

CARACTERIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA EN EL PROGRAMA *COLOMBIA NOS UNE*: HACIA EL
ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

OLGA LUCÍA TORO CAMPOS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C
2009

CARACTERIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA EN EL PROGRAMA *COLOMBIA NOS UNE*: HACIA EL
ESTABLECIMIENTO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

OLGA LUCÍA TORO CAMPOS

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ, D.C, 2009

“Caracterización de los elementos constitutivos de una política pública en el programa
Colombia Nos Une: Hacia el establecimiento de una política integral migratoria”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Olga Lucía Toro Campos

Dirigida por:
Edgar Ramiro Luna Cuéllar

Semestre I, 2009

*A Dios por permitir la realización de mis planes,
y a mí por soñar y creer en que siempre habrá más*

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	
1. POLÍTICAS PÚBLICAS ¿ACCIÓN U OMISIÓN?	5
1.1. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?	6
1.2. MATERIALIZACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL	10
2. AL MIGRAR ¿COLOMBIA NOS UNE?	15
2.1. EL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL FENÓMENO MIGRATORIO INTERNACIONAL	16
2.2. COLOMBIA NOS UNE: RESPUESTA DEL ESTADO A LA COYUNTURA SOCIAL	21
3. POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA: UNA POLÍTICA DE ESTADO EN EL MARCO DE <i>COLOMBIA NOS UNE</i>	29
3.1. SECTORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
3.2. DISEÑO DE UN MAPA DE RUTA	33
4. CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Esquema. Sistema político según David Easton.

Anexo 2. Gráfica. Migrantes internacionales procedentes de Colombia, 2000-2007.

Anexo 3. Esquema. Modelo del Cubo de Basura (Garbage Can Model).

Anexo 4. Entrevista realizada a Johanna Sáenz y Francisco Melo, funcionarios de la Coordinación del Programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

INTRODUCCIÓN

La acción estatal obedeciendo a las estrategias de transformación política en favor de los intereses públicos y mediante actividades planificadas, está en condiciones de crear altos impactos en el entorno, dando solución a problemas específicos identificados previamente. La materialización de este hecho puede resumirse con frecuencia en el diseño de una política pública que, como pretende evidenciarse mediante la realización de este trabajo académico, es la implementación de un programa de acción gubernamental que responda a una necesidad de cambio o transformación de tipo social, político, económico y/o cultural.

Al inscribirse en el marco de las políticas públicas en tanto que mecanismo de acción del Estado y al abordar primero, como objeto de investigación los elementos constitutivos de una política pública, y segundo, como sujeto el programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia; este trabajo monográfico pretende establecer si el mencionado programa constituye el fundamento de la nueva política migratoria colombiana.

En consecuencia cabe preguntarse ¿qué es una política pública? ¿cuáles son los componentes mínimos necesarios para su consolidación? ¿en qué consiste y por qué es importante el fenómeno migratorio internacional en las políticas domésticas? y ¿cuáles de los elementos que constituyen el programa *Colombia Nos Une* sirven de fundamento para una política pública integral en materia migratoria?. Por eso esta investigación esta encaminada a analizar los elementos constitutivos de una política pública que caracterizan dicho programa, siendo esta la base de una posible Política Integral Migratoria (PIM).

En este marco, los objetivos particulares de esta investigación están encaminados a: identificar los elementos fundamentales para la formulación de una política pública, a la luz de los aportes teóricos de la literatura académica; establecer los antecedentes, el origen, objeto y desarrollo del programa gubernamental *Colombia Nos Une*, como respuesta a los cambios coyunturales (sociales, políticos, económicos y culturales) generados por el fenómeno migratorio internacional, y

finalmente analizar si el mencionado programa, en tanto que acción gubernamental, reúne los elementos constitutivos para la formulación de una política migratoria.

De este modo, esta disertación académica pretende destacar la importancia de esta investigación, pues la población es uno de los componentes del Estado Social de Derecho, y en esta medida es de vital importancia que los diferentes entes estatales promuevan un vínculo estrecho entre las instituciones y los connacionales en el extranjero. Por lo tanto la utilidad que este texto académico podría generar, radica en una política pública en materia migratoria derivada del programa *Colombia Nos Une*.

En este orden de ideas, la realización de este texto congregará dos enfoques teóricos de la ciencia política, el primero del autor David Easton denominado Análisis Sistémico, que contextualiza el origen de las políticas públicas en el marco de un sistema social; mientras que el segundo aporte, de los autores Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, conocido como Garbage Can Model, apunta a la formulación de dichas políticas.

La idea de reunir estas teorías para el desarrollo de este texto monográfico obedece a que el análisis sistémico permite inferir el funcionamiento del Estado y la sociedad a partir de la concepción de sistema social; dentro de dicho sistema existe una *caja negra* en la que no se conoce el proceso que en determinado ambiente genera una respuesta. Es allí donde se considera el Modelo del Cubo de Basura que conjuga varias vertientes que fortalecen el proceso de toma de decisiones, conduciendo a dicha respuesta.

En otras palabras el Modelo del Cubo de Basura explica el espacio vacío que el enfoque sistémico presenta antes de emitir una respuesta, que a su vez reanuda el ciclo sistémico. Finalmente y para fortalecer el texto académico, se considerará la literatura tradicional relacionada con el análisis de las políticas públicas, en donde vale la pena destacar la participación de Pierre Muller, Yves Mény y Jean-Claude Thoening, Jean Pierre Nioche, entre otros.

Desde una perspectiva metodológica, esta monografía integra los aportes teóricos anteriormente descritos, la literatura disponible sobre políticas públicas, y el conjunto de documentos nacionales, internacionales e institucionales que hacen

referencia al fenómeno migratorio internacional y sus efectos; así como tiene en consideración una entrevista realizada a miembros de la Coordinación del Programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, que aporta experiencia empírica del trabajo realizado en esta materia.

Así las cosas, esta monografía destaca tres ejes principales; la génesis de las políticas públicas, el fenómeno migratorio internacional y el programa *Colombia Nos Une*; y por último la Política Integral Migratoria (PIM). Cada uno de ellos se desarrollará a lo largo de un capítulo, teniendo como premisa la interrelación permanente entre ellos.

El primer capítulo aborda las políticas públicas dentro de un sistema particular, siguiendo los aportes del *Análisis Sistemico* de David Easton. Así mismo teniendo en consideración la existencia de diferentes fases del proceso de consolidación de las políticas públicas, para este texto sólo se abordará la génesis de las mismas. Entonces se definirá el termino *Política Pública*, aunque esta no es una tarea sencilla, pues existen tantas acepciones del término, como autores en la Ciencia Política.

Por eso a partir de la caracterización de los elementos constitutivos de una política pública que ofrece la literatura académica, con la que se pretende ilustrar al lector y sin desconocer la polisemia de los términos política y público; se realizará una definición propia de *Política Pública* que será aplicada en un contexto específico, la migración de colombianos al exterior.

A continuación en el segundo capítulo, al reconocer el fenómeno de la migración internacional como uno de los nuevos modos de vida asociados a la globalización y una condición de movilidad de la población que no es ajena al Estado colombiano, se abordará plenamente el objeto de análisis de esta investigación: el programa *Colombia Nos Une*. Para esto se dará cuenta de las consecuencias de la migración internacional en Colombia y las necesidades (sociales, políticas, económicas) de los colombianos, relacionadas a este fenómeno.

Del mismo modo, empleando los aportes teóricos del *Modelo de Cubo de Basura* se explicará al lector como ha sido el proceso -histórico, social y legal- de

consolidación de *Colombia Nos Une* y hasta qué punto esta iniciativa, en tanto que resultado del proceso de toma de decisiones gubernamentales, ha evolucionado. Ultimando esta segunda parte, se explicarán las líneas de acción del programa, y con base en testimonios de algunos de sus funcionarios se considerará el desafío a mediano plazo de diseñar una política pública integral en materia migratoria para Colombia.

Concluyendo, a lo largo del tercer capítulo se articularán consideraciones establecidas a partir de los capítulos anteriores. Es decir retomando los aportes teóricos que dan cuenta de la realización de una política pública, se empleará la noción de políticas sectoriales siendo este campo en el que la PIM encuentra asiento. Así mismo se ilustrará al lector sobre la manera en que *Colombia Nos Une* ha empleado sus investigaciones, participaciones y demás actividades en el diseño de un documento armónico y coherente encaminado al diseño de la PIM.

En este ejercicio, el testimonio de los funcionarios del programa jugará un papel preponderante, pues a partir de sus experiencias y anécdotas en el trabajo de campo, se esclarecerá el desarrollo de la fase de diseño de la PIM y los desafíos futuros que se avecinan con ocasión de la política y del programa *Colombia Nos Une*.

Finalmente en la última parte de esta monografía, el lector encontrará conclusiones, en las que además de destacar la importancia de esta investigación en las coyunturas nacional e internacional, se hace referencia a las herramientas efectivas para la comprensión e interpretación del fenómeno migratorio a través de la acción del Estado colombiano para sus connacionales en el exterior, entre ellas se destaca la PIM que responde en su totalidad al trabajo adelantado a partir del programa *Colombia Nos Une*.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿ACCIÓN U OMISIÓN?

“El estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios. Es la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social”¹.

La caracterización de los elementos constitutivos de una política pública dentro de un marco particular, requiere en primer lugar la identificación de los componentes que de manera general conducen a su elaboración. Por lo tanto es preciso destacar las características mínimas necesarias para contemplar una acción estatal como una verdadera *Política Pública*, independientemente su área o sector de aplicación.

En esta parte del texto se intentará no pasar inadvertida la polisemia de los términos política y público, destacando a la luz de los aportes teóricos de la literatura académica las definiciones más precisas del concepto de *Política Pública*, y aquellas que aporten características a la construcción del mencionado concepto. Así se ilustrará al lector sobre la manera en que cada característica participa en la génesis de una *Política Pública*.

Retomando tales características y tendiendo en consideración las acciones del Estado encaminadas a hacer frente al fenómeno migratorio internacional como marco específico, se realizará una definición propia de *Política Pública*. Tal definición debe conjugar los elementos que originan un mecanismo de acción estatal con las características que generalmente le dan lugar, evitando sesgar el concepto. En consecuencia se espera que tal definición sirva al lector como instrumento base para la interpretación y análisis de este texto.

Finalmente teniendo como base el concepto propuesto, se destacará la razón por la cual una *Política Pública* es objeto de análisis, así como el motivo por el cual este concepto es susceptible de ser aplicado en un contexto específico; en este caso la migración de colombianos al exterior.

¹ Ver Jobert, Bruno. “El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 66.

1.1. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

La dinámica de todo sistema estatal supone un devenir constante de demandas y necesidades desde los componentes del Estado (territorio, población, instituciones, etc.), frente a los cuales es indispensable diseñar mecanismos de solución a tales demandas. En este contexto, el Estado colombiano con regularidad debe hacer frente a una serie de cambios coyunturales, cuyo producto requiere de la acción política como mecanismo para su posible solución.

Siendo el Estado el sujeto de análisis de este texto por encarnar la acción pública, es también, el sujeto sobre el que:

Se mezclan siempre varias imágenes contradictorias: a veces es el espectro de una máquina centralizada que impone a todos los mismos comportamientos, o bien, es la imagen bufona de la dictadura del empleado perezoso e ineficiente, o bien, los polemistas denuncian una voluntad totalitaria en marcha, o pintan la anarquía ruinosa y tonta de los servicios, o bien es el Estado blando que no le da a uno ninguna seguridad, finalmente, es un Estado que protege demasiado.²

Particularmente en territorio colombiano el Estado, es un Estado Social de Derecho que además de reconocer de derechos y deberes tanto públicos como privados, debe encaminar su acción en favor del beneficio social.

Al respecto, es importante destacar que en la acción administrativa -pública o privada- cualquier estructura debe valerse de “un conjunto de prácticas servidas por la reflexión, donde se mezclan el pragmatismo y el conocimiento”³ al que se le denomina *gestión*; sin embargo en la acción del Estado esta propuesta puede validarse a partir del concepto de *gestión gubernamental* que hace referencia al “conjunto de decisiones públicas al más alto nivel”⁴ que buscan resolver las falencias presentadas en el escenario social.

Así las cosas, la gestión es la dinámica que sintetiza el proceso de toma de decisiones en una institución o ente particular, y sirve de base para la puesta en marcha de una estrategia de cambio en el escenario organizacional tanto público

² Ver Jobert. “El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas”. p. 65.

³ Ver Nioche, Jean- Pierre. “Ciencia Administrativa, management público y análisis de las políticas públicas”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 13.

⁴ Ver Nioche. “Ciencia Administrativa, management público y análisis de las políticas públicas”. p. 12.

como privado; es el bastión sobre el cual se apoya la iniciativa de los mediadores en el proceso de formulación de una política, para este texto, una política de Estado.

Sin embargo, para el Estado colombiano la gestión *per sé* no es la alternativa de solución a las necesidades que subyacen al devenir de la sociedad colombiana; es mediante el *ejercicio político* que los dignatarios de altos niveles gubernamentales encaminan sus esfuerzos y los de las entidades que representan, en la elaboración de *Políticas Públicas* tendientes a estabilizar contingencias del sistema social. En palabras de Eugenio Lahera:

Las políticas públicas son cursos de acción desarrollados por el sector público, o con su participación, en relación a un objetivo determinado. Dichas políticas contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos, los agentes económicos y los diversos grupos sociales. La idea de las políticas públicas corresponde a un proceso y un resultado.⁵

Entonces, en el caso del Estado colombiano es posible marcar un parámetro de diferencia entre los cursos de acción diseñados por entidades del orden privado y la acción del sector público. Téngase en consideración la acotación de Pierre Muller según la cual “*hacer política es hacer políticas*” es decir formular e implementar *Políticas Públicas* de modo que dentro del juego político, la acción pública resulte como uno de los elementos de ejecución que materialicen el poder en favor del beneficio público.⁶

No obstante una *Política Pública* no puede definirse simplemente desde “la política como programa de acción que representa una selección específica de medios con el fin de obtener ciertos efectos”⁷, pues si bien esta aproximación manifiesta la necesidad de un *curso de acción y un conjunto de medios para alcanzar un fin determinado*, quedaría una sensación de vacío al no encontrar un elemento público que denote sobre quien recae o quién se beneficia de este curso de acción. Esta connotación de lo público cobra importancia al enfocar los efectos de todo curso de acción estatal sobre un colectivo social determinado.

⁵ Ver Lahera, Eugenio. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*, 1993. p. 1.

⁶ Comparar Muller, Pierre. *Las Políticas Públicas*, 2002. p. 16.

⁷ Ver Noche, Jean-Pierre. “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 28.

Por otra parte, Jean Pierre Nioche define una *Política Pública* como “una secuencia de acciones que conllevan a la producción de una respuesta mas o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática”⁸ coincidiendo plenamente con Muller al mencionar que “hay una política pública porque hay un problema por resolver”⁹. Estas referencias académicas¹⁰ permiten inferir que uno de los ejes fundamentales para la existencia de una *Política Pública* es una demanda pública, un cambio coyuntural y/o una transformación abrupta de la estructura social que requiera ser resuelta.

Luego, es frente a una *situación de cambio o transformación de la estructura societal*, que el Estado debe manifestarse como un sujeto en acción, utilizando el poder que tiene a su alcance para la creación de una estrategia que le permita resolver las inestabilidades del sistema. Debe aplicarse lo que Nioche denomina Principio de Contingencia, es decir “adaptar los métodos de gestión a la diversidad de las acciones que se presenten”¹¹.

No obstante, existe una dificultad al reunir una serie de componentes para la formulación de una *Política Pública*, pero se desconoce el objeto final que esta persigue. Es entonces a partir de un contexto en transformación o cambio, que se hace necesario establecer un *objeto* explicito, jerarquizado, concreto y delimitado, desde y sobre el cual recaiga la acción del Estado; en palabras de Muller una política pública es “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto (...) es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”¹².

Del mismo modo es pertinente considerar la definición de YvesMény y Jean-Claude Thoening según la cual: “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio

⁸ Ver Nioche. “Ciencia Administrativa, managment público y análisis de las políticas públicas”. p. 19.

⁹ Ver Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 63.

¹⁰ No quiere decir que sean las únicas referencias sobre el particular, sin embargo a preferencia del autor, son las elegidas para argumentar esta parte del texto.

¹¹ Ver Nioche. “Ciencia Administrativa, managment público y análisis de las políticas públicas”. p. 14.

¹² Ver Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 48.

geográfico”¹³, pues su contenido además de presentar una de las manifestaciones de una *Política Pública*, aporta una característica adicional para este concepto: la noción de *sector y/o espacio geográfico*, que da cuenta de la delimitación (sector o área particular) en la que tiene lugar una acción gubernamental específica.

A propósito, estos autores también se refieren a las fases que componen el proceso de las *Políticas Públicas*, para ellos la génesis responde a la identificación de un problema que requiere solución y en consecuencia hace parte de las prioridades en la agenda política de los ejecutores públicos. Es entonces el momento en el que éstos deben plantear las posibles soluciones o alternativas de respuesta a los cambios que demanda la sociedad. Finalmente es la autoridad pública competente quien luego de procesos de negociación y consideraciones de factibilidad sobre las posibles alternativas de solución, debe convertir su iniciativa en una estrategia de cambio legítima y de aplicación pública.¹⁴

En suma, se han identificado a la luz de la literatura académica los elementos fundamentales para la formulación de una *Política Pública* y para dar cuenta explícita de éstos al lector, se sintetizan así:

- *Problema*: Situación de cambio o transformación del estructura societal.¹⁵
- *Ejercicio Político*: Acción de los altos dignatarios públicos en favor del beneficio público.¹⁶
- *Gestión Gubernamental*: Decisiones públicas de alto nivel para resolver falencias del escenario social.¹⁷
- *Objeto*: Reestablecimiento del orden social preestablecido en un contexto específico.¹⁸

¹³ Ver Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 48.

