

<sup>35</sup> Comparar Díaz. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. pp.49-50. Documento electrónico.

refugiados colombianos en las fronteras son algunos de los factores y consecuencias por las cuales es necesario crear una política integral en materia migratoria.

Además de lo anterior, se evidencian una serie de problemáticas que afectan de manera contundente el nivel de respuesta del Estado colombiano ante el fenómeno migratorio. La problemática central radica en la limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado, lo que ha llevado a la afectación de los derechos de los migrantes; el aumento de la migración irregular; a que las condiciones de trabajo de los migrantes colombianos sean desfavorables; una menor competitividad nacional en especial por la pérdida de capital humano; la obtención de una percepción inadecuada del país en el exterior y finalmente una percepción negativa de los emigrantes e inmigrantes frente la atención del Estado.<sup>36</sup>

A partir de esta problemática central se despliegan dos ejes problemáticos que son necesarios mejorar:<sup>37</sup> El primero es la falta de efectividad de los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias que favorezcan a la población migrante, esto es a causa de la limitada estructura institucional y la poca presencia y discusión de los temas migratorios en escenarios de alto nivel gubernamental. Así mismo, es producto de la falta y deficiente calidad de la información que se posee sobre la población colombiana migrante.<sup>38</sup>

El segundo eje problemático radica en que las necesidades reales de la población migrante no son atendidas de manera oportuna y completa, debido a que el tema migratorio se aborda desde un enfoque de seguridad, dejando de lado el trato al migrante desde un enfoque de derechos humanos (en el que se estudian las causas iniciales por las cuales una persona decide emigrar de su país de origen).<sup>39</sup>

**b. La formulación:** A partir de la definición de las problemáticas tanto de la dinámica migratoria colombiana como de los vacíos que se presentan a nivel estatal para dar respuesta a la misma, la Cancillería por medio de Colombia Nos Une

---

<sup>36</sup> Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. “Política Integral Migratoria”, 2009. p.30. Documento electrónico.

<sup>37</sup> Para mayor información ver Anexo 3: Ejes problemáticos de la Política migratoria en Colombia.

<sup>38</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”, p.31. Documento electrónico.

<sup>39</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.34. Documento electrónico.

llevó a cabo diferentes acciones para la formulación de la propuesta inicial de la PIM. Dentro de las principales acciones realizadas por el programa, se resalta la contratación en 2008 de una consultoría con la Universidad Nacional de Colombia para la elaboración de los lineamientos de la PIM. Según el documento elaborado por la Universidad Nacional:

El objetivo de esta política es el tratamiento integral de los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales, jurídicos e institucionales asociados a las migraciones internacionales. Por tanto, se dirige a la ampliación y defensa de los márgenes de libertades individuales y de las capacidades básicas, contribuyendo a la gobernabilidad mediante; (1) la consideración de los procesos migratorios como parte fundamental de las políticas sociales y económicas y de la estrategia de lucha contra la pobreza; (2) la consideración de los procesos asociados a las migraciones como parte esencial de la política exterior, desde los parámetros establecidos por el bloque de constitucionalidad y por la defensa de los DDHH; y (3) la consideración de los procesos migratorios como un escenario para el reforzamiento de la cohesión social, con base en la construcción de confianza entre los ciudadanos y, de estos, en el Estado.<sup>40</sup>

Este documento sugirió cuarenta y siete (47) líneas de acción para el diseño y formulación de la política migratoria.<sup>41</sup> Dentro de los lineamientos más destacados se encuentran el lineamiento No.3, el cual concibe a las personas migrantes como sujetos vulnerables y que por tanto requieren de la protección del Estado en el lugar donde se encuentren.

Así mismo, el lineamiento No. 15 enuncia la necesidad de cambiar las políticas migratorias enfocadas en la seguridad para adoptar un enfoque de “seguridad humana”, que permita “superar el carácter exclusivo militar de las estrategias de seguridad para darle un contenido social, basado en la expansión de la libertad, poniendo a las personas como centro de referencia de los asuntos internacionales con el propósito de proteger sus derechos humanos”<sup>42</sup>. Uno de los lineamientos más destacados de este documento es el No. 8, el cual plantea que la PIM no puede ser considerada como la única solución al fenómeno migratorio, sino que debe convertirse en un marco de análisis para buscar soluciones:

---

<sup>40</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. “Lineamientos para la política integral de migraciones”. (Junio de 2008). p. 1. Documento electrónico.

<sup>41</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. “Lineamientos para la política integral de migraciones”. pp. 2-3. Documento electrónico.

<sup>42</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. “Lineamientos para la política integral de migraciones”. p.4 Documento electrónico.

Una Política no es una fórmula de solución, sino un marco de análisis para buscar soluciones. Una política pública es, siempre, un proceso por medio del cual un Estado establece direcciones y límites a sus agentes, haciendo de esta un instrumento para la puesta en acción de los derechos humanos. La PIM, en este sentido, debe constituirse en un marco general de comprensión y análisis situacional para la toma de decisiones, teniendo como centro de sus acciones a las personas.<sup>43</sup>

Estos lineamientos fueron recogidos por Colombia Nos Une que tuvo a su cargo la depuración y análisis de los mismos, logrando con ello consolidar la propuesta preliminar de la PIM, la cual fue sometida a consideración del Comité Interno de Trabajo de Migraciones y finalmente fue entregada a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración para la revisión y consolidación del documento final.

**c. La socialización de la propuesta inicial:** Para llevar a cabo dicha fase y lograr así aproximarse lo mayor posible a las comunidades colombianas en el exterior, Colombia Nos Une en el transcurso del año 2008, presentó la propuesta inicial de la PIM en cinco de las comunidades más representativas de connacionales en el extranjero: Nueva York, Miami, Madrid, Caracas y Quito. Así mismo, durante todo el proceso de diseño y socialización se tuvieron en cuenta los comentarios y propuestas del sector académico y se llevaron a cabo diferentes encuentros y eventos académicos con el objetivo de “conocer e intercambiar ideas acerca de un diagnóstico de la situación migratoria”<sup>44</sup>.

En el segundo semestre del año 2007, se llevó a cabo un ciclo académico de conferencias titulado *Migraciones internacionales, causas, impactos y perspectivas* y el *III Seminario internacional sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales: hacia la política integral migratoria*, en los que se contemplaba el estudio de “las dinámicas de diseño e implementación de las políticas migratorias tanto de los países de expulsión como de los de recepción, buscando establecer alianzas con países cuyas mejores prácticas en el manejo de las

---

<sup>43</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. “Lineamientos para la política integral de migraciones”. pp.2-3 Documento electrónico.

<sup>44</sup> Ver Ardila. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. p.119. Documento electrónico.

dinámicas migratorias, le permitan a Colombia encaminarse hacia la política integral migratoria”<sup>45</sup>.

**d. La propuesta final:** Luego del proceso de socialización con las comunidades de connacionales en el exterior y con la comunidad académica, se llevó a cabo un proceso de concertación y negociación entre las diferentes instituciones del Estado que tuvieran responsabilidad en el tema, con el fin de establecer los compromisos de cada una de las entidades y así determinar las partidas presupuestales para el cumplimiento de los mismos.<sup>46</sup> A partir de ello, la propuesta final se materializó en el CONPES 3603 de 2009, cuyo principal objetivo es:

Garantizar una atención suficiente, efectiva y coordinada sobre todas las dimensiones de desarrollo de la población colombiana en el exterior y los extranjeros residentes en el país. Con el cumplimiento de este objetivo central, se dará respuesta a la limitada atención prestada por parte del Estado colombiano a los fenómenos migratorios, al igual que se definirán los lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la implementación de las estrategias y metas planteadas.<sup>47</sup>

Dentro de los planes y rutas de acción de esta política migratoria se busca en primera instancia obtener lineamientos institucionales y organizacionales para la ejecución de acciones entorno a la población migrante, por medio del fortalecimiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración; el mejoramiento de la información sobre migración internacional y el fortalecimiento del servicio consular. De igual modo, se plantea alcanzar la plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante, para ello es necesario adoptar medidas en diferentes dimensiones como lo son: la seguridad; la participación cívica; la dimensión educativa; cultural, social y económica.<sup>48</sup>

**e. CONPES 3603 de 2009:** Este documento está dividido en ocho secciones, en las cuales se pretende recopilar los antecedentes jurídicos y de política pública

---

<sup>45</sup> Ver Ardila. “El sector académico en la formulación de la política exterior colombiana: A propósito del tema migratorio”. p.18. Documento electrónico.

<sup>46</sup> Comparar Toros Campos, Olga Lucía. “Caracterización de los elementos constitutivos de una política pública en el programa Colombia Nos Une: Hacia el establecimiento de una política integral migratoria”, 2009. p.36. Documento electrónico.

<sup>47</sup> Ver CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.53. Documento electrónico.

<sup>48</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. pp.54-65. Documento electrónico.

tanto interno como internacional y un marco conceptual con el fin de realizar un diagnóstico sobre los principales ejes problemáticos que debe solucionar la política integral migratoria: 1) la existencia de una limitada atención a los fenómenos migratorios por parte del Estado colombiano y 2) los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos.<sup>49</sup>

A partir de la definición de la problemática, dentro del documento se establecieron unos objetivos generales y específicos y un plan de acción asociados a los ejes problemáticos identificados previamente. Conforme al primer eje problemático se determinó como objetivo la creación de lineamientos institucionales y organizacionales necesarios para la ejecución de acciones en torno a la población migrante. Para ello se plantearon las siguientes acciones:<sup>50</sup>

- El Fortalecimiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración
- Mejoramiento a la información sobre Migración Internacional
- Fortalecimiento del Servicio Consular y Consulados con trámites virtuales.

Para el segundo objetivo: alcanzar plena implementación de las acciones propuestas sobre cada una de las dimensiones de desarrollo de la población migrante: seguridad, participación cívica, educativa, cultural, social y económica; se establecieron acciones específicas de acuerdo a la dimensión tratada. En el siguiente cuadro observamos la dimensión abordada y las acciones a ejecutar por el Gobierno colombiano que se determinaron en el documento final:

**Tabla 1. Dimensiones y acciones de la Política Integral Migratoria<sup>51</sup>**

<b>Dimensión</b>	<b>Tema</b>	<b>Acciones</b>
Seguridad	Trata de personas	Línea Gratuita Nacional contra la Trata de Personas
		Investigaciones Académicas
		Prevención del delito

<sup>49</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. pp.31 y 34. Documento electrónico.

<sup>50</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. pp.54 y 56. Documento electrónico.

<sup>51</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. pp..55 - 68. Documento electrónico.

<b>Dimensión</b>	<b>Tema</b>	<b>Acciones</b>
		Descentralización de la política pública de lucha contra la Trata de Personas
	Tráfico de Migrantes	Mejoramiento del control migratorio.
Participación Cívica	Portal RedEsColombia	Difusión del Portal a través de campañas que permitan conocer el proyecto y sus beneficios
		Generar acuerdos con diferentes entidades para el desarrollo del proyecto.
	Asociaciones de colombianos en el exterior	Desarrollo de talleres de liderazgo cívico, fortalecimiento de capital social y socialización de servicios con la comunidad colombiana en el exterior.
		Realización de encuentros con Embajadores y Cónsules de las zonas con mayor recepción de colombianos, para impulsar la ejecución de acciones en materia migratoria.
Educativa	Producción de contenidos virtuales a través del Portal ColombiaAprende, para el soporte educativo de alumnos colombianos migrantes.	
	Poner a disposición de los migrantes la información sobre la oferta de programas de educación virtual de las Instituciones de Educación Superior y establecer un mecanismo que permita el eficiente mercadeo de los mismos, así como su fácil acceso.	
	Estudio acerca de la demanda de docentes con formación doctoral en las Instituciones de Educación Superior colombianas.	
	Coordinación de Redes Interinstitucionales.	
	Difusión de información sobre la convalidación de títulos tanto en Colombia como en el exterior.	
	Promoción de acuerdos que faciliten la convalidación de títulos tanto en Colombia como en el exterior.	
	Divulgar ampliamente el portafolio de servicios de Icetex, haciendo énfasis en los requisitos exigidos para acceder a las diferentes líneas de crédito, y apoyar a los estudiantes a través del fortalecimiento de los servicios que tiene el Icetex para el exterior.	
Cultural	Apoyo a programas especiales de promoción definidos como laborales con fines culturales, artísticos, deportivos o de capacitación encaminados a beneficiar a los connacionales en el exterior.	
Social	Mercado Laboral	Facilitar el acceso de la población migrante al mercado laboral.

<b>Dimensión</b>	<b>Tema</b>	<b>Acciones</b>
		Desarrollo de programas y proyectos con oportunidades de trabajo decente para población migrante colombiana.
		Fomentar y facilitar la consecución de empleos de mejor calidad para los colombianos residentes en el exterior.
		Implementar proyectos de cooperación y codesarrollo.
	Acceso a la Seguridad Social	Creación estrategia de comunicación sobre los mecanismos de acceso y permanencia al Sistema de Seguridad Social en Colombia que se ofrecen a la población migrante.
		Firma de convenios multilaterales y bilaterales de Seguridad Social en pensiones.
Económica	Remesas	Estrategia de aprovechamiento productivo de las remesas
		Implementación de la Mesa de Remesas
		Otorgar trato equivalente a los cónyuges, hijos y familiares económicamente dependientes, de titulares de visas de negocios o visas temporales de trabajador.

Finalmente, en este documento se establecieron las acciones y compromisos de cada una de las entidades a nivel nacional que tuvieran responsabilidad y competencia en el tema migratorio y se establecieron las partidas presupuestales asignadas a cada una de las entidades para ejecutar las acciones incorporadas en el documento.

**1.2.2. Avances y Retos de la Política Integral Migratoria.** Para finalizar este capítulo es posible establecer algunos avances y dificultades que aún presenta la política pública en materia migratoria en Colombia. En cuanto a sus avances, se observa el importante trabajo que ha llevado a cabo la Cancillería bajo el programa Colombia Nos Une, para consolidar finalmente una política integral que gestione de manera eficiente las dinámicas migratorias que se desarrollan en el país. De igual forma, es posible resaltar que por primera vez en la historia el tema migratorio ha

alcanzado un cierto reconocimiento dentro de las prioridades de la agenda política de Estado colombiano, llevando con ello a su priorización y su discusión en las altas esferas gubernamentales.

No obstante, aún existen ciertos desafíos que la política migratoria colombiana debe superar, entre ellos la inclusión de temas que fueron relegados, tales como el refugio, asilo y la migración transfronteriza, temas que en el caso colombiano son de gran dimensión comparativamente con otros países.<sup>52</sup> Estos temas, a pesar de su trascendencia y las dinámicas migratorias que generan nunca han sido relevantes para el Estado colombiano.

El refugio y el asilo han sido opacados por temas de gran impacto interno como el desplazamiento forzado producto del conflicto armado interno, por consiguiente todas las políticas y esfuerzos gubernamentales han sido dirigidos a proteger y asistir a la población víctima, especialmente a las personas en situación de desplazamiento que se movilizan dentro del territorio nacional y muchos de esos desplazados terminan siendo refugiados y ese *continuum* no se contempla, siendo parte de una misma realidad.<sup>53</sup>

Esta falta de atención frente a los refugiados y asilados colombianos en el exterior, deja ver como si las personas que cruzan las fronteras nacionales buscando ayuda y protección dejaran de tener alguna importancia para el Estado colombiano y dejaran de ser responsabilidad del mismo. El Estado colombiano solo se manifiesta cuando se presentan situaciones desafortunadas para los refugiados, a quienes el gobierno no les garantizó ninguna medida protección y verdadera asistencia.

Así mismo, la emigración transfronteriza hacia Ecuador tiende a vincularse con temas de seguridad, de grupos armados al margen de la ley, narcotráfico y delincuencia internacional. “El aumento del crimen, del contrabando y de diversas actividades ilegales principalmente en las fronteras, ha dado a lugar para que los países vecinos identifiquen al inmigrante con inestabilidad y amenaza”,<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Ver Anexo 5: Entrevista a Diana Andrea Gómez Díaz.

<sup>53</sup> Ver Anexo 5: Entrevista a Diana Andrea Gómez Díaz.

<sup>54</sup> Ver Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p.87.

Igualmente, los migrantes colombianos son percibidos como una amenaza directa en el aumento y expansión del conflicto armado interno y como una amenaza indirecta, en la medida que generan tensiones socioeconómicas y culturales con la población local.

Esta tensión ha llevado a que la población colombiana residente en los países vecinos sea vista como una amenaza debido a que los recursos en las fronteras son escasos y el Estado receptor no cuenta con lo necesario para atender a la población migrante, generando con ello a que se presenten casos “en los que se viola el principio de retorno voluntario, de protección a los derechos humanos, de ayuda humanitaria y de apoyo de los gobiernos y organizaciones a la población refugiada”<sup>55</sup>.

Por consiguiente, el refugio, el asilo y la migración transfronteriza:

Deben ser vistos desde una perspectiva relacional con aspectos del desplazamiento interno y como procesos de la movilidad humana integral, donde se unen aspectos que vinculan lo local y lo global, donde hay un sentimiento común de incertidumbre, temor, renuncia y miedo frente a la nueva situación, sentimientos que son compartidos por desplazados, refugiados, asilados y en general por migrantes internacionales forzosos. Una consideración importante es que si el desplazamiento interno es un fenómeno de violencia sistemática qué es entonces la migración forzada internacional y el refugio de colombianos en el exterior?<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Ver Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p.88.

