

## INTRODUCCIÓN

Las migraciones han estado presentes en toda la historia de la humanidad. Por ejemplo, con el descubrimiento de América, miles de personas emigraron a los nuevos territorios, convirtiendo así a países como Estados Unidos en un territorio poblado por sucesivas olas de inmigración; con ello, su progreso para llegar a ser la primera potencia del mundo fue y va aún acompañado de la incorporación de numerosos grupos humanos. Colombia, por su parte, y al igual que los demás países, se formó mediante sucesivas olas migratorias: la alemana a mediados del siglo XIX, la libanesa en 1880, la llegada de judíos a partir de 1920 y la migración forzada de gente de África, forjando todas ellas nuestro patrimonio cultural y consolidando una forma de vida. Las migraciones, son pues, un elemento formativo de los pueblos desde un punto de vista físico, ético y espiritual.

Ahora bien, para efectos de este trabajo, las migraciones internacionales se entenderán como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos”<sup>1</sup>.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), actualmente hay cerca de 192 millones de personas viviendo fuera de su país de origen, lo cual representa alrededor del 3% de la población mundial (esto significa que una de cada treinta y cinco personas es migrante)<sup>2</sup>. Los movimientos migratorios son en la actualidad un fenómeno creciente: el traspaso de fronteras por un grupo de nacionales se ha convertido en una constante, y ello sumado a que el número de migrantes es cada vez mayor, ha ocasionado que se despierte el interés en su estudio en aras de comprender las causas y consecuencias económicas, sociales, culturales y, por supuesto políticas, tanto para el país emisor como para el receptor. Gracias a ello,

---

<sup>1</sup> Ver Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Derecho Internacional Migratorio: Glosario sobre Migración”, 2006. p 40. Documento Electrónico.

<sup>2</sup> Comparar Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “A propósito de la migración”. Documento electrónico.

se ha lanzado una alarma sobre la cantidad, el incremento y el impacto de las migraciones, haciendo de ellas un tema de constantes debates que comúnmente relacionan tres impactos negativos por parte de los inmigrantes en el país de acogida:

1. Desplazamiento de mano de obra en los mercados de trabajo locales.
2. Aumento de costos de los servicios de salud.
3. Incremento de los índices de delincuencia.<sup>3</sup>

No obstante, cada uno de estos impactos puede ser explicado para demostrar que el tema de las migraciones es aún más complejo: con respecto a los mercados de trabajo, al hablar sobre la hipótesis del desplazamiento de la mano de obra, se hace referencia al reemplazo y sustitución que podría presentarse de la mano de obra nativa por la mano de obra extranjera; no obstante, normalmente el inmigrante realiza labores para las cuales no hay mano de obra nativa, o bien la que existe no desea realizar dicho trabajo, es decir, que el inmigrante generalmente realiza los trabajos que el nativo no desea realizar. Por otro lado, con relación al impacto en el sector salud, los servicios de este sector son pagados con deducciones sobre los impuestos indirectos<sup>4</sup>; no en vano, hay estudios que demuestran que los inmigrantes legales “por lo general son bien educados, poco dependen del subsidio de bienestar ofrecido por el Estado y pagan más en impuestos que lo que reciben en servicios”<sup>5</sup>. Finalmente, y con respecto a la cuestión de la seguridad, se han adelantado estudios en Francia y Argentina<sup>6</sup>, demostrando que en “muchos casos los migrantes son detenidos por “*portación de rostro*” (por portar características físicas distintas que los distinguen de los nativos) y no porque realmente estén cometiendo un hecho delictivo”<sup>7</sup>.

Por esta razón, el problema de las migraciones debe centrarse en la capacidad, en la respuesta y en los retos y dilemas que están planteando a los Estados,

---

<sup>3</sup> Ver Mármora, Lelio. “Las Migraciones Internacionales”. En *Seminario de migraciones internacionales en Colombia*, 2000. p. 19.

<sup>4</sup> Se suelen llamar impuestos indirectos a aquellos impuestos que se imponen a los bienes y servicios y no a las personas directamente; es decir, indirectamente, las personas, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, pero el Estado no se los cobra directamente a éstas. Así, los impuestos indirectos se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y en otro tipo de transacciones comerciales. Ver Biblioteca Virtual del Banco de la República, “I.V.A”, 2005. Documento Electrónico.

<sup>5</sup> Ver “Inmigrantes en E.U.: Unos suman, otros restan”. *Summa Internacional*. No 86. pp. 50-54

<sup>6</sup> Comparar Mármora, “Las Migraciones Internacionales”. p. 21.

<sup>7</sup> Ver Mármora, “Las Migraciones Internacionales”. p. 22.

al hacerse evidente la creciente dificultad de los países receptores para controlar sus fronteras y reducir el impacto económico, político, geográfico y cultural al interior de sus territorios.<sup>8</sup> De esta forma, el estudio de las migraciones internacionales ha tomado fuerza no sólo en el ámbito de la academia, siendo cada vez más común, por ejemplo, encontrar que los titulares de las noticias hablen de migraciones, causando así que se convierta en un tema que preocupa a la opinión pública. De igual forma, ha cobrado protagonismo en las agendas de organizaciones internacionales, ha modificado las relaciones entre Estados y ha equilibrado las fuerzas políticas al interior de los mismos en el marco del discurso de sus partidos.<sup>9</sup>

La pregunta a responder entonces en este trabajo de grado es la siguiente: ¿en tanto que Estados, cuáles han sido las respuestas frente a los constantes y crecientes movimientos migratorios por parte de Colombia y Estados Unidos, y cómo se han traducido y reflejado dichas respuestas en sus agendas políticas internacionales, como herramientas estratégicas, en cada uno de los casos entre el 2000 y el 2005?

A manera de hipótesis para este trabajo, se puede plantear que la respuesta a los flujos migratorios entre Colombia y Estados Unidos ha sido dada por medio de sus agendas políticas internacionales, las cuales entre el 2000 y el 2005 manifestaron dos fenómenos específicos para cada país: para el caso estadounidense, los atentados del 11 de septiembre tuvieron efectos directos sobre las políticas migratorias, y para el caso colombiano, la creación del programa Colombia Nos Une reflejó los esfuerzos del Gobierno en la construcción de una política migratoria sólida.

Dicha respuesta a los flujos migratorios por parte de los países en cuestión ha estado permeada por la constante participación e influencia de organismos internacionales como lo son la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

---

<sup>8</sup> Comparar López Sala, Ana María, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. 2005. p. 14.

<sup>9</sup> Comparar López Sala. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. p. 14.

Para ello, habrá un primer capítulo en el cual se hablará del contexto de las migraciones de Colombia hacia Estados Unidos, haciendo énfasis en su continuidad e intensidad entre el 2000 y el 2005, e identificando por qué los colombianos han escogido este país como uno de sus destinos principales. Esto, se expondrá por medio de las razones políticas, económicas, sociales y culturales que han motivado estas salidas. Finalmente, se estudiará cuál es la situación en general de los inmigrantes colombianos en este país.

En un segundo aparte se expondrá la evolución de las cuestiones migratorias en la configuración de la agenda política internacional estadounidense y la colombiana. Para la primera, se mostrará cuáles han sido las políticas migratorias desde el año 2000 hasta el 2005, exponiendo al mismo el debate actual frente a la posible reforma de la política migratoria. Para la segunda, es decir la agenda colombiana, se identificará el tema migratorio dentro de la misma, haciendo énfasis en los avances de construcción de una política migratoria por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

En el tercer y último capítulo, se estudiará el papel y el impacto que han tenido la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en materia de protección de los derechos de los inmigrantes. Para ello, se estudiará la evolución de los mecanismos e instrumentos internacionales existentes.

Finalmente, habrá un espacio para conclusiones y recomendaciones.

## 1. CAUSAS Y APROXIMACIÓN HISTÓRICA DE LAS MIGRACIONES DE COLOMBIANOS HACIA ESTADOS UNIDOS

La organización Colombia Nos Une<sup>10</sup>, en el año 2003, identificó cuatro factores básicos que se complementan entre sí para comprender los fenómenos migratorios:

- a) Socioeconómicos: la búsqueda de mejores salarios y condiciones de trabajo, algo que se acentúa en momentos de estancamiento o crisis económica en el país de origen.
- b) Políticos: hay una relación directa entre la estabilidad política y la migración. Los profundos cambios políticos pueden provocar la salida de personas.
- c) Culturales: es frecuente asociar el progreso personal, familiar y social a los países de destino. La migración es sinónimo de éxito. Es la asociación al sueño “europeo” o “americano” y que son en realidad construcciones culturales que cada grupo social elabora con/sin un fundamento real.
- d) Sociológicos: relacionados con las aspiraciones individuales de superación y mejorías en las condiciones de vida, aunque no todos pueden superar los obstáculos en los países de acogida.<sup>11</sup>

Ahora bien, estas causas confluyen entre sí y son constantes en el proceso migratorio colombiano. Éste no empezó hace poco, y es posible ubicar sus raíces en los años sesenta, época en la que Estados Unidos empezó a introducir reformas a las leyes de inmigración, y en donde por primera vez se asignó cuotas de inmigración a todos los países del mundo.<sup>12</sup> Igualmente, la salida masiva de colombianos hacia Venezuela empata con el boom del petróleo y la demanda de mano de obra a comienzos de los años setenta.<sup>13</sup> Es así, como el contexto de estos años abre las puertas de Estados Unidos para los latinoamericanos, lo cual, y como se verá a continuación, confluyó con factores internos que con el pasar del tiempo hicieron que

---

<sup>10</sup> El programa Colombia Nos Une hace parte de la Dirección de Asuntos Consulares Colombianos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Internacionales de Colombia. En el capítulo 2 de este escrito se profundizará en la importancia de este programa y las razones que motivaron su creación.

<sup>11</sup> Ver Sandoval, Óscar, “Vinculaciones de Nacionales en el Exterior: Una Prioridad de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones”. En: *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2004. p. 15.

<sup>12</sup> Comparar Guarnizo, Luis Eduardo, “La Migración Transnacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. En: *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2004. p. 30.

<sup>13</sup> Comparar Guarnizo. “La Migración Transnacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. p. 30.

los movimientos migratorios colombianos crecieran de forma constante hacia este país.

### **1.1 MIGRACIONES DE COLOMBIANOS HACIA ESTADOS UNIDOS: PERÍODOS Y CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN**

La migración colombiana hacia Estados Unidos puede ser dividida en tres períodos: el primero de ellos corresponde con el final del período conocido como *La Violencia* (comprendido entre 1948 y 1960 aproximadamente, e iniciado tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948). En él, todas las clases socioeconómicas estuvieron involucradas; sin embargo, la mayoría de los migrantes eran personas de clases baja y media-baja que buscaban escapar de la violencia y encontrar oportunidades económicas. La mayoría de los migrantes en este período provinieron de las grandes ciudades: Bogotá, Cali y Medellín, desplazándose principalmente hacia la Florida y Nueva York y otras ciudades donde encontraron mejores ofertas de trabajo y en donde se habían concentrado ya algunos grupos de emigrantes hispanoparlantes.<sup>14</sup>

Florida y Nueva York se convirtieron entonces desde el principio en los principales polos de atracción para colombianos. La abundancia de empleos en el área triestatal metropolitana de Nueva York (incluyendo los estados de Nueva York, norte de Nueva Jersey y sur de Connecticut), sumada al ambiente multicultural inherente a una metrópolis y a la presencia de inmigrantes hispanoparlantes (especialmente puertorriqueños y cubanos), facilitó la entrada de colombianos.

Por su lado, en Florida se dio la consolidación del asentamiento de los refugiados de la revolución cubana, empezando así a modificar el contexto de este estado en términos culturales, políticos, sociales y económicos hasta darle la categoría de tierra latina y, especialmente, de área vacacional para las clases medias-altas latinoamericanas.<sup>15</sup> Por esto, a finales de los años 70, “pasar vacaciones en la Florida,

---

<sup>14</sup> Comparar Gamarra, Eduardo. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. En: *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2004. p. 47.

