

*Migración de colombianos: ¿una expresión moderna de orfandad? Una aproximación a las políticas públicas dirigidas a los colombianos en el exterior**



Rocío del Pilar Peña Huertas**

Recibido: 6 de diciembre de 2005

Aprobado: 24 de marzo de 2006

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

La degradación provocada por la violencia interna en Colombia ha tenido graves consecuencias, entre las que se destacan el desplazamiento de población rural a los grandes núcleos urbanos (la Defensoría del Pueblo estima en 2'600.000 el número actual de desplazados), la migración de colombianos al exterior, la feminización de la pobreza¹ y la degradación de los derechos de los niños y niñas. Conscientes de esta realidad el proyecto *Mecanismos jurídicos e institucionales de garan-*



* Este artículo es resultado de la investigación *Mecanismos jurídicos e institucionales de garantía de los derechos humanos de la población desplazada en Colombia*. Componente: migrantes en el exterior, el que contó con el siguiente equipo: Rocío del Pilar Peña, coordinadora; Carlos Andrés Ballesteros, Clemente Fajardo, Jaime Alberto Guerrero, Andrés Rubiano y María Carolina Vergara, estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

** Profesora de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

¹ Profamilia. *Encuesta Nacional de demografía y salud*, año 2000, disponible en <http://www.profamilia.org.co>.

tía de los derechos humanos de la población desplazada en Colombia incluyó el componente: “El caso de los migrantes”.² Esto, con el fin de indagar por la situación de los migrantes colombianos frente a sus derechos fundamentales y explorar las políticas públicas del Estado colombiano para quienes por distintas razones han tenido que emigrar de manera irregular a distintos países. Por otra parte, se indagó sobre las políticas que países similares al nuestro tienen frente al mismo fenómeno, con el fin de establecer un estándar de comparación frente a nuestro país.

Se comenzó con una aproximación a la problemática migratoria colombiana, analizando los antecedentes, las causas y las consecuencias del desplazamiento tanto interno como externo del colombiano. En primer lugar, estudiamos la migración fronteriza y la situación actual del migrante colombiano que se desplaza hacia Panamá, Ecuador y Venezuela. Nos enfocamos en las políticas que sobre el tema de migraciones ha adoptado el Estado colombiano, particularmente en relación con el desplazamiento fronterizo, representación de los colombianos en el exterior y tratamiento de remesas. En segundo lugar, y con el fin de evaluar estas políticas, se revisaron las políticas migratorias de Perú, por padecer similares trastornos de violencia en la década de los ochenta, así como de México, por su vecindad con Estados Unidos y el flujo migratorio constante a este último país, similar al que ha tenido Colombia con Venezuela.

El presente escrito tiene la pretensión de mostrar el resultado de estas indagaciones, comparar nuestras políticas migratorias con las de México y Perú y hacer unas recomendaciones sobre el tema. Para esto, en primer lugar, se describe el fenómeno, luego se enuncian las políticas e instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado colombiano para enfrentar el fenómeno y posteriormente se señalan las políticas de México y Perú frente al fenómeno de la migración de nacionales.

Por considerarlo central para la discusión, nos detendremos puntualmente en el tema de las remesas del exterior y la representación



² La investigación partió del supuesto de que existe una gran migración de colombianos, especialmente de fronteras, que obedece al fenómeno del desplazamiento forzado que sufre nuestro país. Por lo tanto, la metodología se basó, en primer lugar, en la revisión exhaustiva de documentos del gobierno, ONG y académicos; en segundo lugar, durante la investigación se hicieron varias entrevistas a funcionarios, académicos y políticos, y, finalmente, se acudió a las distintas páginas de internet que hay sobre el tema.

política de los colombianos residentes en el exterior. Finalmente, y en lugar de conclusiones, hacemos algunas inferencias y resaltamos algunos puntos importantes que se deberían tener en cuenta para formular y poner en marcha una política seria del Estado colombiano frente al fenómeno de la migración.

1. SITUACIÓN COLOMBIANA

1.1 El problema

El problema de los migrantes pobres es uno de los más importantes en el mundo contemporáneo. El Informe Mundial de Desastres 2003 de la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja afirma que:

Hoy en día, más de 175 millones de personas no viven en su tierra natal, es decir, el doble que en 1975. En muchos casos se trata de migrantes económicos, que huyen de la pobreza o la pauperización, y representan un importante recurso de desarrollo para su respectivo país, pues en conjunto, transfieren unos 80.000 millones de dólares a los países en desarrollo mientras que la ayuda mundial asciende a 50.000 millones de dólares.³

De acuerdo con el informe, “decenas de millones se ven obligados a huir debido a condiciones que ponen en peligro su vida”;⁴ pero lo más grave es que no existen mecanismos jurídicos e institucionales adecuados para la protección de sus derechos. Por otro lado, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en 1951 por las Naciones Unidas, ampara solamente a los refugiados en condiciones muy especiales, lo que deja por fuera muchos fenómenos de migración actuales. En este sentido, “La definición de refugiado de la citada convención excluye a quienes no pueden demostrar que serán víctimas de persecución en su país natal. Además, estipula claramente que los refugiados tienen derecho a la protección internacional mientras que un número mucho mayor de migrantes forzosos siguen siendo vulnerables y no gozan de protección alguna”.⁵

Colombia no es ajena a este fenómeno, pues en los últimos quince años el desplazamiento forzado y la migración han crecido de mane-



³ Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. *Informe mundial de desastres 2003*, capítulo 5, s. l., s. p.