<sup>56</sup> Comparar Díaz. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. p.51. Documento electrónico.

## 2. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ECUADOR

Uno de los principales fenómenos sociales que ha permeado y ha transformado la agenda política, social y económica ecuatoriana durante las dos últimas décadas ha sido la migración. No obstante, este fenómeno no es reciente sino que al contrario posee una larga tradición que data desde principios de la década de los cincuenta. Lo que actualmente ha llevado a que la migración adquiera importancia radica en los cambios que este fenómeno ha sufrido durante los últimos años gracias al impacto del contexto nacional y especialmente regional, lo que ha producido “un alto nivel de emigración, junto con un creciente flujo migratorio, con ciertas tendencias al tránsito y con constante movilidad interna”<sup>57</sup>.

Ecuador desde los años cincuenta se ha caracterizado por ser un país expulsor de población cuyos principales destinos son Estados Unidos, España e Italia. Sin embargo, durante las últimas décadas se ha presentado un nuevo fenómeno migratorio a nivel regional que ha llevado a cambiar su dinámica de expulsor a receptor de población. Este cambio se debe al incremento de extranjeros al interior del territorio ecuatoriano, especialmente proveniente de Colombia, quienes llegan en búsqueda de protección internacional y oportunidades económicas debido a su economía dolarizada.<sup>58</sup>

A partir del reciente fenómeno migratorio, el Gobierno ecuatoriano, en cabeza de Rafael Correa, decidió darle un nuevo enfoque a la política migratoria existente en el país, con el objetivo de ordenar los flujos migratorios entrantes y la definición de estrategias para la atención de los migrantes ecuatorianos en el exterior desde una perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos, lo que ha llevado a que este país se convierta en un ejemplo a nivel regional sobre la forma de gestionar los flujos migratorios de manera integral.

---

<sup>57</sup> Ver Quiloango, Susana. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. (Enero de 2011). p.5. Documento electrónico.

<sup>58</sup> Comparar Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.5. Documento electrónico.

## 2.1. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ECUATORIANA

**2.1.1. El contexto migratorio ecuatoriano.** Como anteriormente se mencionó, Ecuador en la actualidad presenta una doble dinámica de receptor y expulsor de población. Sin embargo, durante todo el siglo pasado los flujos migratorios se caracterizaron por un fuerte nivel de expulsión de ciudadanos ecuatorianos hacia diferentes destinos, en su mayoría a Estados Unidos y España.

Existen por lo menos dos oleadas migratorias ecuatorianas cuyas causas y factores de incidencia son diversos. El primer gran flujo migratorio fue a principios de la década de los cincuenta, a causa de la crisis del comercio de sombreros de paja toquilla o de los “Panama Hat”, situación que obligó a los productores y comerciantes de sombreros a emigrar de las provincias de Cañar y Azuay y asentarse en las ciudades de Chicago y Nueva York, en búsqueda de nuevos socios y estabilidad económica, la cual era inexistente en el territorio ecuatoriano.<sup>59</sup>

Durante esta época, los inmigrantes pioneros fueron principalmente hombres jóvenes indocumentados, que se dedicaron a trabajos de baja remuneración en restaurantes, fábricas y construcción.<sup>60</sup> Estos flujos se mantuvieron constantes hasta la década de los años ochenta debido a que los primeros inmigrantes lograron establecer redes transnacionales, las cuales sirvieron de puente para nuevos procesos migratorios hacia Estados Unidos a través de las rutas de Centroamérica y México. Solo hasta finales de esta década se empezó a observar un mayor número de salidas de ciudadanos ecuatorianos al exterior, producto del colapso de los precios del petróleo, el incremento de la inflación y la reducción de los salarios en todo el territorio ecuatoriano, lo que afectó en mayor medida a los que subsistían de la agricultura.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Comparar Chiriboga, Galo. “El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos”. *Revista Claridad*. Cuarta Etapa, (Primavera de 2006) p. 13. Documento electrónico.

<sup>60</sup> Comparar Jokisch, Brad. “Ecuador: Diversidad en Migración”, (Marzo de 2007). Documento electrónico.

<sup>61</sup> Comparar Jokisch. “Ecuador: Diversidad en Migración”. Documento electrónico.

Esta crisis económica, caracterizada por los bajos precios del petróleo, las inundaciones que afectaron a la mayoría de los cultivos destinados a la exportación, la inestabilidad política y la mala gestión financiera; fue la causa para la segunda crisis económica de los años noventa y por consiguiente fue responsable de la segunda ola migratoria en Ecuador.<sup>62</sup>

Esta segunda ola significó la salida de más de medio millón de personas entre los años 1998 y 2004. No obstante, a diferencia de la primera ola migratoria cuyo principal lugar de destino fue Estados Unidos, ahora la gran mayoría de inmigrantes optaron por asentarse en España, principalmente en las ciudades de Murcia, Madrid y Barcelona. Las razones por las cuales se dio el cambio de destino se deben a que durante dicha época en España el control fronterizo era limitado y existía un acuerdo que permitía a los ecuatorianos entrar y salir del país en calidad de turistas sin la necesidad de visa.<sup>63</sup> Según Brad Jokisch:

España ofreció abundancia de trabajos que requerían pocas destrezas dentro de la economía informal y los migrantes no tenían que preocuparse por diferencias de idioma. Las mujeres en su mayoría trabajan como domésticas mientras los hombres lo hacen en construcción, agricultura e industria de servicios.<sup>64</sup>

Otra razón que impulsó la migración hacia España se debió a factores de carácter cultural, social y religioso, en la medida que existe un vínculo histórico, un idioma en común y un credo religioso similar, lo que permitió una rápida adaptación social y cultural, a diferencia de Estados Unidos, en el que el proceso de adaptación es más lento y drástico, debido al cambio de idioma y patrones culturales.<sup>65</sup>

De igual manera, a diferencia de la primera ola migratoria, esta segunda no sólo se limitó al flujo de personas desde provincias de Cañar y Azuay sino que los migrantes provenían de todas las provincias del país, quienes no eran exclusivamente campesinos y agricultores sino que provenían de todas las clases sociales y grupos étnicos.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Comparar Jokisch. "Ecuador: Diversidad en Migración". Documento electrónico.

<sup>63</sup> Comparar Jokisch. "Ecuador: Diversidad en Migración". Documento electrónico.

<sup>64</sup> Ver Jokisch. "Ecuador: Diversidad en Migración". Documento electrónico.

<sup>65</sup> Comparar Chiriboga. "El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos". p. 15. Documento electrónico.

<sup>66</sup> Comparar Jokisch. "Ecuador: Diversidad en Migración". Documento electrónico.

Además de España, los ecuatorianos también diversificaron sus países de destino, llegando a otros países del oeste de Europa, como Italia, Francia, Holanda, Alemania y Reino Unido. No obstante, debido a la intensificación de las leyes migratorias, especialmente en España con la Ley Orgánica del año 2000, la imposición del visado por parte de los países europeos en 2003 y el incremento del control de las fronteras centroamericanas, especialmente la frontera entre México y Estados Unidos, la cual ha hecho que la migración clandestina se vuelva más cara y peligrosa, llevó a que estos flujos se redujeran drásticamente, logrando prácticamente su desaparición.<sup>67</sup>

A pesar de la reducción de los flujos migratorios ecuatorianos hacia el exterior, desde el año 2001 el país empezó a tener una doble dinámica migratoria, y se convirtió en un país tanto expulsor como receptor de población inmigrante, especialmente proveniente de países vecinos como Perú y Colombia.

La principal razón por la cual Ecuador se ha convertido en un foco de atracción para los países vecinos, especialmente para los inmigrantes peruanos, ha sido el cambio de la moneda nacional (sucre) al dólar americano, lo cual supone mejores oportunidades económicas “puesto que su salario es típicamente menor al salario promedio de los ecuatorianos”<sup>68</sup>. Según la OIM:

La dolarización en el Ecuador en el año 2000 constituye un incentivo para las migraciones laborales. La diferencia salarial y los altos niveles de pobreza que registran las poblaciones al interior de Perú, han atraído muchos ciudadanos peruanos a sectores económicos como plantaciones bananeras, ingenios azucareros, floricultoras, mineras, servicios domésticos y de la construcción así como al comercio informal.<sup>69</sup>

Por otro lado, la migración colombiana hacia Ecuador responde a otras causas más allá de la dolarización de la moneda y es el conflicto armado interno colombiano, el cual ha obligado a miles de colombianos a desplazarse a lo largo de las fronteras colombianas y llegar a otros países limítrofes en búsqueda de refugio y asilo.

---

<sup>67</sup> Comparar Chiriboga. “El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos”. p. 15. Documento electrónico.

<sup>68</sup> Ver Jokisch. “Ecuador: Diversidad en Migración”. Documento electrónico.

<sup>69</sup> Organización Internacional para las Migraciones - OIM. “Perfil migratorio del Ecuador, 2008”. 2008. p.59. Documento electrónico.

Como en el capítulo anterior se expuso, Ecuador se ha caracterizado por tener una política abierta en materia de asilo y refugio, lo que lo ha posicionado como uno de los principales países del cono sur, receptor de población migrante que buscan protección y asilo. Actualmente este país es el primer receptor de solicitudes de asilo de colombianos en toda la región suramericana, según estadísticas de ACNUR, “en el 2005 la tasa de reconocimiento del status de refugiado fue de 47,8%, un aumento considerable en comparación con el 36,3% del 2004. El 91,9% de las solicitudes registradas correspondían a ciudadanos colombianos”<sup>70</sup>.

De acuerdo a los estudios realizados entre los años 2002 y 2004 por la Fundación para la Paz y la Democracia, la mayor parte de los refugiados y solicitantes de asilo cruzan la frontera a través de los puestos de control de Rumichaca, Tumaco y San Miguel y al ubicarse se concentran en las provincias Pichincha, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Esmeraldas. Con relación a su caracterización, se estima que la mayoría de la población refugiada se ubica en sectores marginales, con insuficiente acceso a los servicios básicos.<sup>71</sup> De acuerdo a las conclusiones extraídas de este estudio:

Una buena parte de esta población tiene baja escolaridad, lo que les imposibilita acceder a puestos calificados de trabajo, lo que mantiene el índice de desempleo en el 23%, un porcentaje superior a la media nacional. La falta de documentos, perfiles educativos no competitivos, ingreso a zonas de bajo desarrollo económico y desconfianza por parte de los empleadores locales son las principales causas del desempleo. Los principales campos de trabajo para la población refugiada y solicitante han sido el comercio informal, construcción, servicios domésticos y agricultura.<sup>72</sup>

A partir de lo anterior, se observa que Ecuador ostenta una doble dinámica migratoria, es un país tanto expulsor como receptor de población. A pesar de las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno ecuatoriano por regularizar los flujos migratorios provenientes de Perú y Colombia, éstos se han limitado al otorgamiento de asilo y la regularización de los mismos. Por consiguiente, uno de los principales retos para el gobierno ecuatoriano es la implementación de políticas que respondan

---

<sup>70</sup> OIM. “Perfil migratorio del Ecuador, 2008”. p.54. Documento electrónico.

<sup>71</sup> OIM. “Perfil migratorio del Ecuador, 2008”. p.56. Documento electrónico.

<sup>72</sup> OIM. “Perfil migratorio del Ecuador, 2008”. p.56. Documento electrónico.

efectivamente a la regularización de los flujos migratorios que ingresan a su territorio.

**2.1.2. Gestión de los flujos migratorios en Ecuador: la evolución de la política migratoria ecuatoriana.** A lo largo de la historia Ecuador se ha caracterizado por carecer de una política migratoria estable a largo plazo. La principal razón por la cual los esfuerzos en el tema migratorio no lograron materializarse en políticas de Estado se debe a la reiterada inestabilidad política sufrida en las últimas décadas del siglo XX.

Antes de 1998, las directrices de flujos migratorios en el Ecuador estaban contempladas en la ley de Migración y la Ley de Extranjería de 1971, las cuales se centraban en una visión de seguridad fronteriza y el control de los flujos migratorios.

A partir de 1998 con el drástico aumento de los flujos ecuatorianos hacia el exterior, la legislación en materia migratoria sufre cambios con el objetivo de darle respuesta a dicho fenómeno, para ello la nueva Constitución de ese año amplía los derechos políticos de los ecuatorianos en el exterior por medio del derecho a la doble nacionalidad y el derecho al voto.<sup>73</sup> Así mismo, se aprueba la primera reforma a la Ley de Migración de 1971, con el fin de endurecer las penas para el tráfico ilegal de personas, la cual es tipificada como delito en el Código Penal.<sup>74</sup>

A pesar de dichas acciones en materia migratoria, “tomó más de 5 años desde que el proceso emigratorio se evidenció con claridad para que en el año 2001, el debate haya llegado a plasmarse como Política de Estado”<sup>75</sup>. Durante este año y como principal acción del gobierno del presidente Gustavo Noboa Bejarano (2000 – 2003) a favor de la regularización del fenómeno migratorio se da a conocer el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, cuyo objetivo fue:

Establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos hacia el exterior en forma integral, de tal modo que, a través de un conjunto de acciones que de él se deriven; el Estado garantice sus derechos ciudadanos en cualquier lugar del mundo donde ellos estén, promueva su reincorporación dinámica al desarrollo nacional, asista a sus

---

<sup>73</sup> Ver anexo 4: Los elementos de ruptura de la nueva política migratoria ecuatoriana.

<sup>74</sup> Comparar Moncayo, María Isabel y Herrera, Gioconda. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. (febrero de 2011). p.19. Documento electrónico.

<sup>75</sup> Ver Oleas, Sebastián y Hurtado, Felipe. “Flujos migratorios en Ecuador 1950-2007”. *Temas de Economía y Política*, Tomo 17 (Julio de 2011). p.23. Documento electrónico.

familias residentes en el país, genere programas de documentación y de protección frente al tráfico de personas, facilite la reunificación familiar, establezca convenios con los países receptores, facilite la inversión productiva de sus ahorros en el territorio nacional e incorpore los conocimientos adquiridos en el exterior por los migrantes para beneficio de la sociedad y la cultura nacionales.<sup>76</sup>

Este Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, plantea la necesidad de trabajar tanto a nivel interno como externo, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos y garantías de los inmigrantes y asumir la responsabilidad compartida en materia migratoria. A nivel externo se evidenció la necesidad de 1) negociar convenios de cooperación con los países de mayor índice de emigración ecuatoriana; 2) auspiciar resoluciones en los diferentes foros internacionales con el fin de proteger a los migrantes y 3) organizar a las colonias ecuatorianas residentes en otros países, entre otros. A nivel interno se vio la necesidad de 1) incrementar las penas para el tráfico ilegal de personas; 2) impulsar una campaña de riesgo de la migración y, 3) fomentar políticas para la utilización de las remesas de la migración.<sup>77</sup>

Como se observa, el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos sentó las bases de la política migratoria “mediante el reconocimiento de la voluntad del [E]stado para fortalecer los vínculos con sus nacionales en el exterior y para brindar una atención integral, que tome en cuenta a los migrantes y a sus familias”<sup>78</sup>. Dos aspectos que aún siguen estando presentes dentro de la política migratoria ecuatoriana.

A partir de 2007 con la llegada de Rafael Correa al poder se presentaron diversos cambios que afectaron de manera radical la política migratoria ecuatoriana, entre los destacados se encuentra la creación de una nueva Constitución en la que se consagra un capítulo exclusivo a la Movilidad Humana y en el cual incorpora los derechos de los inmigrantes y normas relativas a la no discriminación de los

---

<sup>76</sup> Ver Arízaga, Leonardo. “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”. En *Emigración y política exterior en Ecuador*. 2005. p.26. Documento electrónico.

<sup>77</sup> Comparar Oleas y Hurtado. “Flujos migratorios en Ecuador 1950-2007”. p.23. Documento electrónico.

<sup>78</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. pp.19-20. Documento electrónico.

migrantes y el reconocimiento de la organización y participación política de los mismos en los asuntos públicos.

Actualmente, política migratoria ecuatoriana se encuentra delimitada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones PNDHM (2007-2010), liderado por la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI, cuyos cinco principales objetivos son: 1) Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas; 2) Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país; 3) Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes; 4) Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno y 5) Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.<sup>79</sup>

## **2.2. LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA**

**2.2.1.El proceso de construcción de la nueva política migratoria ecuatoriana: el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y el Código Orgánico de Movilidad Humana.** La política migratoria se encuentra inserta en una política macro que tiene como objetivo el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo para el Ecuador. Este nuevo modelo de desarrollo es planteado por primera vez en la campaña del presidente Rafael Correa y su Movimiento Alianza País para las elecciones del año 2006 y pretende combatir el modelo neoliberal tradicional ya que lo señala como la principal causa de la crisis socioeconómica que provocó la huida de los ecuatorianos al exterior a finales de la década de los noventa.