¹⁴ Comparar Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*, 1992. p. 105.

¹⁵ Comparar Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 50.

¹⁶ Comparar Lahera. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*. p. 01.

¹⁷ Comparar Nioche. “Ciencia Administrativa, managment público y análisis de las políticas públicas”. p. 12

¹⁸ Comparar Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 16.

- *Curso de Acción*: Conjunto de medios dispuesto para alcanzar un fin determinado.¹⁹
- *Sector y/o espacio geográfico*: Delimitación de un área (geográfica o intangible) en la que tiene lugar o sobre la cual recae una estrategia de acción pública.²⁰

Para concluir, teniendo en consideración los planteamientos anteriormente expuestos y con la intención de utilizar un concepto único para los fines de este texto, en adelante una *Política Pública* se entenderá como: *una estrategia, programa o curso de acción gubernamental, producto de un conjunto de decisiones públicas de alto nivel, que se inscribe en un sector de la sociedad y/o espacio geográfico determinado; y cuyo objeto es disponer un conjunto de medios para que mediante el cambio o transformación en un componente específico del Estado, estabilice los desajustes generados en cualquier esfera de la estructura social*²¹.

Cabe destacar que toda *Política Pública* debe suscribirse a un documento legal (ley, decreto, etc) a partir del cual, se establezcan las condiciones previas para su ejecución tales como las responsabilidades de los actores involucrados y las disposiciones presupuestales para su realización, entre otras particularidades que se derivan del objeto de cada política.

1.2. MATERIALIZACIÓN DE LA ACCIÓN ESTATAL

El análisis de alguna fase o componente de una *Política Pública*, incluso de la política en sí, supone que éstas “deben ser reconocidas como la principal unidad de análisis y de acción de la gestión pública”²², pues este mecanismo de poder y gestión gubernamental *per sé* es la materialización de la acción estatal y el punto de partida

¹⁹ Comparar Lahera. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*. p. 1 y Nioche. “De la evaluación al análisis de las políticas públicas”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*. p. 28.

²⁰ Comparar Meny y Thoening. *Las Políticas Públicas*. p. 105.

²¹ Definición construida por la autora.

²² Ver Lahera. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*. p. 18.

para dilucidar el papel que el Estado desempeña frente a la sociedad a la que se dirige.

Así las cosas, no se puede reducir una *Política Pública* a un sólo acto concreto o un curso de acción explícito, pues también existen *Políticas Públicas* de acción implícita que responden a una decisión de no acción u omisión. Pierre Muller considera que “hay una política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales”²³ y podría decirse que es así, siempre y cuando su objeto esté encaminado a lograr cohesión del sistema estatal y bienestar en la estructura social.

Entonces se hace necesaria la contextualización de las *Políticas Públicas* en el marco de dicho sistema social, en este caso, el Estado colombiano. El enfoque teórico del Análisis Político²⁴ propuesto por David Easton y dispuesto para la realización de este texto, permite inferir que en el escenario estatal es donde convergen diversos actores sociales, quienes desde diferentes perspectivas (social, política, cultural, económica, nacional, internacional, etc) son susceptibles a la acción política generada por su ambiente. En palabras de Easton:

Este modo de conceptualización nos permitirá interpretar la vida política como sistema abierto, y en consecuencia interrogarnos sobre los tipos de intercambios que ese sistema mantiene con su ambiente, el modo en que los miembros del sistema responden a este intercambio y las determinantes de estos procesos dinámicos.²⁵

La referencia anterior supone la consideración del origen de las *Políticas Públicas* en el marco de un sistema social, un escenario político en el que subyacen demandas y necesidades que se consolidan como incentivos para la acción estatal; un espacio en el que las tensiones propias del devenir político-social son superadas o eliminadas en busca de estabilidad e integración del sistema y la estructura social.²⁶

²³ Ver Muller. *Las Políticas Públicas*. p. 50.

²⁴ Caracterización la vida política como un sistema social (en algunos casos dependiente de otros sistemas) dentro de un escenario organizacional, que pretende explicar la vida política, el comportamiento y las relaciones entre actores sociales. Este enfoque contextualiza el origen de las políticas públicas en el marco de un sistema social. Comparar Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*, 1969. p. 61.

²⁵ Ver Easton. *Esquema para el Análisis Político*. p. 61.

²⁶ Comparar Easton. *Esquema para el Análisis Político*. pp. 47-49.

Dicho de otro modo, un sistema en el que convergen un medio físico, social, intra o extrasocietal, un modo de vida político, una respuesta, y un proceso de retroalimentación a partir del cual surgen nuevas necesidades que dan lugar a un nuevo sistema. (Ver anexo 1)

Así las cosas, es mediante el análisis de las *Políticas Públicas* que puede hacerse una aproximación a las manifestaciones de la acción estatal que involucran, en cualquier momento y de diversas maneras, actores de la escena pública y privada. Luego, son las estrategias diseñadas por los altos niveles jerárquicos, en virtud del poder político que detentan, las que permiten “transformar una realidad socioeconómica relativamente opaca, en un programa de acción coherente”²⁷.

Por lo tanto en este análisis participan diversos actores sociales (de diferentes perspectivas: social, política, cultural, económica, nacional, internacional, etc) quienes confluyen en el escenario social y son susceptibles a la acción política generada por su ambiente. Así se originan demandas y necesidades nacionales que se consolidan como materia prima para la puesta en marcha de una acción estatal, materializada con la creación de *Políticas Públicas*.

Este escenario nacional genera transiciones coyunturales que aún siendo producto de algún tipo de fenómeno, negociación o proceso emergente, repercuten en nuevas acciones políticas y sociales. En otras palabras, el ambiente -social- se encarga de permitir el ejercicio de las nuevas políticas implementadas, recibiendo influencia de actores y factores internos y externos y experimentando un proceso de transformación, bajo la acción del Estado como alternativa de solución a una demanda inicial.

Sin embargo la especificidad en el objeto de una *Política Pública* que genera un beneficio y estabilidad para el orden de un sector determinado, no siempre conduce a una relación armónica con los demás sectores; pues cada dinámica social tiene actores, escenarios y procesos diferentes encaminados a fines particulares que no siempre tienen conexión. En palabras de Charles Edward Lindblom: “algunas de

²⁷ Ver Muller, Pierre. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 54.

las características de la elaboración de *Políticas Públicas* evidencian (...) que la solución para un grupo supone un problema para otro, además, un número de problemas de *Política Pública* se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas”²⁸.

Entonces los resultados de la implementación de una *Política Pública*, llegan a ser generadores de cambio y transformación de otras esferas no involucradas directamente en esta acción gubernamental, dando lugar a un nuevo ciclo de producción de *Políticas Públicas*; así en algunos casos el resultado de la implementación de una de ellas puede ser el hecho generador de una nueva. Esto sería lo que Easton en su enfoque sistémico denomina *feedback*, el momento de retroalimentación de un sistema, el estadio que “mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar”²⁹; allí donde la *Política Pública* y su producto evidencian si son el elemento suficiente para hacer frente a una problemática social específica.

Si bien algunos autores consideran que “los pasos básicos para la elaboración de políticas públicas son: identificar y formular el problema, estudiar las posibles soluciones, examinar las soluciones alternativas y proceder a una elección final”³⁰, este proceso no concluye de manera incipiente. Es mediante el análisis de las *Políticas Públicas* que se precisa no sólo la acción del Estado, sino también las consideraciones que puedan elaborarse de manera pertinente acerca los métodos de implementación del las políticas, y sobre la forma en la que el colectivo al que se dirigen dichas políticas asume una posición (respuesta) frente a ellas.

Para concluir, son las palabras de Muller las que de manera pertinente hacen referencia al propósito de un análisis de *Política Pública* al mencionar que:

El fin último del análisis de las políticas públicas es ver al Estado en acción, haciendo o dejando de hacer cosas (...) tratando de mantener la cohesión social. En efecto, toda política pública trata de resolver conflictos. Su actividad y campo de acción se da, cuando una serie de actores perciben que su situación no es conforme a lo que debería ser o podía ser. Por esta razón, estos actores ejercen presión y el Estado responde, da una solución, ofrece sus propuestas, presenta alternativas.³¹

²⁸ Ver Lindblom, Charles Edward. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, 1991. p. 13.

²⁹ Ver David Easton y su teoría del sistema político. Consulta electrónica.

³⁰ Ver Lindblom. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, 1991. p. 48.

³¹ Comparar MULLER. *Las Políticas Públicas*. p. 19.

Luego ¿para qué nos sirve el análisis de las *Políticas Públicas*? Sin lugar a dudas para evidenciar la materialización de la acción estatal; visto de otro modo, este análisis manifiesta como el ejercicio del poder político se encamina hacia el cambio o reestablecimiento del orden social en un área o sector específico, mediante la consideración de una estrategia que toma forma de decisión, programa o curso de acción u omisión. En consecuencia es este el momento de frenar o acelerar la maquinaria del Estado, valerse de sus reglas (formales e informales) y disponer de sus recursos (económicos, físicos y humanos), para que los ejecutores del poder político pongan en marcha sus mecanismos de acción.

Habida cuenta de la definición de *Política Pública* elaborada para este texto, pensar en la problemática generada en el territorio colombiano como consecuencia del incremento de la migración de connacionales al exterior, permite establecer que esta temática trae consigo una serie de cambios en diferentes sectores, que dada su complejidad se convierten en materia prima para el diseño de una *Política Pública*. La creciente migración de colombianos hacia el exterior supone un objeto específico, cuyos procesos -dinámicos y estáticos- evidencian cambios y transformaciones en la estructura social, y a su vez, demandan el diseño una estrategia de acción pública con la que el Estado pueda paliar sus efectos.

Si bien la literatura académica suministra la argumentación necesaria para ilustrar los elementos requeridos para el diseño de una *Política Pública*, es fundamental que la realidad político-social nos muestre un escenario en el que esta pueda ser aplicada. Por tal razón en la segunda parte de este texto, el objeto de caracterización y análisis será el programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, siendo este el modelo de aplicación de las referencias académicas previamente desarrolladas.

2. AL MIGRAR ¿COLOMBIA NOS UNE?

“En los siglos anteriores cerramos nuestras fronteras a corrientes migratorias que habrían fortalecido nuestra cultura. Y ahora, por ser al país más victimizado por el terrorismo, somos un país de migrantes”³².

Durante el desarrollo de este capítulo se abordará el objeto de análisis de esta investigación, el programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. En primer lugar se explicará la migración internacional en Colombia y cómo ha conducido a un cambio en la estructura social del país. Por lo tanto se presentarán argumentos que demuestren cómo en una iniciativa gubernamental convergen elementos complejos, que en conjunto dan lugar a la solución de una problemática de tipo social: la necesidad de presencia y acompañamiento del Estado colombiano a los colombianos en el mundo.

De este modo, en primer lugar se presentarán de forma descriptiva e interpretativa, los antecedentes históricos, sociales y legales que identifican la problemática y los efectos de la migración internacional, y que han dado origen al programa gubernamental *Colombia Nos Une*. Así se pondrán en consideración el objetivo de su creación y la manera como esta iniciativa ha progresado, para convertirse en uno de los bastiones más importantes del Estado colombiano a la hora de hacer frente al fenómeno migratorio de connacionales hacia el exterior.

Posteriormente, considerando las referencias pragmáticas de los ejecutores³³, se explicará en qué consiste y cómo se implementa la estrategia de acción pública del Estado colombiano denominada *Colombia Nos Une*; siendo esta el resultado de un proceso de toma de decisión gubernamental, y cuya ejecución esté orientada a dar respuesta a los cambios coyunturales (sociales, políticos, económicos y culturales) generados en Colombia y el exterior a causa del fenómeno migratorio internacional.

³² Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. Intervención del Vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón, 2006. p. 17.

³³ Comparar Entrevista a Johanna Sáenz, Coordinadora (e) y Francisco Melo, Asesor de la Coordinación de COLOMBIA NOS UNE, Dirección de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, realizada en Bogotá, 27 de marzo de 2009. (Anexo 4)

2.1. EL ESTADO COLOMBIANO FRENTE AL FENÓMENO MIGRATORIO INTERNACIONAL

Si bien es cierto que la migración es una manifestación de movilidad que ha estado presente en las sociedades de todos los tiempos; también lo es que en el mundo moderno el desplazamiento constante de nacionales hacia otros países diferentes al de origen es considerado un fenómeno migratorio internacional, cuyos efectos tienen alta repercusión en las dinámicas nacionales e internacionales.

Según estimaciones de Naciones Unidas para finales de la década de los 90 más de 105 millones de personas habían emigrado por diversas causas, hacia finales de 2005 la cantidad de migrantes internacionales superó los 190 millones de personas.³⁴ En el caso colombiano la migración internacional no ha sido un fenómeno aislado, pues desde mediados de la década de los 60, respondiendo a coyunturas socio-políticas como la violencia bipartidista, la migración internacional se ha hecho presente en la sociedad colombiana.

Durante la década de los 70 los movimientos migratorios internacionales de colombianos respondían principalmente a la lógica fronteriza y ante las posibilidades espacio-territoriales, pequeños flujos de nacionales se trasladaron hacia destinos colindantes. En los 80 la bonanza económica generada por la comercialización de petróleo atrajo un número significativo de colombianos hacia territorio venezolano y con mayor fuerza en la década de los 90 la dinámica de los flujos migratorios de colombianos cambió significativamente respondiendo a coyunturas sociales como el surgimiento de grupos narcotraficantes y el aumento de la producción y comercialización de estupefacientes.³⁵

De acuerdo con los resultados de investigaciones previas realizadas por la autora de este texto:

Información obtenida del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), evidencia que la migración de colombianos hacia el exterior se ha incrementado

³⁴ Comparar Organización de las Naciones Unidas. "Preguntas y Respuestas". Consulta electrónica.

³⁵ Comparar Toro Campos, Olga Lucía. *Aproximación a la mujer migrante laboral colombiana hacia Canadá durante el período 2000-2005*, 2007. pp. 07-08.

paulatinamente durante lo corrido de este siglo. Para el año 2000 fueron 1.771.069 los colombianos migrantes internacionales, en el año 2001 fueron 1.970.611; en los años 2002 y 2003 el número de personas que emigraron del país se redujo a 1.828.207 y 1.776.772 respectivamente. Sin embargo durante el 2004 el número de migrantes internacionales aumentó nuevamente a 2.159.356, tanto que para el año 2005 los migrantes colombianos hacia el exterior fueron 2.453.022.³⁶

Para 2006 esta cifra se reduce considerablemente a 1.767.626 colombianos que salen del país, pero en 2007 las estadísticas evidencian nuevamente un incremento hacia 2.040.829 colombianos migrantes.³⁷ (Ver anexo 2)

Estas referencias cuantitativas no sorprenden sólo por la fluctuación de las cifras, sino porque cada unidad de ellas, representa a un colombiano que abandona su país de origen para hacerse participe de otra sociedad en la palestra internacional. El aumento progresivo de los colombianos que se convierten en migrantes internacionales no sólo da cuenta del desplazamiento de la población nacional desde el territorio colombiano, sino que conlleva a reflexionar acerca de ¿quiénes son los colombianos migrantes internacionales?, ¿por qué se fueron?, ¿dónde están?, ¿qué hacen allá?, ¿realmente quieren estar allí?; como éstas, un sinnúmero de preguntas que quizá ni los mismos migrantes puedan responder a cabalidad.

Mientras tanto el Estado colombiano tiene presente su compromiso de asistir al connacional, pero ¿como hacerlo? Muchos de los colombianos que deciden desplazarse fuera de las fronteras nacionales con la idea de obtener mejores oportunidades de trabajo y beneficios económicos para sí y sus familias, no piensan en volver a su país o en contar con el acompañamiento del Estado.

Consecuencias del fenómeno migratorio internacional como la fragmentación de estructuras familiares, la pérdida de capital humano, la reducción de población económicamente activa en el país de origen al servicio del país de destino, la disminución de población votante y participativa, las remesas (referencia tangible y cuantificable) empleadas en economías de bolsillo y no en ahorro e inversión, el establecimiento de comunidades de colombianos y la formación de redes

³⁶ Ver Toro. *Aproximación a la mujer migrante laboral colombiana hacia Canadá durante el período 2000-2005*. p. 09.

³⁷ Comparar DANE, OIM y DAS. *Anuario Movimientos Migratorios Internacionales de Colombia*. Bogotá, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

transnacionales,³⁸ son algunas de las más comunes a esta dinámica poblacional, evidenciando la existencia de colombianos en el exterior y sus vínculos con la sociedad colombiana.

Cada efecto es un proceso social en un ámbito diferente (político, económico, académico y laboral) y sus repercusiones terminan por alterar la estructura preestablecida de la sociedad colombiana recaracterizando el orden de la nación. Entonces es mediante los efectos (heterogéneos entre sí) del fenómeno migratorio internacional, que los migrantes “vuelven” a su origen y el Estado colombiano puede saber que existen.

Luego, esa parte de la población colombiana que no está en territorio nacional y que en algunos casos mantiene estrechos vínculos con los connacionales en Colombia, es un ejemplo de un sector de la sociedad colombiana que da lugar a una nueva coyuntura poblacional, de la cual se deriva un escenario problemático que necesita control, estrategias de acción para paliar las repercusiones de la migración en la escena nacional, o por lo menos el acompañamiento del Estado en el país de destino.