<sup>15</sup> Comparar Guarnizo. “La Migración Transnacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. p. 29

tener una cuenta bancaria en Miami, o poseer un apartamento en Fort Lauderdale, eran parte del repertorio simbólico de las clases altas colombianas y latinoamericanas en general”<sup>16</sup>.

La segunda ola de la migración tuvo lugar entre finales de los años sesenta y mediados de los noventa. En ella, se incrementó el número de migrantes de clase media, media-alta y alta, y se hace interesante al considerar que los colombianos decidieron salir aún si las condiciones económicas del país eran favorables durante estos años en comparación con los demás países latinoamericanos.<sup>17</sup> No obstante, la violencia y la intensificación del conflicto armado en Colombia fueron las causas principales que incentivaron la salida de colombianos hacia Estados Unidos en esta segunda ola, por cuanto muchos de los colombianos que dejaron el país lo hicieron para escapar de la violencia relacionada con las drogas y las amenazas a su seguridad. Paralelamente, la consolidación y expansión del mercado internacional de las drogas coadyuvó de manera significativa y facilitó la emigración de colombianos: el aumento en la demanda de drogas ilícitas generó a su vez una demanda creciente de mano de obra para trabajar en el negocio (transporte de droga y dinero, distribución, etcétera), y dentro del cual las redes de compatriotas se convirtieron en un motivo, un estímulo y una facilidad para emigrar.<sup>18</sup> Esta segunda ola de inmigrantes contribuyó entonces a la construcción de una importante red de apoyo para quienes llegaron posteriormente y, al mismo tiempo, fue el período en el que se empezó a estigmatizar a los colombianos con el tráfico de drogas tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo.

Igualmente, una dimensión importante de esta segunda ola de migrantes fue la proliferación de pequeños negocios legales: restaurantes, firmas importadoras-exportadoras y otras empresas.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>Ver Guarnizo. “La Migración Transnacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. p. 29.

<sup>17</sup>Comparar Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 47.

<sup>18</sup>Comparar Guarnizo. “La Migración Transnacional Colombiana: Implicaciones Teóricas y Prácticas”. p. 30.

<sup>19</sup>Comparar Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 48.

La tercera ola migratoria de colombianos hacia Estados Unidos empezó a mediados de los noventa y se extiende hasta el presente. En ella, se presenta un incremento en el número de profesionales que emigran principalmente para escapar de la violencia, de las amenazas a la seguridad personal y familiar (extorsión, secuestro, amenazas, etcétera) por parte de las guerrillas, los paramilitares, la delincuencia común y otros factores de expulsión (*push*).<sup>20</sup> Por su parte, los factores de atracción desde Estados Unidos (*pull*) para la tercera ola de migrantes, están relacionados con las ilusiones de mejorar las oportunidades económicas en el extranjero, especialmente luego de la profunda recesión en la que cayó la economía colombiana a finales de los noventa.<sup>21</sup>

Ahora bien, se calcula que hay entre cuatro y cinco millones de colombianos en el exterior, lo cual equivale al 10 por ciento del total de la población; de este total (5.208.548),<sup>22</sup> el 38.84 por ciento, es decir 2.023.200 personas,<sup>23</sup> se encuentran radicadas en Estados Unidos de forma legal y permanente. A la par se hayan Venezuela y España, países en los cuales el porcentaje de participación es de 44.2 por ciento y 4.6 por ciento respectivamente.

Para el período de estudio que abarca este trabajo, por medio del siguiente cuadro se muestra el número de colombianos que emigró a Estados Unidos desde el año 2000 hasta el 2005.

**Cuadro 1: Número de colombianos que emigró a Estados Unidos entre los años 2000 y 2005.**

| 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 472.163 | 470.240 | 418.050 | 379.519 | 394.148 | 412.256 |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2006. Documento Electrónico.

<sup>20</sup>Comparar Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 49. El estudio de este tipo de inmigración se profundiza en el aparte: “Refugio y Asilo” del capítulo 2.

<sup>21</sup>Comparar Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 49.

<sup>22</sup>Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2004. p. 9.

<sup>23</sup>Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2004. p. 197.

Para efectos del cuadro anterior, las cifras son las correspondientes a las Admisiones de no inmigrantes (Nonimmigration Admissions), entendidas como las personas que han sido autorizadas a estar en Estados Unidos con objeto de turismo, viaje de negocios y, en algunos casos, estudio, trabajo e intercambios culturales<sup>24</sup>; por lo tanto, el permiso de estadía se da por un tiempo limitado que depende del objeto del viaje. De igual forma, existe la segunda opción de entrar bajo la categoría de “Inmigrantes”, quienes son autorizados a estar en Estados Unidos permanentemente<sup>25</sup>.

Como se concluye, el cuadro permite hacer dos análisis: primero, a partir del año 2001 el número de colombianos que emigró a Estados Unidos descendió de forma paulatina hasta el 2003, año a partir del cual los movimientos migratorios repuntaron de nuevo estadísticamente. Dicho descenso estuvo ocasionado en gran medida por los atentados del 11 de septiembre, que hicieron que las políticas migratorias estadounidenses se hicieran más estrictas, no sólo en la frontera con México, sino también por ejemplo en controles aeroportuarios<sup>26</sup>.

Segundo, a partir del año 2003 la entrada de colombianos a Estados Unidos volvió a incrementarse. Ello, puede responder a la creación del Programa Colombia Nos Une en ese mismo año, y el cual pudo dar a los colombianos cierta confianza para salir del país y retomar la idea de viajar a Estados Unidos bajo la “protección” de un programa gubernamental específico para los colombianos que residen en el extranjero.

**1.1.1 Inmigración Ilegal.** Este es un problema importante y su análisis debe tener en cuenta dos focos: el primero, corresponde a la gente que entra al país

---

<sup>24</sup> Como se observa, hay una diferencia de más de un millón y medio de personas entre los datos brindados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el gobierno estadounidense. Esta diferencia puede deberse a un aspecto principal: el censo de la población realizado por Estados Unidos incluye dos formatos; el primero de ellos se envía a todos los hogares sin importar su status migratorio, e incluye preguntas para indagar sobre la edad, la raza, el sexo, etcétera. El segundo, se envía a 1 de cada 6 hogares aproximadamente, e incluye preguntas sobre las características socioeconómicas de los individuos. Así pues, y teniendo en cuenta que se encuesta a cinco sextas partes de los individuos, las dos cifras se aproximan al multiplicar 412.256 por 6.

<sup>25</sup> Este tema se trata a profundidad en el capítulo 2, aparte: “Clasificación de las personas: ciudadanos estadounidenses y extranjeros”.

<sup>26</sup> Este tema se trata a profundidad en el capítulo 2, aparte: “Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y sus posteriores consecuencias sobre el tema migratorio”

cruzando la frontera ilegalmente, y el segundo, a la gente que entra con visa temporal bajo el programa de “no inmigrantes” pero prolongan su estancia sin previa autorización del gobierno estadounidense.<sup>27</sup> De esta forma, el gobierno estadounidense define a este tipo de personas como “residentes no autorizados”, entendidos como “personas nacidas en el extranjero que entraron a los Estados Unidos sin la inspección respectiva o fueron admitidas temporalmente y excedieron la fecha en la que se requería dejaran el país”<sup>28</sup>.

Alcides Gómez Jiménez<sup>29</sup>, asume que la población ilegal en Estados Unidos es de 3 indocumentados por cada persona con documentos regulares,<sup>30</sup> por lo tanto, de acuerdo con las cifras dadas en el cuadro anterior, el número de colombianos ilegales en los cinco años de estudio es el siguiente:

**Cuadro 2: Número de colombianos ilegales en Estados Unidos.**

| <b>Año / Condición</b> | <b>Legales</b> | <b>Ilegales</b> | <b>Total</b> |
|------------------------|----------------|-----------------|--------------|
| <b>2000</b>            | 472.163        | 1.416.489       | 1.888.652    |
| <b>2001</b>            | 470.240        | 1.410.720       | 1.880.960    |
| <b>2002</b>            | 418.050        | 1.254.150       | 1.672.200    |
| <b>2003</b>            | 379.519        | 1.138.557       | 1.518.076    |
| <b>2004</b>            | 394.148        | 1.182.444       | 1.576.592    |
| <b>2005</b>            | 412.256        | 1.236.768       | 1.649.024    |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2006. Documento Electrónico.

Se constata pues, que a pesar de las medidas relativas al endurecimiento de los controles fronterizos y la política restrictiva de visados en nombre de la lucha antiterrorista expresadas en el Ley Patriótica de Estados Unidos de América<sup>31</sup> (USA

<sup>27</sup> Comparar “Mesa tendencias poblacionales y demográficas”. En *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. 2003. p. 111.

<sup>28</sup> Ver Oficina de estadísticas sobre inmigración. “Estimación de la población inmigrante no autorizada residente en Estados Unidos: enero de 2007”, 2007. p. 1. Documento Electrónico. Traducción libre del autor.

<sup>29</sup> Docente-investigador en el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social (CIDS) de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá.

<sup>30</sup> Comparar Gómez, Alcides. “Colombia: un país de fuertes movimientos de población: la dinámica poblacional en la segunda mitad del siglo XX”. p.152. Documento Electrónico.

<sup>31</sup> Este tema se trata a profundidad en el capítulo 2, aparte: “El 11 de septiembre y la Ley Patriótica de Estados Unidos”.

Patriotic Act) de 2001, la migración desde Colombia continuó fluyendo hacia este país.

Por esta razón, y de acuerdo con los antecedentes estudiados anteriormente sobre los flujos migratorios colombianos, surge como importante la necesidad de conocer el perfil de estos colombianos que no han parado de emigrar a Estados Unidos, y que, como se expone en la segunda parte de este capítulo, tienen consecuencias directas sobre Colombia, especialmente en materia económica por concepto de ingresos por remesas.

## **1.2 SITUACIÓN GENERAL DE LOS COLOMBIANOS QUE HAN EMIGRADO A ESTADOS UNIDOS: PERFIL Y FUERZA LABORAL**

Los colombianos en Estados Unidos son la segunda población latina más importante en términos porcentuales, con un 1.3 por ciento frente a un 1.9 por ciento de los salvadoreños.<sup>32</sup> Esta emigración de colombianos hacia Estados Unidos no es solo importante por el alto número de nacionales que ha partido a este país, sino porque gran parte de estos migrantes está constituida por personal profesional y técnicos altamente calificados.

Es primordial señalar que los inmigrantes colombianos desempeñan un papel significativo en Estados Unidos por varias razones. Por un lado, como se mostró en la Cuadro 1, el flujo de colombianos que entra a Estados Unidos es cada vez mayor, lo cual tenderá a aumentar aún más los flujos futuros dado que los costos de inmigrar disminuyen debido a la existencia de una red amplia de nacionales que facilita la adaptación y que puede incluso financiar el desplazamiento<sup>33</sup>. Igualmente, aproximadamente el 27 por ciento de los inmigrantes colombianos en Estados Unidos tiene educación terciaria, y el 10 por ciento estudios de postgrado<sup>34</sup>. Con ello,

---

<sup>32</sup> Comparar Oficina del Censo de los Estados Unidos (U.S. Census Bureau). “Hispanic or Latino by Type”, 2006. Documento Electrónico.

<sup>33</sup> Comparar Gaviria, Alejandro. *Visa USA: Fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos*. 2001, p. 15.

<sup>34</sup> Comparar Gaviria. *Visa USA: Fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos*. p. 13.

Colombia hace un aporte, aunque medido, de una mano de obra calificada y por lo tanto valiosa para Estados Unidos. Para Colombia el efecto es el inverso, perdiendo una población representativa con títulos de especialización, magíster o doctorado que podrían contribuir al desarrollo del país.<sup>35</sup>

En aras de determinar las áreas de trabajo de los colombianos de acuerdo con su estrato económico (en Colombia), es posible indicar los siguientes rasgos identificados por el Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida.<sup>36</sup>

- Clases baja y media-baja (de las tres olas): trabajan en industrias de manufacturas, servicios y agricultura. Muchos de estos trabajadores son indocumentados, haciéndose vulnerables a la explotación por parte de sus jefes: el pago por hora es menor, los beneficios, las garantías y el trato como personas tampoco son en muchos casos los mejores.