De acuerdo con esta visión, los migrantes representan uno de los principales grupos de población afectados por las acciones de los gobiernos pasados y del

---

<sup>79</sup> Comparar Secretaría Nacional del Migrante - SENAMI. "Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones 2007-2010". p.15. Documento electrónico.

sistema neoliberal reinante en el país, por consiguiente Rafael Correa incluye a este sector dentro de su discurso como actores clave dentro del proceso de reconstrucción nacional.<sup>80</sup> Una vez en mandato Correa presentó su plan de gobierno del Movimiento País 2007-2011, en el cual dentro de sus ejes de acción se incluye el apoyo a los emigrantes ecuatorianos a través a de la creación de una política migratoria integral, cuyos lineamientos se basan:

En una estrategia desarrollo a largo plazo, en la que participen no sólo las comunidades de emigrantes y sus familias, en países de origen y destino, sino también el resto de la sociedad. Para ello, es necesarios que esté garantizado el acceso d toda la sociedad a un nivel de bienestar que responda a la satisfacción de sus necesidades básicas y su conversión en ciudadanos y ciudadanas.<sup>81</sup>

En concordancia con estos lineamientos, la Secretaría Nacionalde Migrante, de ahora en adelante SENAMI elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, considerado como la actual política de estado en materia migratoria. Esta política presenta dos rasgos característicos: en primer lugar, se enmarca dentro de un enfoque de derechos en el cual se reconoce al migrante como ser humano y por consiguiente se le debe asegurar la protección de sus derechos, entre estos el derecho a la libre movilidad. En segundo lugar, este Plan presenta un enfoque de desarrollo humano que tiene como objetivo “articular la migración al desarrollo desde una concepción que trascienda la búsqueda del desarrollo económico y tienda hacia la calidad de vida, entendida como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas”<sup>82</sup>.

El proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones se desarrolló en tres etapas: el diseño del plan, basado en trabajos previos; la socialización y validación del mismo y finalmente la elaboración técnica de la versión final.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Comparar Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.25. Documento electrónico.

<sup>81</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.25. Documento electrónico.

<sup>82</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.26. Documento electrónico.

<sup>83</sup> Comparar SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.13. Documento electrónico.

**a. Diseño del documento:** Para el diseño del Plan para las Migraciones, la SENAMI llevó a cabo tres acciones concretas: La lectura y articulación de los objetivos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; la lectura de los insumos preexistentes en materia migratoria y finalmente la recolección de las necesidades y opiniones de la Comunidad de ecuatorianos en Europa, Estados Unidos y América Latina. Con relación al primer punto el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) estableció una nueva estrategia nacional de desarrollo caracterizada por la prevalencia del desarrollo humano sobre el crecimiento económico. Según el Plan de Desarrollo:

El crecimiento económico, la modernización y el cambio tecnológico son medios para el desarrollo. El fin de éste es la ampliación de las capacidades o libertades de los seres humanos. Esas libertades son esenciales como valores en sí mismas. Todo ser humano tiene derecho a ejercerlas, y en la medida que así lo hace, contribuye a un crecimiento económico de calidad, a la democratización de la sociedad, y al establecimiento de unas relaciones sociales más fluidas e igualitarias.<sup>84</sup>

Por consiguiente, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para la Migraciones fue diseñado basado en el enfoque de desarrollo humano y de allí se desprenden los ejes principales de la política migratoria ecuatoriana: la centralidad de la persona migrante, el reconocimiento de la familia transnacional, el fomento del retorno de manera digna, voluntaria y sostenible y la construcción de la ciudadanía universal.

Además de la lectura y articulación con el Plan de Desarrollo, la SENAMI también tuvo en cuenta diferentes documentos existentes, entre los que se destacan: 1) el Acuerdo Nacional Migratorio; 2) la política migratoria del Ecuador 2007; 3) intervenciones del Presidente sobre el tema migratorio; 4) políticas migratorias de países amigos y 5) el Plan Nacional de Política Exterior PLANEX 2020, entre otros.

De los anteriores documentos se extrajeron los principios generales por los que se debe guiar la política migratoria ecuatoriana, entre estos: el respeto irrestricto de los derechos humanos; la responsabilidad compartida; la coherencia; el codesarrollo; el derecho a migrar y la regulación de los flujos migratorios.<sup>85</sup> Así

---

<sup>84</sup> Ver Moncayo y Herrera. "El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo". p.26. Documento electrónico.

<sup>85</sup> Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. "Política Migratoria del Ecuador". Julio de 2007. p.9. Documento electrónico.

mismo, se articularon acciones específicas para afrontar diferentes desafíos como el tráfico ilegal de migrantes y trata de personas, el aprovechamiento y buen manejo de las remesas y a nivel internacional, la búsqueda por incluir la problemática migratoria dentro de los foros internacionales con el fin de “robustecer el margen jurídico de la defensa de los derechos de los migrantes”<sup>86</sup>.

Finalmente, tras la realización de varios encuentros y talleres a nivel nacional en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y en la Provincia de Azuay y a nivel internacional en países como España, Italia y Estados Unidos, se recolectaron propuestas y necesidades que fueron plasmadas a lo largo del documento. A partir de dichos insumos la SENAMI dio a conocer la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones.

**b. Socialización y validación del documento:** De acuerdo a los principios que rigen al gobierno ecuatoriano, se establece como prioridad la participación activa de los actores comprometidos y relacionados con el hecho migratorio. Tal como se manifiesta en el Plan de desarrollo:

La importancia de la participación ciudadana no se valora sólo por el afán de efectuar un ejercicio democrático, sino por la necesidad real de contar con el conocimiento, las habilidades y la presencia misma de los destinatarios beneficiarios del Plan, como corresponsables de un diseño y gestión de acciones públicas efectivas que están referidas al conjunto de la sociedad.<sup>87</sup>

Para ello la segunda etapa consistió en una consulta sobre los resultados de la primera versión del Plan, en donde se llevaron a cabo talleres a nivel nacional (Quito) y a nivel regional (Cuenca y Guayaquil), en los cuales se presentaron y se dio a conocer el Plan a los actores sociales involucrados en la materia y de éstos extraer la mayor cantidad de contribuciones y observaciones. Igualmente, se recolectaron los aportes y sugerencias de los migrantes residentes en el exterior, principalmente en los países con mayor presencia de ciudadanos ecuatorianos (Estados Unidos, Italia y España).

---

<sup>86</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. “Política Migratoria del Ecuador”. Julio de 2007. p.9. Documento electrónico.

<sup>87</sup> Ver SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.13. Documento electrónico.

Dentro de estas mesas de trabajo, se propició un ambiente para generar un diálogo de saberes, en la medida que se reunieron y participaron distintos tipos de actores involucrados en el tema migratorio, “de manera que los saberes técnicos, académicos y populares [tuvieran] las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de construcción del Plan”<sup>88</sup>. Es así como:

La segunda versión del Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones se elaboró con los aportes y participación de aproximadamente 200 ecuatorianos y ecuatorianas representantes de organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, académicos, sector público y otras personas que trabajan y viven el proceso migratorio.<sup>89</sup>

**c. Versión Final del Documento:** Finalmente, luego de la recolección de los aportes, observaciones y sugerencias hechas por los actores involucrados en el tema migratorio, el documento pasó a ser discutido a nivel interno de la SENAMI con el objetivo de realizar los últimos ajustes y presentar la versión final al Presidente de la República y a su Gabinete Ministerial.<sup>90</sup> Luego de este proceso se da a conocer el documento final del Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones, en el cual no solo se recogen los principales lineamientos de la política migratoria, conforme a las disposiciones constitucionales, jurídicas y de política pública, sino que también apunta a una nueva visión de las migraciones, lo que convierte a Ecuador en un actor relevante e innovador en el ámbito regional a la hora de gestionar los flujos migratorios.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones no es el único instrumento con el que cuenta el gobierno ecuatoriano para la implementación de la política migratoria. Con la promulgación de la nueva Constitución de 2008, salió a la luz la necesidad de actualizar y reformular todo el marco jurídico en materia migratoria. A partir de entonces la SENAMI junto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha aunado esfuerzos para la elaboración de un proyecto de Ley

---

<sup>88</sup> Ver SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.13. Documento electrónico.

<sup>89</sup> Ver SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.14. Documento electrónico.

<sup>90</sup> Comparar SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.14. Documento electrónico.

denominado Código Orgánico de Movilidad Humana, con el fin de brindar un marco jurídico óptimo para la materialización de la movilidad humana.

Para la elaboración del proyecto de ley se conformó un equipo interdisciplinario en la que participaron la SENAMI, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (instituciones que lideran el proceso del proyecto de ley), además de otras instituciones que manejan el tema migratorio como es el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Turismo, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y la Defensoría del Pueblo y de igual forma se contó con la participación de las instancias organizadas de la sociedad civil.<sup>91</sup>

Los ejes centrales de este proyecto de ley se enmarcan en la persona migrantes y la familia transnacional, “regulando el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de las personas migrantes, sin discriminación de su nacionalidad o condición migratoria”<sup>92</sup>.

Dentro de los objetivos del proyecto se encuentran: establecer las líneas para la definición y aplicación de la política migratoria; promover la integración laboral, respetando los derechos de las personas en movilidad; garantizar la plena vigencia de los derechos de todas las personas en situación de movilidad y a sus familias; promover el ejercicio de los derechos de las personas migrantes y asegurar criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios a las personas que soliciten la admisión temporal o permanente en el Ecuador.<sup>93</sup>

Para la formulación del proyecto de ley al igual que el Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones, éste fue sujeto a un proceso de validación, bajo dos modalidades: 1) talleres presenciales con cobertura nacional y la participación de todas las instituciones que tratan el tema migratorio y 2) a través de video conferencias convocadas por la SENAMI. Igualmente como insumos requeridos para la elaboración del proyecto de ley, se contrataron consultores con el objetivo de realizar “un diagnóstico institucional; un estudio sobre los delitos en contextos de

---

<sup>91</sup> Comparar Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.17. Documento electrónico.

<sup>92</sup> Ver Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.17. Documento electrónico.

<sup>93</sup> Comparar Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.17. Documento electrónico.

movilidad humana como la trata de personas y tráfico de migrantes; un análisis sobre la ley de seguridad nacional y la política internacional frente los procesos de control migratorio y las restricciones a la movilidad interna”<sup>94</sup>.

Actualmente el proyecto de ley se encuentra en fase de preparación y discusión para así ser presentado finalmente ante la Asamblea Nacional para su aprobación y se espera como resultado la creación de un Código de Movilidad Humana capaz de responder efectivamente al nuevo contexto migratorio ecuatoriana y a su marco constitucional, además de convertirse en ejemplo ante la comunidad internacional, especialmente en escenarios regionales.

**d. Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones:** En este documento se establecen cinco principios orientadores que fijan los ejes del Plan, estos principios son: 1) la no existencia de seres humanos ilegales; 2) el reconocimiento de las labores desempeñadas por las personas migrantes en el desarrollo económico y social del país; 3) el impulso por el reconocimiento de los derechos tanto de los ecuatorianos en el exterior, como de los inmigrantes que viven en Ecuador; 4) la participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas migratorias de las instituciones del Estado ecuatoriano, organizaciones sociales y actores del hecho migratorio y 5) el acatamiento de la legislación internacional como base fundamental para las relaciones con otros Estados.<sup>95</sup>

A partir de estos principios orientadores y de los diferentes actores involucrados en el hecho migratorio (personas migrantes, sociedad civil, instituciones del Estado otros Estados) se establecen cinco objetivos a los que apunta la política migratoria ecuatoriana, a los que se le asignan una serie de políticas específicas, unas estrategias y unas metas a implementar por el Gobierno Nacional. En la siguiente tabla se muestran los cinco objetivos del Plan junto con sus políticas específicas:

---

<sup>94</sup> Carrillo, Gleydis. “Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana de Ecuador”. *Revista Migrante* No. 7. (marzo de 2009). p.20. Documento electrónico.

<sup>95</sup> Comparar SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. p.7. Documento electrónico.

**Tabla 2. Objetivos de la Política Migratoria Ecuatoriana<sup>96</sup>**

Objetivo	Políticas
<p>Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas.</p>	<p>Garantizar el derecho a migrar de manera segura, a quedarse y a volver. Garantizar la vigencia plena de los derechos humanos, la protección e integración de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su lugar de origen. Elaborar políticas que aseguren la protección, integración y cooperación con las personas emigrantes, inmigrantes, tránsito y en situación de refugio. Fortalecer las relaciones con los Estados receptores, expulsores y de tránsito con el fin de coordinar acciones conjuntas para el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos en beneficio de la integración social, económica y política de las personas migrantes.</p>
<p>Generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país.</p>	<p>Impulsar la reagrupación familiar tanto en origen como en destino. Apoyar la consolidación de familias transnacionales. Crear y fortalecer lazos entre los emigrantes ecuatorianos y su país, en los ámbitos político, social, económico y cultural.</p>
<p>Alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el Retorno Voluntario Digno y Sostenible de las personas emigrantes.</p>	<p>Desarrollar un Plan de Retorno Voluntario, Digno y Sostenible de emigrantes y su reinserción. Corregir las desigualdades geográficas a través del mejoramiento de las condiciones de vida, construcción de infraestructura y oportunidades de empleo con el fin de reducir la propensión a la migración interna e internacional. Apoyar a las diferentes entidades estatales en la eliminación de todas aquellas causas económicas, sociales y políticas que provocan la emigración forzada. Apoyo en la generación de oportunidades de trabajo a partir de la constitución de un sistema financiero que apoye a las familias de bajos ingresos con el fin de invertir y crear recursos dentro del país. Fomentar la valoración del ser y sentirse ecuatoriano.</p>

<sup>96</sup> Ver SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. Pp. 16-18. Documento electrónico.

Objetivo	Políticas
<p>Impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, familiares y su entorno.</p>	<p>Trabajar, en coordinación con las entidades del Estado respectivas, en el fortalecimiento, formulación e implementación de políticas de inclusión social, económica, política y cultural. Aprovechar las potencialidades del hecho migratorio para el desarrollo humano sostenible en los niveles local, nacional y global.</p> <p>Atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que viven los efectos negativos del hecho migratorio, en origen, tránsito y destino.</p> <p>Trabajar en coordinación con los sectores de la sociedad civil organizados que se ocupen del tema migratorio.</p> <p>Promover la investigación del hecho migratorio para de esta manera formular propuestas integrales y consistentes que sirvan de base para la generación de políticas públicas.</p> <p>Emprender acciones necesarias para prevenir en el territorio nacional la explotación laboral, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos conexos.</p>
<p>Promover procesos de interculturalidad y de construcción de ciudadanía universal.</p>	<p>Promoción de la convivencia desde la interculturalidad, garantizando un proceso dinámico basado en el respeto, la equidad de género y generacional.</p> <p>Impulsar el desarrollo del conjunto de las capacidades, potencialidades y proyectos de vida de los individuos y colectivos a través del respeto de la diversidad, los derechos, las garantías individuales y colectivas, hacia la construcción de una ciudadanía universal.</p> <p>Fomentar la construcción de la ciudadanía universal en los procesos sociales, políticos y de integración independientemente de su origen.</p> <p>Impulsar el diálogo internacional desde el Estado ecuatoriano para la construcción, con otros Estados, de las políticas públicas migratorias como vía para el ejercicio de una ciudadanía universal.</p> <p>Combatir el racismo, la estigmatización hacia los emigrantes, inmigrantes y población en situación de refugio</p>

**2.2.2. Avances y retos de la Política Migratoria ecuatoriana.** Como se apreció a lo largo del presente capítulo, Ecuador a pesar de ostentar una doble dinámica migratoria, logró dar un nuevo giro a la forma en como era tratado el tema, dándole una mayor fuerza y relevancia dentro de la agenda política interna y externa y como principal ejemplo de ello es la creación de un capítulo exclusivo para el tema de movilidad humana en la actual Constitución Política del país, y que tratan el tema migratorio desde un enfoque de respeto y garantía de los derechos de los migrantes.

Rafael Correa desde su campaña política a la presidencia de la república, planteó la necesidad de una reforma en todos los niveles con el fin superar los obstáculos del modelo neoliberal reinante en el país, cuyos efectos llevaron a que miles de personas tuvieran que salir del país en búsqueda de nuevas oportunidades laborales y económicas y así reforzar los lazos con los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior.

Para lograr este objetivo, el gobierno creó la SENAMI, institución encargada del diseño e implementación de la política migratoria en el país, desde un enfoque de movilidad humana y desarrollo humano, para ello la SENAMI junto con las demás instituciones que tratan el tema migratorio, aunaron esfuerzos para la creación de un Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones, principal instrumento de política pública en esta materia, el cual deja de lado por primera vez el enfoque clásico de gestión migratoria centrado en la seguridad y el control de las fronteras, y aboga por la centralidad en el migrante, la protección de la familia transnacional y el fomento del retorno en condiciones dignas y de manera voluntaria.

A pesar de los avances en materia migratoria, para el gobierno ecuatoriano el tema del conflicto armado colombiano y la inmigración de ciudadanos colombianos a su territorio sigue considerándose un tema de especial cuidado en su agenda de seguridad y por consiguiente la aplicación de los principios contemplados en el marco normativo migratorio sufre ambivalencias. Por un lado, la aplicación de los principios constitucionales se traduce en la atención de los refugiados, la no discriminación y la condición de igualdad de todas las personas sin importar su condición migrantes. Tal como lo expresa Marcela Ceballos:

Es posible destacar en este sentido la propuesta de regularización para los colombianos y peruanos residentes en Ecuador de la Coalición por las Migraciones en el año 2008; los acuerdos ministeriales sobre el acceso de población colombiana en Ecuador a salud y educación; así como el reconocimiento de la igualdad de derechos para ecuatorianos y extranjeros que hace la Constitución Nacional del año 2008, la armonización de ley de asilo y refugio a los estándares internacionales, el reconocimiento del *status* de refugiado para eventos de afluencia masiva, y el reconocimiento del status de desplazado forzado interno en Ecuador.<sup>97</sup>

Pero por el otro, otras decisiones adoptadas por el gobierno ecuatoriano muestran una tendencia al cierre de fronteras como “mecanismo para contener el conflicto armado colombiano y prevenir su expansión, tales como la solicitud del pasaporte judicial para los colombianos [...] y el cierre del puente internacional de Rumichaca durante la noche”<sup>98</sup>.