En consecuencia nos encontramos en un escenario heterogéneo y anárquico que se asemeja al modelo del “Cubo de Basura”³⁹ (propuesto como marco teórico para este texto), según el cual determinadas vertientes confluyen para responder a una transformación de la estructura social. En teoría, este modelo plantea la existencia de cuatro vertientes: un problema, los participantes, las soluciones y las oportunidades de elección; a fin de explicar como se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones con una participación fluida y poca tecnología. (Ver anexo 3)

En la práctica y para este caso en particular, los efectos de la migración de connacionales al exterior se convierten en una problemática socio-económica. Los migrantes, sus familias en los países de origen y recepción, y el Estado colombiano

³⁸ Comparar también Toro. *Aproximación a la mujer migrante laboral colombiana hacia Canadá durante el período 2000-2005*. pp. 41-44.

³⁹ Enfoque teórico de los autores Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, que surgió en 1972 como una crítica a los modelos racionales de la administración pública. Retomando descripciones del proceso administrativo, esta perspectiva apunta a la formulación de políticas públicas en el marco de un sistema social. Comparar también Wikipedia. “Garbage Can Model”. Consulta electrónica.

son sus participantes; una estrategia gubernamental es la posible solución a la desarticulación de la estructura social, y las líneas de acción de dicha estrategia representan las oportunidades de elección tanto para el Estado como para los migrantes.

Dicho de otro modo, el número de colombianos que migran al exterior, el incremento considerable del envío de remesas al país de origen y el surgimiento de nuevas y mayores comunidades de colombianos en diversos lugares del mundo; revelan la existencia de un cambio en la estructura social colombiana, un problema que demanda la presencia del Estado de manera explícita e implícita; y un escenario absolutamente disímil en el que se desconocen los actores y sus necesidades particulares.

Teniendo en consideración la imposibilidad del Estado colombiano para evitar la migración internacional y la necesidad de hacer frente a los retos derivados de esta dinámica social, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 se propuso la armonización de la política exterior colombiana con las prioridades de la política nacional. En este sentido se decidió “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”⁴⁰.

En este orden de ideas, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia bajo el mando de su entonces Canciller, Carolina Barco, se dio a la tarea de responder a la iniciativa del Plan de Desarrollo que le instaba a lograr:

La identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior.⁴¹

⁴⁰Ver Departamento Nacional de Planeación – DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario*. 2003. p. 97.

⁴¹ Ver DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario*. p. 98.

Fue así como en junio de 2003 con ocasión del Seminario *La Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*, la Cancillería colombiana presentó el programa *Colombia Nos Une*, cuyo objetivo principal es identificar, caracterizar, y conectar dichas comunidades entre sí, y a su vez generar vínculos del Estado colombiano con sus connacionales en el exterior, mediante la formulación de una política integral.⁴²

Con esta iniciativa se pretende identificar el flujo de connacionales que se desplazan fuera de las fronteras colombianas con la idea de mejorar su calidad de vida⁴³; y así mismo reconocer la necesidad de esta parte de la población nacional por recibir atención integral del Estado colombiano. En esta medida, con *Colombia Nos Une* la prioridad del Gobierno colombiano es reconocer a los connacionales en el exterior y establecer un vínculo permanente entre sus comunidades y el Estado.⁴⁴

A fin de favorecer condiciones óptimas para el mejoramiento integral de la calidad de vida de los colombianos en el exterior y replicando la experiencia de otros países en materia migratoria, el gobierno nacional ha liderado diversas líneas de acción del programa, que pueden identificarse como objetivos específicos. La creación de planes y programas en salud, educación, seguridad social dirigidos a los colombianos en el exterior, así como el diseño de estrategias para la prestación de servicios, son las finalidades particulares que se espera, permanezcan en el tiempo gracias a la respuesta de la ciudadanía.

En resumen, el énfasis de *Colombia Nos Une* es la vinculación de los migrantes al país, propiciando la construcción de capital social y la creación de espacios virtuales que buscan el establecimiento de redes con colombianos desde diferentes lugares del mundo. Dichas redes se articulan a través de elementos

⁴² Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*, 2003. p. 07.

⁴³ En otros casos los migrantes colombianos también huyen de la muerte o de los efectos de la violencia nacional, evitando convertirse en víctimas de secuestro, amenazas o persecuciones políticas, económicas y/o sociales.

⁴⁴ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *¿Qué es el Programa Colombia Nos Une?.* Consulta electrónica.

comunes (consultas, temas específicos, actividades de interés) o simplemente por la voluntad de quienes hacen parte de estos escenarios sociales.

La idea se sintetiza en conectar al migrante colombiano con sus connacionales más allá de las fronteras físicas, brindándole además del acompañamiento del Estado, una serie de beneficios en diversas áreas de su cotidianidad (programas y planes de vinculación con las entidades del orden nacional), que lo conduzcan al mejoramiento de su calidad de vida en el exterior; y porqué no, que incentiven la intención de regresar a su país de origen.

2.2. COLOMBIA NOS UNE: RESPUESTA DEL ESTADO A LA COYUNTURA SOCIAL

Retomando los efectos del fenómeno migratorio internacional en Colombia, a los que se suma como elemento común, la participación de los mismos actores (migrantes, familia, núcleo social y de una u otra forma, el Estado). Estos dan cuenta de que al abordar la migración no se trata sólo de un fenómeno internacional sino también de una temática en la agenda nacional. Al respecto, Francisco Melo, asesor del programa *Colombia Nos Une* destaca:

No es que hayamos entendido, ya se sabía, pero digamos que tomamos cartas en el asunto. La migración en Colombia es un fenómeno, es una dinámica nacional que tiene vínculos directos en lo local. Ya realmente la migración no es de Colombia, la migración se da en un municipio específico: Risaralda (Colombia) o se da en Medellín (Antioquia), Colombia. La relación de la migración es mucho más cercana al barrio, al municipio, a la ciudad, o al departamento. Claro como Estado, como Ministerio debemos diseñar [acciones] para la nación, pero hay que enfocarlas.⁴⁵

En esta medida *Colombia Nos Une* es una alternativa de solución a una problemática social, es el resultado de un proceso de toma de decisión gubernamental que se resume en la respuesta formal e institucional a un cúmulo de necesidades (en salud, educación, status y participación política, etc)⁴⁶ de un sector de la población

⁴⁵ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

⁴⁶ Vale la pena destacar que estas necesidades se conocen de manera general. Si bien *Colombia Nos Une* ha adelantado diagnósticos con referencia a las demandas de colombianos migrantes en el extranjero, sus resultados serán de total dominio público cuando el documento preliminar de una política integral migratoria sea aceptado por las autoridades correspondientes.

colombiana, que pese a estar físicamente fuera de las fronteras nacionales, evidencia su existencia desde la escena internacional. Esta muestra de la población colombiana manifiesta explícita e implícitamente la necesidad de contar con la acción del Estado a fin de salvaguardar sus derechos humanos, civiles, sociales y políticos, y los de los connacionales que se quedan en Colombia.

Este acontecer ya ha sido ilustrado por la literatura académica; véase por ejemplo el enfoque teórico del “Cubo de Basura”, que manifiesta como la confluencia en un mismo escenario de elementos que en principio parecen independientes, adversos y hasta inservibles, puede generar un proceso de toma de decisión en una estructura determinada.⁴⁷ Sin lugar a dudas, la estructura social colombiana ha sido modificada, no sólo por la migración internacional, pero frente a este particular, el resultado de un proceso de toma de decisión a alto nivel es el programa de acción gubernamental *Colombia Nos Une*.

Para la puesta en marcha de esta respuesta, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha dispuesto una Coordinación del programa *Colombia Nos Une*, dentro de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior. Sus miembros son investigadores, generadores, articuladores y coordinadores de una estrategia de acción pública que no puede agotarse en política, sino que debe velar por trascender en el tiempo como herramienta para la consideración del fenómeno migratorio internacional.⁴⁸

Entonces ¿de qué manera *Colombia Nos Une* responde a los cambios coyunturales -nacionales e internacionales- que se derivan del fenómeno migratorio internacional? En teoría, los ejes establecidos para la ejecución del programa se resumen en: el establecimiento de vínculos entre el Estado y los colombianos en el exterior, la identificación de sus intereses y necesidades, la gestión de mecanismos que mejoren la calidad de vida de los connacionales en el extranjero, y la promoción

⁴⁷ Comparar también Wikipedia. “Garbage Can Model”. Consulta electrónica.

⁴⁸ Comparar Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

de encuentros en comunidades y/o asociaciones de colombianos fuera de las fronteras nacionales.⁴⁹

Así mismo, desde la creación de *Colombia Nos Une*, la gestión del programa se encaminó al desarrollo de nueve áreas de trabajo que respondieran integralmente a las necesidades de los colombianos en el exterior. Dichas áreas son: tendencias poblacionales, redes transnacionales, participación económica, protección social, asuntos consulares, educación, portafolio de proyectos, cultura y participación política.

En la práctica, con base en el ejercicio político y la realidad de las comunidades de colombianos fuera del país, se ha logrado el empoderamiento interno y externo de *Colombia Nos Une*. Sus líneas de acción han ampliado su maniobrabilidad hasta alcanzar en: investigación, difusión, educación, prestación de servicios, participación política, elaboración de políticas públicas regionales en materia migratoria, armonización de la política exterior con los intereses de la política doméstica, creación de capital social y redes de connacionales en espacios físicos y virtuales; incluso se está diseñando un plan de retorno para los colombianos en el exterior y una política integral migratoria.

Entonces, sea esta la oportunidad para dilucidar la manera armónica en que se han articulado las áreas de trabajo propuestas, con la gestión de los ejecutores del programa, en tanto que líneas de acción orientadas a dar respuesta a los cambios coyunturales generados por el fenómeno migratorio internacional.

La investigación juega un papel muy importante, conocer quiénes, y aproximarse a cuántos son los colombianos en el exterior, es quizá la piedra angular para la creación del programa, no es suficiente diseñar estrategias si estas no responden a las necesidades del colectivo al que se dirigen; hay que valerse del trabajo investigativo para explorar y conocer lo mejor posible el escenario, el sujeto y el objeto de trabajo.

⁴⁹ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *¿Qué se Propone Colombia Nos Une?*. Consulta electrónica.

Esta iniciativa surge en el Ministerio de Relaciones Exteriores en donde existe un ala académica del programa, allí además de indagar, también se emiten conceptos o se preparan comunicados sobre el tema migratorio. Sin embargo esta no es una actividad exclusiva del sector público, también se espera contar con el concurso de la academia y otras instituciones que complementen esta labor. Al respecto Melo destaca:

Nosotros ya venimos en construcción de un Observatorio Migratorio que es la continuación de algo que se llamaba antes Centro de Estudios para la Migración Colombiana (CEMIC). Aunque yo no hago parte de este centro de estudios, que próximamente será un observatorio pues va a aumentar sus alcances; mi trabajo regional, me obligó a sentarme también con las universidades. Entonces promovimos convenios con algunas universidades para que empiecen a generar grupos de investigación. Los recursos son escasos, entonces ¿Qué se puede hacer?... una estudiante se interesó por la migración, hay que promoverlo, hay que darle información. Es generar exactamente ese interés, incentivar el estudio académico desde las universidades, o a través de grupos de investigación, o que los estudiantes decidan hacer una tesis sobre el tema, investigar; o quizá hasta de pronto buscar financiación universidad-gobierno departamental o local para el tema.⁵⁰

Valiéndose del posicionamiento interno y externo que tiene el programa, la difusión de los progresos de *Colombia Nos Une* es fundamental. De los más de tres millones y medio de colombianos en el extranjero, alrededor de diez mil personas están inscritas en una base de datos que permite transmitir un boletín con las actividades desarrolladas periódicamente por *Colombia Nos Une*; esta cifra aunque minúscula frente al total de migrantes, es significativa, pues quienes hacen parte de estas redes de comunicación son a su vez multiplicadores y propagadores del mensaje.

Así los líderes de comunidades o asociaciones conocen los avances del programa y a su vez, replican el mensaje al máximo de connacionales posible, no obstante Melo aclara “obviamente no podemos llegar a los tres millones y medio, hay gente que definitivamente no quiere que le llegemos, no le interesa”⁵¹, pero es aquí donde las tecnologías de información y comunicación cobran protagonismo al servicio de la estrategia del Estado.

⁵⁰ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

⁵¹ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

La posibilidad de establecer conexión, por lo menos virtual, desde cualquier lugar del mundo, le ha dado vida al fortalecimiento de redes transnacionales con las que se construye capital social, incluso mediante la vinculación virtual. *Colombia Nos Une* ha creado un portal denominado *Redes Colombia*, un espacio virtual al que los colombianos que pueden vincularse desde cualquier lugar el mundo manifestando su interés en un tema particular, buscando conocer la experiencia de otros connacionales en algún destino específico, o simplemente para servir de apoyo a esta iniciativa.

Otra de las áreas temáticas con ejecución destacada, es la participación política; esta es una línea de acción que congrega una de las principales exigencias de los colombianos en el exterior; “ellos piden mucho el apoyo en capacitación para la participación en el destino, como participar en el país receptor, porque entienden muy bien que eso les da un potencial, como hacen de pronto los cubanos y los puertorriqueños en los Estados Unidos”⁵².

En Colombia, con la ley 649 se reglamentó la elección de un representante de los colombianos en el exterior ante la Cámara⁵³, sin embargo este ha sido un tema controversial en agenda legislativa por el desacuerdo existente frente a los términos requeridos para ser representante siendo colombiano en el exterior; esto sin considerar que del 100% de los migrantes, menos del 10% mantiene un compromiso electoral efectivo⁵⁴ con Colombia⁵⁵.

Al respecto, el servicio consular tiene un rol preponderante dentro de este programa. En tanto que representantes del Gobierno nacional en el extranjero, los consulados deben fomentar y permitir el acercamiento de los migrantes, las comunidades, los líderes y las asociaciones de colombianos, así como la interrelación entre ellos y la promoción de escenarios para este fin.

⁵² Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

⁵³ A 2009 es Manuel José Vives.

⁵⁴ Téngase en cuenta que la efectividad de dicho compromiso electoral, responde no sólo a la inscripción ante los consulados, sino a ejercer efectiva y validamente el derecho al voto desde el destino de migración.

⁵⁵ Comparar Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

“Algunas caracterizaciones muestran que nuestros colombianos se agrupan, pero no tienen la facilidad para trabajar articuladamente esas agrupaciones”⁵⁶; lograr que lo hagan es el objetivo de la estrategia denominada *Plan Comunidad*. Su ejecución ha permitido el acercamiento de líderes de comunidades al cuerpo consular, haciendo de ellos representantes y multiplicadores del programa en los espacios en que *Colombia Nos Une* no puede actuar directamente, de modo que los connacionales participen más activamente en la vida política del país de origen y los países receptores.

Sin lugar a dudas existe un hecho fundamental que facilita la realización de todas las líneas de acción propuestas por *Colombia Nos Une*, y es contar con la participación de las entidades públicas, privadas, ONG, Organismos Internacionales. Esta estrategia se conoce como Concertación Institucional y la idea es replicarla a todos los niveles (nacional, regional, local, distrital); entidades que no sabían que podían hacer algo por las comunidades de colombianos migrantes en el exterior, hoy son garantes del mejoramiento de su calidad de vida.

Instituciones como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) mediante el diseño de programas para prevenir la migración clandestina y la explotación laboral de los colombianos en el exterior,⁵⁷ o la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD),⁵⁸ con el diseño de programas de capacitación virtual para colombianos en el extranjero; son pioneras en la creación de espacios de reflexión y formación académica.

Así mismo, el Instituto de Seguros Sociales se hace partícipe con la promoción de un plan que favorece la protección social, particularmente en el tema pensional; su programa denominado “Colombiano Seguro en el Exterior” consiste en que los colombianos residentes en el exterior puedan afiliarse y realizar aportes al Sistema General de Pensiones o continuar con los aportes que en algún momento

⁵⁶ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

⁵⁷ Comparar Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). “Portafolio de Servicios. Conocimiento y competitividad para todos los colombianos”. Medio magnético.

⁵⁸ Comparar Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). “La UNAD convivencia ciudadana, formación democrática y construcción de Culturas para la paz”. Por la calidad educativa y la equidad social, Bogotá, noviembre de 2007. Medio magnético.

efectuaron en Colombia, y así puedan obtener la prestación pensional al cumplimiento de los requisitos que establece la ley nacional.

Como estas prácticas, el conjunto de planes y programas dan cuenta de la sinergia entre los objetivos de política exterior y los intereses de las políticas nacionales. El *portafolio* de beneficios presentados a los migrantes habilita la posibilidad de que aun estando en el extranjero, no descarten definitivamente la idea de regresar a su país de origen en algún momento. Este es el espacio en el que trabaja el proyecto de crear una política de retorno, cuyo diseño está en una etapa preliminar, pero que con el concurso no sólo de las instituciones sino también de la ciudadanía, puede consolidar una práctica efectiva de regreso de los colombianos en el extranjero hacia el país.

Retomando y a manera de conclusión, la sinergia entre las estrategias propuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las líneas de acción desarrolladas por *Colombia Nos Une*, puede considerarse en los siguientes ejes:

- La promoción de iniciativas orientadas al mejoramiento de condiciones migratorias internacionales.⁵⁹ En cualquier caso en sinergia con los procesos de desarrollo y las políticas nacionales.
- La participación de los colombianos en el exterior para identificar sus necesidades y las de sus comunidades.⁶⁰ A partir de allí se enmarca la acción del Estado.
- La coordinación institucional derivada del apoyo de las misiones consulares y diplomáticas.⁶¹ Además de contar con el concurso de entidades públicas y privadas interesadas en estas iniciativas.
- El seguimiento institucional que obedece a la gestión y el apoyo de los ejecutores del programa.⁶² Del mismo modo, la continuidad del programa a causa de su efectividad.