- Clases media, media-alta y alta (primera y segunda ola): trabajan en una variedad de profesiones, negocios e instituciones educativas.

- Clases media, media-alta y alta (tercer ola): Estos trabajadores se dividen en las siguientes categorías, compartiendo todas ellas, según el estudio realizado por Eduardo Gamarra, el sentimiento de haber descendido una o más clases sociales desde su llegada a Estados Unidos.

- Inversionistas: muchos de los colombianos de clases media y media-alta en Colombia vendieron sus negocios y propiedades para poder radicarse en Estados Unidos. Según Eduardo Gamarra, muchos de ellos pretenden mantener su nivel de vida mientras buscan oportunidades de inversión, contando con recursos que permiten mantener este nivel de vida que tenían en Colombia durante dos o máximo tres años. No obstante, es importante indicar que la mayoría de estos trabajadores no cuentan con los 500.000 dólares que les permite calificar como inversionistas. Posteriormente, y si no son capaces de conseguir nuevas fuentes de ingresos, deberán buscar trabajo en industrias de manufactura, servicios o agricultura.

---

<sup>35</sup> Este aspecto se profundizará en el siguiente capítulo: “Las migraciones como motor de desarrollo: el éxodo de capital humano”

<sup>36</sup> Comparar Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 53

- Profesionales: este grupo de colombianos enfrenta el inconveniente principal de no contar con las licencias o los permisos de trabajo. Sin ellos, muchos han debido aceptar trabajos en los que pagan menos (similar a los trabajadores de clases baja y media-baja), viéndose obligados en algunos casos a tomar dos o tres empleos al mismo tiempo para poder mantener a sus familias.

- Empresarios transnacionales: algunos colombianos en aras de no arriesgar la totalidad de su patrimonio venden parte del mismo para trasladar a sus familias a Estados Unidos por razones de seguridad. Una vez los miembros se encuentran allí, siguen manejando los negocios desde Colombia mediante intermediarios y viajes frecuentes.

- Clases Altas: gracias a sus cuantiosos recursos, los colombianos de clases altas normalmente cuentan con los 500.000 dólares que se requieren para obtener una visa de inversionista. El estudio, señala igualmente que cuentan con los recursos financieros para obtener otro status migratorio por medio de costosos abogados de inmigración. Así las cosas, este grupo no depende directamente de sus profesiones, todo lo cual les permite no enfrentar dificultades tan serias como aquellas de los colombianos de las demás clases.

**1.2.1 Remesas: montos y canalización por medio del Programa Colombia Nos Une.** Un rasgo importante de los colombianos en Estados Unidos es el relacionado con el monto anual de las remesas. Los ingresos por remesas son entendidos como las “transferencias realizadas por los emigrantes colombianos a sus familiares en Colombia, y cuya residencia en el país de emisión ha sido superior a un año”<sup>37</sup>. El rubro de las transferencias es uno de los principales componentes de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos; y uno de sus elementos es el de las “remesas”.

El monto de las mismas ha crecido en el país de manera importante. Para los años de estudio, y como se muestra en el siguiente cuadro, el monto para el 2000 fue de 1.578 millones de dólares, llegándose a duplicar en el 2005 para alcanzar la suma

---

<sup>37</sup> Ver Uribe, José Darío. “Debate sobre las Remesas en Colombia en la Comisión III del Senado de la República”, 2005. p. 1. Documento Electrónico.

de 3.313 millones de dólares. Igualmente, el siguiente cuadro muestra que el monto de las remesas ha incrementado su participación como porcentaje de los ingresos por exportaciones de bienes, siendo de 12.01% en el año 2000, subiendo a 23.65% en el 2003 y bajando a 15.91% en el 2005.

**Cuadro 3: Monto de las remesas enviadas por colombianos entre el 2000 y el 2005 y participación de las mismas en las exportaciones de bienes.**

|                                                       | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   |
|-------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Remesas de trabajadores</b>                        | 1.578  | 2.021  | 2.454  | 3.060  | 3.170  | 3.313  |
| <b>Como porcentaje de las exportaciones de bienes</b> | 12.01% | 16.49% | 20.68% | 23.65% | 19.27% | 15.91% |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Banco de la República. “Informe de Balanza de Pagos”, 2008. Documento Electrónico

Ahora bien, los bienes que conforman las exportaciones están segmentados en café, petróleo y derivados, carbón y otros bienes no tradicionales (esmeraldas y oro no monetario). En aras de estimar los ingresos por remesas frente a los ingresos por exportaciones de cada uno de estos productos, el siguiente cuadro muestra el monto de las remesas como número de veces de las exportaciones para cada uno de los casos: se destaca que para el caso del café, con excepción del 2000, los ingresos por remesas siempre fueron el doble de los ingresos obtenidos por las exportaciones de este producto, alcanzándolos incluso a triplicarlos en los años 2002, 2003 y 2004.

**Cuadro 4: Monto de las remesas como número de veces de las exportaciones de café, petróleo y derivados, carbón y otros bienes no tradicionales.**

| <b>Como número de veces de las exportaciones de</b> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Café</b>                                         | 1.47 | 2.64 | 3.17 | 3.78 | 3.34 | 2.25 |
| <b>Petróleo y derivados</b>                         | 0.33 | 0.61 | 0.74 | 0.90 | 0.74 | 0.59 |
| <b>Carbón</b>                                       | 1.76 | 1.68 | 2.47 | 2.15 | 1.70 | 1.27 |
| <b>No</b>                                           | 0.25 | 0.29 | 0.37 | 0.44 | 0.36 | 0.30 |

|                      |  |  |  |  |  |  |
|----------------------|--|--|--|--|--|--|
| <b>tradicionales</b> |  |  |  |  |  |  |
|----------------------|--|--|--|--|--|--|

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Banco de la República. “Informe de Balanza de Pagos”, 2008. Documento Electrónico

Dada pues la creciente importancia de las remesas, también llamadas transferencias, el Gobierno Nacional, por medio del Programa Colombia Nos Une, estableció que una de las áreas de trabajo para este Programa sería la de “*Participación Económica*”. Por medio de ella se buscan políticas que permitan reducir los costos de envío de estos recursos al país, además de propender por la canalización de éstos hacia el ahorro e inversión.<sup>38</sup> Bajo este escenario, el Gobierno identificó que una de las mejores formas de canalizar estos recursos es promoviendo la compra de vivienda desde el exterior, organizando lo que se ha denominado “Pabellones Inmobiliarios” en distintos países, especialmente en España y Estados Unidos (Miami y Nueva York), sobrepasando los 20 millones de dólares en ventas en estas ferias.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Comparar Programa Colombia Nos Une. “Áreas de trabajo”, 2008. p. 10. Documento Electrónico.

<sup>39</sup> Comparar Programa Colombia Nos Une. “Áreas de trabajo”, 2008. p. 12. Documento Electrónico.

## 2. LAS MIGRACIONES COMO MOTOR DE DESARROLLO: EL ÉXODO DE CAPITAL HUMANO.

Los migrantes colombianos se caracterizan por ser personas profesionales, jóvenes y, en muchos casos, con estudios de posgrado, convirtiéndose pues en un capital humano esencial para el desarrollo del país; sin embargo, y como se expuso en el primer capítulo, gran parte de este capital ha partido al extranjero.

Este perfil, y las características de quienes deciden partir, ha sido aprovechado por países como Canadá, incluyendo en su política poblacional y de desarrollo la migración de capital humano para nutrirse de capital extranjero de países en vías de desarrollo. Colombia, por su parte, se ha caracterizado por ser un actor pasivo frente al tema migratorio desde su independencia, pensando sólo en algún tipo de migración organizada a principios del siglo XX sin mayores resultados.<sup>40</sup>

Según el Banco Mundial, el capital humano adquiere cada día mayor valor en el contexto del desarrollo mundial. En 1999 el 74% de la riqueza de los países desarrollados estaba representada en su gente, el 23% en los bienes terminados y sólo el 3% en los recursos naturales. Para países en vías de desarrollo como Colombia, el capital humano representa el 60%, el 23% los recursos naturales, y el 17% los bienes terminados.<sup>41</sup>

La economía del conocimiento se caracteriza no por las ventajas naturales, como lo es por ejemplo la ubicación geográfica, sino por las ventajas comparativas en capital humano que se adquieren a través del estudio y la capacitación. Colombia, como se mostró anteriormente, está perdiendo ciudadanos con altos niveles de educación y, por lo tanto, resulta muy importante el diseño de políticas que retengan o que hagan retornar este capital, para convertirse así en una economía del conocimiento frenando su descapitalización.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>Comparar Orduz, Rafael. “Retos y perspectivas para una política migratoria en Colombia”. En *Migraciones Internacionales: un mundo en movimiento*, 2004. p. 311.

<sup>41</sup>Comparar Orduz. “Retos y perspectivas para una política migratoria en Colombia”. p. 311.

<sup>42</sup>Comparar Orduz. “Retos y perspectivas para una política migratoria en Colombia”. p. 311.

Así las cosas, se hace primordial estudiar de manera detallada la política migratoria entre el 2000 y el 2005, especialmente por parte de Colombia, por cuanto Estados Unidos cuenta con una política concreta, consolidada y estructurada en el ámbito migratorio. De esta forma, la siguiente parte de este capítulo aporta evidencias y luces que plasman la necesidad y los beneficios que tendrá para Colombia la construcción de una política migratoria que responda a las situaciones y eventos descritos anteriormente.

## **2.1 LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN EL SIGLO XXI Y SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL DE COLOMBIA**

En los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI se produjeron cambios en el escenario internacional que afectaron la política exterior colombiana. Al iniciarse el gobierno del Presidente Uribe se identificaron cinco fenómenos en este escenario:

- a) El proceso de globalización que implicó que la lógica económica y comercial fuera el criterio dominante en las relaciones internacionales.
- b) La seguridad mundial, a la cual la comunidad internacional volvió a darle preeminencia a raíz de los atentados del 11 de septiembre, con énfasis en la lucha antiterrorista. En esta nueva dinámica quedó enmarcada buena parte de la cooperación con Colombia.
- c) La puesta en práctica del concepto de “seguridad humana”.
- d) Las transformaciones del escenario multilateral, en especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), iniciando su proceso de reforma para adecuar su estructura y objetivos a las nuevas condiciones del entorno internacional.
- e) La migración internacional, como uno de los fenómenos más impactantes en las relaciones internacionales en la última década.<sup>43</sup>

Ahora bien, dadas sus características geográficas, Colombia es un país de tránsito y a su vez expulsor de personas por ser un país en condiciones económicas de crecimiento, todo lo cual exige grandes esfuerzos al Gobierno (no sólo al de turno sino también a los venideros) en la construcción de una política migratoria sólida y eficiente.

---

<sup>43</sup> Ver Barco Isakson, Carolina. *Reflexiones sobre la política exterior de Colombia: 2002-2006*”.2006. p.17.

Melba Martínez, investigadora de la Universidad Externado de Colombia, señala los principios universales sobre los cuales se basa la política migratoria colombiana:

Primero, el proceso de formulación de políticas migratorias se centra en la persona del migrante como sujeto de un proceso complejo, en el cual es protagonista de una relación pluriétnica y multicultural que genera importantes desafíos para el gobierno en la definición y aplicación de la política migratoria. Por esta razón, se hace necesario estar en contra de factores que dan lugar al racismo y la xenofobia, no discriminando y procurando además la reunificación de la familia, el acceso a la educación, la salud y la seguridad social y, por supuesto, el respeto y la aplicación de los acuerdos y convenios internacionales sobre la materia<sup>44</sup>.