Por tanto, esta situación evidencia la incoherencia entre el discurso del gobierno de Rafael Correa y la aplicación del mismo, debido a que “por un lado, contamos con un marco normativo que se fundamenta en el respeto irrestricto a los derechos humanos y, por otro, se adoptan medidas encaminadas en una lógica de securitización”<sup>99</sup>. Según Rocío Nasimba:

La política migratoria ecuatoriana se ha caracterizado por dar respuestas coyunturales, atender situaciones emergentes, realizar acciones de intervención humanitaria y enmarcarse en una lógica de seguridad. Sin embargo, no se puede negar que durante este gobierno han existido algunas iniciativas en materia de política de inmigración. [...] Estas políticas, se han caracterizado por evidenciar avances y retrocesos a la vez, en tanto al mismo tiempo coadyuva en el ejercicio de derechos, con el derecho al refugio, también se adoptan medidas que vulneran derechos.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Ver Ceballos Medina. “La política migratoria de Ecuador hacia Colombia: Entre la integración y la contención”. p.64. Documento electrónico.

<sup>98</sup> Ver Ceballos Medina. “La política migratoria de Ecuador hacia Colombia: Entre la integración y la contención”. p.64. Documento electrónico.

<sup>99</sup> Ver Nasimba, Rocío. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”, 2010. p.77. Documento electrónico.

<sup>100</sup> Ver Nasimba. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”. p.78. Documento electrónico.

### **3. ESTUDIO COMPARATIVO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ECUADOR Y COLOMBIA**

A lo largo de los capítulos expuestos en este trabajo investigativo, se pueden establecer algunas similitudes y diferencias de los procesos de construcción de la política migratoria que ha llevado a cabo cada uno de los dos países en estudio (Colombia y Ecuador). A continuación, se resaltarán las principales características similares que comparten estos dos procesos y los elementos de ruptura y separación que permiten que las dos políticas migratorias actualmente aporten resultados diferentes.

#### **3.1. SIMILITUDES**

Entre las principales similitudes encontradas está el contexto migratorio de ambos países como principales expulsores de población migrante durante todo el siglo XX y principios del siglo XXI, producto de la crisis económica y de la difícil situación de inestabilidad laboral que se presentaba a lo largo de la región suramericana. De igual manera, los lugares de destino de las personas inmigrantes también variaron de acuerdo a la situación política, económica y a los controles fronterizos que existían en la época en cada país, tal como se aprecia en el cambio de destino de Estados Unidos durante la primera ola migratoria a España en la segunda.

Como segunda similitud, encontramos que durante el periodo de mayor apogeo del proceso migratorio, en ambos países no se desarrollaron iniciativas gubernamentales para gestionar estos flujos migratorios ni para estudiar las principales causas por las cuales se estaba desarrollando esta dinámica. Igualmente, las políticas migratorias eran casi inexistentes en ambos países y dentro de la agenda interna de prioridades se encontraban otros temas como la búsqueda por la estabilidad económica, la lucha contra el narcotráfico y la inestabilidad política, dejando de lado el tema migratorio relegado y sin importancia política.

En el caso colombiano pese a la dinámica migratoria, el gobierno colombiano sólo se limitó a crear programas enfocados a alivianar los trámites consulares y a ubicar y entrar en contacto con la comunidad científica, consolidando así una red de científicos colombianos residentes en el exterior. Tal como se explicaba anteriormente, el papel del Estado durante las últimas décadas se limitó “a los trámites consulares, a visitar los presos en las cárceles y a celebrar las fiestas patrias”<sup>101</sup>; lo que demostró su poco compromiso con los ciudadanos colombianos residentes en el exterior y su sentido de pertenencia hacia el tema.

Así mismo, estas acciones ponen en evidencia la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de turno para atender de alguna manera este fenómeno que cada día aumentaba sin control y para colmo las pocas iniciativas que se implementaron en esta materia, como las del gobierno de Belisario Betancur en los años ochenta con la creación de un programa para el retorno de cerebros fugados desde Estados Unidos y la promoción de la Red Caldas, fueron olvidados y dejados de lado por los siguientes gobiernos venideros, quienes no consideraron al tema como factor de relevancia dentro de sus líneas de acción, lo que demuestra la falta de continuidad de los proyectos y programas con el cambio de gobierno.

En Ecuador, los esfuerzos en el tema migratorio realizados durante todo el siglo XX no lograron materializarse en políticas de Estado debido a la reiterada inestabilidad política que vivieron a lo largo de dicha época. Las pocas iniciativas que se dieron al respecto se remontan al año 1971, con la expedición de la ley de migración y la ley de extranjería, cuya visión estaba restringida al tema de seguridad fronterizo y del control de los flujos migratorios. A pesar de lo anterior, durante la década de los noventa, la legislación en materia migratoria sufrió algunos cambios con la promulgación de la Constitución de 1998, que permitió la ampliación de los derechos políticos a los ecuatorianos residentes en el exterior por medio de la doble nacionalidad y el derecho al voto.

---

<sup>101</sup> Ver Ardila. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. p. 82.

De igual manera, este fenómeno también ocurre en Colombia años previos, con la promulgación de la Constitución de 1991, que establecía por primera vez lineamientos orientados a proteger a los colombianos residentes en el exterior, por medio de la garantía de la doble nacionalidad, la inclusión y participación política de los emigrantes colombianos. Así mismo, se dictaminaban principios generales para la reorientación de la política exterior colombiana lo que suponía la transformación del Ministerio de Relaciones Exteriores, incentivando la creación de programas específicos que buscaran crear lazos y vínculos con los ciudadanos colombianos en el exterior.<sup>102</sup>

Por consiguiente, se observa que durante la década de los noventa tanto en Colombia como en Ecuador empiezan a desarrollarse cambios en la forma de tratar y manejar el tema migratorio, por medio de la ampliación de los derechos políticos a los emigrantes y la búsqueda por incrementar los vínculos entre el país y sus connacionales en el exterior. No obstante, estas iniciativas logran materializarse en la primera década del siglo XXI, donde los gobiernos de turno impulsan la gestión de los flujos migratorios de una manera integral y efectiva, lo que permite conocer la tercera y última gran similitud en ambos países.

En el caso colombiano, en 2003 el gobierno de Álvaro Uribe Vélez impulsó la creación del programa Colombia Nos Une, cuyo objetivo radica en el fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas que residen en el exterior, a fin de hacerlas objeto activo de las políticas públicas que les involucre y gestionar mecanismos que ayuden a mejorar sus condiciones de vida en los lugares de residencia.<sup>103</sup>

Este programa en 2007, sufrió un cambio sustancial gracias a los nuevos lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del segundo mandato del Álvaro Uribe, en el cual se planteó la necesidad de mejorar el servicio consular, la atención de todos los colombianos en el exterior y el fortalecimiento de la

---

<sup>102</sup> Comparar Arenas Ferro. "Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana". p.122. Documento electrónico.

<sup>103</sup> Comparar Ardila. "Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?". p. 84.

política de fronteras. Igualmente y como principal objetivo plantea la creación e implementación de una política pública integral en materia migratoria que tenga “un enfoque tanto bilateral como multilateral al tema de la migración, incluyendo temas como la homologación de títulos educativos para facilitar la inserción laboral, la cooperación para regular la migración laboral temporal y circular”<sup>104</sup>, entre otros.

Igualmente en el caso ecuatoriano, el Presidente Gustavo Novoa Bejarano en 2001 presenta el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior, que busca establecer las bases del tratamiento de la problemática de emigración de ecuatorianos en el exterior en forma integral para que el Estado pueda desarrollar acciones que busquen garantizar los derechos ciudadanos de los emigrantes, asistir a sus familias, se promueva la reunificación familiar y se generen programas para la protección de las mismas en contra del tráfico ilegal de personas.<sup>105</sup>

En 2007 con la llegada al poder del presidente Rafael Correa se llevan a cabo cambios a la política migratoria ecuatoriana, en los que se destaca la promulgación de una nueva Constitución que consagra un capítulo exclusivo a la Movilidad Humana y la creación del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones que tiene como objetivo impulsar una política migratoria que garantice el goce efectivo de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de los ecuatorianos que residen en el exterior, además de promover normas relativas a la protección y la no discriminación de las personas por su condición migrante y el reconocimiento de la organización y participación política de los mismos en asuntos públicos.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Ver Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. pp.123-124. Documento electrónico.

<sup>105</sup> Comparar Arízaga. “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”. p.26. Documento electrónico.

<sup>106</sup> Comparar SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones 2007-2010”. p.15. Documento electrónico.

**Tabla 3. Similitudes entre Colombia y Ecuador**

	<b>Tema</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>
<b>Similitudes</b>	<p><b>Contexto migratorio:</b> Durante todo el siglo XX ambos países se caracterizaron por una dinámica expulsora de población principalmente hacia Estados Unidos y España. Estas grandes olas migratorias fueron producto de situaciones estructurales tanto internas como externas que impulsaron a los ciudadanos colombianos y ecuatorianos a migrar en búsqueda de nuevas oportunidades económicas y sociales que eran difíciles de obtener en sus países de origen.</p>	<p>De acuerdo a las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas durante los años 1970- 1975 el número de migrantes colombianos fue de 179,891 personas, quienes tuvieron como principal destino Venezuela. A partir de la década de los noventa las cifras aumentan considerablemente, llegando a un total de 994,993 colombianos en el exterior y entre los años 2000 y 2005 se empieza a evidenciar una desaceleración de dicha dinámica, pasando a 883,420 personas.<sup>107</sup></p>	<p>De acuerdo a la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, desde el año 1960 se observan flujos importantes de ecuatorianos hacia Estados Unidos, Venezuela y España. Según las cifras obtenidas: Entre 1976 y 1990 el saldo migratorio se situó en 20,000 personas anuales. Durante los años 1993 a 1998 esta cifra aumentó exponencialmente alcanzando un saldo de 40,732 personas anuales y sigue creciendo hasta 2003 con un saldo de 125,106 migrantes por año. En el año 2004, el saldo migratorio empieza a descender a 69,715 personas por año. Durante 1999 - 2007, el saldo migratorio fue de 954,396, lo que significa según esta fuente, que al menos un 7% de la población ecuatoriana se desplazó al exterior, o el equivalente al 14 % de la PEA (Población Económicamente Activa) del país.<sup>108</sup></p>

<sup>107</sup> Comparar Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. “Estimación de la Migración 1973-2005”. *Estudios Postcensales*. No.6 (2008) p. 29. Documento electrónico.

<sup>108</sup> Comparar Flacso Ecuador. “Ecuador: la migración internacional en cifras” (2008). p.15. Documento electrónico.

	<b>Tema</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>
<b>Similitudes</b>	<p><b>Políticas migratorias Incipientes:</b> Durante el mayor apogeo de estas dinámicas migratorias, ninguno de los dos países llevó a cabo políticas que fueran capaces de responder de manera acertada a dicho fenómeno. Las acciones en la materia fueron limitadas y enfocadas hacia temas y sectores de la población muy específicas.</p>	<p>Década de 1980: Durante el Gobierno de Belisario Betancur se creó el programa para el retorno de cerebros fugados desde Estados Unidos y la Promoción de la Red Caldas.</p> <p>Año 1991: Con la entrada en vigencia de la nueva carta constitucional se plantean los primeros lineamientos para proteger a los colombianos residentes en el exterior.</p> <p>Año 1996: Creación del programa "Colombia para todos", programa enfocado a atender a los colombianos en el exterior y mejorar el servicio consular.</p>	<p>Año 1971: Expedición de la Ley de Migración, esta ley promovía una visión centrada en la seguridad, a través del control fronterizo y de los flujos migratorios.</p> <p>Año 1998: Promulgación de la Constitución donde se estableció la ampliación de los derechos políticos a los ecuatorianos en el exterior.</p> <p>Año 2001: Durante el Gobierno de Gustavo Novoa Bejarano se creó el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el exterior.</p>
	<p><b>Primeras iniciativas a favor de la creación de una política migratoria:</b> Durante la primera década del siglo XX se empiezan a evidenciar los primeros esfuerzos por desarrollar una política migratoria y de incorporar el tema migratorio dentro de las prioridades de la agenda política del país.</p>	<p>Año 2003: Creación del Programa Colombia Nos Une, durante el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.</p> <p>Año 2007: Transformación del Programa Colombia Nos Une de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010).</p> <p>Año 2008: Diseño e implementación de la Política Integral Migratoria, a través del CONPES 3603 de 2009.</p>	<p>Año 2007: Creación Secretaría Nacional del Migrante y la creación de la política migratoria ecuatoriana, materializada en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010).</p> <p>Año 2008: Promulgación de la Constitución de la República de Ecuador, donde se establece un capítulo exclusivo a la movilidad humana.</p>

### **3.2. DIFERENCIAS**

Una de las principales diferencias encontradas a lo largo del trabajo investigativo es el cambio de la dinámica migratoria en el Ecuador durante la última década, a causa del aumento de recepción de flujos migratorios provenientes especialmente de países vecinos como Colombia y Perú. Las principales causas por las cuales Ecuador se ha convertido en un foco de atracción para los países de la región se debe a su economía dolarizada, que supone mejores oportunidades laborales y económicas en comparación a los países de origen y en el caso particular de Colombia, radica en la presencia de un conflicto interno armado que ha obligado a miles de colombianos a desplazarse de sus tierras y cruzar las fronteras en búsqueda de refugio y asilo.

En un primer momento, las acciones emprendidas por el gobierno ecuatoriano para gestionar dichos flujos migratorios se limitaron al otorgamiento de la condición de asilo a los migrantes y la regularización de los mismos, las cuales no apuntaban a la solución del problema ni a una buena gestión de estos flujos que cada día va en ascenso. Por consiguiente desde el año 2007, con la elección del presidente Rafael Correa, se instauró como prioridad de la agenda política interna del Estado la regulación de los flujos migratorios tanto internos como externos, a través de la creación de una política pública en materia migratoria que involucra una nueva institucionalidad y un marco normativo capaz de responder satisfactoriamente a esta nueva dinámica migratoria que ostenta el país.

No obstante, a pesar de los avances realizados en la materia, el presidente Rafael Correa también ha incorporado como tema prioritario dentro de su agenda de seguridad aspectos como el conflicto armado y la inmigración colombiana, como responsables del incremento de robos, secuestros y violencia, transformando a la inmigración colombiana en un problema de seguridad para Ecuador.

Para el gobierno ecuatoriano, aspectos como éstos han logrado constituirse como fuentes de preocupación y por ende se les ha otorgado prioridad con el fin de

“precautelar la soberanía nacional y la integridad territorial”<sup>109</sup>, lo que ha llevado al incremento de tensiones políticas en ambos lados de la frontera y al cierre de las mismas como “mecanismo para contener el conflicto armado colombiano y prevenir su expansión”<sup>110</sup>, a través de la solicitud del pasado judicial a los colombianos que cruzan la frontera y el cierre del puente internacional de Rumichaca durante la noche.

Mientras que para Ecuador el tema migratorio es de vital importancia, en Colombia el tema no se le ha asignado la importancia necesaria, debido a que existen otros múltiples problemas que según el gobierno merecen una mayor atención como lo son: el conflicto armado, la atención integral a las víctimas y el desplazamiento forzado, entre otros, que han equiparado todos los esfuerzos y recursos disponibles.

El desplazamiento forzado en Colombia representa una de las principales crisis humanitarias en América Latina y el gobierno colombiano desde hace más de una década y media (1997) ha implementado diversas políticas públicas con el fin de atender y asistir integralmente a las víctimas de este fenómeno, las cuales no han obtenido los resultados esperados.

Igualmente, existen otras causas por las cuales la política migratoria ha sido relegada de la agenda política interna del Estado colombiano y responden a problemáticas estructurales caracterizadas por la fragmentación, el personalismo y el presidencialismo, la ausencia de continuidad política y el predominio de temas de seguridad y narcotráfico en la agenda interna.<sup>111</sup> Según Claudia Arenas:

La migración se encuentra entre los temas de la agenda internacional y de la interacción entre lo doméstico y lo interno que resulta fundamental tomar en cuenta. El problema es que en los últimos años los temas de seguridad, comercio internacional y atracción de capital de inversión extranjera directa han dominado la agenda política exterior colombiana, de manera que la migración, junto con otros temas que podrían resultar potenciales para Colombia [...] es tratado de manera menos prioritaria.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Ver Nasimba. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”. p. 47. Documento electrónico.

<sup>110</sup> Ver Ceballos Medina. “La política migratoria de Ecuador hacia Colombia: Entre la integración y la contención”. p. 64. Documento electrónico.

<sup>111</sup> Comparar Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. pp.122. Documento electrónico.