⁵⁹ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. p. 18.

⁶⁰ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. p. 18.

⁶¹ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. p. 18.

Finalmente existe una iniciativa en la que *Colombia Nos Une* está concentrando sus esfuerzos y en la que pretende congregar el trabajo que se ha desarrollado en materia migratoria desde la creación del programa; y es el diseño de una Política Integral Migratoria (PIM) para Colombia. Esta política en tanto que política pública, espera valerse de los resultados de las acciones desarrolladas hasta hoy, y servir de lineamiento para llevar a cabo un cubrimiento integral del fenómeno migratorio.

Por el significado que la creación de una política pública integral tendría para la evolución del programa *Colombia Nos Une*, y por retomar los elementos constitutivos de política pública que han sido objeto del desarrollo de este texto; la Política Integral Migratoria (PIM) será protagonista de la siguiente parte del siguiente capítulo de este texto.

⁶² Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memorias I Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. p. 18.

3. POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA: UNA POLÍTICA DE ESTADO EN EL MARCO DE *COLOMBIA NOS UNE*

Destacando las características mínimas necesarias para el diseño de una de *Política Pública* presentadas en el primer capítulo, así como la aproximación al programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores que se realizó en la segunda parte del texto. A lo largo del presente capítulo se pretende establecer si dicho programa posee los elementos constitutivos de una *Política Pública* para promover la formulación de una política integral migratoria.

En este sentido, en la parte inicial de este texto se tienen en consideración aportes teóricos que orientan el diseño de una política pública sectorial; aquella encaminada a estabilizar un sector específico de la sociedad que se encuentre en desajuste o transformación. Acto seguido, se espera argumentar si como estrategia de Gobierno desarrollada por el Estado colombiano, *Colombia Nos Une* es la base para la formulación de una política integral migratoria.

Así las cosas, en un segundo momento se explicarán los detalles de la etapa de diseño de la Política Integral Migratoria (PIM) a partir del Programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores, contando con el testimonio de los funcionarios partícipes de este proceso (ver anexo 4). Para concluir, se plantearán los desafíos futuros alrededor de la consolidación de esta política pública.

3.1. SECTORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las sociedades contemporáneas son, sin lugar a dudas, una muestra de heterogeneidad social y cultural. Si bien son estructuras sociales integradas por elementos políticos en las que se impone el ejercicio del poder público, el margen de acción de dicho poder no puede ni debe ser universal y absoluto. Este es el escenario en el que las sociedades modernas se sectorizan, pues existe una tendencia a la fragmentación de campos de acción, en los que el ejercicio del poder público puede tener alcance de diversas formas.

Al respecto Muller menciona que “una sociedad sectorizada tiene obligatoriamente necesidad de una instancia exterior para regular su propia reproducción. Esta instancia es el Estado, y su medio de acción, son las políticas públicas”⁶³. Entonces ¿por qué no reconocer la sectorización de la sociedad colombiana? y ¿por qué no pensar las políticas públicas del Estado colombiano más allá de los sectores tradicionales? Esto es la Política Integral Migratoria (PIM); un intento por reconocer la necesidad de intervención estatal frente al fenómeno de la migración internacional específicamente.

Actualmente “las políticas públicas deben cambiar, porque deben adaptarse a un nuevo entorno, pero al mismo tiempo, su objeto es influir sobre este”⁶⁴; precisamente esta es la lógica a partir de la cual *Colombia Nos Une* pretende encaminar sus actividades. Ya hemos visto cómo la dinámica poblacional de la migración ha tomado un protagonismo considerable, por lo tanto se hace necesario que además de identificar sus consecuencias en los ámbitos nacional e internacional, se plantee un mecanismo con el que el Estado tenga injerencia en tal dinámica.

De este modo, se puede inferir que la migración de connacionales al exterior además de ser una problemática contemporánea no sólo tendrá efectos en la arena internacional, sino también en la escena nacional. A su vez, tales repercusiones tampoco son exclusivas a un sólo sector social porque las manifestaciones de existencia de los migrantes colombianos en el exterior se evidencian hoy en política, economía, cultura, salud, protección social, políticas laborales, entre otras.

Desde esta perspectiva la coyuntura nacional es algo que podría definirse como un sistema social complejo, un conjunto de partes en donde cada una es potencialmente capaz y autónoma para ejercer impacto sobre otras. En otras palabras lo que perfila la sociedad colombiana es lo que Rossenau define como *fragmeigración* al suponer la simultaneidad e interactividad de los procesos de fragmentación e

⁶³ Ver Muller, Pierre. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 50.

⁶⁴ Ver Muller. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. p. 57.

integración, en donde los problemas locales pueden convertirse en transnacionales y viceversa.⁶⁵

Cada sector de la sociedad pretende ser autónomo e independiente, sin embargo su acción no es exclusiva y de alguna manera sus actividades, programas, planes, proyectos, etc, terminan por repercutir en otros sectores; “una sociedad moderna está cada vez mas amenazada de desintegrarse, si el Estado no está en capacidad de garantizar un mínimo de coherencia entre las diferentes reproducciones sectoriales”⁶⁶. De ahí surge la necesidad del Estado Colombiano y del Gobierno nacional de enfocar sus esfuerzos en política exterior hacia establecimiento de una línea de acción efectiva y de largo alcance en materia migratoria.

En el capítulo anterior, se mostró que *Colombia Nos Une* ha identificado no sólo las necesidades de las comunidades de colombianos en el exterior, sino también los campos en los que las repercusiones de su desplazamiento al extranjero encuentran asiento. Por eso la idea de consolidar una PIM coordinada y coherente resulta provechosa, más aún teniendo claro que:

Las políticas públicas ya no se definen solamente en función de un entorno externo estructurado por un conjunto de mecanismos de integración exterior al Estado; [éstas] deben tener en cuenta, también, un entorno interno estructurado por unos mecanismos específicos de legitimación y regulación, cuya compatibilidad con el mantenimiento de un orden social global debe ser asegurado.⁶⁷

Una política pública sectorial además de ser un curso de acción gubernamental producto de decisiones de alto nivel, que se inscribe en un sector de la sociedad y cuyo objeto es disponer de medios para que se establezcan los desajustes generados en cualquier esfera de la estructura social; debe contar con la participación de lo que Muller denomina referente global y referente normativo.

Por un lado “el referente global es una imagen social de toda la sociedad, es decir, un proyecto de sociedad al rededor del cual se van a ordenar, a jerarquizar, las

⁶⁵ Comparar también Rosenau, James. “Cambio y complejidad: Desafíos para la comprensión en el campo de las Relaciones Internacionales”. En *Revista Análisis Político* No 32, (sept-dic) pp. 106-119-

⁶⁶ Ver Muller. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. p. 50.

⁶⁷ Ver Jobert, Bruno. “El Estado en acción: La contribución de las políticas públicas”. En *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*, 1998. p. 70.

diferentes representaciones sectoriales”⁶⁸. En términos prácticos y para los fines de este texto, el referente global es la sociedad colombiana en la que confluyen diversos actores (gubernamentales, públicos, privados, civiles) y sectores (económico, político, cultural); a su vez al interior de cada uno de ellos se albergan diferentes manifestaciones coyunturales.

Por otra parte “el referente normativo de una política pública es la representación que se hace del sector respectivo, así como de su lugar y de su papel dentro de la sociedad”⁶⁹. Es con las actividades de búsqueda, investigación y aproximación a los colombianos en el exterior que desde su creación ha desarrollado el programa *Colombia Nos Une* puede hablarse de tal referente en materia migratoria; aunque claro antes de la representación de un sector es necesario identificarlo y reconocerlo.

El registro de más de tres millones y medio de colombianos que salieron del territorio nacional, da referencia -en términos cuantitativos- de la comunidad de colombianos migrantes en el exterior; y el envío de remesas, la compra de vivienda desde el extranjero, el incremento de vínculos con sus connacionales en territorio nacional, entre otras, la manifestación implícita de su existencia. Cada una de estas evidencias nos sólo actúa en el ámbito de la migración, sino que también trasciende a otros sectores inmiscuyéndose en otros escenarios.

En suma, ante los efectos del fenómeno migratorio en Colombia (aumento considerable de las remesas, incremento del número de solicitudes de visa para la salida del país a diversos destinos del mundo, la creciente población de connacionales que se desplaza al exterior incluso en condiciones no formales, entre otras); es inminente la demanda de la comunidad de connacionales en el exterior por la presencia o el reconocimiento del Estado colombiano, así como la necesidad de “transformar una realidad socioeconómica relativamente opaca, en un programa de acción política coherente”⁷⁰.

⁶⁸ Ver Muller. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. p. 51.

⁶⁹ Ver Muller. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. p. 50.

⁷⁰ Ver Muller. “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales”. p. 54.

En esta medida son pertinentes los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 en política exterior, particularmente en materia migratoria. Así teniendo como piedra angular los estudios y los elementos interpretativos y de análisis del fenómeno migratorio internacional del programa *Colombia Nos Une*, el siguiente paso es dar lugar a la formulación de una política migratoria integral colombiana.

De acuerdo con este propósito, es el Ministerio de Relaciones Exteriores quien debe apersonarse de esta tarea, y dentro de él ¿quien mejor para asumir su consolidación, si no quien ha dado lugar a todo el proceso evolutivo de este esfuerzo gubernamental desde su creación? Es entonces la Coordinación del programa *Colombia Nos Une*, la encargada de la elaboración de un documento CONPES como punto de origen para la formulación de la PIM.

3.2. DISEÑO DE UN MAPA DE RUTA

La Política Integral Migratoria (PIM) en tanto que política pública, responde al compromiso del Estado colombiano, de ofrecer un tratamiento integral a las manifestaciones sociales, políticas, económicas, jurídicas y hasta institucionales derivadas del fenómeno migratorio internacional, siendo este su objeto. Así mismo esta política debe reconocer como sujeto a los colombianos migrantes internacionales, quienes en razón de su condición son considerablemente vulnerables y demandan el apoyo del Estado.

Eugenio Lahera menciona que “las políticas públicas deberían corresponder a la ejecución de programas de gobierno mayoritariamente aprobados”,⁷¹ y para ilustrar esta premisa basta con considerar como el trabajo realizado por el programa *Colombia Nos Une* permite que el gobierno colombiano de lugar al proceso de diseño de una política pública, que favorezca el establecimiento de un mapa de acción particular.

⁷¹ Ver Lahera, Eugenio. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*, 1993. p. 2.

Colombia Nos Une en tanto que programa de acción gubernamental busca el establecimiento de vínculos de los connacionales en el exterior con el Estado colombiano, pero “los vínculos son mucho o nada si uno no sabe explicarlos”. Luego, se entiende como vínculo la herramienta de respuesta del Estado a la ciudadanía, en aras de construir un capital social, que integra el grupo de colombianos migrantes en el exterior a la sociedad colombiana.

En este sentido una política pública integral migratoria creada a partir de esta premisa, debe enfrentar los cambios en la estructura social generados por el fenómeno migratorio; sin embargo no puede “basarse en casos paradigmáticos, pues las características locales son siempre particulares debido a la especificidad de la cultura, la historia y los demás factores sociales”⁷² que caracterizan las comunidades migrantes.

Así las cosas, además de considerar las experiencias del colectivo al que se dirige, la formulación de una PIM debe inscribirse en un proceso de diseño formal. En Colombia, gestionar el proceso de formulación de una política pública tiene lugar a partir de la creación de un documento CONPES, materia en la que la entidad competente es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Luego, tal y como lo relata Johanna Sáenz, miembro de la Coordinación del programa *Colombia Nos Une* y una de las participantes del proceso:

Nosotros (*Colombia Nos Une*) vamos y le decimos al DNP (porque como es un CONPES tocaba decirle al DNP) queremos hacer un CONPES, ayúdenos usted en la parte técnica. Iniciamos todo un proceso, que es el típico proceso de una política pública, entonces arrancamos con el diseño. Ese diseño ¿qué incluía? Incluía que nosotros teníamos que hacer unos lineamientos, unas directrices a largo plazo, unas líneas que nos dijeran que el Estado debería hacer esto, esto y esto en materia migratoria.⁷³

Entonces, atendiendo a la solicitud de DNP, *Colombia Nos Une* busca una base académica que le permita contar con los lineamientos para la elaboración de un documento formal que de lugar a la PIM; así inicia la búsqueda de una entidad académica cuyo trabajo de investigación ofrezca elementos de juicio pertinentes al ejercicio político en curso, sin parcializar los efectos del fenómeno migratorio

⁷² Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. Lineamientos para la Política Integral de Migraciones. 2008. p. 01.

⁷³ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

internacional en él. Fue el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad Nacional de Colombia el encargado de hacer el estudio correspondiente y presentar dichos lineamientos.

Para mayo de 2008 el CES entrega un documento que sugiere 47 líneas de acción para diseñar la PIM, que sin lugar a dudas son una base académica importante, más no definitiva en el diseño de la misma. Uno de sus aportes más destacados es que:

Una política no es una fórmula de solución, sino un marco de análisis para buscar soluciones. Una política pública es, siempre, un proceso por medio del cual un Estado establece direcciones y límites a sus agentes, haciendo de esta un instrumento para la puesta en acción de los derechos humanos. La PIM en este sentido, debe constituirse en un marco general de comprensión y análisis situacional para la toma de decisiones, teniendo como centro de sus acciones a las personas.⁷⁴

Posteriormente *Colombia Nos Une* hizo comentarios internos a los lineamientos entregados por el CES⁷⁵, algunos sirvieron de apoyo a la política y otros por posición de Estado no fueron considerados. El texto depurado fue sometido a consideración del Comité Interno de Trabajo de Migraciones⁷⁶ que con la participación de sus miembros, enriqueció nuevamente el documento. Posteriormente fue la Comisión Nacional Intersectorial de Migración⁷⁷ el ente que hizo algunas acotaciones finales al documento institucional.

Para entonces el documento preliminar para la PIM contaba sólo con las sugerencias institucionales, y era momento de que el programa, protagonista, articulador y coordinador de la política, se dirigiera a las comunidades de colombianos en el exterior. A esta altura del proceso, la idea consistió en dar a conocer a la comunidad de colombianos migrantes las directrices que perfilan una posible PIM.

⁷⁴ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores. *Lineamientos para la Política Integral de Migraciones*. pp. 2- 3.

⁷⁵ Comparar también Ministerio de Relaciones Exteriores, *Colombia Nos Une*. Matriz de crece de lineamientos propuestos por el programa *Colombia Nos Une* y lineamientos propuestos por el Centro de Estudios de la Universidad Nacional. Disponible en www.colombianosune.com

⁷⁶ Comité *ad hoc* del cual forman parte todas las direcciones temáticas de la Cancillería. Allí el conocimiento de Embajadores que han estado realizando trabajo con la comunidad en el exterior, permite considerar cuales deben ser las prioridades del Estado con relación a determinados países.

⁷⁷ Espacio creado por decreto en el año 2003 que agrupa a Ministerios, Departamentos Administrativos e Instituciones como el SENA y el ICETEX en torno al fenómeno migratorio.

Como no es posible aproximarse a todas las comunidades de colombianos en el exterior, *Colombia Nos Une* presentó el trabajo conjunto de las instituciones del orden nacional en cinco de las comunidades más representativas de connacionales en el extranjero: Nueva York, Miami, Madrid, Caracas y Quito. Este ejercicio evidenció la existencia de comunidades heterogéneas, con problemáticas disímiles y con necesidades en diferentes sectores que esperan ser resueltas en el país de destino, tales como salud, pensión, representación política, bancarización, vivienda, etc.

Como premisa *Colombia Nos Une* se encamina al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en el exterior, y al contemplar el cúmulo de demandas de las comunidades colombianas frente al texto preliminar de la PIM decide convidar a instituciones del orden público nacional, a participar de dicha política. Como lo menciona coloquial y empíricamente Sáenz:

¿Qué hicimos nosotros? Cada vez que llegábamos teníamos matrices y cosas, y andábamos metiendo en cuadritos [matrices] que era lo que la gente nos pedía. Y luego de todo esto entonces digamos que teníamos un back up, clarísimos los principios de la política, clarísimo lo que la gente nos pedía, y nosotros asumimos la tarea de irnos entidad por entidad. Ministerios: “Señores Ministerio... el Ministerio de Relaciones Exteriores está haciendo esto... resulta que hay tantos colombianos afuera”; y les presentábamos todo, los colombianos nos piden esto ¿usted que tiene que le pueda ayudar a los colombianos?, ¿usted que tiene de lo que ellos están pidiendo? y arrancaba una negociación.⁷⁸

Luego de 8 meses de negociación y concertación con los Ministerios de Protección Social, Interior y Justicia, Educación Nacional, Comercio, Industria y Turismo, el DAS, el DANE, el ICETEX y el SENA; quedo claro qué podía hacer cada institución. No obstante fue allí donde el presupuesto se convirtió en el objeto controversial, pues por las disposiciones legales establecidas para el desarrollo de un documento CONPES, los compromisos adquiridos por las instituciones deben contar con una partida presupuestal designada por cada entidad; de esto depende la participación real y efectiva de las instituciones en la PIM.

Mientras tanto, el trabajo con el DNP fue determinante con relación a la metodología requerida para la consolidación del documento CONPES, que no es más que la propuesta de una PIM para Colombia. Es así como con la concurrencia de las

⁷⁸ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

autoridades estatales en ejercicio del poder político, las entidades del orden público nacional en tanto que ejecutores de la gestión gubernamental y obviamente, la participación de las comunidades de connacionales en el extranjero; se consolida el conjunto de medios para paliar los efectos del fenómeno migratorio internacional en un mismo texto, aquel que concluye con la fase de diseño de la PIM para Colombia.