Colombia, igualmente, estimula la libre circulación general de la mano de obra y de servicios, pero siempre con base en las necesidades del país y la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional. De igual manera, está a favor de la migración ordenada, legal, que beneficie a los países de envío, tránsito y acogida, y a los propios migrantes. Finalmente, otro principio básico de la política migratoria consiste en generar instituciones que aseguren una adecuada gobernabilidad de los procesos migratorios.<sup>45</sup>

Ahora bien, el Gobierno Nacional, gracias a la soberanía de Estado, puede autorizar o negar el ingreso de extranjeros en el país y su permanencia. Así, y de acuerdo con los esfuerzos para implementar una política migratoria coherente, el 8 de octubre de 2001 se expidió el Decreto 2107<sup>46</sup> que regula los visados, el ingreso, permanencia, control y regulación de los extranjeros en el país, y por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Migración (Artículo 3º), encargada coordinar la Política Migratoria Colombiana fijada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

<sup>44</sup> Este tema se trata a profundidad en el capítulo 3: “Protección de los migrantes: antecedentes históricos e instrumentos internacionales”.

<sup>45</sup> Comparar Martínez, Melba. “La Política Migratoria Colombiana”. En *Migraciones Internacionales: un mundo en movimiento*, 2004. p. 279

<sup>46</sup> Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. “Decreto 2107”, 2001. Documento electrónico.

Según el Título I, “Inmigración”:

La planeación de la inmigración tendrá en cuenta los planes de desarrollo e inversión globales o sectoriales, públicos o privados, para determinar las actividades, las profesiones, las zonas de instalación, los aportes de capital y de otro orden que deban efectuar los extranjeros, cuando se considere conveniente su admisión al país a través de programas de inmigración planificada.<sup>47</sup>

Consecuentemente, el Gobierno Nacional dispuso en el “*Plan de Desarrollo 2003 – 2006: hacia un Estado Comunitario*”, en el capítulo 1 “Brindar seguridad democrática”, punto 7 “Dimensión internacional”, parte *b* “Comunidades colombianas en el exterior”, el objetivo de:

Adelantar una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la caracterización e identificación de los diferentes grupos de colombianos en el exterior, la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior.<sup>48</sup>

Así las cosas, el Gobierno de Álvaro Uribe planteó los lineamientos de la política exterior entre el 2002 y el 2006 en el documento “*Política Exterior de Colombia: Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*”<sup>49</sup>, y dentro de los cuales el sexto objetivo estratégico a seguir, “*Fortalecimiento de los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior*” responde al objetivo del Plan de Desarrollo correspondiente a las comunidades de colombianos en el exterior descrito anteriormente; siendo ése el único punto que hace referencia a las migraciones.

Por estas razones, y a raíz del incremento considerable en los flujos de emigración de colombianos desde mediados de los años noventa, y con el fin de complementar las labores tradicionales de asistencia al connacional que se adelantaban anteriormente, se formuló y puso en marcha el *Programa Colombia Nos Une* en el año 2003, y el cuál persigue el objetivo de brindar a los colombianos que

---

<sup>47</sup> Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Decreto 2107”, 2001. Documento electrónico

<sup>48</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo 2003-2006: hacia un Estado Comunitario*. 2003. p. 95. Documento Electrónico.

<sup>49</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores, “*Política Exterior de Colombia: Gobernabilidad Democrática, Responsabilidad Compartida y Solidaridad*”. Documento electrónico.

residen en el exterior una atención integral por parte del Estado por medio de 4 objetivos:

- 1) Impulsar el establecimiento de vínculos entre las comunidades colombianas en el exterior y el país.
- 2) Identificar los intereses y las necesidades de los colombianos en el exterior.
- 3) Gestionar mecanismos orientados a mejorar sus condiciones de vida en los lugares de residencia.
- 4) Propiciar encuentros con las comunidades colombianas que viven fuera del país.<sup>50</sup>

Como se evidencia, dentro de los objetivos no se habla de planes o políticas de retorno y, por lo tanto, esos “vacíos de personal” y de “capital humano” deberán ser cubiertos por extranjeros que por su “experiencia, su calificación técnica, profesional o intelectual, contribuyan al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país”<sup>51</sup>. De esta forma, es necesario impulsar políticas para el mejoramiento de las condiciones en que viven los colombianos y avanzar hacia condiciones de bienestar cada vez mayores, todo lo cual permitirá que los mismos regresen al país.

Bajo esta dinámica, se hace interesante señalar el caso del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, entidad del Estado que actúa en dos frentes: por un lado, se encarga de otorgar créditos educativos, y por el otro, facilita el acceso a becas ofrecidas por otros países en aras de elevar la calidad de vida y contribuir al desarrollo económico del país. Para el segundo caso, en todas las convocatorias de becas internacionales, “los candidatos deberán presentar una declaración juramentada ante Notario señalando la no aplicación a ningún status de migración diferente al de estudiante y el compromiso de regreso al país una vez culmine el objetivo de su beca”<sup>52</sup>. Con ello, el Estado colombiano está garantizando en alguna medida el retorno de quienes desean partir, pero aún es necesario adelantar políticas que permitan el retorno de quienes ya han

---

<sup>50</sup> Ver Programa Colombia Nos Une. “Qué se propone Colombia Nos Une”. 2008. Documento electrónico.

<sup>51</sup> Ver Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. del “Decreto 2107 de 2001”, 2001. Artículo 6. Documento Electrónico.

<sup>52</sup> Ver ICETEX, “Becas Vigentes”. Documento electrónico-

partido bajo una dinámica distinta a la anterior al financiar sus estudios y estaba en el exterior con recursos propios.

Del mismo modo, COLFUTURO, entidad que financia estudios de posgrado en el exterior por medio de recursos mixtos, es decir, del estado y del sector privado, indica que si el beneficiario de un crédito-beca desea hacerse acreedor a la condonación de parte del capital, es decir, a la porción de beca, los beneficiarios deben cumplir con tres requisitos: regresar al país dentro del plazo máximo establecido; obtener el título para el cual COLFUTURO le financió los estudios dentro de los plazos acordados; y cumplir con el tiempo de permanencia exigido en Colombia.

De esta manera, es claro que las “entidades bandera” de Colombia encargadas de promover y financiar estudios de colombianos en el exterior, incluyen en sus políticas formas para garantizar el retorno de los ciudadanos colombianos. Todo ello, indica pues, que el trabajo y los adelantos en la construcción de una política migratoria han sido tratados no sólo desde el marco legal y administrativo descrito anteriormente, sino por el contrario, nutriéndose en gran medida del campo educativo y de los jóvenes colombianos que desean salir y aquellos que se encuentran en el exterior, por cuanto son ellos que representan el capital humano con mayores probabilidades de partir.

En este sentido, el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde, sostuvo que los colombianos que viven afuera son los verdaderos embajadores del país, enfatizando en que *"todos ellos son una población fundamental para nosotros. Es una obligación del Estado que esas personas no solo tengan un vínculo afectivo con el país, sino que se vean beneficiadas e involucradas en la política estatal de Colombia"*<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Ver Programa Colombia Nos Une. “Los verdaderos embajadores de Colombia son los que viven afuera”. Noticia. Documento electrónico.

## 2.2 LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE: REGULACIÓN Y ORGANISMOS DE CONTROL

La principal ley que regula la inmigración en Estados Unidos es la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (Immigration and Nationality Act<sup>54</sup> - INA – por sus siglas en inglés), y la mayor parte de la responsabilidad en su aplicación está a cargo del Departamento de Justicia; así, su misión está descrita de la siguiente manera:

Para hacer valer una ley y defender los intereses de Estados Unidos de acuerdo con la ley; garantizar la seguridad pública en contra de amenazas tanto nacionales como extranjeras; ofrecer un liderazgo federal en la prevención y control de la delincuencia; buscar un castigo justo para aquellos culpables de comportamiento ilícito; administrar y hacer valer las leyes de inmigración de la nación justa y eficazmente; y garantizar la justa e imparcial administración de justicia para todos los estadounidenses.<sup>55</sup>

Posteriormente, se encuentran los organismos de inmigración, de los cuáles el más conocido es el llamado Ciudadanía Estadounidense y Servicios de Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services - USCIS), anteriormente Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés). Dentro de sus funciones se encuentra establecer los servicios de inmigración y “constituir la política y prioridades para conservar la herencia de Estados Unidos como una nación de inmigrantes, asegurando que nadie será admitido si es una amenaza”<sup>56</sup>.

El segundo organismo importante en la materia es la Oficina Ejecutiva para la Revisión de la Inmigración (Executive Office for Immigration Review – EOIR – por sus siglas en inglés), encargada básicamente de juzgar los casos e interpretar las leyes de inmigración. Está compuesto por tres entidades: la Oficina del Juez de Inmigración Principal (Office of the Chief Immigration Judge), que es responsable de manejar los numerosos tribunales de inmigración localizados en todo Estados Unidos y donde los jueces de inmigración juzgan casos individuales; el Consejo de Peticiones de Apelación (Board of Immigration Appeals), que principalmente conduce las

---

<sup>54</sup> Ver Gobierno de Estados Unidos. “Immigration and Nationality Act”. Documento electrónico.

<sup>55</sup> Ver Departamento de Justicia de Estados Unidos. “Mision”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

<sup>56</sup> Ver U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y Servicios de Inmigración. “Mision”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

revisiones de apelación y, finalmente, la Oficina del Jefe Administrativo de Audiencias (Office of the Chief Administrative Hearing Officer) que juzga casos de empleo relacionados con la inmigración.

### **2.3 CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS: CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES Y EXTRANJEROS**

Las leyes de Estados Unidos clasifican a las personas en dos categorías: ciudadanos estadounidenses y extranjeros. Hay tres maneras de hacerse ciudadano: la primera es nacer en Estados Unidos, principio que se conoce en el derecho internacional como el *jus soli*. La segunda, es contar con uno o ambos padres ciudadanos, y la tercera, por naturalización.

Por su parte, los extranjeros se dividen en dos categorías: inmigrantes y no inmigrantes. Los no inmigrantes son personas que han sido autorizados para estar en Estados Unidos por un período de tiempo limitado. Muchos de ellos entran a Estados Unidos como turistas, trabajadores de negocios, estudios o intercambios culturales.<sup>57</sup> Por su lado, los inmigrantes son aquellas personas que buscan residir de manera permanente en Estados Unidos y son portadores de la llamada “green card”. Una vez que se es admitido como residente permanente legal, es decir, inmigrante<sup>58</sup>, es posible quedarse permanentemente, siempre y cuando no se cometa una conducta que permita la deportación. El INA, en el Acta 237, establece las siguientes razones para que un extranjero sea deportable: por ser inadmisibles en el tiempo de entrada; por ofensas criminales; por falsificación de documentos; por razones de seguridad; por ejercer cargos públicos sin el respectivo procedimiento de autorización; por votar en cualquier tipo de elección sin ser autorizado y, por violencia doméstica.

Ahora bien, la selección de los inmigrantes se administra mediante un sistema de cupos o límites; para inmigrar un extranjero debe cumplir dos requisitos: primero, debe encajar en uno de los cuatro programas que se describen más adelante

---

<sup>57</sup> Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration”, 2005. p. 1. Documento Electrónico.

<sup>58</sup> Para profundizar en este tema ver capítulo 1, aparte: “Situación general de los colombianos que han emigrado a Estados Unidos”.

(cada uno de estos programas tiene un número limitado de personas que se puede admitir en un año). Segundo, los inmigrantes deben demostrar que no se aplica ninguna de las razones de exclusión nombradas anteriormente.

## **2.4 PROGRAMAS DE INMIGRACIÓN**

En general, para ser elegible y solicitar una visa de inmigrante, un ciudadano extranjero debe ser patrocinado por un pariente ciudadano estadounidense, por un residente estadounidense legal permanente o por un patrón (jefe) anticipado. Los cuatros programas existentes son los siguientes: reunificación de familias, inmigración de trabajo, inmigración de diversidad y refugiados. A continuación se analizarán estos programas a la luz del caso colombiano en cada uno de ellos, e igualmente se explicará el debate actual y las razones que han generado críticas y oposición para cada uno de los mismos.