<sup>112</sup> Ver Arenas Ferro. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. pp.122. Documento electrónico.

A partir de lo anterior, es posible observar que a pesar que tanto Colombia como Ecuador han llevado a cabo un proceso de construcción de una política pública en materia migratoria, los resultados son disimiles de acuerdo a la importancia política y los esfuerzos que cada uno de estos dos Estados ha proporcionado para materializarla.

Mientras que en Colombia el proceso de construcción de la política migratoria se desarrolló bajo un programa (Colombia Nos Une) adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, en Ecuador se creó una nueva institucionalidad (Secretaría Nacional del Migrante) que tiene carácter de Ministerio y está adscrita directamente a la Presidencia de la Republica, la cual tiene a su cargo el diseño y la implementación de la política migratoria en el país.

Así mismo, durante el proceso de construcción de la política migratoria colombiana se observó la poca participación e interrelación del gobierno nacional con diferentes sectores sociales, la academia y las organizaciones no gubernamentales. Esta participación fue más bien de tipo coyuntural y desarticulada según las necesidades y criterios personales de los encargados de la formulación de la política migratoria. Tal como lo expone Martha Ardila:

A pesar de que han sido muchos los seminarios y foros realizados en espacios gubernamentales - Cancillería, embajadas-, y en centros académicos dentro y fuera del país, la participación del sector académico y la retroalimentación entre el gobierno y el sector académico ha sido coyuntural, puntual e intermitente. Varias universidades han participado y la Nacional ha tenido una mayor vinculación con el programa. Sin embargo no se puede hablar de mecanismos permanentes e institucionales de consulta con los académicos y menos aún con la sociedad civil. En general, la participación académica ha estado mediada por el criterio personal los tomadores de decisiones.<sup>113</sup>

A diferencia del caso colombiano, en Ecuador la participación se consideró como uno de los principios rectores para llevar a cabo el proceso de construcción de la política por consiguiente, durante todas las etapas se evidencia la participación activa de diferentes sectores sociales, lo que dio como resultado un “dialogo de saberes” y la materialización de sus necesidades en una política pública. Según Luz Marina Díaz:

---

<sup>113</sup> Ver Ardila. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. p.121. Documento electrónico.

En el Ecuador la situación es altamente contrastante con la de Colombia en la medida que se ha logrado allí una definición de política migratoria ya sancionada y que fue producto de una amplia participación del Estado, las organizaciones de migrantes y de familiares de migrantes y la Academia.<sup>114</sup>

Una de las principales diferencias es que la política migratoria de Ecuador se asienta sobre un marco constitucional sólido, en el cual se reconoce por primera vez los derechos de las personas migrantes y proporciona un marco jurídico de referencia para la definición y lineamientos de las leyes en todos los niveles. Este texto constitucional incluye 58 artículos dedicados exclusivamente a afirmar el compromiso del Estado Ecuatoriano frente a la movilidad humana.

Mientras que en el caso colombiano, a pesar que la política migratoria fue aprobada mediante un documento CONPES no cuenta con un marco normativo fuerte y que asegure su cumplimiento, en la medida que en la constitución política sólo existen unos pocos artículos que buscan garantizar la protección de los derechos políticos de los inmigrantes colombianos. Igualmente, es una política de corto plazo (sólo cuenta con cuatro años de duración) y por ende esta política en tan solo cuatro años no logrará atender las necesidades de los colombianos residentes en el exterior ni solucionará los problemas estructurales que presenta el país y que incitan a las personas a emigrar.

Finalmente, la política migratoria ecuatoriana tiene un enfoque claro y está alineada al desarrollo humano de las migraciones, por medio de la creación de un plan nacional específico para el tema (Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones), el cual busca impulsar el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes, fomentar el retorno voluntario de los migrantes y sus familias y promover la construcción de una ciudadanía universal a través del estrechamiento de los vínculos con estas personas.

La política migratoria colombiana a diferencia de la ecuatoriana no tiene un enfoque claro y un objetivo al cual deba apuntar todo esfuerzo. En este aspecto diversos sectores de la población civil, tales como organizaciones no

---

<sup>114</sup> Ver Díaz. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. p.52. Documento electrónico.

gubernamentales y académicos han enfatizado en la importancia de la construcción de una política migratoria con un enfoque de derechos humanos, que permita a Colombia “recuperar la confianza y legitimidad que históricamente perdió con aquellos ciudadanos que se marcharon, ya sea por falta de oportunidades, ya sea por seguridad”<sup>115</sup>.

Mientras que la política colombiana no tenga un enfoque de derechos humanos claro, ésta llevará a la instrumentalización de las personas migrantes (como mercancías, consumidores o contribuyentes) en detrimento de su condición de ciudadanos y de seres humanos con derechos y deberes.<sup>116</sup> De acuerdo a Óscar Gómez, director de la Fundación Esperanza: “El gobierno colombiano no cuenta con un enfoque claro frente a la migración. En este caso vale señalar la posición del gobierno ecuatoriano, donde su política está alineada al Desarrollo Humano de las Migraciones. Todo indica que Ecuador tiene más interés frente a este tema”<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Ver Gómez Diez, Oscar. “Del olvido a la inclusión: Elementos para una política pública migratoria desde un enfoque de derechos humanos”. *Diálogos Migrantes*. No.1 (2008). p.26. Documento electrónico.

<sup>116</sup> Comparar Gómez Diez. “Del olvido a la inclusión: Elementos para una política pública migratoria desde un enfoque de derechos humanos”. p.26. Documento electrónico.

<sup>117</sup> Ver Vera, María Angélica. “Una política migratoria sin presupuesto y llena de buenas intenciones”, 2009. Documento electrónico.

**Tabla 4. Diferencias entre Colombia y Ecuador**

	<b>Tema</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>
<b>Diferencias</b>	<b>Contexto</b>	<p><b>Conflicto armado interno y migración transfronteriza:</b> debido al conflicto armado interno colombiano, miles de personas que han sido afectadas por éste han tomado la decisión de salir de sus hogares y migrar a otros países en búsqueda de refugio y asilo. Entre los principales países de destino, encontramos Ecuador, Canadá, Estados Unidos y Venezuela. En el caso ecuatoriano observamos que es el primer país con mayor número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos, con un total de 43,905 solicitudes entre 1995 a 2006, seguido de Estados Unidos con 30,098 solicitudes y Canadá con 15,381.</p>	<p><b>Cambio de la condición migratoria:</b> A principios del siglo XX, Ecuador empezó a evidenciar el crecimiento de inmigrantes a su territorio, de acuerdo al censo de 1990 había 65,147 extranjeros mientras que en 2001 la cifra aumentó 104,130 extranjeros en el país. Según los datos de la Dirección Nacional de Migración (2000 – 2007), al analizar los movimientos migratorios de la población extranjera, el 75% de los que estarían en Ecuador corresponde a ciudadanos colombianos y peruanos. El saldo migratorio entre los años 2000-2007 de colombianos en Ecuador asciende a 594,127, lo que representa el 48% de la población inmigrante en territorio ecuatoriano; mientras que en el caso peruano el saldo es de 329,897 personas, lo que equivale al 27%.</p>

	<b>Tema</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>
<b>Diferencias</b>	<b>Priorización del tema migratorio en la agenda interna</b>	El tema migratorio ha sido relegado por otras temáticas que han equiparado la atención, los esfuerzos y los recursos disponibles, tales como el conflicto armado interno, la lucha contra el narcotráfico, entre otros. Así mismo, el tema migratorio no ha sobresalido dentro de los discursos de los mandatarios de turno ni ha sido discutido en las altas esferas del gobierno nacional.	La gestión migratoria es uno de los temas bandera del Presidente Rafael Correa y éste ha incluido el tema dentro de sus discursos políticos y su plan de gobierno. El presidente Rafael Correa ha vinculado temas como el conflicto armado colombiano y la inmigración colombiana como responsables del incremento de la inseguridad en Ecuador.
	<b>Institucionalidad</b>	Transformación del Programa Colombia Nos Une, programa perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, para la formulación de la política integral migratoria.	Creación de la Secretaría Nacional del Migrante, entidad con carácter de Ministerio, adscrito a la Presidencia de la República, con el fin de formular la política migratoria en el país.
	<b>Política pública migratoria</b>	La política migratoria colombiana no posee un enfoque claro al cual apuntan las acciones en esta materia. Es una política de corto plazo y con muy poco presupuesto asignado, que impide ejecutar las acciones necesarias para superar las falencias identificadas en el documento. Así mismo, deja de lado temas relacionados con el refugio, el asilo y la protección de éstos sectores de la población.	La política migratoria de Ecuador posee un enfoque claro ligado a la movilidad humana, fundamentado en un marco constitucional fuerte, que contiene un capítulo exclusivo al tema y que tiene como objetivo el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y fomentar el retorno voluntario de los ecuatorianos en el exterior.

#### 4. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis comparativo sobre los procesos llevados a cabo tanto en Colombia como en Ecuador para la construcción de su política migratoria y establecida la importancia que tiene el tema dentro de cada agenda política, es posible llegar a plantear ciertas conclusiones que se exponen a continuación.

Colombia como Ecuador son países que a lo largo de su historia se han caracterizado por presentar una dinámica expulsora de población migrante a diversos lugares del mundo, producto de problemas estructurales y coyunturales que afectan la estabilidad económica, política y social interna. Durante todo el siglo XX, miles de ciudadanos tanto colombianos como ecuatorianos han salido de sus países de origen dejando atrás sus vidas, sus familias y su cultura buscando el mismo objetivo: encontrar nuevas oportunidades que ayuden a mejorar sus condiciones de vida.

Ante dicho fenómeno migratorio que cada día va en aumento, los gobiernos de turno no le han prestado la atención requerida y no han diseñado mecanismos eficaces que controlen estos flujos y que puedan solucionar desde la raíz las causas de la emigración. Las pocas acciones emprendidas fueron de tipo reactivo y enfocadas hacia la protección y seguridad del Estado el cual estigmatizaba a los inmigrantes como un factor de inseguridad, lo que promovía la vulneración de sus derechos fundamentales y ponía en evidencia la falta de interés y pertinencia del tema.

Sólo hasta finales del siglo XX y principios del siglo XXI, empezaron a surgir las primeras iniciativas encaminadas a involucrar a las personas inmigrantes dentro de las prioridades de la agenda interna de los Estados. Colombia y Ecuador no fueron ajenos a estos procesos, ambos países iniciaron la creación de políticas encaminadas a la protección de sus ciudadanos que residen en el exterior.

En el caso colombiano, en 2003 se creó el programa Colombia Nos Une, que tenía como objetivo estrechar los vínculos con la población colombiana residente en el exterior y así garantizar la protección de sus derechos fundamentales, a través del mejoramiento del servicio consular. Así mismo, dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez, se estableció la creación de una política migratoria cuyo objetivo fue la creación de

redes sociales entre los colombianos residentes en el exterior y Colombia para estrechar los lazos. A partir de ello, la Cancillería en manos de Colombia Nos Une, empezó el proceso de diseño y formulación de la política integral migratoria, en el cual participaron diferentes instituciones del gobierno nacional, la población civil y la academia; producto de este proceso fue la materialización de la política a través de un CONPES, en el que se establecen los lineamientos y acciones a emprender para solucionar los problemas estructurales evidenciados y que afectaban en gran medida el accionar del Estado para con sus connacionales residentes en el exterior.

En Ecuador el tema migratorio fue incorporado como prioridad en la agenda interna del país en la presidencia de Rafael Correa, a partir de 2007 se llevaron a cabo grandes cambios en todo nivel para asegurar la protección y garantía de los derechos de los inmigrantes. Entre los principales cambios, encontramos la promulgación de la Constitución de 2008, en la que se consagra un capítulo al tema de la Movilidad Humana y al Régimen del Buen vivir, en donde se reconoce:

La existencia de la familia transnacional; se garantizan los derechos de las personas asiladas, refugiadas y las personas internamente desplazadas; se vincula la protección de las personas víctimas de desastres naturales, conflictos armados y emergencia con el desplazamiento interno; se garantiza la debida orientación de las remesas en el ámbito productivo, entre otros avances importantes.<sup>118</sup>

Igualmente, se impulsa la creación de una Secretaría Nacional del Migrante, adscrita a la presidencia de la república, la cual tiene a su cargo “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrantes, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano”<sup>119</sup>. A partir de ello, empezó el proceso de construcción de la política migratoria ecuatoriana la cual culminó con la materialización de un Plan Nacional de Desarrollo Humano.

A partir del análisis de estos dos procesos se puede concluir que Colombia a pesar de haber llevado a cabo el proceso de construcción de una política pública en materia migratoria, ésta aún no puede ser considerada como una política eficiente,

---

<sup>118</sup> Ver Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.10. Documento electrónico.

<sup>119</sup> Ver Presidencia de la República del Ecuador. “Decreto Ejecutivo No. 150 de 2007: Creación Secretaría Nacional del Migrante SENAMI”. p.2. Documento electrónico.

capaz de solucionar los problemas que se presentan en la materia. Este proyecto a pesar de las expectativas que generó y del esfuerzo que llevó para su materialización, no es más que un documento que muestra la falta de interés y voluntad política hacia el tema, tal como lo expresa María Angélica Vera:

Eran muchas las expectativas que rondaban al contenido de este documento: cuáles serían los programas a desarrollar, cuál sería su enfoque, qué participación tendrían los colombianos en el exterior y en especial, qué recursos se asignarían para atender este fenómeno. El resultado: al escudriñar el documento de comienzo a fin no hay más que buenas intenciones y una recopilación de lo que ya se viene haciendo tiempo atrás. El documento que duró dos años para ser aprobado por la máxima autoridad nacional de Planeación no muestra avances ni compromisos claros para atender a los colombianos en el exterior.<sup>120</sup>

Así mismo, siguiendo los planteamientos de Diana Andrea Gómez, durante el proceso de construcción y formulación de la política se observó la falta de conocimiento y apropiación del tema por parte de algunos actores que tenían a su cargo el diseño de la política pública, éstas no eran personas capacitadas y con experiencia sino que al contrario eran nuevas y desconocían por completo el tema.<sup>121</sup>

Igualmente temas como el asilo y el refugio no fueron considerados dentro del documento, los cuales son de extrema delicadeza y de prioritaria atención. Estas y muchas más deficiencias son las que se detectan a la hora de leer el documento que establece la política integral migratoria colombiana y sacan a relucir la poca importancia que tiene el tema, el cual sigue siendo relegado por otros que acaparan toda la atención del Gobierno Nacional como el conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico.

En Ecuador y a diferencia de Colombia, el tema migratorio se convirtió en símbolo bandera de la campaña de Rafael Correa, quien en sus discursos políticos resaltaba la importancia del tema de la migración, la crisis con Colombia y la regularización migratoria de los peruanos.<sup>122</sup> Así mismo, se ha caracterizado por difundir su política ante la Comunidad Internacional, que según el Presidente Correa

---

<sup>120</sup> Ver Vera. “Una política migratoria sin presupuesto y llena de buenas intenciones”. Documento electrónico.

<sup>121</sup> Ver Anexo 5: Entrevista a Diana Andrea Gómez Díaz.

<sup>122</sup> Ver Nasimba. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”. p. 33 Documento electrónico.

se caracteriza por “ser una política que defiende la primacía del ser humano sobre el capital; reivindicar el derecho de todo ser humano a la libre movilidad en todo el planeta; mantener el liderazgo de Derecho Internacional Humanitario; impulsar la Unión del Sur y dar especial énfasis a la gestión bilateral”<sup>123</sup>.

Por consiguiente, vemos que a pesar de los esfuerzos desarrollados en ambos países por crear una política migratoria integral, los resultados de la misma depende principalmente de la importancia que el gobierno de turno le otorga al tema. En Ecuador el tema migratorio, se ha convertido en prioritario debido a la inmensa recepción de población inmigrante que actualmente está llegando a su territorio, especialmente refugiados colombianos que cruzan la frontera buscando protección y asilo, mientras que para Colombia el tema no ha sido tomado en cuenta, ejemplo de ello es la no inserción de este asunto en la actual política migratoria del país.

Finalmente, vale la pena resaltar que para que en Colombia se logre materializar una política migratoria de carácter integral, es necesario ante todo que se dispongan recursos suficientes para ejecutar programas que beneficien a la población migrante, generando espacios de participación con todos los actores involucrados en el tema y que se tengan en cuenta todos los aspectos del fenómeno migratorio, buscando establecer sus causas y posibles soluciones. Este es el principal reto que afronta Colombia en la materia. Para finalizar es pertinente resaltar la apreciación que hace María Angélica Vera, con respecto a lo anterior:

Para que una política pública sea efectiva debe plantear decisiones y acciones reales, contar con un presupuesto justo que permita la solución de las situaciones socialmente problemáticas y que consienta la prevención para que estos problemas no sigan presentándose. Sin lugar a dudas este tema se puede ver con diferentes ópticas, pero debe primar la responsabilidad del gobierno con los ciudadanos que están fuera de las fronteras.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Ver Nasimba. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”, p. 33. Documento electrónico.

<sup>124</sup> Ver Vera. “Una política migratoria sin presupuesto y llena de buenas intenciones”. Documento electrónico.