Colombia Nos Une ya tiene listo el documento definitivo con la propuesta de PIM para someterlo al proceso correspondiente, y teniendo claro que la acción del Estado a través de las políticas públicas que inicia con la etapa de diseño debe continuar un proceso progresivo, se prepara para la siguiente etapa: la implementación de la PIM. No obstante, respecto a la fase posterior de dicho proceso, Sáenz aclara:

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una parte protagónica en el CONPES, pero no total. Nosotros tenemos obviamente muchas cosas que ofrecerles a los colombianos en el exterior, son nuestros compromisos en el CONPES, pero el resto de las entidades también. Entonces en implementación vamos todos, pero nosotros hacemos una parte de seguimiento a esa implementación.⁷⁹

De este modo, entre los desafíos que subyacen a la PIM una vez el documento CONPES sea aceptado por las autoridades competentes, cabe resaltar los mecanismos de implementación necesarios para poner en marcha las estrategias consagradas en el CONPES. Ulteriormente el compromiso radicará en el seguimiento que *Colombia Nos Une* debe hacer al cumplimiento de las entidades involucradas para llevar a cabo los compromisos adquiridos en el CONPES; siempre con la participación de los migrantes colombianos en el exterior a quienes se dirige y pretende beneficiar el ejercicio político de la PIM.

A futuro el CONPES se ha proyectado hasta el año 2012, sin embargo y en consecuencia con la idea de permanencia en el tiempo como política de Estado y no de gobierno; tanto *Colombia Nos Une* como la PIM deben tener continuidad y no truncarse en la mencionada fecha. Se espera que para entonces las líneas de acción de la PIM articuladas con ocasión del CONPES estén en marcha y la experiencia de sus primeros ejercicios de implementación sirva de base para su continuación.

⁷⁹ Ver Entrevista a Johanna Sáenz y Francisco Melo (anexo 4).

Por último, para concluir es indispensable reconocer que a partir del trabajo gubernamental, institucional y de comunidad que ha desarrollado *Colombia Nos Une* desde su creación en 2003, con el que además de considerara la migración internacional como problemática nacional, se han identificado los connacionales en el exterior. Actualmente se sabe quienes son, donde están y que esperan del Estado colombiano; luego con base en esta información y sus resultados obtenidos por *Colombia Nos Une*, es que se ha propiciado la consolidación de la PIM colombiana.

4. CONCLUSIONES

El protagonismo del fenómeno migratorio internacional es innegable en el ámbito nacional e internacional. Ante esta realidad el Estado Colombiano ha debido reconocer que el incremento del número de colombianos que abandona el país hacia otros lugares del mundo, constituye una dinámica poblacional que debe ser identificada, reconocida y abordada por las entidades públicas.

Este trabajo monográfico se centró en el estudio de la génesis y formulación de las políticas públicas en tanto que manifestación de la acción del Estado. En consecuencia, además de la definición que el texto nos sugiere, las políticas públicas se identifican como una sucesión de acciones tomadas por el sector público que aun cuando pretendan resolver las problemáticas relacionadas con la sociedad y restablecer el orden social, su mayor alcance es conducir los cambios de la estructura societal hasta un punto viable.

En este sentido, el Estado colombiano ha encaminado esfuerzos con la creación del programa *Colombia Nos Une* bajo el mando del Ministerio de Relaciones Exteriores. Con esta iniciativa se pensó hacer frente al fenómeno migratorio internacional y sus efectos, pero luego de su implementación se evidenció que esta problemática no es simple y demanda un desarrollo mucho más profundo.

Actualmente no es significativo sólo el número de colombianos migrantes internacionales, que según *Colombia Nos Une*, se estima en más de tres millones y medio de personas; sino también sus manifestaciones de vida en el exterior, que se consideran efectos de la migración. La reducción de población económicamente activa y en edad de trabajar en Colombia, el incremento progresivo del ingreso de remesas que no dinamizan la economía como fuentes de ahorro e inversión sino que se convierten en parte de la economía doméstica, la demanda de participación política y acompañamiento del Estado y la formación de redes transnacionales; son entre otras, muestras en territorio nacional de lo que se genera con la migración internacional de connacionales.

Si bien *Colombia Nos Une* identifica la población migrante y reconoce sus demandas y necesidades, no puede resolverlas de inmediato; no obstante en aras de mejorar la calidad de vida de los connacionales fuera de las fronteras nacionales, el principal objetivo que persigue el programa es el establecimiento de un vínculo estrecho y permanente entre los colombianos en el extranjero y el estado colombiano.

Obviamente el programa trata de llegar lo más lejos posible, es decir llegar a vincular a esta estrategia el mayor número de colombianos migrantes, pero esta tarea es difícil, ya que de acuerdo con los motivos de cada colombiano a la hora de migrar, ellos quieren y otras veces no, ser identificados por el gobierno nacional.

Para aquellos que sí quieren ser vistos en diferentes lugares del mundo y contar allí con el acompañamiento del Estado colombiano; *Colombia Nos Une*, valiéndose del empoderamiento interno y externo obtenido hasta hoy, ha creado y fortalecido líneas de acción en diversas materias. En educación ha trabajado en conjunto con el ICETEX, el SENA y la UNAD, ha creado *Redes Colombia*, el portal que conecta virtualmente tantos colombianos como sea posible en torno a intereses de cualquier tipo, con el común denominador de ser colombianos; incluso ha abonado el terreno para el posible diseño de un *Plan de Retorno* para los migrantes.

No obstante, conocer la migración internacional y sus efectos en la arena nacional no es el fin de la problemática social que esta dinámica poblacional supone; por eso *Colombia Nos Une* no es una solución, es más este programa no es una política pública. Como se mencionó durante todo el documento, *Colombia Nos Une* es un programa de gobierno que en su momento, surgió como una respuesta a los colombianos, pero ésta no se agota en política pública sino que va más allá, busca permanecer y trascender en el tiempo.

Lo que si ha hecho este programa es diseñar estrategias para paliar los efectos generados en Colombia por la migración; los planes de identificación de comunidades y asociaciones de colombianos, el trabajo conjunto con las autoridades locales y regionales, el diseño de políticas regionales en materia migratoria y el fomento del interés en el ámbito académico (universidades, centros de investigación)

en torno al tema; son muestra de que la acción de *Colombia Nos Une* se lleva a cabo de manera exitosa.

Desde la perspectiva teórica cabe resaltar que *Colombia Nos Une* es la acción del Estado colombiano dentro de la estructura que Easton denomina sistema social. A su vez como lo muestra el *Modelo del Cubo de Basura*, el fenómeno migratorio internacional, sus efectos y los actores que involucra, son vertientes que frente a diversas alternativas de solución terminan por convertirse en líneas de acción consagradas en el proceso de toma de decisión. La creación de *Colombia Nos Une* representa dicho proceso y evidencia los elementos constitutivos de política pública, sirviendo como base para el diseño de una política pública integral en materia migratoria.

Es tan así que todo el trabajo realizado por este programa se ha direccionado hacia el diseño de una política pública en materia migratoria del Estado colombiano; entonces *Colombia Nos Une* se ha convertido en la herramienta de acción para la consolidación de dicha política. Esta iniciativa pretende dar lugar a una Política Integral Migratoria (PIM) que como su nombre lo indica siendo interinstitucional, pretende ofrecer un cubrimiento integral en esta área.

Partiendo de las investigaciones obtenidas por *Colombia Nos Une* acerca de los connacionales en el exterior y contando con el concurso de el gobierno nacional, la academia, entidades -públicas y privadas- del orden nacional y obviamente, los migrantes; se ha consolidado un documento CONPES que de acuerdo con el proceso nacional para el diseño de políticas públicas debe llevarse a cabo para la aprobación de la PIM.

De ser aprobado dicho documento CONPES, culminaría la fase de diseño de la política pública del Estado colombiano en materia migratoria, de la que vale resaltar que no resolverá definitivamente las problemáticas derivadas de esta dinámica poblacional, pero si permitirá abordar cada uno de los efectos y en su campo de acción conducirlo, con la cooperación de la entidades involucradas, hacia un punto manejable, en el que dichos efectos no sen perversos, sino que se conviertan en oportunidades de bienestar para la sociedad colombiana.

Por su parte *Colombia Nos Une*, una coordinación dentro de una Dirección que depende directamente de la Cancillería colombiana, es generador, articulador, coordinador y hasta cierto punto ejecutor de la PIM. Sin embargo no es la política pública como tal, identificarlo de esta manera sería sesgar su acción, limitar su maniobrabilidad y desconocer el reconocimiento y el empoderamiento que hasta ahora el programa ha obtenido en virtud de su trabajo.

Finalmente entre los retos y desafíos que se avecina no sólo para el programa *Colombia Nos Une* sino también para la PIM se desatacan en primer lugar la aprobación del documento de política pública del cual se espera la permanencia en el tiempo, tanto la PIM como *Colombia Nos Une* deben buscar permanecer en el tiempo con el acompañamiento de las instituciones del orden nacional que satisfacen o a futuro puedan satisfacer las necesidades de los colombianos en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardelús, Jordi y Ángles, Pascual. *Movimientos migratorios y organización social*. Primera edición. Serie Universitaria Historia/Ciencia/Sociedad. Barcelona: Ediciones Península, noviembre de 1979.
- Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*. Traducido por Aníbal C. Leal. Revisión técnica Ricardo Murtagh. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1969.
- Espinosa, Víctor. *El dilema del retorno: migración, género y pertenencia en un contexto transnacional*. México: El Colegio de Jalisco - El Colegio de Michoacán, 1998.
- Guarnizo Eduardo y Díaz, Luz Marina. *Transnational migration: a view from Colombia*. London: Ethnic and Racial Studies, 1999.
- Herrera Ramírez, Fernando. *Migraciones, reflexiones antes de emigrar: sueño, ilusión y realidad del migrante*. Bogotá: Megaprint Ltda, 2004.
- Lahera, Eugenio. *Gestión y Políticas Públicas: Reflexiones a partir del caso Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, 1993.
- Lasswell, Harold (et al). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Instituto y Ministerio para las Administraciones Públicas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Mármora, Lelio. *Las políticas de migraciones internacionales*. Colección Tramas Sociales. Buenos Aires: OIM y Paidós, octubre de 2002.

Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Traducido por Salvador del Carril. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002.

Naranjo Pérez, Sergio. *Políticas públicas y gestión social: una mirada desde la gerencia social*. Medellín: Gerencias sociales de Medellín, 1997.

Rose, Richard. *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de cultura económica, 1998.

Capítulos de libros

Asensi Sabater, José. “Migraciones internacionales y estructuras constitucionales”. En: Asensi Sabater, José. *Políticas de la sospecha: migraciones internacionales y principios constitucionales*. Valencia: Tirant to blanch, 2004. 11 - 30.

Portes, Alejandro. “El transnacionalismo de los inmigrantes: convergencias teóricas y evidencia empírica a partir del estudio de los colombianos, dominicanos y salvadoreños en Estados Unidos”. En: Rodríguez Garavito, César. *El desarrollo futuro de América latina: neoliberalismo, clases sociales y transnacionalismo*. Traducido por Libardo Ariza. Bogotá, Colombia: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), Mayo 2004. 173 - 197.

Varela Jara, Julio. "Migraciones, globalización y derechos humanos". En: Varela Jara, Julio. *Globalización, migración y derechos humanos*. Programa Andino de Derechos Humanos, editor. Quito: Ediciones Abya - Yaia, 2004. 279 - 311.

Artículos de publicaciones periódicas académicas

Gómez Díaz, Diana Andrea. "Un tiempo sin espacio y un espacio sin tiempo. La migración de colombianos hacia los Estados Unidos". *Palimpsestus*, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de Colombia. Segunda Edición (2003): 152 - 164.

Jobert, Bruno. "El estado en acción: La contribución de las políticas públicas". *Tecnología Administrativa*. Vol. 11, No. 23 (Ene.-May. 1997): 169-203.

Mayntz, Renate. "El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No 21 (Octubre 2001): 1-8.

Muller, Pierre. "Un esquema para el análisis de las políticas públicas". *Tecnología Administrativa*. Vol. 11, No. 23 (Ene.-May. 1997): 137-168.

Nioche, Jean Pierre. "Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas". *Tecnología Administrativa*. Vol. 11, No. 23 (Ene.-May. 1997): 69-98.

_____. "De la evaluación al análisis de políticas públicas". *Tecnología Administrativa*. Vol. 11, No. 23 (Ene.-May. 1997): 99-136.

Portes, Alejandro, Guarnizo, Luís Eduardo y William J. Haller. "Assimilation and transnationalism: determinants of transnacional political among contemporary migrants". *Forthcoming American Sociological Review*. (2003): 1- 31

Rosenau, James. "Cambio y complejidad: Desafíos para la comprensión en el campo de las Relaciones Internacionales". *Revista Análisis Político*. No 32 (sept-dic de 1997). 106-119.

Artículos de publicaciones periódicas no académicas

Gómez Díaz, Diana Andrea. "Migrantes: Los nuevos ciudadanos del siglo XXI". *UN Periódico*, Publicación de la Universidad Nacional de Colombia. No 89 (19 de marzo de 2006): 2.

Nieto Huertas, Lucía. "Colombianos migran a España: quiénes y por qué". *UN Periódico*, Publicación de la Universidad Nacional de Colombia. No 92 (21 de mayo de 2006): 10.

"Tres regiones, las grandes 'expulsoras' de población". *Portafolio*. Año 12, Número 2433 (julio 12 de 2006): 1 y 6.

Otros documentos

Banco de datos de CELADE: Proyecto de Investigación Migración Internacional de Latinoamérica (IMILA). "Venezuela: Población nacida en Colombia de 10 años y más, según condición de actividad, por sexo y grupos de edad", Consulta realizada el 16 de agosto de 2008. Disponible en la página web <http://www.eclac.cl/celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html>.

Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. "David Easton y su teoría del sistema político", Consulta realizada el 03 de diciembre de 2008. Disponible en la página web <http://www.eumed.net/libros/2007b/300/34.htm>

Castillo, Manuel Ángel. "Migraciones en el hemisferio: Consecuencias y relación con las políticas sociales". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)

- División de Población Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Santiago de Chile, mayo de 2003.

Colombia Nos Une. “¿Qué es el Programa Colombia Nos Une?”, Consulta realizada el lunes 03 de noviembre de 2008. Disponible en la página web http://www.minrelext.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/.s/7_0_2P5/_th/J_0_IP/_s.7_0_A/7_0_2MG/_me/7_0_2MF-7_0_A/_s.7_0_A/7_0_2P5.

Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y Organización internacional para las Migraciones (OIM). *Movimientos Migratorios internacionales de Colombia*. Anuario 2003, Oficina de prensa OIM, Colombia, 2004.

DAS, DANE y OIM. *Movimientos Migratorios internacionales de Colombia*. Anuario 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Medio Magnético.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE. “Operaciones de distribución primaria (neta) del ingreso con agentes no residentes”, Consulta realizada el 16 de agosto de 2006. Disponible en la página web http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/anuales/cuadros_publicacion/Ctas_Consolidadas-y-Resultados_Grles_1990-2003/ctas_nles_agregados_macroekon_precios_corrientes_1994-03.xls.

Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: Hacia un Estado Comunitario”. República de Colombia, Bogotá, 2003.

Díaz, Luz Marina. *Una Mirada contextual de la emigración Internacional desde Colombia*. Memorias Seminario de Migración Internacional en Colombia. Bogotá, Colombia. 4 y 5 de agosto de 1999.

Doña Reveco, Cristián. “Transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración”. Documento presentado en el Primer Coloquio Internacional Migración y Desarrollo: transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración realizado los días 23, 24 y 25 de octubre de 2003 en Zacatecas, México. Consulta realizada en agosto de 2006. Disponible en la página web <http://www.comminit.com/la/teoriasdecambio/lacth/lasld-345.html>.

Dureau, Françoise y Florez, Carmen Elisa. *Dinámicas demográficas colombianas de lo nacional a lo local*. Traducido por María Yolanda Medina Castillo. Documento Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) No 96-01, Universidad de los Andes, Bogotá, febrero de 1996.

Gómez Montoya, Adriana. “Una propuesta de investigación para la comprensión del sujeto migrante en la sociedad contemporánea”. Seminario de Investigación en Migraciones Internacionales. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre de 2006. Medio magnético.

Infomigrante. “¿Vives fuera de tu país?”. Consulta realizada el 14 de mayo de 2007. Disponible en la página web <http://www.infomigrante.org/infomigrante/index.php?option=content&task=section&id=8&Itemid=242>.

Khoudour-Castéras, David. “Migración internacional y desarrollo: el impacto social de las remesas en Colombia”. Conferencia. Bogotá, Alianza Francesa, 25 de octubre de 2006. Notas de la conferencia.

Mármora, Lelio. “Las Migraciones internacionales.” Memorias Seminario de Migración Internacional en Colombia, DAS - OIM - Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 4 y 5 de agosto de 1999.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. “Colombia Nos Une”, Consulta realizada el 17 de abril de 2006. Disponible en la página web http://portal.minrelext.gov.co/portal/?MIval=po_se_co_ubicacion.html.

_____ . “Lineamientos para la Política Integral de Migraciones”. Universidad Nacional de Colombia, Centro de estudios sociales -CES-, Bogotá, junio de 2008.

_____ . *Memorias Seminario sobre migración internacional colombiana y la transformación de comunidades transnacionales*. Bogotá D.C., junio 18 y 19 de 2003.