**2.4.1 Reunificación de Familias.** Este programa permite que los extranjeros se reúnan con algunos miembros cercanos de su familia que sean ciudadanos o residentes legales permanentes de Estados Unidos. El patrocinador, aparte de certificar una de estas dos situaciones, debe demostrar que puede apoyar en un 125% por encima del nivel de pobreza a quien va a solicitar por medio de una Declaración Jurada.<sup>59</sup>

Algunos miembros de las familias de los ciudadanos de Estados Unidos se llaman “parientes inmediatos”. Son los padres, cónyuges e hijos sin casar y menores de 21 años de ciudadanos de Estados Unidos. Estos parientes están exentos de los límites numéricos.

Los parientes en las categorías restantes deben esperar un número de visado inmigrante para hacerse disponibles según las categorías siguientes basadas en las preferencias del sistema:

---

<sup>59</sup> Comparar U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y servicios de inmigración. “Inmigración por un Miembro de Familia”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

- Primera preferencia: Hijos solteros, adultos e hijas de ciudadanos estadounidenses. El adulto es aquella persona que tiene 21 años o más.<sup>60</sup>
- Segunda Preferencia: Los esposos de residentes legales permanentes, hijos solteros (menores de 21 años), y los hijos solteros y las hijas de residentes legales permanentes.<sup>61</sup>
- Tercera Preferencia: Hijos casados e hijas de ciudadanos estadounidenses.
- Cuarta Preferencia: Hermanos y hermanas de ciudadanos adultos estadounidenses.<sup>62</sup>

Por medio del siguiente cuadro se muestra el número de colombianos que fueron admitidos en Estados Unidos bajo los dos programas descritos anteriormente.

**Cuadro 5: Colombianos que obtuvieron estatus migratorio por preferencias familiares.**

| <b>Año / Categoría</b>                                    | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Parientes inmediatos de ciudadanos estadounidenses</b> | 9.543       | 11.842      | 14.300      | 11.207      | 12.945      | 15.413      |
| <b>Preferencia patrocinada por familia</b>                | 3.467       | 2.752       | 2.453       | 2.090       | 3.011       | 2.275       |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2000-2005. Documento Electrónico.

Como se observa, las cifras responden a los requerimientos estipulados para cada programa, por cuanto el número de admitidos por concepto de “Preferencias patrocinadas por familia” generalmente es tres o cuatro veces menor al de “Parientes

<sup>60</sup>Comparar U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y servicios de inmigración. “Inmigración por un Miembro de Familia”. Documento electrónico. Traducción libre del autor

<sup>61</sup>Comparar U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y servicios de inmigración. “Inmigración por un Miembro de Familia”. Documento electrónico. Traducción libre del autor

<sup>62</sup>Comparar U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y servicios de inmigración. “Inmigración por un Miembro de Familia”. Documento electrónico. Traducción libre del autor

inmediatos”. Ahora bien, el análisis de estos resultados permite conducir el tema hacia la explicación de por qué la posible reforma actual a este programa ha generado debates que son latentes en Estados Unidos.

La cuestión sobre la reforma a esta categoría debe ser analizada desde dos ángulos: primero, se discute si se debería cambiar la ley para dar a los cónyuges e hijos menores de extranjeros residentes permanentes la misma preferencia de inmigración que a los cónyuges e hijos menores de edad de los ciudadanos de Estados Unidos. Estos últimos, como se analizó antes, se clasifican como “parientes inmediatos” y se admiten sin límite numérico.<sup>63</sup> Además, la realidad indica que un gran número de estos inmigrantes ingresa a Estados Unidos ilegalmente mientras esperan que sus papeles puedan estar “al día”<sup>64</sup>. Por otro lado, hay quienes están a favor de darles a los residentes un trato distinto que al de los ciudadanos, por cuanto ello sería una motivación para los primeros de naturalizarse.

El otro ángulo consiste en dar o no preferencia a los familiares que no son parte del grupo familiar tradicional, es decir, los hermanos de los ciudadanos adultos, los hijos adultos de los ciudadanos de extranjeros residentes y los padres de ciudadanos adultos. Según Salvador Virgen y Mercedes Guhl, los defensores de estas categorías enfatizan en que muchas de las culturas de las cuales provienen los inmigrantes las familias son extendidas, y por lo tanto el dividir las va en contra del propio concepto de “reunificación familiar”. Los oponentes, por su lado, acuden al espectro de la “migración en cadena”, de tal forma que los parientes migran, posteriormente traen a sus esposas, éstas a sus parientes y así sucesivamente. Por esta razón, los oponentes sugieren que hay límites económicos, culturales y políticos que pueden colapsar en caso de aprobarse esta reforma.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup>Comparar Virgen, Salvador y Guhl, Mercedes. “Política Migratoria en Estados Unidos”. En *Migraciones Internacionales: un mundo en movimiento*, 2004. p. 73.

<sup>64</sup>Ver Salvador y Guhl. “Política Migratoria en Estados Unidos”. p.74.

<sup>65</sup>Comparar Salvador y Guhl. “Política Migratoria en Estados Unidos”. p.74.

**2.4.2 Inmigración de Trabajo.** El INA proporciona un mínimo anual de 140.000 visados a base de empleo para inmigrantes.<sup>66</sup> Esta categoría agrupa a las personas que representan el ingreso de habilidades, talentos y experiencias laborales especiales para Estados Unidos. Dentro del programa hay una serie de cinco subcategorías:

- Primera Preferencia: Personas de capacidad extraordinaria en las ciencias, artes, educación, negocios o atletismo.<sup>67</sup>

- Segunda Preferencia: Profesionales que sostienen un grado avanzado (más allá de un grado de bachillerato), o un grado de bachillerato y al menos cinco años experiencia progresiva en la profesión; personas con capacidad excepcional en las artes, ciencias, o negocios.<sup>68</sup>

- Tercera Preferencia (trabajadores calificados): Los trabajadores calificados son personas capaces de realizar un trabajo que requiere al menos dos años de educación o experiencia y/o aquellos que cuentan con al menos una licenciatura de universidad.<sup>69</sup>

- Cuarta Preferencia: Aquellos empleados por la Oficina de Difusión Internacional del Consejo Superior de Difusión (International Broadcasting Bureau of the Broadcasting Board of Governors) o un cesionario de tal organización; Ministros de Religión; algunos empleados o antiguos empleados del Gobierno estadounidense en el extranjero; empleados de la Misión en Hong Kong, entre otros.<sup>70</sup>

- Quinta Preferencia (Inversionistas): Para calificar, un extranjero debe invertir en Estados Unidos entre 500.000 y 1.000.000 dólares (esto depende de la tasa de empleo en el área geográfica), en una sociedad mercantil que cree al menos 10

---

<sup>66</sup>Comparar U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) - Ciudadanía estadounidense y servicios de inmigración. “Visas basadas en empleo”. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

<sup>67</sup>Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Visas de trabajo”. Documento electrónico.

<sup>68</sup>Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Visas de trabajo”. Documento electrónico.

<sup>69</sup>Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Visas de trabajo”. Documento electrónico.

<sup>70</sup>Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Visas de trabajo”. Documento electrónico.

nuevos empleos de jornada completa para ciudadanos estadounidenses, residentes permanentes u otros inmigrantes legales, sin incluir al inversionista y su familia.<sup>71</sup>

El siguiente cuadro muestra el número total de trabajadores e inversionistas colombianos que fueron admitidos en Estados Unidos entre el 2000 y el 2005. De la misma, hay dos aspectos interesantes a rescatar: primero, el número de inversionistas normalmente es menor al de admitidos por preferencias laborales. No obstante, a partir del año 2002 el número de inversionistas se incrementa de forma notoria, pasando drásticamente de 0 a 2.322, hasta alcanzar en el 2005 un total de 2.411. Segundo, teniendo en cuenta que el tope máximo de visas otorgadas por concepto de preferencias laborales es de 140.000 cada año, el porcentaje que ha sido dado a Colombia incrementó durante los 5 años, pasando por un 0.61% en el 2000 y llegando a un 5.94% en el 2005.

**Cuadro 6: Colombianos que emigraron bajo el programa de inmigración de trabajo.**

| <b>Año /<br/>Categoría</b>                                               | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Admitidos por preferencias laborales (primeras cuatro categorías)</b> | 860         | 1.034       | 1.622       | 851         | 2.166       | 5.976       |
| <b>Inversionistas (quinta categoría)</b>                                 | 1           | 0           | 2.322       | 36          | 2.400       | 2.411       |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2000-2005. Documento Electrónico.

Paralelamente, es interesante señalar la discusión que generó el actual presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez por la propuesta hecha en aras de lograr acuerdos laborales con Estados Unidos en el año 2006. El debate nació por la idea de implantar chips a los emigrantes temporales y así verificar si éstos regresan al país al

<sup>71</sup> Comparar Gobierno de Estados Unidos. “Visas de trabajo”. Documento electrónico.

término de su contrato. Lo mencionado por el presidente fue revelado por los senadores republicanos Arlen Specter y Jeff Sessions durante una visita que hicieron a Colombia el mes de mayo de 2006 cuando se reunieron con Uribe. La sugerencia provocó el rechazo en varios sectores colombianos que la consideraron una violación de los Derechos Humanos: “las personas no pueden recibir ese tratamiento, y mucho menos ese tratamiento puede ser auspiciado por el Estado. Me parece sumamente grave, una propuesta de ese orden atenta contra la dignidad”, dijo en una entrevista el economista y abogado Jorge Pinilla.<sup>72</sup> No obstante, la propuesta fue hecha debido a la cantidad de colombianos que entra a Estados Unidos y se queda allí ilegalmente,<sup>73</sup> aspecto tratado en el título “Inmigración ilegal” del capítulo 1.

El programa de inmigración por trabajo es un tema igualmente candente y objeto de debates actuales. En este sentido, como se dijo anteriormente, las metas de un programa de inmigración de trabajo debe promover el crecimiento económico, apoyar las industrias nacionales y proteger los trabajos, salarios y condiciones laborales de los trabajadores nacionales. No obstante, se han lanzado críticas al actual programa, criticando su ineficiencia, lentitud y rigurosidad.

El sistema funciona de la siguiente manera: el empleador debe obtener primero, del Departamento de Trabajo, un documento llamado certificación laboral, el cual es otorgado siempre y cuando no hayan candidatos estadounidenses para el cargo que está ofreciendo. Por medio de este documento, el empleador garantiza igualmente que le pagará al extranjero al menos el sueldo del mercado.<sup>74</sup> Aún así, según Salvador y Guhl, todo el sistema ha sido atacado, pues el sistema puede ser manipulado con cierta facilidad: los empleadores por medio de abogados de inmigración, pueden garantizar la no disponibilidad de los trabajadores estadounidenses, preparando así los requisitos para hacer entrar al extranjero deseado.

**2.4.3 Inmigración de Diversidad.** El programa se creó para mejorar la diversidad geográfica de los inmigrantes, al reconocer que la gran mayoría de ellos

---

<sup>72</sup>Comparar Presidencia de la República de Colombia. “Uribe sugiere implantar chip a los emigrantes temporales”, 2006. Documento electrónico.

<sup>73</sup>Comparar también capítulo 1, aparte: “Inmigración ilegal”

<sup>74</sup>Comparar Salvador y Guhl. “Política Migratoria en Estados Unidos”. p.75

llegaron principalmente de Asia y América Latina. Por medio del mandato del Congreso en 1990, anualmente se otorgan 50.000 visas a personas de países con bajas tasas de inmigración.

Como se evidencia en el siguiente cuadro, el número de colombianos que ingresan por este concepto a Estados Unidos es muy reducido, todo lo cual refuerza el hecho de que los colombianos son la segunda población latina más numerosa en Estados Unidos<sup>75</sup>.