## BIBLIOGRAFÍA

Bermúdez, Carmen (et al). *Política pública Integral Migratoria del Estado Colombiano*. Bogotá: Fedascoe, 2009. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la [página web](http://isonomia.uji.es/docs/spanish/investigacion/LIBRO_BLANCO.pdf) [http://isonomia.uji.es/docs/spanish/investigacion/LIBRO\\_BLANCO.pdf](http://isonomia.uji.es/docs/spanish/investigacion/LIBRO_BLANCO.pdf)

Cardona Arias, José. D. *La diáspora colombiana. El fenómeno migratorio frente al conflicto armado. La crisis social*. Bogotá: Kimpres, 2010. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la [página web](http://www.migracionescolombianas.edu.co/vieja/Documentos/documentos/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/diaspora10.pdf) <http://www.migracionescolombianas.edu.co/vieja/Documentos/documentos/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/diaspora10.pdf>

Ceballos Medina, Marcela. *El impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*. Medellín: La Carreta Editores, 2010.

Oleas, Sebastián y Hurtado, Felipe. *Flujos migratorios en Ecuador 1950-2007*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, 2011. Consulta realizada el 6 de mayo de 2012. Disponible en la [página web](http://www.cordes.org/publicaciones/17_Flujos_Migratorios_Ecuador.pdf) [http://www.cordes.org/publicaciones/17\\_Flujos\\_Migratorios\\_Ecuador.pdf](http://www.cordes.org/publicaciones/17_Flujos_Migratorios_Ecuador.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones - OIM. *Perfil migratorio de Colombia*. Bogotá: Organización Internacional para la Migraciones, 2010. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la [página web](http://www.oim.org.co/Publicaciones/DetalledePublicaci%C3%B3n/tabid/231/smId/522/ArticleID/494/language/es-ES/Default.aspx) <http://www.oim.org.co/Publicaciones/DetalledePublicaci%C3%B3n/tabid/231/smId/522/ArticleID/494/language/es-ES/Default.aspx>

---

. *Perfil migratorio del Ecuador*. Quito: Organización Internacional para la Migraciones, 2008. Consulta realizada el 6 de

mayo de 2012. Disponible en la página web  
[http://publications.iom.int/bookstore/free/ecuador\\_profile.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/ecuador_profile.pdf)

Rivera, Fredy (et. al). *Migración forzada de colombianos: Ecuador*. Medellín: Corporación Región, 2007. Consulta realizada el 27 de mayo de 2012. Disponible en la página web  
[http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/Sept2007\\_RefugiadosColombianosEcuador.pdf](http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/Sept2007_RefugiadosColombianosEcuador.pdf)

Ramírez Gallegos, Franklin; Ramírez, Jacques Paul. *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad, 2005, Consulta realizada el 24 de julio de 2011. Disponible en la página web  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ecuador/ciudad/ramirez.pdf>

## Capítulos de libros

Ardila, Martha. “Los nuevos flujos poblacionales y la política exterior colombiana ¿Hacia una mayor interacción entre lo interno y lo externo?”. En Ardila, Martha; Cardona, Diego y Ramírez, Socorro. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 2005. 61-97.

Arenas Ferro, Claudia Jimena. “Migración: Un tema subordinado en la agenda de política exterior colombiana”. En Roll Vélez, David y Gómez, Diana Andrea. *Migraciones Internacionales: Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. 117-128.

Arízaga, Leonardo. “La política del estado ecuatoriano hacia los emigrantes nacionales”. En Ponce Leiva, Javier (Editor). *Emigración y política exterior en Ecuador*. Quito: FLACSO, 2005. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. 9-19. Disponible en la página web

[http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/biblio\\_view.php?bibid=16913&tab=opac](http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=16913&tab=opac)

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Ardila, Martha. “Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana”. *Colombia Internacional*. No. 69 (jul-dic de 2009): 108-123. Consulta realizada el 3 de junio de 2012. Disponible en la página web <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81211898007>

Carrillo, Gleydis. “Proyecto de Ley Integral de Movilidad Humana de Ecuador”. *Revista Migrante*. No. 7, Vol. 1. (Marzo de 2009):19-20. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://www.infomigrante.org/revista1/Digital/RMigrante%20No.%207.pdf>

Ceballos Medina, Marcela. “La política migratoria de Ecuador hacia Colombia: Entre la integración y la contención”. *Regions & Cohesion*. No.2, Vol.1. (Summer 2011): 45-77. Consulta realizada el 23 de diciembre de 2011. Disponible en la página web <http://www.ingentaconnect.com/content/berghahn/reco/2011/00000001/00000002/art00004>

Díaz, Luz Marina. “Olvidados y ofendidos: Esbozo histórico de la migración internacional colombiana”. *Revista desde la región*. No. 50. (Septiembre de 2007): 15-28. Consulta realizada el 13 de mayo de 2012. Disponible en la página web <http://www.un-instraw.org/jdata/images/files/Olvidados%20y%20Ofendidos.pdf>

---

\_\_\_\_\_. “Políticas migratorias de Colombia y Ecuador en el marco de la crisis global”. *Revista Migrante*. No. 7, Vol. 1. (Marzo de 2009): 4-10. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://infomigrante.org/apc-aa-files/Documentos/RMigranteNo.7.pdf>

Gómez Díez, Oscar. “Del olvido a la inclusión, elementos para una política pública migratoria desde un enfoque de derechos humanos”. *Diálogos Migrantes*. No.1 (2008):10-30. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://www.infomigrante.org/revista1/Digital/DMigrantes%20No.2.pdf>

Guarnizo, Luis Eduardo. “El Estado y la migración global colombiana”. *Migración y Desarrollo* No. 006. (Primer semestre de 2006): 79-101. Consulta realizada el 21 de mayo de 2012. Disponible en la página web <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve6/3.pdf>

### **Otros documentos**

Cámara de Representantes de Colombia. “Proyecto de Ley No. 070 de 2009”. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web [www.alexandrapiraquive.com/docs/PL702009.doc](http://www.alexandrapiraquive.com/docs/PL702009.doc)

Cárdenas, Mauricio y Mejía, Carolina. “Migraciones internacionales en Colombia: ¿Qué sabemos?”. CEPAL Working Paper No.30. (Septiembre de 2006): 1-50. Consulta realizada el 13 de mayo de 2012. Disponible en la página web <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02989.pdf>

Centro de Estudios Sociales (CES). “Lineamientos para la política integral de migraciones”. Universidad Nacional de Colombia (2008):1-12. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://www.opalc.org/images/MIGP/colombia%20lineamientospim-final-junio132008.pdf>

Chiriboga Zambrano, Galo. “El fenómeno migratorio en Ecuador: Breves reflexiones sobre sus causas e impactos”. (2006): 13-19. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://www.ugt.es/claridad/numero6/chiri.pdf>

Comunidad Andina de Naciones CAN. “Decisión 583. Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social”. (7 de mayo de 2004). Consulta realizada el día 29 de mayo de 2012. Disponible página web <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D583.htm>

Gómez, Diana Andrea. “Un tiempo sin espacio y un espacio sin tiempo: La migración colombiana hacia Estados Unidos”. Tesis de maestría en estudios políticos. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. (2000)

Guarnizo, Luis Eduardo. “Emigración colombiana a los Estados Unidos: Transterritorialización de la participación política y socioeconómica”. *s.f.* Consulta realizada el día 27 de mayo de 2012. Disponible página web <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/sociologia/sociologia/part-polit.htm>

Jokisch, Brad. “Ecuador: Diversidad en Migración”. (Marzo de 2007). Consulta realizada el 3 de junio de 2012. Disponible en la página web <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=591>

Mejía Ochoa, William. “Política, normatividad, acciones y adecuación institucional del Estado colombiano con relación a las migraciones laborales, a través de su historia”. Informe final del contrato de colaboración externa OSR/COLEXT/23/2011. Pereira. (Marzo 3 de 2011):1-28. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://www.migracionescolombianas.edu.co/Documentos/Politica/normatividad-migratoria-historia.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de España. “Acuerdo entre el Reino de España y la República del Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios”. (Julio de 2001):1-4. Consulta realizada el día 9 de julio de 2012.

Disponible en la página web [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosMigratorios/documentos/Acuerdo\\_Espana\\_Ecuador.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/ConveniosMigratorios/documentos/Acuerdo_Espana_Ecuador.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Política Integral Migratoria”. *s.f.* Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web [http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSzPy8xBz9CP0os\\_jQsKAwo2AXYwMDU18TA09\\_dyfXQLcwo8BgY6B8JJK8v2-QqYFRmI9ZoJersZGBpxkB3X4e-bmp-gW5EeUARWNe\\_w!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfVVZSVjJTRDMwMDVNNDBJT0dCRVFGVjJRMjY!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM\\_MENUPRINCIPAL\\_MRE/menu+principal/politica+migratoria/colombianos+en+el+exterior/politica+integral+migratoria](http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/espanol!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSzPy8xBz9CP0os_jQsKAwo2AXYwMDU18TA09_dyfXQLcwo8BgY6B8JJK8v2-QqYFRmI9ZoJersZGBpxkB3X4e-bmp-gW5EeUARWNe_w!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfVVZSVjJTRDMwMDVNNDBJT0dCRVFGVjJRMjY!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/WCM_MENUPRINCIPAL_MRE/menu+principal/politica+migratoria/colombianos+en+el+exterior/politica+integral+migratoria)

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. “Política Migratoria del Ecuador”. (Julio de 2007): 1-11. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6678.pdf?view=1>

Moncayo, María Isabel y Herrera, Gioconda. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. Series Avances de Investigación No. 51, Madrid, Fundación Carolina (2011): 1-124. Consulta realizada el 3 de junio de 2012. Disponible en la página web <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI51.pdf>

Nasimba Loachamín, Rocío. “La política de inmigración en el Gobierno de Rafael Correa: avances, límites y retos”. Universidad Andina Simón Bolívar, (2010): 1-220. Consulta realizada el 24 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://uasb.edu.ec/bitstream/10644/1125/1/T826-MDH-Nasimba-La%20pol%c3%adtica%20de%20inmigraci%c3%b3n.pdf>

Organización de las Naciones Unidas ONU. “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. (18 de diciembre de 1990). Consulta realizada el 29 de mayo de 2012. Disponible página web <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

Quiloango Tipanluisa, Susana. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. Documento de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert. (2011): 1-32. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07897.pdf>

Ramírez, Clemencia; Zuluaga, Marcela y Perilla, Clara. “Perfil Migratorio de Colombia”. Bogotá (Junio de 2010): 1-104. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://www.oim.org.co/Publicaciones/tabid/74/smId/522/ArticleID/461/reftab/37/t/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2010/language/es-CO/Default.aspx>

Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. “Política integral migratoria”. Bogotá, (Agosto de 2009): 1-96. Consulta realizada el 22 de junio de 2011. Disponible en la página web <http://colombiaemb.org/docs/CONPES%203603%20-%20Poltica%20Integral%20Migratoria.pdf>

Congreso de la República de Colombia. “Ley 991 de 2005: Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. (Noviembre 2 de 2005). Consulta realizada el 29 de mayo de 2012. Disponible página web [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley\\_0991\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0991_2005.html)

Presidencia del Ecuador. “Decreto Ejecutivo No. 150 de 2007. Creación Secretaría Nacional del Migrante SENAMI”. Consulta realizada el 9 de julio de 2012.

Disponible en la página web [www.senami.gob.ec/.../509-decreto-150-creacion-de-la-senami.html](http://www.senami.gob.ec/.../509-decreto-150-creacion-de-la-senami.html)

Secretaría Nacional del Migrante - SENAMI. “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010”. Consulta realizada el 9 de julio de 2012. Disponible en la página web [http://www.senami.gob.ec/component/docman/doc\\_view/108-plan-nacional-de-desarrollo-humano-para-las-migraciones-2007-2010.raw?tmpl=component](http://www.senami.gob.ec/component/docman/doc_view/108-plan-nacional-de-desarrollo-humano-para-las-migraciones-2007-2010.raw?tmpl=component)

Toros Campos, Olga Lucía. “Caracterización de los elementos constitutivos de una política pública en el programa Colombia Nos Une: Hacia el establecimiento de una política integral migratoria”. Bogotá: Universidad del Rosario (2009):1-76. Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1201/1/53106894.pdf>

Vera, María Angélica. “Una política migratoria sin presupuesto y llena de buenas intenciones”. Iscod, Colombia (Diciembre de 2009). Consulta realizada el 16 de julio de 2011. Disponible en la página web <http://abriendomundos.org/?p=3830&pais=1>

## **Entrevistas**

Entrevista a Diana Andrea Gómez, Co-directora del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales CES de la Universidad Nacional de Colombia, Realizada en Bogotá, 13 de julio de 2012.

**Anexo 1. Número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos en el mundo.<sup>1</sup>**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
<b>Canadá</b>	76	87	71	270	622	1.063	1.831	2.718	2.131	3.664	1.487	1.361	15.381
<b>Ecuador</b>	-	4	12	69	36	1.594	3.286	6.732	11.388	7.626	6.517	6.641	43.905
<b>Estados Unidos</b>	740	250	251	200	334	2.631	7.144	7.950	4.661	2.452	2.064	1.421	30.098
<b>Venezuela</b>	-	4	8	4	38	95	205	705	1.345	2.242	1.632	2.562	8.840
<b>Costa Rica</b>	-	19	-	17	88	1.456	5.018	3.613	1.545	1.171	-	690	13.617
<b>Otros Países</b>	810	3.333	2.244	2.010	2.943	2.946	4.078	2.572	1.513	2.202	3.689	4.369	30.709
<b>Total x años</b>	<b>1.626</b>	<b>1.697</b>	<b>2.586</b>	<b>2.570</b>	<b>4.061</b>	<b>9.785</b>	<b>21.562</b>	<b>24.290</b>	<b>22.583</b>	<b>19.357</b>	<b>15.389</b>	<b>17.044</b>	<b>142.550</b>

<sup>1</sup> Ver Ceballos Medina, Marcela. “Tabla 2.1. Número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos en el mundo, por años”. *El impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*. 2010. p.73.

## **Anexo 2. Antecedentes de la Política Integral Migratoria Colombiana (PIM)**

Existen variados antecedentes que llevaron a la creación de la política integral migratoria colombiana, los cuales se pueden dividir en dos categorías, aquellos de naturaleza jurídica y los derivados de política pública.

**Instrumentos jurídicos:** Los instrumentos y herramientas de carácter jurídico derivan tanto del ordenamiento interno como de los tratados internacionales firmados y ratificados por Colombia.

En primera instancia se encuentra, como máxima norma interna, la *Constitución Política de Colombia* de 1991. En ella se establecen los principios de las relaciones exteriores del Estado; el derecho de libre movilidad en todo el territorio nacional de todos los colombianos; los requisitos para acceder a la nacionalidad; los derechos y garantías de los extranjeros y la celebración de convenios y tratados internacionales para promover la integración económica y social con los demás Estados, principalmente los de América Latina, el Caribe y con los que comparte fronteras.<sup>2</sup>

La *Ley 73 de 1993* y la *Ley 991 de 2005*, establecen el marco jurídico para la adopción de medidas de protección de colombianos en el exterior, por medio de la adecuación del servicio consular. A través de estas leyes se busca garantizar la asistencia jurídica y social a los colombianos que viven en el exterior; el respeto de los derechos humanos; brindar la asistencia en casos de discriminación y abusos en materia laboral; procurar la observancia del debido proceso, del derecho a la defensa y de las garantías procesales; asistir en la tarea de localización de colombianos desaparecidos; propiciar el respeto de los intereses de los colombianos por parte de las autoridades nacionales de inmigración y defender los intereses de los menores, de los minusválidos o de cualquier otro colombiano incapacitado temporal o permanente.<sup>3</sup>

El *Decreto 1239 de 2003* creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como principal órgano de coordinación y orientación para la ejecución de la política migratoria en Colombia. Según este decreto “El gobierno colombiano reconoce la transversalidad del tema migratorio, convocando a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendientes a abordar las diferentes aristas de la migración”<sup>4</sup>. Finalmente, la *Resolución 3131 de 2004* del Ministerio de Relaciones Exteriores planteó la creación del Programa Colombia Nos Une, con el objetivo de

---

<sup>2</sup> Comparar CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. “Política Integral Migratoria”, 2009.p .5 Documento electrónico.

<sup>3</sup> Comparar Congreso de la República de Colombia. “Ley 991 de 2005: Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá (Noviembre 2 de 2005). Documento electrónico.

<sup>4</sup> Comparar CONPES “Política Integral Migratoria”. p.6. Documento electrónico.

promover y fortalecer los vínculos entre los colombianos residentes en el exterior y sus familias. Así mismo, tiene como objetivo fomentar el análisis y estudio de las causas y consecuencias de las migraciones colombianas, para así diseñar políticas públicas que ofrezcan respuesta a los problemas y desafíos que se encuentren.<sup>5</sup>

Entre los principales Tratados Internacionales firmados y ratificados por Colombia en materia migratoria encontramos en primera instancia la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963*, en ella se regula el establecimiento y el ejercicio de las relaciones consulares y de las funciones, facilidades, privilegios e inmunidades de los funcionarios de las oficinas consulares.<sup>6</sup> Así mismo, La *Convención internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias de 1990* compromete a todos los Estados Parte a respetar y asegurar los derechos previstos en la misma de todos los trabajadores inmigrantes y a sus familias que se encuentren dentro de su jurisdicción. Entre los derechos contemplados se encuentran: el derecho a la vida; la prohibición de la esclavitud y la no realización de trabajos forzosos u obligatorios; el derecho a regresar a su país de origen; el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, entre otros.<sup>7</sup>

La *Decisión 583 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 2004* tiene como principales objetivos: garantizar a los migrantes laborales la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión y la eliminación de toda forma de discriminación; garantizar el derecho de los migrantes laborales a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros y reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del migrante laboral en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor.<sup>8</sup>

Finalmente, la *Ley 968 de 2005* aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, que tiene como objetivo fortalecer la integración fronteriza y bilateral por medio del establecimiento de unos privilegios y facilidades para los connacionales de los dos países que traspasan las fronteras. Entre estas medidas se plantea que en casos de migración temporal los nacionales de los

---

<sup>5</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.7. Documento electrónico.