_____ . *Memorias II Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*. Bogotá D.C., junio 15 y 16 de 2006.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Información básica y gráficas comparativas entre países”, Consulta realizada el 22 de junio de 2008. Disponible en la página web <http://cyberschoolbus.un.org/infonation3/menu/advanced.asp>.

_____ . “Cifras de migración internacional”, Consulta realizada el 28 de septiembre de 2008. Disponible en la página web <http://www.un.org/spanish>.

_____ . Departamento económico y social. “Enfoques sobre migración”, Consulta realizada el 12 de enero de 2009. Disponible en la página web <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmigdev2005/ittmig2005.htm>.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (et al). “Migración Internacional y el impacto de las tendencias de las remesas en Colombia”. Memorias del Seminario, OIM, Bogotá, abril de 2005.

Pellegrino, Adela y Pizarro, Jorge. *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional en SERIE Población y Desarrollo del Programa Regional de Población y Desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 2001.

Pontificia Universidad Javeriana. *Cuatro lecturas clave sobre políticas públicas*. Traducido por Carlos Salazar Vargas y revisados por Jean Françoise Jolly, a partir de las versiones originales publicadas por la Revue Française de Science Politique, editada por la Fondation Nationales des Sciences Politiques. Santa fé de Bogotá, septiembre de 1998.

Roth, André Noel. “Los lineamientos para la política integral de migraciones”. Ponencia presentada en el Congreso de migraciones internacionales, Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 3 y 4 de diciembre de 2008. Notas de la ponencia.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). “Portafolio de Servicios. Conocimiento y competitividad para todos los colombianos”. Disponible en medio magnético.

Toro Campos, Olga Lucia. “Aproximación a la mujer migrante laboral colombiana hacia Canadá durante el período 2000-2005”. Monografía de grado, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá, Semestre I, 2007.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). “La UNAD convivencia ciudadana, formación democrática y construcción de Culturas para la paz”. Por la calidad

educativa y la equidad social, Bogotá, noviembre de 2007. Disponible en medio magnético.

Vallejo, César. “Las actuales políticas públicas sobre migración”. Ponencia presentada en el Congreso de migraciones internacionales, Crisis mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 3 y 4 de diciembre de 2008. Notas de la ponencia.

Wikipedia. “Garbage Can Model”, Consulta realizada el 04 de diciembre de 2008. Disponible en la página web http://en.wikipedia.org/wiki/Garbage_Can_Model.

Entrevistas

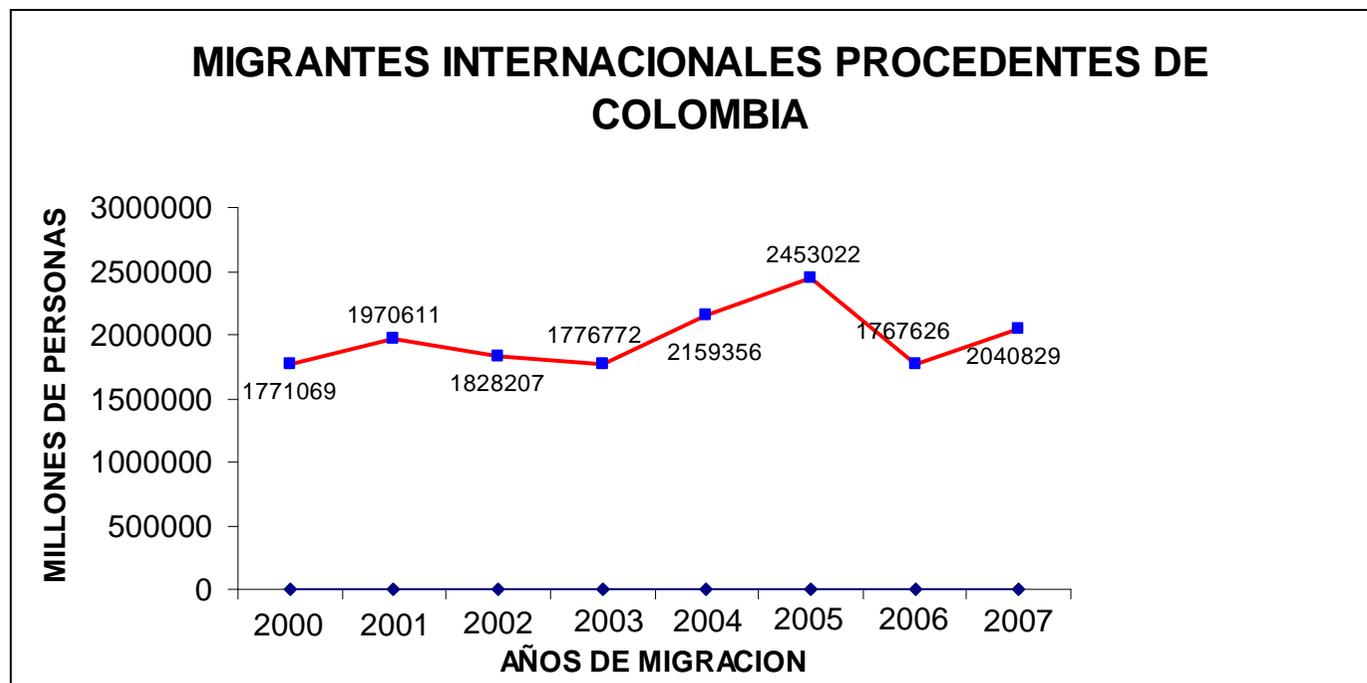
Entrevista a Johanna Sáenz, Coordinadora (e) y Francisco Melo, Asesor de la Coordinación de *Colombia Nos Une*, Dirección de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, realizada en Bogotá, 27 de marzo de 2009.

Anexo 1. Esquema. Sistema político según David Easton.



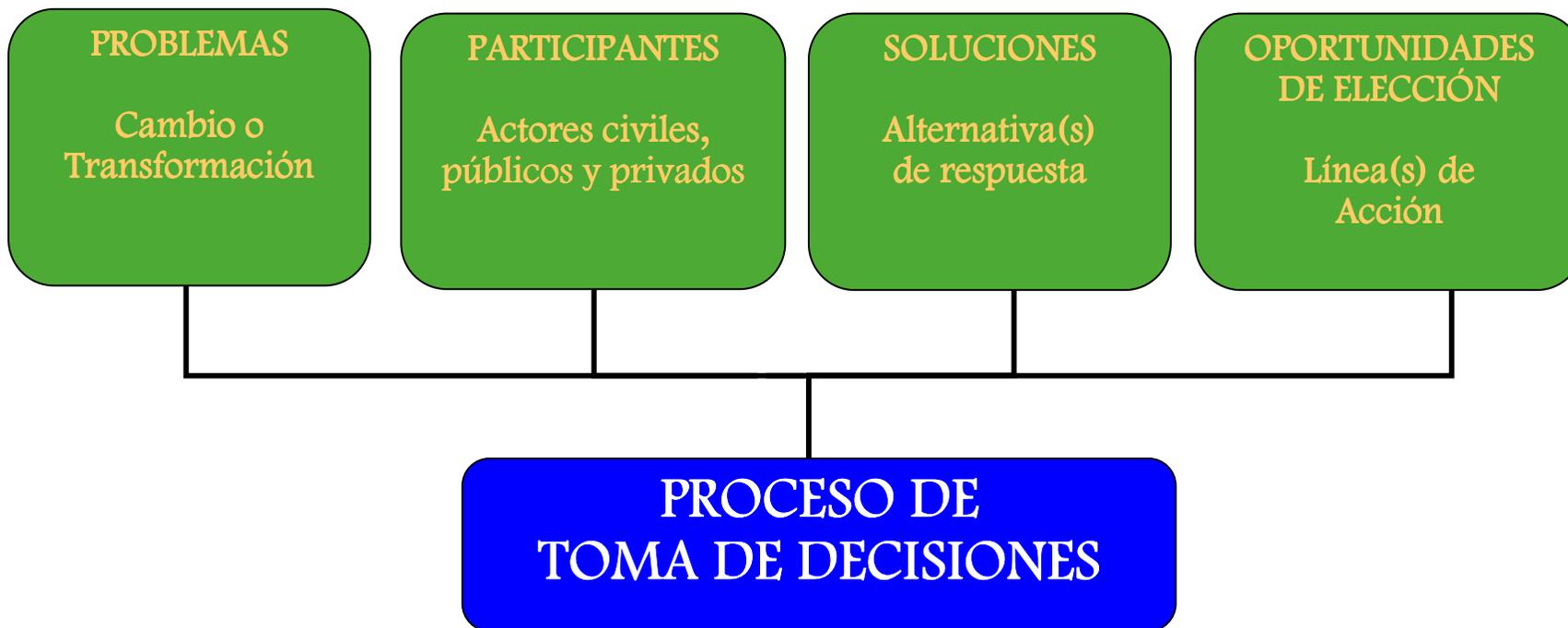
Fuente: Wikipedia. "David Easton y su teoría del sistema político". Consulta electrónica.

Anexo 2. Gráfica. Migrantes internacionales procedentes de Colombia, 2000-2007.



Fuente: Gráfica elaborada por la autora de la presente monografía, con base en Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Movimientos Migratorios internacionales de Colombia. Anuario 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. Medio Magnético.

Anexo 3. Esquema. Modelo del Cubo de Basura (Garbage Can Model).



Fuente: Esquema elaborado por la autora de la presente monografía, con base en Wikipedia. "Garbage Can Model". Consulta electrónica.

Anexo 4. Entrevista realizada a Johanna Sáenz y Francisco Melo, funcionarios de la Coordinación del Programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.¹

Entrevistador: Lucia Toro (LT). Autora de la monografía.

Entrevistados: Johanna Sáenz (JS), Coordinadora (e) de la Coordinación de *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Francisco Melo (FM), Asesor de la Coordinación de *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores.

(LT): Buenos días estamos reunidos con Francisco Melo, miembro del programa *Colombia Nos Une* del Ministerio de Relaciones Exteriores. Escucharemos a continuación su presentación

(FM): Mi nombre es Francisco Melo soy funcionario de Cancillería, Soy un asesor del Programa *Colombia Nos Une* específicamente, que depende de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades de Connacionales en el Exterior. Hago parte de este programa ya hace más de dos años, desde finales de 2006; estoy a cargo en esta coordinación de dos, tres temáticas específicas que son: participación política de los connacionales en el exterior hacia el país, o hacia el país de residencia, estoy a cargo de políticas regionales migratorias, políticas públicas regionales y empiezo con otra parte del equipo, otros compañeros el diseño de un plan de retorno para colombianos en el exterior.

(LT): En este orden de ideas entonces vamos a trabajar con una encuesta preparada, a partir de la cual vamos a ir desarrollando las temáticas del programa, entonces quisiera preguntarle ¿Qué es el programa *Colombia Nos Une*? ¿Cómo puede definirlo y hablarnos de él?

(FM): Hasta ahora *Colombia Nos Une* es un programa de Gobierno, es creado en el primer gobierno del presidente Uribe, ya cumplió 5 años de vida y de trabajo, y nace con la iniciativa, con el objetivo de generar vínculos del Estado colombiano y el país con sus connacionales en el exterior; los vínculos son mucho o nada si uno no sabe explicarlos... los vínculos pueden ser a través de la legitimación del Estado, el volver a creer de los colombianos en el país, de querer invertir, de querer pensar en una pensión en Colombia, volver en mediano o largo plazo, un vínculo virtual, se puede dar un vínculo virtual, los servicios que ofrece nuestra Cancillería a través del cuerpo consular y diplomático en el exterior es otro vínculo. Eso que hablamos de vínculos es exactamente esas herramientas,

¹ Transcripción elaborada por la autora de acuerdo con la entrevista a Johanna Sáenz, Coordinadora (e) y Francisco Melo, Asesor de la Coordinación de *Colombia Nos Une*, Dirección de asuntos consulares y comunidades colombianas en el exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, realizada en Bogotá, 27 de marzo de 2009.

programas, planes que intentan acercarnos al colombiano en el exterior física o virtualmente.

Entre los objetivos ya más específicos del programa, está la generación de programas o servicios que mejoren la calidad de vida de los colombianos en el exterior, el tema educación, el tema salud, el tema pensional, está desde diseñar políticas de Estado, que hagan que esto no sea una política de Gobierno sino que trascienda en el tiempo. Para lo que tenemos ya una respuesta para la ciudadanía, prontamente va a salir un CONPES que ya lo explicaremos más tarde.

Tenemos, pues el tema de vinculación virtual y la construcción de capital social en el exterior a través de un portal que se llama *Redes Colombia* que lo busca es exactamente eso, creación de redes de Colombianos por temas, por sus intereses, simplemente por lúdica, por disfrute, pero que pueda conectar a un colombiano de Singapur con un colombiano en Madrid, con un colombiano en Nueva York y quizá su hermano, primo, mamá en Pereira (Risaralda); es conectarlo más allá de las fronteras físicas.

(LT): Una pregunta ¿este tipo de conexiones, digamos ese tipo de redes, serían siempre en un escenario virtual?

(FM): Hay dos tipos digamos de programas, enfocados a la construcción de capital social. Hay un *Plan Comunidad* que ya lo abordaremos en profundidad, que es en principio coger a los líderes de las comunidades, a las comunidades como tal, acercarlas al consulado, al cónsul, a los funcionarios; acercarse entre ellas, esto basado pues en algunas caracterizaciones que muestran que nuestros colombianos se agrupan pero no tienen digamos, la facilidad para trabajar articuladamente esas agrupaciones. Son muchas agrupaciones, tenemos acreditadas nosotros, pueden haber muchas más quizás, 570 asociaciones de colombianos, muchas de ellas, la gran mayoría, en los Estados Unidos; estamos hablando de 250-300 asociaciones en Estados Unidos.

Lo que buscamos es que ellas trabajen entre sí, que ya de pronto dejen esa desconfianza o esa rivalidad, se den cuenta que trabajando en conjunto pueden llegar a generar mejores condiciones para ellos mismos en Estados Unidos y quizá mejores condiciones para el país a través de su trabajo allá, muchos de ellos tienen mucho trabajo social y pues aportan mucho al país; entonces quizá trabajando en equipo mas cerca, pueden mejorar su calidad de vida allá pero también la del país. Pero bueno si sigo hablando así de este tema, es posible que me esté brincando el orden de las preguntas.

(LT): Continuamos con las preguntas y quisiera hacer énfasis en ¿Cuál es la finalidad del programa? que sería la siguiente pregunta, pero nos había mencionado el objetivo de establecer un vínculo entre el Estado con los colombianos en el exterior.

Quiero saber entonces, en su caso particular, ¿de qué manera participa usted en el programa?

(FM): Ok, hace... haber dos años... no es que hayamos entendido, ya se sabía, pero digamos que tomamos cartas en el asunto, y es que la migración en Colombia es un

fenómeno, es una dinámica, nacional, pero que tiene vínculos directos en lo local. Ya realmente la migración no es de Colombia, la migración se da en un municipio Risaralda, específico, Colombia; o se da es en Medellín (Antioquia), Colombia. Te das cuenta que la relación de la migración es mucho mas cercana es al barrio, al municipio, a la ciudad, o al departamento. Claro como Estado, entonces como Ministerio, debemos diseñar es para la nación, pero hay que enfocarlas también... si nosotros miramos bien Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, el eje cafetero, la costa atlántica y no todos lo departamentos solamente algunos, un poquito Tolima, Santanderes, concentran quizá me equivoco en la puntica, pero quizás el 90% de la migración Colombia y solamente hablando de Valle del Cauca, Risaralda, Caldas, Quindío y Bogotá, hablamos del 52%, entonces si sumamos Antioquia podemos estar llegando al 70-80%. Entonces está concentrada, entonces hay que concentrar también nuestros esfuerzos; trabajar de la mano con esos departamentos y esas alcaldías.

Entonces esto que como te digo se sabía, pero se tomaron cartas en el asunto hace año y medio, es mi responsabilidad. Es acompañar a los gobiernos locales y departamentales en el diseño de políticas publicas migratorias, sea el tema de migración y desarrollo, como mejorar la utilización de la remesas (es un tema del que podemos hablar dos horas), como evitar la trata de personas, como generar la red de paisanos en el exterior, entonces la personas que salieron del municipio x o del departamento y hacia al exterior...

Está todo el tema investigativo, eso es lo que ya vienen investigando, el eje cafetero tiene mucho avance investigativo en su propia migración; pero hay zonas que son muy importantes, pero han investigado poco. Entonces Antioquia, Valle del Cauca, digamos están iniciando ese... como ese interés académico por investigar su propia migración y las implicaciones que puede tener para su población; pero bueno son varias las, el tema de retorno que te digo estamos en diseño, tiene que trabajarse con las gobernaciones y las alcaldías.

(LT): A propósito de este tema, ¿esa iniciativa de investigación surge por el Ministerio o por las autoridades locales y regionales?

(FM): ¡Perfecto! Nosotros ya venimos en construcción de un Observatorio Migratorio que es la continuación de algo que se llamaba antes Centro de Estudios para la Migración Colombiana. Aunque yo no hago parte de este centro de estudios, que próximamente será un observatorio pues va a aumentar sus alcances; mi trabajo regional, me obligó a sentarme también con las universidades. Entonces promovimos convenios con algunas universidades -aún tengo que seguir haciéndolo, no hemos terminado- para que estas universidades empiecen a generar grupos de investigación.