**Cuadro 7: Colombianos que emigraron bajo el programa de diversidad.**

| <b>Año / Categoría</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Diversidad</b>      | 4           | 9           | 1           | 14          | 9           | 12          |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2000-2005. Documento Electrónico.

Ahora, por el propósito de este programa se ha generado un desacuerdo, y el debate que se ha formado puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿debe pensarse en los inmigrantes como representantes de cada país y de sus culturas para ser seleccionados y darles una visa, o deberían ser considerados como personas y aceptar o no su entrada por sus capacidades laborales, intelectuales, condiciones familiares, económicas y demás?.

**2.4.4 Refugio y Asilo.** El Acta de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos en la sección 101 (a) (42), define al “refugiado” como:

Cualquier persona que se encuentre fuera de su país de nacionalidad o, en el caso de no tener nacionalidad específica, se encuentre fuera del país donde habitualmente reside y no puede o no quiere regresar a ese país y, no puede o quiere protegerse allí, debido a persecución o a un temor fuertemente fundamentado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía en un grupo social en particular u opinión política.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Este tema se amplió en el capítulo 1, aparte: “Situación general de los colombianos que han emigrado a Estados Unidos”.

<sup>76</sup> Ver U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS). “Immigration and Nationality Act”, 2008. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

Sin embargo, mientras que un “refugiado” está localizado fuera de los Estados Unidos en el momento de la aplicación, un “asilado” está localizado en los Estados Unidos o en un puerto de entrada.<sup>77</sup>

Por medio del siguiente cuadro se muestra el número de colombianos que fueron admitidos en Estados Unidos entre el 2000 y el 2005 por los dos conceptos.

**Cuadro 8: Entrada de colombianos a Estados Unidos bajo los programas de refugio y asilo.**

| <b>Año / Categoría</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Refugiados</b>      | 0           | 0           | 0           | 8           | 149         | 577         |
| <b>Asilados</b>        | 229         | 2.466       | 5.666       | 4.943       | 2.971       | 2.898       |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información tomada del Gobierno de Estados Unidos. “Yearbook of Immigration Statistics”, 2000-2005. Documento Electrónico.

De los datos suministrados, se hace interesante el hecho de que hasta el 2002 el número de refugiados colombianos era cero, y en los tres años siguientes aumento de forma continua hasta alcanzar la cifra de 577.

Este fenómeno puede obedecer principalmente a un factor principal: La *Política de Defensa y Seguridad Democrática* estimuló la actividad de los informantes y colaboradores del gobierno por medio de la “Seguridad de la Solidaridad” de esta manera:

El Gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y en aplicación del principio de solidaridad que exige el moderno Estado Social de Derecho, con el fin de que cada ciudadano contribuya a la prevención del terrorismo y la delincuencia, proporcionando información relacionada con las organizaciones armadas ilegales.<sup>78</sup>

Así las cosas, este número de personas necesariamente creció, convirtiéndose en una constante las denuncias y alertas sobre grupos armados ilegales en el país. Bajo este escenario, el caso de la Corporación Nuevo Arco Iris puede

<sup>77</sup> Comparar Homeland Securit. “Annual Flow Report – Refugees and Asylees”, 2006. p. 1 Documento Electrónico.

<sup>78</sup> Ver Presidencia de la República. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003. pp. 60-61. Documento Electrónico.

explicar el incremento de colombianos refugiados a partir del año 2003. La Corporación es una organización no gubernamental creada en el año de 1994, y cuenta con el “Observatorio del Conflicto” que funciona bajo el área de “Paz y Civilidad”. El Observatorio publica periódicamente análisis y documentos, dentro de los cuales el libro “Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos” generó debates en el país, por cuanto denunció que gran parte del Congreso y de otras instituciones del Estado hicieron pactos con grupos ilegales para infiltrar el Estado. Como consecuencia, se presentaron persecuciones y amenazas de muerte a miembros de la Corporación,<sup>79</sup> los cuales, como solución, decidieron dejar el país bajo la figura del Refugio.

## 2.5 EL 11 DE SEPTIEMBRE Y LA LEY PATRIÓTICA DE ESTADOS UNIDOS

El terrorismo ha inundado las noticias a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y uno de los temas más latentes es de qué manera responder a las amenazas terroristas de *extranjeros* en particular. De esta forma, el 26 de octubre de 2001, el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, firmó la Ley Patriótica (USA Patriotic Act), compuesta por nueve títulos que contiene estipulaciones sobre el terrorismo:

- Título I: *Mejora de la seguridad doméstica contra el terrorismo* (Enhancing domestic security against terrorism)
- Título II: *Mejora de los procedimientos de vigilancia* (Enhanced surveillance procedures)
- Título III: *Disminución del lavado internacional de dinero y financiamiento anti-terrorista del acto de 2001* (International money laundering abatement and anti-terrorist financing act of 2001)
- Título IV: *Protección de la frontera* (Protecting the border)
- Título V: *Remover obstáculos a la investigación sobre el terrorismo* (Removing obstacles to investigating terrorism)
- Título VI: *Aseguramiento a las víctimas del terrorismo, oficiales públicos de seguridad y sus familias* (Providing for victims of terrorism, public safety officers, and their families)
- Título VII: *Incrementar la información compartida para la protección de la infraestructura crítica* (Increased information sharing for critical infrastructure protection)

---

<sup>79</sup> Comparar “Águilas Negras amenazan a Corporación Arco Iris”, *Revista Semana*. 2008. Documento electrónico.

- Título VIII: *Refuerzo de las leyes criminales contra el terrorismo* (Strengthening the criminal laws against terrorism)
- Título IX: *Mejoramiento de la inteligencia* (Improved intelligence).<sup>80</sup>

De ellos, el Título 4 “Protección de la frontera” tiene implicaciones directas sobre los inmigrantes y, por supuesto, sobre quienes piensan en ingresar de manera ilegal: por un lado, se estipula la necesidad de triplicar el personal de patrulla fronterizo, otorgando 50.000.000 dólares adicionales tanto al Servicio de Inmigración y Naturalización (INA)<sup>81</sup> como al Servicio de Aduana con el objetivo de hacer mejoras en la supervisión de la frontera norte (Sección 402). De igual forma, se destaca la autorización otorgada al Procurador General o al Comisionado del USCIS<sup>82</sup> para detener hasta por siete días a cualquier extranjero de quien se sospeche ejecuta acciones terroristas o colabora con las mismas, incluso si se trata de residentes permanentes (Sección 412). Para ello, el director del FBI (Federal Bureau of Investigation) debe proveer al Departamento de Estado información contenida en los registros de historia criminales sobre quienes aplican a una visa estadounidense (Sección 403).

Los controles de ingreso son igualmente reforzados, indicando el interés de mejorar el Sistema de Identificación de Huella Digital Integrado Automatizado (IAFIS por sus siglas en inglés) por medio de informes de viabilidad que deben ser presentados al congreso por el Ministerio de Transporte y distintas agencias federales. Finalmente, se hace interesante el hecho de que se haya establecido que para los controles de entrada y salida en aeropuertos, puertos y fronteras terrestres como puertos de entrada “se autoriza la asignación de *tantas sumas como sea necesario*”(Sección 414) para poner en práctica un control total en las entradas y salidas del país.

---

<sup>80</sup> Ver Gobierno de Estados Unidos. *USA Patriot Act*, 2001. Documento electrónico

<sup>81</sup> Las funciones de este organismo se encuentran descritas en el título “La política migratoria estadounidense: regulación y organismos de control” de este capítulo.

<sup>82</sup> Las funciones de este organismo se encuentran descritas en el título “La política migratoria estadounidense: regulación y organismos de control” de este capítulo.

### 3. PROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

En la Antigua Roma el migrante era una persona sin derechos, era un extranjero y una persona reducida a la esclavitud.<sup>83</sup> Posteriormente, en la Edad Media, empieza a haber intentos de codificar la protección diplomática; dicha codificación tenía que ver básicamente con el reconocimiento y la protección de los comerciantes, fundamentando todo ello en la actividad comercial entre los pueblos que, en ese momento, era creciente.<sup>84</sup> Ulteriormente, a finales del siglo XIX, se vislumbra una ley nacional de migrantes, denominada de los *mínimos estándares internacionales*, empezándose a dar una aproximación a lo que se llamarían los derechos de los no ciudadanos, incluso pese a ser nativos, pues en esa época no bastaba haber nacido en un país: era necesario, además, ser reconocido como ciudadano.<sup>85</sup>

Ahora bien, uno de los logros de las Naciones Unidas ha sido la creación de un conjunto de instrumentos de Derechos Humanos, definiendo una gama de derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles reconocidos internacionalmente. Ese conjunto de instrumentos jurídicos se basa en la *Carta de las Naciones Unidas* y la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, aprobada por la Asamblea General en 1948. Desde entonces, las Naciones Unidas han ampliado gradualmente la legislación de derechos humanos para abarcar normas concretas relativas a la mujer, la infancia, las personas con discapacidad, las minorías, los *trabajadores migrantes* y otros grupos vulnerables.<sup>86</sup>

Esta Declaración abarca una serie extensa de derechos que incluyen el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad; la proscripción de la esclavitud y la servidumbre; el derecho a tener una vida privada; el derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y regresar al mismo; el derecho a la libertad de pensamiento, de

---

<sup>83</sup> Comparar Beltrand, Diego. “Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional”. En *Migraciones Internacionales: un mundo en movimiento*, 2004. p. 393.

<sup>84</sup> Comparar Beltrand. “Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional”. p. 393

<sup>85</sup> Comparar Beltrand. “Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional”. p. 393

<sup>86</sup> Comparar Organización de las Naciones Unidas (ONU). “La ONU y los Derechos Humanos”. Documento electrónico.

conciencia y de religión y el derecho a la libertad de opinión y expresión, entre otros. Todos estos artículos constituyen la base de derechos humanos a nivel internacional y son aplicables a los migrantes por su condición de seres humanos.

Otros instrumentos internacionales que contemplan a los migrantes son: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos Degradantes, Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, Convención Americana sobre Derechos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

### **3.1 MIGRACIONES INTERNACIONALES Y DERECHOS HUMANOS**

Al hacer una aproximación sobre los derechos de los migrantes, se hace necesario evocar la relación entre la soberanía del Estado y los deberes que tienen los mismos para con los migrantes. En este sentido, y como se expuso en el capítulo 2, el Estado tiene el poder de determinar qué personas que no son nacionales admite en su territorio, de expulsar a los extranjeros en algunas circunstancias y de adoptar medidas necesarias en el marco de su seguridad. No obstante, y como afirma la Organización Internacional para las Migraciones, las acciones para encauzar y controlar la migración “tienen que ejercerse en el pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, conferidos en el marco de toda una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos y de normas consuetudinarias de derecho internacional”<sup>87</sup>.

Con ello, se está afirmando que los migrantes más allá de compartir una sociedad de acogida con los nativos, comparten con los mismos los derechos

---

<sup>87</sup> Ver Organización Internacional para las Migraciones (OIM). “Breve reseña histórica y análisis de la convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias”, 2003. p. 3.

humanos. Lelio Mármora, ex Director de la Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), identificó lo que se define como los “derechos humanos del migrante”: el derecho a no migrar, el derecho a la libre movilidad, el derecho a la justicia social y el derecho a la identidad cultural.<sup>88</sup>

**3.1.1 El derecho a no migrar.** El derecho a no migrar es el que tiene cada persona a permanecer en el lugar donde habita y desarrolla su vida sin necesidad de trasladarse a otra parte para poder sobrevivir dignamente. De esta forma, el derecho a no migrar está ligado con la posibilidad de ejercer las libertades civiles y políticas, es decir, de expresión, conciencia, pensamiento o asociación. Estos son los derechos de “primera generación”, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y cuya carencia pueden ser causal de movimientos migratorios.<sup>89</sup> Evidencia de ello son los resultados del aparte “Refugio y Asilo” del capítulo 2, en el cual se demostró que a partir del año 2003, y gracias a la política gubernamental de colaboradores informantes, el número de colombianos que emigró a Estados Unidos por persecuciones que obedecían a razones de raza, religión y, opinión política, pasó de 0 en el 2000 a 577 en el 2005.