<sup>6</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.2. Documento electrónico.

<sup>7</sup> Comparar Organización de las Naciones Unidas ONU. “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”. (18 de diciembre de 1990). Documento electrónico.

<sup>8</sup> Comparar Comunidad Andina de Naciones CAN. “Decisión 583: Sustitución de la Decisión 546, Instrumento Andino de Seguridad Social”. (7 de mayo de 2004). Documento electrónico.

dos países pueden llevar a cabo trabajos temporales de carácter agrícola, ganadero, de construcción, entre otros; así mismo, se establece que ni los ecuatorianos ni los colombianos requieren visa para ingresar al vecino país hasta por el término de 180 días en un año. Igualmente, para casos de migración permanente se solicita la priorización de los nacionales de ambos países en los trámites para la obtención de la visa de residente; la obligación de afiliar a los trabajadores a un sistema de seguridad social en el país receptor y de garantizar a los inmigrantes los mismos derechos, garantías y obligaciones civiles que a un nacional.<sup>9</sup>

A continuación se presentan los antecedentes jurídicos tanto nacionales como internacionales que se tuvieron en cuenta para la construcción de la política integral migratoria colombiana:

<b>TRATADOS INTERNACIONALES<sup>10</sup></b>		
<b>Instrumento</b>	<b>Materia</b>	<b>Ratificación</b>
<b>Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, suscrita el 24 de abril de 1963</b>	Regula el establecimiento y ejercicio de las relaciones consulares y de las funciones, facilidades, privilegios e inmunidades relativos a las oficinas consulares y sus funcionarios.	Ley 17 de 1971
<b>Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (Res. ONU 45/158 de 1990)</b>	Compromete a los Estados parte, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción, los derechos previstos en dicha convención.	Ley 146 del 13 de julio de 1994
<b>Decisión 545 de la CAN</b>	Tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la Subregión con	25 de junio de 2003 Secretaría General de la CAN

<sup>9</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.4. Documento electrónico.

<sup>10</sup> Ver CONPES. “Política Integral Migratoria”. Bogotá (Agosto 24 de 2009). pp .2-7 Documento electrónico.

	fines laborales bajo relación de dependencia.	
<b>Decisión 583 de la CAN</b>	Instrumento Andino de Seguridad Social. Buscar garantizar a los migrantes laborales, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato nacional dentro de la Subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación; garantizar el derecho de los migrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro País Miembro; garantizar a los migrantes laborales la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros; y reconocer el derecho a percibir las prestaciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del migrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro País Miembro, de conformidad con la legislación del país receptor.	7 de mayo de 2004 Secretaría General de la CAN
<b>Ley 450 de 1998</b>	Acuerdo sobre asistencia legal y cooperación judicial mutua entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República de Panamá, suscrito en Ciudad de Panamá 19 de noviembre de 1993. El objetivo es prestar asistencia legal y judicial en forma recíproca y brindarse la mayor colaboración en materia de expulsión, deportación y entrega de extranjeros perseguidos por la justicia que se encuentren irregularmente en la zona fronteriza de los Estados Parte.	

<p><b>Ley 479 de 1998</b></p>	<p>Convenio entre la República de Colombia y la República del Perú sobre asistencia judicial en materia penal, suscrito en Lima el 12 de julio de 1994. El objetivo es prestar la más amplia asistencia en el desarrollo de procedimientos penales y brindar la mayor colaboración en materia de expulsión, deportación y entrega de nacionales perseguidos por la justicia que se encuentren en la zona fronteriza. Entre la asistencia incluye especialmente: la remisión de pruebas, diligencias judiciales, documentos e informaciones, notificación de providencias, autos y sentencias; localización y traslado voluntario de personas de calidad de testigos o peritos; la inmovilización de muebles o los instrumentos de la comisión de un delito; facilitar el ingreso y permitir la libertad de desplazamiento en el territorio del Estado requerido a funcionarios del Estado requirente con previa autorización del Estado requerido; cualquier otra asistencia acordada entre las Partes.</p>
<p><b>Ley 968 de 2005</b></p>	<p>Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto Migratorio Permanente, Entre Colombia y Ecuador", firmado en Bogotá el 24 de agosto de 2000. El Estatuto Migratorio Permanente dice que en casos de migración temporal, los nacionales de los dos países no requieren visa para ingresar hasta una duración de 180 días de un año.</p> <p>Los nacionales de los dos países podrían realizar trabajos temporales, de carácter agrícola, ganadero, petrolero, construcción o trabajos similares dentro de la Zona de Integración Fronteriza por un periodo de 90 días, prorrogables por un periodo igual y por una sola vez en el año calendario. En casos de migración permanente, se priorizarán para los nacionales de uno y otro país los trámites para la obtención de la visa de residente. Los empleadores están en la obligación de afiliar a los trabajadores temporales o permanentes a uno de los Sistemas de Seguridad</p>

	Social existentes en el país receptor. El migrante tendrá, en general, los mismos derechos, garantías y obligaciones civiles que el nacional.
--	---

<b>ORDEN NACIONAL</b>	
<b>Instrumento</b>	<b>Materia</b>
<b>Constitución Política (Art. 9, 24, 96, 97, 100, 189, 227, 289, 337 y el preámbulo)</b>	Estos artículos establecen los principios de las relaciones exteriores del Estado, el derecho de todo colombiano a entrar y salir del territorio nacional, los requisitos para acceder a la nacionalidad, además de los principios de actuación del Presidente de la República para nombrar y recibir a los agentes diplomáticos y consulares, celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que deben ser sometidos a la aprobación del Congreso. Igualmente contempla los derechos y garantías de los extranjeros. Establece que el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados y un tratamiento especial en zonas de frontera.
<b>Ley 76 de 1993 y Ley 991 de 2005</b>	Establece el marco jurídico para la adopción de medidas de protección a los colombianos en el exterior, a través del servicio consular. La Ley 76 de 1993 modificada parcialmente con la Ley 991 de 2005, amplía la base de cubrimiento, lo que implica asistencia jurídica y/o social a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular cuando la comunidad colombiana existente sea inferior a 10.000 personas, previo concepto de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

<b>Decreto 1974 de 1995</b>	Por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Asistencia a los Colombianos en el Exterior, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, que recomienda al Gobierno Nacional políticas de asistencia a los colombianos en el exterior y promueve campañas preventivas y de promoción con las comunidades residentes en el exterior, para la preservación de sus derechos fundamentales y los valores inherentes a su nacionalidad.
<b>Decreto 2482 de 1994</b>	Por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional para el Estudio de Solicitudes de Repatriación de Presos, órgano asesor y coordinador adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, cuyo objetivo es el estudio de solicitudes de repatriación de nacionales colombianos condenados en el exterior y el traslado de extranjeros condenados en Colombia.
<b>Resolución 0326 de 2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	Mediante la cual se crea el Comité para Asistencia a Connacionales en el Exterior, con el objetivo de evaluar y analizar la situación y necesidades de los connacionales en el exterior y recomendar al Ministerio de Relaciones Exteriores, la asignación, cuantía y destino de las partidas para el logro de una efectiva e idónea asistencia a los colombianos afuera del país.
<b>Decreto 1239 de 2003</b>	Por medio del cual, se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la política migratoria del país. El gobierno colombiano reconoce la transversalidad del tema migratorio, convocando a las diferentes entidades que inciden en la elaboración y ejecución de políticas tendientes a abordar las diferentes aristas de la migración. Hacen parte de la Comisión: Ministerio de Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-,

	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex-, Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores.
<b>Resolución 3131 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	Mediante la cual se creó el Programa Colombia Nos Une, con el objetivo de promover los vínculos entre los colombianos en el exterior y sus familias, sus regiones de origen y de manera general con Colombia. De igual forma busca fomentar el conocimiento de la diáspora colombiana, con el fin de determinar sus necesidades y diseñar políticas públicas que den respuesta a sus demandas.
<b>Decreto 110 de 2004</b>	Por medio del cual se modifica el Ministerio de Relaciones Exteriores y se reitera que es el organismo rector del sector Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, proponer, orientar, coordinar y ejecutar la política exterior de Colombia y administrar el servicio exterior de la República.
<b>Decreto 2622 de 2009</b>	Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración. Modifica y adiciona el decreto 4000 de 2004. Deroga el decreto 2107 de 2001, que a su vez, había derogado mediante el artículo 176, el decreto 2371 de 1996.
<b>Decreto 2884 de 2008</b>	Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales. Define el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas, organismos, comisiones intersectoriales, consejos, grupos y entidades privadas y estatales de todos los niveles, que intervienen de cualquier modo en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior y las relaciones internacionales.

	El Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales será dirigido por el Presidente de la República, con el apoyo del Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales y el Grupo no Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales.
--	--

**Instrumentos de Política Pública:** Dentro de los antecedentes de política pública es necesario resaltar cuatro iniciativas llevadas a cabo entre los períodos presidenciales de 2002- 2006 y 2006-2010, debido a que aportaron las principales pautas para la construcción de la política integral migratoria colombiana.

En primera medida, el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006* denominado “Hacia un Estado Comunitario” determinó acciones a favor de diversos grupos de colombianos que residen en el exterior con el objetivo de incentivar su sentido de pertenencia e identidad nacional. Entre las principales acciones para lograr este fin se encuentra: la identificación de los diferentes grupos de colombianos en el exterior y la caracterización de las esferas de su actividad y sus necesidades; el fortalecimiento de las relaciones con las asociaciones de colombianos en el exterior; la creación y articulación de las redes temáticas y la búsqueda de acuerdos de migración laboral y seguridad social.<sup>11</sup>

El *Plan de desarrollo 2006-2010* denominado “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” planteó la necesidad de mejorar el servicio consular, la atención de todos los colombianos en el exterior y el fortalecimiento de la política de fronteras. Así mismo señala “que el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar sus efectos positivos tanto en sus países de origen como en los de destino”<sup>12</sup>.

Según este documento, la política migratoria Colombiana debe estar orientada por las siguientes estrategias: implementación del Plan Comunidad en el Exterior, la consolidación del Portal RedEs Colombia; el desarrollo de convenios para garantizar la protección social, la participación política a nivel local y la regulación de los flujos laborales y la canalización

<sup>11</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.8. Documento electrónico.

<sup>12</sup> Ver CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.8. Documento electrónico.

productiva de las remesas hacia las principales necesidades de la población como vivienda, proyectos productivos y educación.<sup>13</sup> Por último encontramos la *Política Exterior Colombiana de 2006-2010*, dentro de los objetivos de la política exterior se contempla el diseño de una política integral migratoria para fortalecer la estrategia de atención integral de los colombianos y sus familias en el exterior, vincularlos con su país de origen y hacerlos partícipes o beneficiarios de políticas públicas.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. pp.8-9. Documento electrónico.

<sup>14</sup> Comparar CONPES. “Política Integral Migratoria”. p.9. Documento electrónico.

### Anexo3. Ejes problemáticos de la Política migratoria en Colombia

<b>Eje Problemático No. 1:</b>	
<b>Los instrumentos utilizados para la implementación de acciones y estrategias en favor de la población migrante no son efectivos.</b> <sup>15</sup>	
<p>El aumento de los flujos y la dinámica migratoria en los últimos años han ocasionado que la capacidad de respuesta institucional, organizacional y normativa del Estado colombiano para atender de manera efectiva las dimensiones de desarrollo de la población migrante, no se haya ajustado al mismo ritmo de los procesos migratorios.</p> <p>Se presentan deficiencias en los sistemas de información referentes a esta población, lo que dificulta el establecimiento de diagnósticos, sistemas de monitoreo y estrategias de focalizadas de intervención. Finalmente la capacidad de respuesta del servicio consular es insuficiente frente al alto flujo migratorio.</p>	
<b>Causas Asociadas al Eje Problemático No. 1</b>	
<b>Causa 1.1 Estructura institucional limitada</b>	<p>Las acciones gubernamentales en materia migratoria son discutidas principalmente a través de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. Aunque este órgano tiene como función primaria coordinar las acciones de política en materia migratoria, durante su funcionamiento ha presentado dificultades en:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Establecimiento de metas e indicadores de seguimiento que permitan monitorear el avance de los compromisos establecidos por cada una de las entidades miembro de la Comisión.</li><li>• Institucionalizar espacios para discusiones temáticas más frecuentes. En la actualidad sólo se cuenta con un comité temático referente al tema de vivienda, cuya secretaría técnica es ejercida por la Cancillería.</li></ul>

<sup>15</sup> Comparar. CONPES. “Política Integral Migratoria”. Bogotá (Agosto 24 de 2009). pp .30-52 Documento electrónico.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las decisiones tomadas en la Comisión, no son discutidas en escenarios de alto nivel gubernamental que permitan visibilizar y ejecutar las medidas que en materia de política migratoria se definen.</li> </ul>
<p><b>Causa 1.2 Deficiente calidad de la información sobre la población migrante</b></p>	<p>La última información migratoria oficial con la que se cuenta es la producida por el DANE con el Censo de población de 2005. No se tienen instrumentos que permitan la recolección de información periódica para mejorar la toma de decisiones en materia migratoria. Sobre la migración se han realizado investigaciones las cuáles han tomado como punto de partida información sobre los lugares de origen y los países de destino de los emigrantes durante los periodos 2001 – 2006, 1996 – 2000 y antes de 1996 del Censo 2005.</p> <p>Cabe anotar que el censo no genera información relativa a hogares que emigraron con la totalidad de sus miembros, ni aquellos emigrantes que no, necesariamente, eran parte del hogar actual y que residen hace muchos años en otro país. Así mismo, se debe considerar que en los casos en que el miembro del hogar que está en otro país se encuentre en condición irregular, cabe la posibilidad de que no se mencione tal situación, lo cual contribuye al subregistro.</p>
<p><b>Causa 1.3 Servicio Consular</b></p>	<p>En términos generales, se observa una tendencia creciente del número de consulados móviles, en virtud del aumento de colombianos en el exterior y por tanto, de la demanda de trámites. En algunos países en donde el número de colombianos se incrementó de manera considerable, la realización de jornadas consulares móviles ha sido decisiva al facilitar el acceso a estos servicios por parte de los connacionales que residen en territorios alejados de la sede consular.</p> <p>Sin embargo, la creciente demanda no corresponde con la adecuada cobertura de este servicio. En adición a lo anterior, se debe tener en cuenta que a raíz del proceso de redistribución de circunscripciones consulares, se cerraron 25 oficinas de este tipo, entre diciembre de 2002 y enero de 2003.</p>

**Eje Problemático No. 2:**

**Las dimensiones de desarrollo de la población migrante no son atendidas de manera oportuna y completa.**

Con el objeto de diagnosticar y definir cada una de las acciones necesarias para potenciar el desarrollo de la población migrante, esta política clasifica en dimensiones de desarrollo, las diferentes temáticas que serán objeto de intervención por parte del Estado.

**Causas Asociadas al Eje Problemático No. 2**

**Causa 2.1 Dimensión de seguridad**

**Trata de personas:** Debido a que en la trata de personas concursan varios delitos y aspectos que dificultan su identificación, no existen programas de prevención e intervención integral suficientes, dirigidos a comunidades vulnerables a la trata de personas (población migrante, población en condición de desplazamiento, mujeres, niños, niñas y adolescentes y hombres), faltan programas de protección y asistencia de las víctimas en el territorio nacional y en el exterior y las acciones de investigación, judicialización y sanción del delito se encuentran obstaculizadas, así como la falta de cooperación en operaciones conjuntas entre países de origen, tránsito y destino, a su vez la desigualdad en materia de legislaciones internacionales y nacionales coherentes y unificadas para la sanción y judicialización del fenómeno .