Los recursos son escasos, entonces ¿Qué se puede hacer? El caso tuyo: tu eres una estudiante, ya es tu segunda carrera que se intereso por la migración, hay que promoverlo, hay que darle información, hay que decirle “oye que bien ojala este puede ser un tema de tu posgrado o maestría, ojala un doctorado en el tema”. Es generar exactamente ese interés, incentivar el estudio académico desde las universidades, o a través de grupos de investigación, o que los estudiantes decidan hacer una tesis sobre el tema, investigar; o quizá hasta de pronto buscar financiación universidad-gobierno departamental o local para el tema, se quisiera tal vez más adelante contar con ingresos de cooperación internacional. Pero por ahora así con las uñas, intentamos eso, promover ese tipo de cosas.

No he terminado mis funciones, perdón, esa es una, esa digamos es la que más me lleva tiempo. El tema de participación política es muy importante para nosotros, porque es una exigencia de la comunidad en el exterior. Nosotros pues nos unimos, no frecuentemente pero si habitualmente con comunidad o en Colombia o en el exterior, pues comunidad en Colombia significa familiares de migrantes; y en el exterior, pues con migrantes sobre todo en España, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos (exactamente Miami y Nueva York).

Ellos piden mucho el apoyo en capacitación para la participación en el destino, como participar en el país receptor, por que entienden muy bien que eso les da un potencial, como hacen de pronto los cubanos, los puertorriqueños en los Estados Unidos.

(LT): Los hacen partícipes de la sociedad.

(FM): Se han insertado muy bien en la política nacional y estatal de algunos Estados estas comunidades, la cubana y la puertorriqueña. Los ecuatorianos también tienen mucha fuerza como comunidad en España.

Entonces ¿Qué hacemos nosotros? A través del *Plan Comunidad*, ya lo que tenemos que desarrollar a través de nuestros multiplicadores, que son como nuestros representantes en estas ciudades, es facilitar las herramientas para que comiencen a participar más activamente en la vida política de esos países receptores.

Hace poco a través de la gestión de nuestro Embajador Rodado en España y de nuestro Director de Asuntos Consulares, el Embajador Fernando Alzate Donoso, logramos un intercambio de notas que permite, que los españoles en Colombia puedan votar en las elecciones locales colombianas y que los colombianos en España puedan votar en la elecciones locales de España, en la municipales; eso es un gran avance, una persona bueno, si tiene su ciudadanía pues podría votar de todos modos, y si adquirió la ciudadanía española pues ya es ciudadano y puede votar como tal, pero si no la tienen, y se demuestran... creo que son 5 años de residencia mínima, puede comenzar a participar. Eso es empoderar a la población colombiana.

(LT): ¿Pero en el país receptor, verdad?

(FM): ¡Claro! Acuérdate que son dos campos.

(LT): Es como un riesgo, pienso yo ¿no?

(FM): ¡No! Al contrario, nosotros creemos exactamente, obviamente si unos de nuestro objetivos en mejorar la calidad de vida de los colombianos en el exterior. Una persona empoderada, organizada, que participa, que puede elegir, claro eso es componente de muchas otras cosas, obviamente se espera que nuestra comunidad vote lo mejor posible para que esos alcaldes o estos presidentes de comunidades puedan mejorar también la condición de ellos allá. Bueno esto no es que solamente voten allá ¿Cómo hacemos para que también comiencen a votar en el país? Esta es la segunda vía.

Actualmente hay un representante a la Cámara elegido por los colombianos en el exterior. El legislativo en la ley 649 reglamentó la elección de un representante, eso ya estaba en el artículo 176 de la Constitución, habrá un representante de los colombianos en el exterior frente a la Cámara. Esto ha tenido unos problemas no de elección sino legislativos terribles, ahorita hay un par de vacíos de ¿cómo va a ser la elección?, ¿cual es tiempo que tienen que durar las personas por fuera para poder ser candidatas? Antes e pedían 5 años, actualmente esta como en veremos eso, hay que reglamentarlo. Hay un proyecto de ley que se esta gestionando desde el interior, Ministerio del Interior, para reglamentar perfectamente esto, hay algunas exigencias como el tiempo de... de inscripciones que tienen los colombianos en los consulados, hay varios temas pero que es lo importante...

Existe hoy un Representante en el Congreso que debe representar (valga la redundancia) los intereses de los colombianos en el exterior porque sólo pueden votar colombianos en el exterior. Además de eso, para Senado tú sabes que hay una circunscripción nacional y desde ahí se puede votar para Senado, así para presidente, lo mismo. Quizá uno de los primeros países que permitió esto de los concejales en el exterior fue Colombia; aquí lo que toca es recuperar la confianza de la gente, que la gente diga voy a votar por el presidente por el candidato *x* o el candidato *y*, voy a votar por el senador candidato *x* o el candidato *y*; y por un candidato a la Cámara,

(LT): Y ¿todo que lo haga desde afuera, desde el exterior?

(FM): Claro! Y eso sucede. El problema es que es muy poca la gente que vota, si lo están haciendo, pero si una fracción... Si este es el 100% digamos, del 100% un pequeño porcentaje es el que se inscribe en los consulados, será por desconfianza por miedo, por pereza, por lo que sea; lo cierto es que están inscritos en el consulado. Pero adicionalmente de eso, los inscritos para votar son menos todavía entonces el numero yo no creo que sean mas de 200.000 personas las que puedan votar en este momento en el exterior.

Calculamos tres millones seiscientas setecientas mil personas sgun el censo de 2005, digamos tres millones y medio, que sea un pquito más en estos tres años, cuatro años

(LT): Pero ¡la proporción realmente sí es mínima!

(FM): Es mínima. ¡No! Y esos son los inscritos para votar, otras cosa son los que votan. Entonces fíjate que... Entonces estamos trabajando en eso, en algunos proyectos; el año pasado por medio del representante a la Cámara un proyecto para aumentar, primero, de uno a tres nuestros representantes a la Cámara porque este número de personas quizá merecerían según la norma 8, 9 y hasta diez representantes. Pero digamos que vamos poco a poco por eso tres, hay vamos esa es al lucha.

Y por ultimo el tema del retorno que apenas lo estamos desarrollando, la idea es adelantar el plan, la idea es prácticamente que se le de la oportunidad a la persona de que si quiere volver tenga la oportunidad y las herramientas para hacerlo de la mejor forma.

Bueno Johanna, la pregunta en la que estamos es ¿cuál es el papel en el programa? ¿cuál es tu experiencia? ¿cuánto llevas acá?. Entonces ya terminamos lo que yo tengo a cargo, mi tema, participación. No se si sigues entonces...

(JS): Contando... ¿lo mío? Bueno entonces yo llevo en el programa como año y medio. Desde que entre, entre al tema, digamos una partecita, uno de los bloques que existe en el programa que es El Centro de Estudios. La idea es que nosotros... somos tres quienes estamos trabajando ahí, nosotros hacemos todo lo que tenga que ver, mejor somos el ala académica del programa entonces todo lo que tenga que ver con academia, escribir documentos, posicionar el tema en la academia nacional, eso lo hacemos nosotros.

A principio del año pasado, no mentira, a principios de 2007, hasta noviembre de 2007, nosotros adquirimos la responsabilidad interna del programa de todo lo que tenga que ver con la política migratoria. La política la construimos a partir del documento CONPES. La mejor vía por todo, por contexto por lo que nos brindaba la persona que ha venido articulando al interior del CEMIC² todo el proceso del CONPES, entonces digamos que cual ha sido mi labor, desde la primera vez que nos reunimos con DNP³ a pedirle el favor que nos ayudara con un CONPES, todo este proceso, el proceso de concertación con las entidades, el proceso de escribir y el proceso de buscar financiación y toda esa cosa, lo he hecho yo, entonces digamos que ese es como mi papel.

Que es necesario emitir conceptos en materia migratoria, o es necesaria una declaración multilateral, como de be ir escrita cual es la participación de Colombia, nosotros coordinamos todo estamos pendientes de la investigaciones que contrate el programa, que pues es una al año, en realidad no es más. Estamos pendientes de todo el tema .

Además de esos formulamos o generamos espacios académicos alrededor del tema migratorio, ciclos de conferencias. Asistimos lo que sea en representación del Ministerio en el tema migratorio

(FM): Promover la investigación

(JS): ¡Exacto! Promovemos investigación, por ejemplo, pues personalmente yo soy docente universitaria y me invente una electiva de migraciones en la Javeriana donde no existía nada. Cada uno ha ido como buscando o como fomentando, entonces por ejemplo un compañero se va a... se fue a la Universidad de Cartagena diciendo: ¡Hey! Hay que empezar a estudiar este tema, y ya logramos un convenio con ellos. Se logro también lo mismo... como empezar a vender las ideas con las universidades.

¿Eso a que nos ayuda a nosotros? A posesionar el tema a tener además conocimiento de esas investigación, eso se va a revertir pues en todo el trabajo de investigación que nosotros hacemos.

(LT): Desde la parte académica y de investigación que usted maneja, quisiera preguntar ¿cómo analiza la efectividad y validez del programa?

² Centro de Estudios de Migración Colombiana.

³ Departamento Nacional de Planeación.

(JS): Pues mira, el programa juega un papel muy importante no sólo en el tema de investigación, sino también en el tema de sensibilización de autoridades de todos los niveles y posicionamiento del tema migratorio en la agenda nacional. El tema de las migraciones en Colombia se había visto siempre como un tema de visas (que no es problema de Colombia exclusivo, eso le había pasado a todo el mundo). Pero lo que ha hecho el programa es vender la idea de que la migración es obviamente, muchísimo más y que necesitamos hacer cosas para la población colombiana que se encuentra en el exterior.

Entonces digamos que la labor ha sido, primero tener un posicionamiento interno, digamos la cancillería entendió la importancia del tema migratorio, tanto así que en este periodo de canciller, pues, hay seis objetivos principales del política exterior y el quinto, es política migratoria.

En entidades que no tenían ni idea que podían hacer cosas para los migrantes, hemos ido y hemos vendido la idea y ya efectivamente están haciendo cosas y pues se metieron en el CONPES. Entonces digamos que a nivel de funcionamiento interno del tema, el programa ha jugado un papel muy importante, te repita tanto en la Cancillería, como en la academia nacional.

A raíz de eso, Colombia se ha posesionado en el continente como un país que ejerce buenas practicas con los migrantes, entonces a través de ese trabajo que nosotros hemos hecho de ir a contar, y de invitar; y a cuanto evento nos inviten vamos porque esto también hace parte del ejercicio. Hemos logrado que muchos países nos digan: “!Oigan que bueno; hagamos intercambio de experiencias en ese tema”, entonces ya hemos hecho, por ejemplo México. Nosotros tenemos un portal que es Redes Colombia, entonces México queda fascinado con la idea y hoy en día México tiene un portal, que no recurso como se llama pero es el *Redes Colombia* de ellos.

Países como Republica Dominicana, como Paraguay que nos han dicho queremos que Colombia venga y nos explique, o venga y nos enseñe como se maneja el tema migratorio. Entonces por ejemplo, y ha sido a través de nuestro trabajo, digamos el trabajo del programa, entonces este ha sido un trabajo importante.

Y otra actividad importante que ha tenido el programa es efectivamente con las personas; con los colombianos que viven en el exterior. Con este programa el colombiano ha sentido que el Estado le esta poniendo cuidado, que lo considera parte importante de la nación; y esta convencido de la necesidad de hacer unas línea de estrategias o programas , o mecanismos, para atenderlo, para garantizar derechos humanos, calidad de vida. Entonces digamos que esto ha acercado muchísimo más a los colombianos en el exterior al país. Esto también ha sido; y ha sido a través del programa. Esto también ha sido una cosa muy buena.

(LT): Bueno muchas gracias. Quisiera preguntarle de los mecanismos de acción que adelanta el *Colombia Nos Une* ¿Cuál cree que es el más efectivo y porqué?

(JS): Pues yo no se, la verdad yo creo que... yo lo vería desde dos, destacaría dos por igual. El tema del acercamiento con las comunidades es una cosa muy importante, porqué el

programa no solamente va y le dice: “colombiano que vive en el exterior, hay un programa que lo ayuda o un programa creado para usted”; y eso obviamente lo hace, pero eso no es lo único que hace. ¿Qué hace el programa? El programa va y fortalece las comunidades, lo que interesa no es cualquier clase de comunidades, pero si una comunidad fortalecida, una comunidad organizada, una comunidad que participe activamente; eso es lo que me interesa y eso se hace a través del programa entonces yo creo que eso es una acción bastante buena. Ha funcionado mucho y hoy hay como 3 o 5 federaciones o concejos que están moviéndose por el programa *Colombia Nos Une*. Son 3 que están en Estados Unidos: Houston, Miami y Nueva York, he hay 2 que nuestra participación no fe tan importante como en estas, si tuvimos algo que ver pero no la formamos nosotros, que es la Federación en España y la Federación en México y es que al Estado le interesa esto, y es lo que hacemos nosotros a través del *Plan Comunidad* que es otro de los componentes del programa y que ha revertido toda clase de fruto positivos tanto para la comunidad, como para el Estado, es una cosa muy buena.

Y lo otro que ha hecho resultado bastante efectivo que ha hecho el programa, es el tema de la Concertación Institucional a todos los niveles: nacional, regional, local, distrital, ¡todo! Digamos que esta ha sido una labor que hemos ejercido con mucho cuidado, además integral; o sea nos vamos a todo: públicos, privados, ONGs.

(FM): Sindicatos

(JS): Organismo Internacionales... aquí no nos importa. Que es lo que hacemos, esto no es un beneficio para nosotros, ni para el Estado; es un beneficio para la comunidad. En últimas ese ejercicio de articulación y coordinación institucional que ya tenemos, un ejemplo de esos es el CONPES, otro ejemplo grandísimo de eso va a ser el Plan Retorno, otro ejemplo es todo lo que hace al rededor de Planes de Desarrollo Local; eso es fruto del trabajo del programa y es una cosa que a largo plazo va a quedar como beneficio para los colombianos en el exterior. Entonces yo la verdad recalcaría esas dos cosas: trabajo con la comunidad, y trabajo interinstitucional

(LT): Ok, muchas gracias. Francisco hablábamos entonces hace un momento acerca de ¿Cual de los mecanismos que adelanta *Colombia Nos Une* cree que es el mas efectivo y porqué?, la anterior era la opinión que nos daba Johanna.

(FM): Pues yo creo que realmente son los dos mas importantes, yo lo que haría...sumaria uno mas y es el trabajo que hace otra compañera: el trabajo de boletín que tiene el programa, que el Gobierno colombiano mantiene informado de estos avances a la comunidad en el exterior. Ella cuenta con una base de datos de 10.000 personas en el exterior, ¡claro! Al lado de tres millones y medio (hay como cerrando cifras) es muy poco, pero si son personas que en el fondo se convierten en multiplicadores nuestros, que le cuentan al resto: ¡mire! Pasó esto, recibí aquello. Ella tiene pues la base de datos de las 500 asociaciones a las cuales les llega la información.

Yo creo que ese trabajo de difusión es importante, porqué a veces la gente por desconocimiento dice: “es que el Estado colombiano no, es que el gobierno nacional no sirve”. Entonces ese trabajo de difusión de ¡mire! Próximamente tendremos un CONPES,

este ha sido el proceso, usted que piensa, participe peléenos, apóyenos; eso es importantísimo.

Yo... el trabajo de comunidad *Plan Comunidad*, el interinstitucional y sumaría un pequeño, pequeño no sino el mismo hecho de cuando te decía: ¡mira! Toma estos volantes, estos CDs, que obviamente no podemos llegar a los tres millones y medio, hay gente que definitivamente no quiere que le lleguemos, no le interesa.

(LT): Si porqué quieren pasar desapercibida.

(FM): Quieren ya convertirse en otros ciudadanos de otro país, otros tuvieron muy mala experiencia, ese es el derecho de ellos. Pero los que quieren conocer, los que quieren informarse estamos prestos a brindarles información, para que servimos, en que podemos ayudar y retroalimentarnos porqué uno cree que hay que hacer las cosas bien hechas

(LT): tengo una pregunta y es ¿Cómo se hace la labor de identificación y de reconocimiento de los colombianos que están fuera?, es decir ¿Cómo el Estado mediante del programa hace el llamado a estas comunidades que están fuera y tiene la posibilidad de identificarlas, de reconocerlas, de conversar con ellas?

(JS): He... hay un... voy a parafrasear a una de nuestras colaboradoras en Houston, que era lo que te decía Francisco, ella se llama Patricia Buillard, ella dijo que “el programa puede llegar al uno a uno”; entonces nosotros ¿que hacemos? Identificamos asociaciones y líderes en el exterior que a su vez replican. Un líder, un líder es poquito 20 personas detrás de esa persona que puede informar, y una asociación agrupa a la cantidad de personas que tu quieras. Entonces digamos que a través de eso, de esos dos actores, el programa trabaja con ellos y ellos replican.

Otro mecanismo que utilizamos mucho es el tema de la relación con los Cónsules. Entonces el Consulado, bien o mal, tiene una base de datos de colombianos en su circunscripción; y a través del trabajo con los Cónsules nosotros también llegamos a esas personas que van al día a día, al consulado; esas estrategias ahí... todas las que quieras. Por ejemplo cuando tú vas a solicitar tú pasaporte te ponen una tarjetica del portal Redes Colombia, te vas de vacaciones, te vas de lo que quiera, pero te enteras que hay una cosa que se llama Redes Colombia.