Posteriormente se encuentran los derechos de “segunda generación”: derechos económicos, culturales y sociales, y su limitación puede ser causa de migración forzosa, por cuanto el no gozar del derecho al bienestar económico y social, al trabajo, a una remuneración equitativa o a la educación, se convierte en un impulso para buscar estos derechos en un país que los garantice de forma efectiva. Finalmente, si se tiene en cuenta los derechos de “tercera generación”, su falta también puede ser una presión para emigrar, ya que en este caso lo que no se estaría asegurado es el derecho al desarrollo, a la paz, a un medio ambiente sano y equilibrado o el derecho a portar una cultura distinta a la normalmente aceptada.

---

<sup>88</sup> Comparar Mármora, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*, 2002. p. 111.

<sup>89</sup> Comparar Mármora. *Las políticas de migraciones internacionales*. p. 111

En el caso de Colombia y Estados Unidos, Eduardo Gamarra ha realizado estudios recientes sobre los inmigrantes colombianos en Estados Unidos. En una de las preguntas realizadas fue común encontrar una respuesta contundente y bastante generalizada entre los colombianos: a la pregunta acerca de si han considerado el regreso y cuándo piensan retornar al país de origen la respuesta fue “Sí, siempre que en Colombia mejoren drásticamente las condiciones económicas y sobre todo de seguridad”.<sup>90</sup>

**3.1.2 Derecho a la libre movilidad.** En contrapartida del derecho a no migrar, el segundo derecho básico del migrante es el de la libre movilidad a través de las fronteras, reivindicando la libertad de toda persona a trasladarse de un país a otro sin limitaciones. Este tema se relaciona con la soberanía nacional, y se discute que si los individuos pueden dejar su país, entonces, por extensión, deberían poder entrar a cualquier otro.<sup>91</sup>

El fundamento de esta afirmación consiste pues, en que los derechos naturales e inalienables de las personas están por encima del sistema político. No obstante, como se expuso en el capítulo 2, tanto Estados Unidos como Colombia cuentan con políticas que determinan si se acepta o se niega la entrada de extranjeros en su territorio. Además de ello, los atentados del 11 de septiembre pusieron en marcha todo el cuerpo y organizaciones estadounidenses dedicadas a temas migratorios y de seguridad y, por medio del Acta Patriótica de 2001, el concepto de seguridad se fusionó con el de migraciones para dar una respuesta contundente en términos de mayores restricciones y controles para poder ingresar a este país.<sup>92</sup>

**3.1.3 Derecho a la justicia social.** Este derecho hace un llamado a un trato social justo del inmigrante, concentrándose principalmente en tres áreas:

- Área laboral, en donde los derechos a la igualdad de oportunidades, igualdad de salarios e igualdad de condiciones de trabajo surgen como los temas más relevantes. No obstante, en los casos de ilegalidad el inmigrante no siempre cuenta

---

<sup>90</sup> Ver Gamarra. “La diáspora colombiana en el sur de la Florida”. p. 62.

<sup>91</sup> Comparar Mármora. *Las políticas de migraciones internacionales*. p. 113.

<sup>92</sup> Al respecto ver el aparte: “El 11 de septiembre y la Ley Patriótica de Estados Unidos” del capítulo 2.

con estas garantías, viéndose muchas veces obligado a desempeñar trabajos en los que se hace vulnerable a la explotación por parte de sus jefes<sup>93</sup>.

- Área de acceso a los servicios sociales, tales como salud, vivienda y educación. En este punto, se hace importante destacar que igualmente para los inmigrantes ilegales, por su situación como tales, la utilización de estos servicios se ve restringida. Así, en la mayoría de los países los hijos de un indocumentado no pueden acceder a la educación y, en otras ocasiones, el acceso a los servicios de salud están dirigidos a quienes puedan acreditar su situación legal o, al menos, contar con los seguros médicos.

En este sentido, para el Gobierno Colombiano actualmente la preocupación se expresa en el poco o nulo acceso que un migrante indocumentado pueda tener a los servicios de salud, lo que lleva a la necesidad de plantear una estrategia integrada que aborde el tema de salud como parte de los derechos de protección social que le corresponden al nacional.<sup>94</sup>

- Área de la participación política, en la que se discute que el extranjero en general está excluido del ámbito político, salvo que pase a ser ciudadano del país receptor.

En este sentido, por medio de siguiente cuadro se muestra el número de votantes hispanos que participó en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de los años 2000 y 2008 (los datos de las elecciones del 2008 aún no están disponibles en la página de la Oficina del Censo de Estados Unidos).

El cuadro permite destacar dos aspectos principales: primero, aunque con un incremento mediano, el porcentaje de participación del voto hispano aumentó en los dos años electorales, pasando de 5 por ciento en el 2000 a 6 por ciento en el 2004. Segundo, si bien los hispanos son una población importante en términos cualitativos, son reticentes a votar en las elecciones; por esta razón, el porcentaje de participación en ninguno de los dos años sobrepasó el 28 por ciento.

---

<sup>93</sup> Para ampliar información sobre este tema ver el aparte: “Situación general de los colombianos en Estados Unidos” del Capítulo 1.

<sup>94</sup> Comparar Colombia Nos Une. “Mesa de Protección Social”, Seminario. 2004. p. 136

**Cuadro 9: Votantes hispanos en las elecciones presidenciales estadounidenses de los años 2000 y 2004.**

| <b>Año</b> | <b>Total votos registrados</b> | <b>Población hispana en capacidad de votar</b> | <b>Votos hispanos registrados</b> | <b>Porcentaje de representación dentro de la votación total</b> | <b>Participación dentro del total de la población hispana en capacidad de votar</b> |
|------------|--------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 2004       | 125.736.000                    | 27.129.000                                     | 7.587.000                         | 6.03%                                                           | 28%                                                                                 |
| 2000       | 110.826.000                    | 21.598.000                                     | 5.934.000                         | 5.35%                                                           | 27.5%                                                                               |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en la información de la Oficina del Censo de Estados Unidos. "Voting and Registration". Tablas de los años 2000 y 2004. Documento Electrónico.

Así las cosas, los hispanos en Estados Unidos han venido incrementando su fuerza en términos electorales, y por lo tanto la representación de los mismos dentro de las campañas de los candidatos a la presidencia ha sido también un tema que refleja su trascendencia política. En este sentido, en las pasadas elecciones presidenciales estadounidenses, el candidato John McCain, dispuso que el encargado de las operaciones republicanas en el estratégico condado Miami Dade en la Florida fuera un colombiano: Fabio Andrade.<sup>95</sup> Con sus 2 millones 400 mil personas, Miami Dade es el condado más populoso de la Florida y el octavo más grande de todo el país, convirtiéndolo pues en un punto estratégico para los candidatos.

**3.1.4. Derecho a la identidad cultural.** Según Mármora, este ha sido el derecho más reivindicado recientemente por los inmigrantes y, al mismo tiempo, el más reticente. El derecho a la libertad cultural se encuentra relacionado con el derecho a la diferencia, derecho que conlleva a la conciencia de la propia historia del inmigrante reconociendo sus tradiciones y rasgos particulares que los hacen diferentes del país en que vive. No obstante, el ejercicio de este derecho tiene frecuentemente ante sí un elemento que aflora en diferentes sociedades y momentos históricos: el prejuicio al extranjero.

<sup>95</sup> Comparar "El colombiano Fabio Andrade libra crucial batalla para que John McCain llegue a la Casa Blanca", *Periódico El Tiempo*. 2008. Documento electrónico.

Este prejuicio pasa a convertirse en una barrera a la aceptación del inmigrante, traducándose en términos económicos, laborales y, por supuesto, culturales. Consecuentemente, dichos “prejuicios” conducen a una constante y permanente negativa, la cual, como anota Mármora: “sólo podrá ser solucionada cuando las sociedades receptoras renuncien a la ideología de la asimilación pura de las comunidades extranjeras para consentir la cohabitación de comunidades diferentes”<sup>96</sup>.

Bajo este escenario, es importante destacar dos puntos: por un lado, cultural y demográficamente hay áreas de preferencia de los inmigrantes y en las que se forman las llamadas “colonias”. Los colombianos en Estados Unidos están concentrados principalmente en 10 ciudades: Miami, Los Ángeles, Boston, Houston, San Francisco, Seattle, Washington D.C, Chicago, Atlanta y Nueva York.<sup>97</sup> Son estas zonas, que de forma temprana o tardía, terminan asimilando las costumbres, la forma de vida e incluso el idioma; no en vano, en ciudades como Los Ángeles o Miami, el español es prácticamente un segundo idioma, pudiéndose vivir y realizar las tareas diarias utilizando el mismo.

Dicha idea se ve evidencia en la postura del actual presidente de Estados Unidos Barack Obama en su anterior calidad como Senador, y en la cual votó en contra de la declaración del inglés como idioma nacional,<sup>98</sup> reforzando el planteamiento arriba expuesto y, que como se vio, implica conceptos como la diversidad cultural, las lenguas y las diversas costumbres.

### **3.2 LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**

La OIT es una organización de carácter “tripartito” de las Naciones Unidas, reuniendo representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores para la

---

<sup>96</sup> Ver Mármora. *Las políticas de migraciones internacionales*. p. 119.

<sup>97</sup> Comparar Koop, Milena. “Políticas para promover un mayor acercamiento con la diáspora”. En: *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*, 2004. p. 70.

<sup>98</sup> Comparar Embajada de Estados Unidos en Montevideo. “Informe 2008: Inmigración”, 2008. Documento electrónico.

elaboración conjunta de políticas y programas que apuntan a cuatro objetivos: promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; generar mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos; mejorar la cobertura y la eficiencia de una seguridad social para todos y fortalecer el tripartismo y el diálogo social.<sup>99</sup>

Ahora bien, los instrumentos y las actividades de la OIT están orientados a proteger los trabajadores migrantes por medio de obligaciones y recomendaciones para sus Estados miembros, a fin de que en la ley y en la práctica de los países de origen y destino se respeten normas mínimas sobre contratación, condiciones de empleo, servicios de seguridad social, igualdad de trato y oportunidades y, todos los temas relacionados con el trabajo. De esta forma, son cuatro los instrumentos de este organismo que hacen referencia directa a los trabajadores extranjeros: la Declaración de Filadelfia, el Convenio 97, el Convenio 143 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias

Al adoptarse la declaración sobre los propósitos de la OIT, en 1944, denominada Declaración de Filadelfia, se señaló que los problemas de los migrantes necesitaban una particular atención. Ello, responde al panorama mundial del momento, y en el cual una gran cantidad de nacionales distintos países había empezado a migrar poco antes de acabar la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, en el título III se señala:

Emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común; conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos.<sup>100</sup>

Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial fue adoptado el Convenio 97 en 1949, buscando facilitar el movimiento de la fuerza de trabajo . En el Convenio se indica las disposiciones del mismo se aplicarán también a refugiados y desplazados. De esta forma, en el artículo 11 se establece:

---

<sup>99</sup> Comparar Organización Internacional del Trabajo. (OIT). Documento electrónico.

<sup>100</sup> Ver Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”, 1974. Documento Electrónico.