**Tráfico de migrantes:** Debido a su ubicación geográfica y a sus condiciones socioeconómicas, Colombia es un país de origen, tránsito y en menor medida de destino migratorio, por lo que constituye una plataforma para la movilidad irregular de migrantes desde Sur América hacia Centroamérica, Norteamérica y Europa en condiciones que vulneran sus derechos. Así, el tráfico de migrantes<sup>24</sup> es un fenómeno que involucra relaciones y efectos de carácter transnacional y afecta tanto las diferentes dimensiones de desarrollo de la población migrante, como la seguridad nacional, pues guarda relación directa con otros fenómenos que son igualmente de alto impacto, tales como

	<p>el terrorismo, tráfico de armas y explosivos, narcotráfico, trata de personas y falsedad de documentos. Por esto, debe ser abordado desde una perspectiva estratégica e integral.</p>
--	--

<p><b>Causa 2.2 Dimensión de participación cívica y comunitaria</b></p>	<p><b>Portal RedEsColombia:</b> Ante el aumento considerable de la migración internacional en las últimas décadas, el Estado Colombiano ha desarrollado algunos proyectos que buscan vincular a este importante número de colombianos y declararlos parte integral de la Nación, entre ellos el portal RedEsColombia. Con base en los avances de las redes sociales virtuales, el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de la OIM, se propusieron estimular la participación de los colombianos en el exterior y el desarrollo de procesos de construcción de ciudadanía transnacional. A través de canales de comunicación virtual se promueve la creación o fortalecimiento de comunidades que desarrollan relaciones de convivencia y comunicación en torno a intereses comunes. Las visitas y usos que hagan las personas y organizaciones del portal RedEsColombia (medible a partir del número de páginas vistas y redes dinámicas) promoverá una participación activa de los usuarios, no sólo en el consumo de los contenidos publicados en la plataforma, sino en la construcción de vínculos entre sí y en el desencadenamiento de dinámicas sociales propias de las redes entre personas; esto contribuirá a alcanzar el objetivo misional del proyecto que es la construcción de un sistema de redes sociales para el fortalecimiento del capital social entre los colombianos y al desarrollo del país.</p>
---	---

	<p><b>Asociaciones de colombianos en el exterior:</b> En la experiencia de implementación del Programa Colombia Nos Une con líderes y miembros de la comunidad, se ha evidenciado la dificultad de los colombianos para asociarse, lo cual ha contribuido a generalizar el desinterés de algunos sectores de la comunidad por integrarse.</p> <p>Según el diagnóstico realizado, estas debilidades están más vinculadas con deficiencias organizacionales que son características de los colombianos. Por lo tanto, son situaciones que se pueden corregir con la debida generación de competencias personales y grupales. En algunos lugares y/o comunidades colombianas, los procesos de organización son débiles o inexistentes, debido a factores geográficos, logísticos, carencia de liderazgos visibles, conflictos, fracasos en intentos organizativos anteriores o simple desinterés y desconfianza entre los mismos colombianos en el exterior.</p> <p>De igual forma, se hace necesario afianzar los espacios de interacción entre las embajadas y consulados en el exterior, las asociaciones de colombianos y las instituciones nacionales, para definir acciones en beneficio de colombianos por fuera del país.</p>
<p><b>Causa 2.3 Dimensión educativa</b></p>	<p>Esta dimensión define los lineamientos necesarios a seguir en torno a la generación de mecanismos que faciliten la inserción académica de los colombianos en el exterior, así como las estrategias necesarias para aprovechar las potencialidades que representa la formación educativa de los colombianos en el exterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de mecanismos para la generación de vínculos entre los alumnos colombianos de educación superior migrantes y el sistema educativo colombiano.</li> <li>• Ausencia de mecanismos para la generación de vínculos entre los estudiantes, docentes y/o investigadores</li> </ul>

	<p>colombianos en el exterior y la comunidad educativa en Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de información para la convalidación de títulos de educación superior en el exterior así como de títulos extranjeros en Colombia.</li> </ul>
<p><b>Causa 2.4 Dimensión cultural</b></p>	<p>Esta dimensión define los lineamientos y estrategias de intervención para una mejor integración cultural de los colombianos en el exterior. Durante los últimos años se ha acentuado la diáspora de colombianos hacia el exterior, generando la necesidad de producir una estrategia que permita mantener los vínculos de estos compatriotas con el país.</p> <p>La cultura constituye un importante punto de contacto con sus raíces y su identidad. En el mismo sentido, los artistas y gestores culturales colombianos radicados en el exterior son aliados estratégicos en el interés por mostrar en escenarios internacionales la diversidad y riqueza cultural de Colombia.</p> <p>Durante el año 2008, la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas del Ministerio de Relaciones Exteriores apoyó un total de 94 programas especiales de promoción con comunidades colombianas alrededor del mundo.</p> <p>A través del trabajo de esta Dirección, se promueve con las comunidades colombianas fuera del país la preservación y afirmación de los valores históricos, culturales y sociales mediante el estudio de la proyección y ejecución de programas especiales de promoción con fines culturales, artísticos, deportivos o de capacitación.</p>

<b>Causa 2.5 Dimensión social</b>	<p>Aborda temas relacionados con la calidad de vida de los migrantes en su país de residencia, en especial su relación con el mercado laboral y el acceso a mecanismos de protección social de acuerdo con su condición de migrante. Uno de los primeros obstáculos que se tiene para diseñar la política migratoria en materia social, es la falta de información sobre la situación socioeconómica tanto de la población emigrante, como de los inmigrantes. A continuación se enumeran los problemas sociales con los que los inmigrantes se enfrentan en el país receptor:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Inserción laboral precaria de los migrantes</li><li>• Bajo acceso a sistemas de protección social</li><li>• Diagnósticos insuficientes para la definición de acciones en materia de género y familia</li></ul>
-----------------------------------	---

#### **Anexo 4. Los elementos de ruptura de la nueva política migratoria ecuatoriana**

Con la llegada al poder del actual presidente Rafael Correa y el Movimiento de la Revolución Ciudadana en 2007, se presentaron dos elementos de ruptura que determinaron un cambio en el proceso de construcción de la política migratoria ecuatoriana.

El primero de ellos es de carácter institucional, con la creación, mediante Decreto Ejecutivo, de la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI en marzo de 2007. Esta secretaría está directamente adscrita a la Presidencia de la República y tiene como objetivo principal “la definición y ejecución de las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores, que servirá de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo del migrantes, conforme a los objetivos del Estado ecuatoriano”<sup>16</sup>. Con esta nueva secretaría se suprime la Dirección General de Apoyo a ecuatorianos en el Exterior, antigua dependencia encargada de la gestión de los flujos migratorios y de brindar asistencia y atención a los migrantes ecuatorianos residentes en el exterior y sus obligaciones pasan a ser asumidas por este nuevo organismo. De igual manera, la SENAMI:

Está a cargo de definir, gestionar y ejecutar las políticas migratorias dentro y fuera del territorio ecuatoriano en coordinación con la cancillería; y de la competencia para la atención a los migrantes, dentro y fuera del territorio nacional, en las áreas y materias que tengan relación directa con el tema migratorio, incluyendo el establecimiento de centros de atención integral a migrantes.<sup>17</sup>

Entre sus competencias se establecen dos grandes procesos: 1) Coordinar directamente con la Presidencia, la ejecución de las políticas migratorias encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores y 2) Promover y coordinar de una manera oportuna con todos los actores e instituciones, ya sean públicos o privados, vinculados con el tema migratorio a nivel de país.<sup>18</sup> Por lo que se observa que dentro de sus principios rectores se ubica la generación de vínculos con los ecuatorianos que viven en el exterior, mediante la garantía de sus derechos a la participación en asuntos que atañen a los migrantes, especialmente en lo referente al desarrollo humano de las mismas y sus familias.

---

<sup>16</sup> Ver Presidencia de la República de Ecuador. “Decreto Ejecutivo No. 150 de 2007: Creación Secretaría Nacional del Migrante SENAMI”. p.2. Documento electrónico.

<sup>17</sup> Ver Moncayo, María Isabel y Herrera, Gioconda. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. (febrero de 2011). p.22. Documento electrónico

<sup>18</sup> Ver Presidencia de la República de Ecuador. “Decreto Ejecutivo No. 150 de 2007: Creación Secretaría Nacional del Migrante SENAMI”. p.2. Documento electrónico.

Actualmente la SENAMI cuenta con presencia a nivel nacional e internacional, a nivel nacional existen oficinas de atención en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja y a nivel internacional tiene presencia a través de las Casas Ecuatorianas ubicadas en las ciudades de Nueva York, Caracas, Madrid y Milán y a través de representaciones en Génova, Roma, México DF, Bruselas, entre otras. Estas representaciones ubicadas en los lugares con mayor número de migrantes ecuatorianos tienen como finalidad “ampliar el rol del estado hacia una atención y protección integral de los connacionales en el exterior, que vaya más allá de los niveles diplomáticos o administrativos que normalmente brindan los consulados”<sup>19</sup>.

A pesar de los avances institucionales llevados a cabo por el gobierno de Rafael Correa, aún persisten problemas que han llevado a una superposición de funciones y duplicación de competencias entre la SENAMI y otros organismos encargados de ejecutar la política migratoria en el Ecuador, como es el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros. Esta debilidad radica en que en el texto constitucional no se establece explícitamente el encargado de definir y ejecutar la política migratoria ecuatoriana, sino que como explícitamente se determina en el artículo 392 “el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno”<sup>20</sup>. Por lo cual no determina cuál es el órgano encargado de ejercer la rectoría de la política migratoria y por consiguiente varios organismos pueden entrar en disputa por llevar a cabo dicha función.<sup>21</sup>

El segundo elemento de ruptura de la nueva política migratoria ecuatoriana es de tipo normativo y es la aprobación de la actual Constitución de la República de Ecuador del año 2008. Este nuevo texto constitucional incluye, por primera vez, “los derechos, la garantías e instituciones de protección de las personas migrantes y sus familias, y constituye uno de los más avanzados respecto al tratamiento de la movilidad humana en Latinoamérica”<sup>22</sup>.

La Constitución del Ecuador reconoce por primera vez los derechos de las personas migrantes y da un marco jurídico de referencia para la definición y lineamientos de las leyes del

---

<sup>19</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.23. Documento electrónico

<sup>20</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.23. Documento electrónico

<sup>21</sup> Comparar Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. pp.23-24. Documento electrónico

<sup>22</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. p.24. Documento electrónico

nivel local, nacional e incluso a nivel regional. Este texto constitucional consta de 58 artículos dedicados exclusivamente a afirmar el compromiso del Estado ecuatoriano frente a la movilidad humana. Según Susana Quiloango:

El concepto de movilidad humana se convierte en una variable transversal en el proceso de globalización, y la integralidad para el abordaje político supone a la persona migrante como sujeto de derechos, un actor transnacional de desarrollo humano y un sujeto político con capacidad transformadora del espacio migratorio en el que se desenvuelve.<sup>23</sup>

La constitución ecuatoriana aborda el tema de movilidad humana desde diferentes perspectivas como la emigración, la inmigración, el asilo, el refugio, el tráfico ilegal, la trata y el tránsito de migrantes. Igualmente avanza en temas como la no discriminación de las personas por su condición de migrante, el reconocimiento a la organización y participación política de los emigrantes ecuatorianos en el exterior y de extranjeros residentes en el país.<sup>24</sup> En este sentido, dentro del capítulo sobre movilidad humana “se reconoce la existencia de la familia transnacional; se garantizan los derechos de las personas asiladas, refugiadas y las personas internamente desplazadas; se vincula la protección de las personas víctimas de desastres naturales, conflictos armados y emergencia con el desplazamiento interno; se garantiza la debida orientación de las remesas en el ámbito productivo, entre otros avances importantes”<sup>25</sup>.

Como se puede apreciar, la actual constitución política ecuatoriana incorpora conceptos y principios innovadores, las cuales reflejan las necesidades legítimas de los migrantes y las de sus familias, garantizando a través de ella una efectiva participación política, económica y cultural y el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos ecuatorianos. Sin embargo, para la plena ejecución de dicha iniciativa es necesario la actualización y reformulación del marco jurídico, que hoy en día se encuentra disperso y presenta graves incoherencias con los actuales estándares constitucionales, como por ejemplo la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, que como se explicó en el acápite anterior, están centradas en una visión estrictamente de seguridad nacional. Por consiguiente, una de las principales tareas que debe abordar el Estado ecuatoriano es la “elaboración de una ley que permita llevar a la práctica el abordaje integral de la movilidad humana, conforme lo estipula la Constitución”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver Ver Quiloango, Susana. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. (Enero de 2011). p.10. Documento electrónico.

<sup>24</sup> Comparar Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.10. Documento electrónico

<sup>25</sup> Ver Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.10. Documento electrónico.

<sup>26</sup> Ver Moncayo y Herrera. “El Plan Bienvenid@s a casa: Estudio sobre la experiencia del Fondo El Cucayo”. pp.24-25. Documento electrónico

Para ello, el gobierno ecuatoriano, en cabeza de la SENAMI y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se han dado a la tarea de la elaboración de un proyecto de Ley denominado Código Orgánico de Movilidad Humana, que brindará el marco jurídico para la materialización de la movilidad humana y que pretende “constituirse en un marco normativo sistemático, integral, unitario y con plena sujeción y coherencia con los principios constitucionales, a través de un proceso participativo, incluyente, intersectorial y articulado”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver Quiloango. “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”. p.16. Documento electrónico.

## **Anexo 5. Entrevista realizada a Diana Andrea Gómez Díaz.**

**Entrevistador:** Ingrid Katherine Cely Torres (IC). Autora del trabajo de investigación.<sup>28</sup>

**Entrevistada:** Diana Andrea Gómez Díaz (DG).<sup>29</sup>

**(IC):** Buenas tardes, estamos reunidos con Diana Andrea Gómez, especialista en migraciones internacionales quien participó en el proceso de concertación y formulación de la política migratoria colombiana. Esta entrevista consta de tres preguntas con las cuales se pretende dar a conocer el punto de vista de Diana Andrea Gómez sobre el proceso de construcción de la política pública en materia migratoria, desde su experiencia personal.

**(IC): ¿Cuál es su experiencia relacionada al tema de migraciones colombianas y cuál fue su participación dentro del proceso de diseño y formulación de la política migratoria colombiana?**

**(DG):** La primera tesis de maestría en el país sobre la problemática migratoria colombiana la realicé yo entre 1998 y el 2000, titulada “Un tiempo sin espacio y un espacio sin tiempo: La migración colombiana hacia Estados Unidos”.

Luego Dentro de los proyectos llevados a cabo para estudiar la situación de los ciudadanos colombianos residentes en el exterior, participé en el año 2001 y 2002 en la Comisión Binacional Colombia-Venezuela, en la cual se creó un capítulo especial para examinar el tema migratorio. La coordinadora en Colombia del grupo fue Socorro Ramírez.

Esta comisión actualizó las cifras de los colombianos en Venezuela y mostró los cambios que ha tenido esta migración, inclusive a la inversa, la inmigración de venezolanos a territorio colombiano a raíz de los cambios políticos (Hugo Chávez en el poder) y económicos en ese país.

---

<sup>28</sup> Transcripción realizada de acuerdo a la entrevista a Diana Andrea Gómez, realizada el día 13 de julio de 2012 en Bogotá.

<sup>29</sup> Especialista en Migraciones internacionales y estudios asiáticos. Codirectora de Centro Asia: Centro de Altos Estudios de Asia Oriental, donde realiza investigación sobre política y migraciones internacionales de China. Coeditora de la Revista Diálogos Migrantes, del Observatorio Colombo- Ecuatoriano de Migraciones OCEMI. Coordinadora académica de la Cátedra Manuel Ancizar “Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento”. Co-directora del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales CES- Universidad Nacional de Colombia y docente universitaria sobre Migraciones Internacionales.

En 2003 me llamaron para hacer parte del equipo de académicos que aportaría insumos al programa Colombia Nos Une. El programa fue conformado por un grupo de académicos conocedores del tema migratorio, para hacer una prospección inicial, que estaba coordinado por la cancillería.

En 2004 fui uno de los miembros del equipo organizador de La Cátedra Manuel Ancizar en la Universidad Nacional sobre Migraciones, Desplazamiento y Transnacionalismo.

En diciembre de 2008 organicé el Congreso Internacional de Migraciones en la Universidad Nacional, el cual reunió las voces tanto de académicos como del gobierno y la sociedad civil en torno al tema migratorio tanto colombiano como en otras latitudes, sus avances y retrocesos a partir de la crisis financiera internacional. De allí salió el libro Migraciones Internacionales “Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas”.

**(IC): ¿Cuáles fueron a modo personal los avances del gobierno nacional con la formulación de la política migratoria colombiana?**

**(DG):** A modo personal, más bien fueron pocos los avances que tuvo el proceso de construcción de la política migratoria colombiana. Así mismo, se observó que los avances que se dieron fueron coyunturales y demasiado focalizados hacia el fortalecimiento de los vínculos con los ciudadanos colombianos que viven en el exterior, la regulación de la migración laboral, entre otros.

**(IC): ¿Cuáles fueron a modo personal las principales falencias que se presentaron a lo largo de este proceso?**

**(DG):** A modo personal durante el proceso de construcción de la política migratoria se presentaron dos falencias: por un lado fue que el refugio y el asilo fueron dos temas opacados por temas de gran impacto interno como el desplazamiento forzado producto del conflicto armado interno, por consiguiente todas las políticas y esfuerzos gubernamentales han sido dirigidos a proteger y asistir a la población víctima, especialmente a las personas en situación de desplazamiento que se movilizan dentro del territorio nacional y muchos de esos desplazados terminan siendo emigrantes y ese continuum no se contempla, siendo parte de una misma realidad.

Por el otro lado, durante el proceso de construcción y formulación de la política se observó la falta de conocimiento y apropiación del tema por parte de algunos actores que tenían a su cargo el diseño de la política pública, éstas no eran personas capacitadas y con experiencia

sino que al contrario eran nuevas y desconocían mucho el tema. Por consiguiente se ve la falta de compromiso e interés del gobierno por consolidar una política fuerte y duradera sobre el tema migratorio, sino que más bien es una política reactiva y coyuntural de acuerdo a la situación del momento.