Entonces digamos que es a través de todo lo que haga la Cancillería, boletines ruedas de prensa, los comunicados de prensa que saca la Cancillería, la misma página de la Cancillería; el trabajo con las entidades, bueno con la oficinas satélites del Ministerio, el trabajo con los consulados y el trabajo con asociaciones y líderes. Así llegamos o nos conocemos, por ejemplo el año pasado tuvimos reuniones mensuales en programas de televisión que tienen transmisión internacional, entonces tuvimos un programa que se llama como “En Casa” y nuestra coordinadora en ese momento iba sagradamente como cada mes y era chévere porque era como resolver dudas de los colombianos que llamaban, que mandaban correos o mensajes por Chat preguntando cosas; digamos que eso nos ha hecho pues que la gente nos conozca y ya nos referencie.

(FM): Yo creo que también que el programa... bueno vamos ha hablar un poquito pretencioso, pero digamos de unos dos años y medio para acá, tres años, a agosto serían tres años, el programa tomo un nuevo aire; tomo un nuevo aire y en este es como una bola de nieve. Hay gente que nos menciona y dice Colombia Nos Une, ha si *Colombia Nos Une*; hace tres años la gente decía y ¿eso que es?, y ¿ustedes quienes son? Internamente la gente pensaba que éramos de otro Ministerio o que éramos de Presidencia, o que éramos como arrimados, sinceramente uno decía: ¡no es que yo soy Ministerio!, ¡mire si quiere le muestro un organigrama y aquí estoy yo! Entonces yo creo que ahora todo lo que es interinstitucional todo el trabajo, todo ya es mas fácil, hay mayor convocatoria, ya hay mas credibilidad. ¡Hay mucho por hacer!, pero ya hay más credibilidad, ya hay un CONPES y ahí es donde se empiezan a dar las cosas. Quizá falte mucho, pero hay mucho por hacer.

(JS): Es cierto

(FM): ¡Hay gente que nos odia!

(JS): (Risas). Es que mira, el programa comenzó siendo un correo electrónico. Éramos eso; una dirección de correo electrónico donde trabajaban dos personas, el jefe y el resto.

(LT): ¿y atendían comunicaciones de colombianos?

(JS): hoy en día somos un equipo joven, somos como 15 personas trabajando en el programa, tenemos un portal, tenemos la política. Ya hemos avanzado bastante. Yo me atrevería decir que hemos hecho mucho en un corto tiempo; 5 años. El año pasado celebramos los 5 años del programa y el objetivo era hacer una... como presentación de resultados, de lo que se había hecho en 5 años. No te imaginas la cantidad de cosas que se lograron y que fueron en realidad como en los tres últimos años de gestión del programa.

(LT): Bueno entonces quiero preguntar ¿Cuál es la relación de *Colombia Nos Une* con la política migratoria integral?

(FM): Risas, bueno esa pregunta vale la pena contestarla. Ella (Johanna) es quien la diseña.

(LT): Pues usted esta trabajando totalmente en el CONPES, pero ¿ese CONPES va directamente hacia ese objetivo?, porque tengo entendido que también se hizo un trabajo previo con la Universidad Nacional...

(JS): Bueno si quieres yo te cuento todo, como fue o como es el tema. Hay una cosa que se va a llamar, pues que es la política pública del Estado en materia migratoria, por esencia por todo, quien la debe coordinar es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero al interior del Ministerio quien esta ejerciendo toda la coordinación, articulación, escritura, todo, es el programa *Colombia Nos Une*; entonces ¿qué es el programa *Colombia Nos Une* con respecto a la política? El coordinador, el ejecutor, el articulador, de todo, la secretaría técnica, todo es el programa *Colombia Nos Une*.

Cuando nosotros vamos y le decimos al DNP (porqué como es un CONPES tocaba decirle al DNP), queremos hacer un CONPES, ayúdenos usted en la parte técnica, iniciamos todo

un proceso, que es el típico proceso de una política pública, entonces arrancamos con el diseño. Ese diseño ¿qué incluía? Incluía que nosotros teníamos que tener unos lineamientos, como unas directrices a largo plazo, unas líneas que nos dijeran que el Estado debería hacer esto, esto y esto en materia migratoria.

Para eso el programa contrata a la Universidad Nacional, específicamente al Centro de Estudios Sociales que hace parte de la Facultad de Ciencias Humanas. Hicimos un contrato en el cual nosotros le pedíamos a ellos, entréguenos, mejor dicho haga el estudio y en seis meses nos entrega un documento de lineamientos.

Ese documento lo hicieron efectivo, o sea nos lo entregaron el 27 de mayo del año pasado (2008). Con esos lineamientos, claro que le da eso, esos lineamientos le dan a la política una base académica, que eso muy importante. Esto no es pues decisión de Gobierno, ni que se le ocurrió al presidente, nada esto tiene una base académica y tu sabes además que es La Nacional (Universidad Nacional) no es ni Los Andes, o sea no es una universidad “pro-gobierno”, pues digamos que eso era lo que nosotros buscábamos.

Entonces La Nacional nos entrega un documento que tiene 44 puntos, 47 perdón; esos 47 puntos son líneas de acción. Entonces, “el Estado colombiano debe respetar los derechos humanos”, “el Estado colombiano...” y así, y arranca. Hay unos que claramente, digamos que nos servían de apoyo a la política, y otros que por posición de estado no podíamos aceptar, entonces digamos que eso es una cosa interesante porque lo hace a uno recapacitar sobre el tema.

Nosotros cogimos esos lineamiento y les hicimos comentarios internos, el CEMIC le hizo comentarios internos a sus lineamientos, si, no, porqué, estamos de acuerdo, de pronto le faltaría meter esto, bueno. Luego de ya tener toda esa concertación a través de toda esa consultoría, fuimos y nos llevamos todos esos lineamientos a la comunidad de colombianos en el exterior... Mentiras antes de eso, nosotros hicimos los comentarios como programa *Colombia Nos Une*, hay una instancia o bueno había una instancia que es el Comité Interno de Trabajo de Migraciones, que funciona de manera *ad hoc*, es decir por voluntad propia de los que asisten; de ese comité forman parte todas las Direcciones temáticas de la Cancillería.

Nosotros le presentamos al Comité los lineamientos. Luego del CES, nosotros, se lo presentamos a ellos, y ellos también hicieron como “retroalimentación”, entonces íbamos formando un documento mucho más rico, por que además esto es, conocimientos de Embajadores que han estado por fuera 20 años de su vida trabajando con la comunidad, entienden...

(FM): Directores de América, Europa.

(JS): Exacto. Directores que ahora están acá entonces ya tiene una posición clarísima de que es lo que le importa al Estado con relación a tales y tales países, entonces digamos que eso va alimentando mucho el tema.

Y luego de eso, llevamos los lineamientos a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración ¿qué es eso? Es un espacio creado por decreto en el año 2003 que agrupa a Ministerios, Departamentos Administrativos e Instituciones como el SENA y el ICETEX en torno al fenómeno migratorio, entonces a ellos también se lo presentamos, también dieron opiniones, y todo, y se armó un documento final.

Ahora si con ese documento nos fuimos, el programa se fue a las comunidades (todo esto es liderado por el programa), por eso te digo que el programa es el real protagonista de la política, pues en el tema de articulación y coordinación.

Nos fuimos a las comunidades y les presentamos los lineamientos. ¡Mire! Estos son los lineamientos de la política; esta no es la política. No es que sea la política, que el Estado colombiano propenderá por una mejor calidad de vida de los colombianos en el exterior, entonces significa que le vamos a buscar empleo a usted en Estados Unidos, esta no es la política son unos lineamientos, una directriz ¿usted que opina?... Entonces con cada una de las comunidades nos fuimos, como no nos podemos ir a todo el mundo, porque hay colombianos en todo el mundo; escogimos las cinco comunidades más representativas por tamaño y digamos que peso...

(LT): Como por protagonismo

(FM): Problemáticas. Cuando te diga los nombres de las ciudades te vas a dar cuenta que son diferentes problemáticas.

(JS): Eso, además eso es lo interesante, que son cinco ciudades que te dan a ti visiones totalmente diferentes, totalmente diferentes, entonces Nueva York, Miami, estas dos en Estados Unidos, que aún cuando están en Estados Unidos la posición es totalmente diferente.

(FM): También los tiempos son diferentes, es más antigua en Nueva York que en Miami, entonces las necesidades pueden cambiar, porque hay personas que ya pueden llevar 30 años en Nueva York, tiene muchas cosas solucionadas, ya lo que quieren con Colombia es muy diferente a lo que quiere una persona que lleva 5 años o 10 años en Miami.

(LT): Si claro, la perspectiva es totalmente diferente.

(JS): Total, totalmente diferente, y tú te das cuenta todo lo que nos pidieron es totalmente diferente. Madrid que es otro destino.

(FM): Es resiente, la posición de la gente allá es totalmente diferente. La comunidad en los Estados Unidos tiene una relación con el Estado norteamericano, quizás a veces si tienen un problema de irregularidad lejano; en España hasta hace poco la relación es más cercana, entonces tu encuentras más colaboración entre las autonomías españolas entre Madrid, Valencia o Barcelona y una asociación, mejor dicho hay más cercanía, hay apoyo económico, hay servicios. Es decir, ¡claro! Igual tienen necesidades, pero entonces el tema de salud es más importante en Estados Unidos que en España

(JS): Todo es diferente. Y nos fuimos a Caracas y Quito, donde la situación es absolutamente diferente. Lo que te pide la gente en Ecuador son necesidades básicas, ellos no van a pedir como en Nueva York representatividad política.

(FM): No si lo pidieron, lo pidieron mucho.

(JS): Políticas de retorno... hay cosas que no les importan

(LT): Cada quien tiene un orden de prioridad diferente de acuerdo con sus intereses en la región.

(FM): ¡Exacto! O sea, si lo piden, pero la prioridad ya no es votar en Colombia. Si está saliendo de Colombia por un conflicto o por acciones terroristas en el sur del país, pues lo principal es solucionar el problema que tengo aquí en la ciudad, no aquí en Quito, en la frontera norte-Ecuador. Necesito es que me ayuden a solucionar el problema, mi situación... este migratoria, pues todo no podemos hacerlo, pero pedían algo como ayúdenme a conseguir el status de refugiado, no se puede porque si participamos, al contrario, pierde el status de refugiado.

Pedían bancarización, querían poder tener cuenta. Hay mucho colombiano no solamente en Ecuador, un parte es mucha gente refugiada que ha salido violentamente del país por el conflicto, pero hay también mucha gente que ha salido haya, muy berracos y son también mucha gente que ha desplazado la economía allá, ellos piden otras cosas: “quiero bancarización”, “quiero préstamos”, “quiero invertir en Colombia”, entonces son totalmente diferentes para presentar sus necesidades.

(JS): Entonces luego de eso ¿Qué hicimos nosotros? Cada vez que llegábamos nosotros teníamos matrices y cosas, y andábamos metiendo en cuadritos que era lo que la gente nos pedía. Y luego de todo esto entonces digamos que teníamos un *back up*, clarísimos los principios de la política, clarísimos lo que la gente nos pedía, y nosotros asumimos la tarea de irnos entidad por entidad, Ministerios: “Señores Ministerio... el Ministerio de Relaciones Exteriores está haciendo esto... resulta que hay tantos colombianos afuera” y les presentábamos todo, los colombianos nos piden esto ¿usted que tiene que le pueda ayudar a los colombiano y usted que tiene de lo que ellos están pidiendo? Y arrancaba una negociación; esto fue 8 meses negociando.

¡Claro! Hable si, no, mire yo puedo hacer esto, no puedo hacer lo otro; cosas como si pero todo aunaba al tema del presupuesto, porque un CONPES significa, no significa generación de recursos nuevos, pero si significa

(LT): Redistribución de la partida presupuestal asignada.

(JS): Exacto eso, imagínate todo el mundo era bueno ¿qué puedo hacer? ¿qué no puedo hacer?. Por ejemplo en Ecuador nos pidieron muchísimo que se pudieran hacer acuerdos con hospitales públicos de ese país, para que atendieran en salud obviamente a los colombianos.

Esa fue una de las peleas más duras y finalmente no se pudo porque el Ministerio de la Protección Social dice que es muy difícil porque el régimen aquí en Colombia es uno, en Ecuador es otro y no puedo ponerlos a hacer papeles ahí entre ellos y bueno... pero digamos que esa fue la mecánica y nos fuimos así con 8 entidades diferentes.

(LT): ¿Del orden público?

(JS): Si señora y todos del orden nacional: Ministerio de Protección Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación Nacional, DAS, DANE, ICETEX, SENA y Ministerio de Comercio. Digamos que con ellos trabajamos así.

Digamos que paralelamente veníamos trabajando todo el tema de la metodología CONPES, porque el DNP cambió su metodología para elaborar CONPES, nosotros somos uno de los primeros CONPES que trabaja con esta nueva metodología, entonces hágale, construya. Entonces mientras unos iban y negociaban, los otros escribíamos. Entonces, finalmente logramos concertar un documento y culminamos con la etapa de diseño.

Ese documento ya está listo, prontamente será aprobado en sesión presencial de CONPES, del Concejo; y una vez nos den el sí, pues el visto bueno del Presidente y los Ministros, arrancamos con la siguiente etapa que es implementación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una parte protagónica en el CONPES, pero no total. Nosotros tenemos obviamente muchas cosas que ofrecerle a los colombianos en el exterior, son nuestros compromisos en el CONPES, pero el resto de las entidades también. Entonces en implementación vamos todos, pero nosotros hacemos una parte de seguimiento a esa implementación.

Entonces la siguiente fase de nuestras tareas, ya una vez escrito el CONPES, es estar pendiente. ¡Que hubo! ¿Cómo va el Ministerio del Interior con su compromiso del CONPES?, ¿usted como va?, ¿cómo va usted?, ¿Cómo va usted? ¡Listo! Y hacer informes semestrales o anuales en algunos casos, y luego de eso, iniciar casi paralelamente el proceso de evaluación.

Entonces ¿Qué dice el colombiano? ¿Cómo siente? Como ve todo realmente, en términos de empresa, y como dice el Canciller: “es el cliente” a él es al que tenemos que tener contento, entonces ¡que hubo! ¿Cómo van?, seguimos en ese proceso como permanentemente. ¿Cuál es la idea? La idea es que, bueno el CONPES tiene compromisos hasta el 2012, pero la idea es que si tú tienes una cosa que ya viene andando, sin necesidad del CONPES puede seguir andando; entonces el objetivo es ese: que todas esas acciones, que todos estos programas y cosas que se construyen o que se articulan con ocasión del CONPES, permanezcan en el tiempo; y así aseguramos política de Estado frente al tema migratorio. Ese es como el objetivo.

(LT): Perfecto. Súper claro el proceso. Muchas gracias. Quisiera preguntar si ¿el documento que ustedes tienen preparado es de conocimiento público?

(JS): No señora. Hasta tanto el Concejo, Presidente y Ministros no le den el sí, no lo podemos publicar. Y se publica en DNP, pero nosotros lo vamos a publicar en todo lado: Cancillería, página de *Colombia Nos Une*, página de *Redes Colombia*, pues para que ya lo gente lo apoye.

(FM): Nos iremos obviamente a contárselo a las comunidades.

(JS): Eso es otra fase importante, sí.

(FM): A nivel nacional e internacional. Pues ha toda la gente que le hemos contado que lo tenemos articulado, están diciéndonos bueno, ¿Cuándo es? ¿Qué hubo?

(JS): Si claro porque están a la expectativa.

(LT): Ustedes ¿podrían considerar *Colombia Nos Une* como una política pública?

(JS): El programa como tal, no. Es una herramienta de política pública.

(LT): ¿Por qué?

(JS): A través de *Colombia Nos Une* se ha construido una política pública interinstitucional, se han creado políticas públicas regionales, pero nosotros como tal no somos política pública.

(LT): Porque, por ejemplo, si uno considera la definición de una política dentro de la literatura académica se habla de una iniciativa de una autoridad política local o regional, que tiene un curso de acción, que tiene unas líneas y unos mecanismos, y unas estrategias del Estado para ciertos fines, en fin..

Si uno mira esta definición y la trata como de instalar dentro del programa *Colombia Nos Une*, uno podría decir que sí es una política pública.

(JS): No, yo haría la salvedad, y es... política pública lo que estamos haciendo con el CONPES.

(LT): Es decir la política migratoria integral.

(JS): Si, la política pública del estado colombiano. Nosotros somos los generadores, articuladores, coordinadores, de esa política. Nosotros somos una parte del Ministerio; somos una Coordinación dentro de una dirección, que a su vez depende directamente del despacho ministerial. Pero el tema es que perduramos en el tiempo, no nos vamos a acabar, estamos ahí dentro y lo que hacemos es generar esta cosa que es la política pública migratoria.

Pero como te digo, todos los que participan y por todo no podemos decir que el programa es una política pública, ¡no!

(LT): Pero ¿si se pueden identificar los elementos constitutivos de una política pública dentro del programa?

(JS): Responde a necesidades de un sector de la población... ¿que más?

(LT): Pues tiene líneas de acción, es una estrategia de Estado.

(JS): Claro, pero yo creo que el programa es una respuesta a los colombianos que no se agota en política, que va más allá del tema de la política, y pues, que lo incrustaron en Ministerio de Relaciones Exteriores y ahí funcionamos.

Me parece que si decimos que es política publica es como si estuviéramos haciendo más pequeño el programa

(LT): Como ¿sesgándolo un poco?

(JS): Si y... no.

(LT): Como ¿sesgándolo a un solo eje de acción?

(JS): Si y no, nada, porque entonces perdemos todo el tema del posicionamiento interno, cual es la posición de Colombia en el tema migratorio, perdemos el tema del portal. No se, me parece que estamos como sesgando ¡esa es la palabra! Un poco el programa. Creo que la política es una de las cosas.

(LT): Uno de los ejes de acción.

(JS): Si de acción y el programa se ha convertido en una herramienta de política. ¡Eso es!