Si un trabajador migrante que posea la calidad de refugiado o de persona desplazada está sobrante en un empleo cualquiera, en un territorio de inmigración donde haya entrado de conformidad con el artículo 3 del presente anexo, la autoridad competente de este territorio deberá hacer todo lo posible para permitirle la obtención de un empleo conveniente que no perjudique a los trabajadores nacionales, y deberá adoptar disposiciones que garanticen su manutención, en espera de su colocación en un empleo conveniente, o su establecimiento en otro lugar.<sup>101</sup>

En 1958, en el marco del Convenio III sobre discriminación, se les solicita a los Estados miembros adoptar políticas para evitar cualquier distinción, exclusión o preferencia que cree barreras en el acceso al empleo, procurando promover igualdad de oportunidades y de tratamiento para los trabajadores nativos y extranjeros.<sup>102</sup>

Finalmente, en 1975 fue adoptado el Convenio 143. Éste, representa el primer intento realizado por la comunidad internacional para tratar los problemas relacionados con la migración clandestina y la contratación ilegal de trabajadores migrantes.<sup>103</sup> Tiene como fin controlar las corrientes migratorias y eliminar el tráfico ilegal de trabajadores, dando por lo tanto un respeto de los derechos humanos fundamentales a todos los trabajadores migrantes con independencia de su situación legal en el país receptor. Se destaca pues el punto 2 del artículo 8: “Deberá, en consecuencia, beneficiarse de un trato igual al de los nacionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías en materia de seguridad en el empleo, obtención de otro empleo, obras para absorber el desempleo y readaptación”<sup>104</sup>.

Los trabajos de la OIT se derivaron en lo que hasta el momento se considera como el instrumento más completo y específico que existe hasta el momento respecto a los migrantes: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990.

---

<sup>101</sup> Comparar Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”. Documento Electrónico.

<sup>102</sup> Comparar Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo”. Documento Electrónico.

<sup>103</sup> Comparar Castro-Fox, Marcelo. “Derechos laborales de los trabajadores migrantes”. En: *Migraciones Internacionales, un mundo en movimiento*, 2004. p. 353.

<sup>104</sup> Ver Organización Internacional del Trabajo (OIT). “Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias)”, 1975. Documento Electrónico.

Esta convención, como se verá en el siguiente cuadro, aún no ha sido ratificada ni firmada por parte de Estados Unidos, todo lo cual es desfavorable para los colombianos que viven en este país por cuanto dicha convención, en artículo 7 de la parte II “No discriminación en el reconocimiento de derechos”, explica que los derechos deberán ser aplicados a documentados e indocumentados sin discriminación alguna. De esta forma, en las secciones a y b se estipula:

Los Estados Partes se comprometerán, 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 la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>105</sup>

Además de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que se enumeran en esta convención, incluye el principio de igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y nacionales ante tribunales y cortes de justicia; también la remuneración y las condiciones de trabajo, además de la atención médica urgente y el acceso a la educación.

Ahora bien, en el siguiente cuadro que muestra los instrumentos internacionales que protegen a los inmigrantes tanto legales como ilegales, y se indica cuáles de ellos han sido firmados y/o ratificado o no por parte de Colombia y Estados Unidos. Esto sumado a lo arriba planteado, permite concluir que más allá de los instrumentos internacionales que existen y amparan a los migrantes, se requiere la efectiva aplicación de los mismos.

---

<sup>105</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, 1990. Documento Electrónico.

**Cuadro 10: Fecha de firma y/o ratificación por parte de Colombia y Estados Unidos de los instrumentos internacionales que protegen a los inmigrantes.**

| País | Colombia                                                                                                          |                      | Estados Unidos     |                     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|---------------------|
|      | Instrumento                                                                                                       | Ratificación         | Firma              | Ratificación        |
|      | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales                                                 | Octubre 29 de 1969   | Octubre 5 de 1977  | -                   |
|      | Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial                        | Septiembre 2 de 1981 |                    | Octubre 21 de 1994  |
|      | Convención Internacional sobre los Derechos del Niño                                                              | Enero 28 de 1991     | Febrero 16 de 1995 | -                   |
|      | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer                             | Enero 19 de 1982     | Julio 17 de 1980   | -                   |
|      | Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos Degradantes                                | Diciembre 8 de 1987  |                    | Octubre 21 de 1994  |
|      | Convención Americana sobre Derechos Humanos                                                                       | Mayo 28 de 1973      | Junio 1 de 1977    | -                   |
|      | Convención sobre el Estatuto de los Refugiados                                                                    | Octubre 10 de 1961   |                    | -                   |
|      | Protocolo sobre el estatuto de los refugiados                                                                     | Marzo 4 de 1980      |                    | Noviembre 1 de 1968 |
|      | Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias | Mayo 24 de 1995      |                    | -                   |

Fuente: Cuadro elaborado por el autor de la presente monografía con base en la información del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Estatus de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos". 2003. Documento Electrónico.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de las migraciones internacionales es un buen revelador de la salud de las sociedades y de sus perspectivas. Es necesario analizar pues la presencia de quienes llegan, la filtración de las entradas, las expulsiones masivas, la explotación de los que llegan o la manera como se organiza su acogida.

Los procesos migratorios internacionales conciernen a la inmensa mayoría de los países del planeta, pues están en el centro de preocupación de los Estados y sus poblaciones. Para los Estados, la opción se resume en abrir o cerrar las fronteras, mientras que para los segundos consiste en irse o quedarse. Así las cosas, se hace necesario entender las realidades de los flujos migratorios actuales, en aras de comprender las tendencias de las mismas y la importancia que revisten en la formulación de las políticas internacionales: aún si las poblaciones partícipes de estos desplazamientos son una minoría frente a la mayoría inmensa de la población mundial que queda estable, las migraciones internacionales son el centro de importantes debates y de temores colectivos.

Cada día un número importante de colombianos decide dejar el país por distintas razones, pero finalmente todo confluye en la búsqueda de unas mejores condiciones de vida que están directamente ligadas a la situación interna del país en términos no sólo económicos, sino también políticos, sociales y culturales. De esta forma, al hacer un estudio de los períodos de migración colombiana hacia Estados Unidos, es posible identificar las razones específicas que provocaron dichos flujos: en la primera ola de migraciones (desde 1948 hasta finales de los años setenta), los colombianos salieron del país buscando escapar de los años violencia generada a partir de 1948 después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán; posteriormente, en la segunda ola (entre finales de los años sesenta y mediados de los noventa), la convergencia de la violencia y la intensificación tanto del narcotráfico como del conflicto armado, se presentaron como las razones que motivaron a los colombianos a salir del país. Finalmente, la tercera ola (desde mediados de los noventa hasta el presente) se ha visto inicialmente caracterizada por la profunda recesión en la que cayó

la economía colombiana a finales de los noventa y, actualmente, por las amenazas a la seguridad personal y familiar por parte de guerrillas, paramilitares y delincuencia común.

Bajo este escenario, las políticas y acciones que ha venido implementando el Gobierno Nacional desde el 2000, y especialmente desde el 2003, no son medidas aisladas y forman parte de un conjunto de políticas coherentes cuyas directrices son fijadas por la Comisión Nacional de Migración, órgano asesor del Gobierno Nacional. De esta forma, los lineamientos de la Política Exterior de Colombia respondieron a los objetivos estratégicos contenidos en el Plan de Desarrollo 2002-2006, creando el Programa Colombia Nos Une para así responder a la atención que necesitaban las comunidades colombianas en el exterior.

No obstante, el estudio de las causas, las condiciones laborales y el perfil de los colombianos que se encuentran en Estados Unidos permitió identificar sus características principales, todo lo cual debería reflejarse en la política migratoria colombiana: las migraciones recientes de colombianos tienen la importante característica de ser migraciones de un personal altamente calificado y, por lo tanto, los conceptos de “fuga de cerebros” y “éxodo de capital humano” deben hacer que la política migratoria se empiece a entender más como un instrumento estratégico que debe estar al servicio del desarrollo del país que como un instrumento de atención al connacional.

Por esta razón, se hace indispensable que el Gobierno Nacional cree y ponga en marcha políticas efectivas y dinámicas que estimulen, promuevan, faciliten y logren el retorno en un futuro mediano de dichos colombianos, en aras de empezar a convertir a Colombia en una economía del conocimiento, dado el ya formado y amplio capital humano con que se cuenta en el exterior. Así las cosas, tanto el ICETEX como COLFUTURO son entidades que han servido como canalizadoras de los primeros pasos para este proyecto, pero es aún necesario que se creen otra serie de programas para consolidar dicho objetivo.

Por su parte, Estados Unidos cuenta con una política migratoria estructurada, concreta y consolidada, disponiendo de organismos de control como el U.S. Citizenship

and Immigration Services – USCIS y la Executive Office for Immigration Review – EOIR, encontrando sus directrices en el Immigration and Nationality Act – INA.

El INA contempla cuatro tipos de inmigración: reunificación de familias, inmigración de trabajo, inmigración de diversidad y refugiados. Al hacer los estudios pertinentes para cada una de estas categorías en el caso colombiano, se destaca la dimensión de los refugiados, por cuanto se presentó un drástico incremento entre los años 2003 y 2005, pasando de 0 a 577 refugiados en este último año. Ello, obedeció a la coyuntura interior colombiana que respondía a los lineamientos del Plan de Desarrollo 2002-2006, y en la cual se promovían los colaboradores e informantes del Gobierno. Así, se constata el hecho de que Estados Unidos no es importante para Colombia por cuestiones puramente económicas, sino también por razones sociales, políticas y culturales se hacen evidentes al estudiar los movimientos migratorios entre ambos países.

Por otro lado, los atentados del 11 de septiembre tuvieron efectos directos sobre la política migratoria estadounidense, por cuanto por medio del Acta Patriótica de 2001 se estipularon una serie de instrumentos que restringían la entrada al país; ello, se refleja principalmente en el título 4 del Acta “Protección de la frontera”, en la cual se establecieron disposiciones especiales a los organismos de control arriba nombrados para el control de ingreso de extranjeros.

En este sentido, la cantidad de colombianos que entró desde el 2001 descendió paulatinamente hasta el año 2003, año en el que de nuevo repuntó estadísticamente. Dicho incremento puede obedecer a la creación del Programa Colombia Nos Une, por cuanto los colombianos por primera vez pudieron acudir a un programa gubernamental dedicado exclusivamente a ellos, dándoles por tanto más confianza a quienes estaban pensando en viajar a Estados Unidos.

No obstante, esta investigación identificó que el punto crítico tanto para Colombia como para Estados Unidos es el concerniente a los inmigrantes ilegales. Como se mostró, a partir del año 2004 este tipo de inmigrantes volvió a aumentar aún tras las medidas tomadas después del 11 de septiembre. Los indocumentados se han convertido entonces en un centro de discusiones y, por lo tanto, es necesario que el

Gobierno Colombiano tome medidas para frenar estas salidas, pues si bien es cierto que las consecuencias por concepto de impuestos o mercado laboral se ven reflejadas en la sociedad de acogida, es Colombia de donde sale este número de personas que año tras año está creciendo: en términos proporcionales se calcula que por cada colombiano documentado hay tres más indocumentados; no obstante, son cálculos y aproximaciones que podrían estar alejadas de la realidad.

De esta forma, dentro del Programa Colombia Nos Une puede crearse una dependencia dedicada únicamente a estudiar, conocer a profundidad, contactar, definir el perfil de esta población, identificar las formas más comunes en que entraron a Estados Unidos (cruzando la frontera ilegalmente o entrando con visa de no migrante y prolongando su estadía sin previa autorización), conocer las ciudades donde más está concentrada esta población, conocer el perfil de edad, sexo, trabajo y, en sí, todo aquello que de luces para poder crear planes que eviten este tipo de inmigración.

Este tipo de políticas puede ser guiado por Organizaciones Internacionales que han venido trabajando desde tiempo atrás en la promoción de los derechos de los migrantes, y que por lo tanto cuentan con una buena base de conocimiento de los mismos. En este esquema, se hace importante recalcar que no es únicamente necesaria la firma y ratificación de los diferentes instrumentos internacionales que existen por parte de los Estados: es igualmente necesaria la verdadera puesta en práctica de la garantía de estos derechos.

Así las cosas, el estudio de las migraciones debe ser abordado no solamente desde el ámbito público y puramente gubernamental; por el contrario, y dada la creciente importancia que tiene (y que va seguir teniendo), es importante que desde la academia se hagan aportes que permitan complementar los estudios del sector público, en aras de ayudar a que estos se dirijan de la mejor manera posible y finalmente puedan confluir en la creación de políticas dinámicas y eficientes de largo plazo relativas a la migración y todos los campos en que esta influye.