⁴ *Ibid.*, s. p.

⁵ *Ibid.*, s. p.

ra alarmante, debido, igual que en otras latitudes, al incremento de la violencia, la inestabilidad política y económica, el narcotráfico, entre otras razones.⁶ Este fenómeno se presenta como una manifestación del desplazamiento forzado que sólo en el año 2001, de acuerdo con cifras oficiales de la Red de Solidaridad Social, representó que 190.454 personas de 42.743 hogares tuvieron que abandonar sus casas a consecuencia de acciones de los actores armados.⁷ Por otra parte, si se comparan las cifras de desplazamiento entre año 2000 y 2001, se puede apreciar que se presentó un incremento de 48% en el número de personas desplazadas. Mientras en el año 2000 tuvieron que desplazarse, en promedio, 10.737 personas mensuales, en 2001 se desplazaron 15.871 personas.⁸

Además, los actores del conflicto han convertido en una estrategia de guerra el destierro de pueblos enteros. Mientras en el año 2000 los actores armados perpetraron 254 eventos de desplazamiento masivo, en 2001 la cifra ascendió a 403, lo que indica un incremento de 58%. Pese a este incremento en términos reales, es interesante anotar que en términos porcentuales la participación de los desplazamientos masivos disminuyó. Mientras en 2000 el 93% de la población se desplazó en hechos masivos, en 2001 'sólo' el 64% de la población se desplazó bajo esta modalidad.⁹

En cuanto al desplazamiento hacia otros países, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que en las décadas de los setenta y ochenta, Estados Unidos y Venezuela fueron los principales países de destino de varios cientos de colombianos. Para la década de los noventa, la migración colombiana toma una tendencia creciente que está determinada por nuevas motivaciones para la salida (inseguridad económica y social, razones políticas); destinos distintos a los tradicionales como España, Costa Rica, Inglaterra e Italia, y por ser una migración más cualificada, lo que representa un especial impacto socioeconómico para el país. En el registro consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta diciembre de 2003, se encontraban registrados en los consulados colombianos en el exterior cerca de 768.722, pero se estima que casi 4'243.208 de co-



⁶ Guarnizo, Luis Eduardo. *La migración transnacional colombiana*, en el marco del Seminario sobre Migración Internacional Colombiana.

⁷ Red de Solidaridad Social. Informe de los años 2001 y 2002, Bogotá, Colombia.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

lombianos viven fuera. Del total de colombianos que han decidido emigrar en los últimos años, 48% lo han hecho hacia Estados Unidos y Canadá; un 40%, hacia América Latina y el Caribe, y cerca del 11%, hacia Europa.¹⁰

El fenómeno de desplazamiento forzado afecta de especial manera a los pobladores de los departamentos fronterizos de Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Chocó, que viven en la mayor pobreza y huyen del conflicto cruzando la frontera. De acuerdo con un estudio publicado de la Defensoría del Pueblo en 2004, un total de 13.186 colombianos se refugiaron el año 2003 en Ecuador, Venezuela y Panamá. Por otra parte, indica que otros países como Costa Rica, España y Estados Unidos también son destino de los colombianos. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Colombia es el tercer país del mundo con la más grave crisis humanitaria de desplazamiento después de Sudán y el Congo. Se estima que entre dos y tres millones de colombianos abandonaron sus lugares de origen en los últimos quince años.¹¹

En el informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), de diciembre de 2004, Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado, afirma que:

El número de personas en situación de desplazamiento forzado aumenta cada día: entre el último trimestre del 2003 y el primero del 2004, el incremento fue del 75%, entre el primero y el segundo trimestre de este año, la cifra aumentó el 30% y entre el segundo y el tercer trimestre del año, el incremento fue del 2%. En total, entre enero y septiembre de este año se han desplazado 205.504 personas en Colombia, de las cuales 51.282 se encuentran en departamentos fronterizos, aproximadamente el 25% del total y 24.717 personas en municipios territorialmente fronterizos.¹²

Es decir, el problema en la zona de frontera se ha agudizado en los últimos años. Por otra parte, el mismo informe aclara que:

Los desplazamientos entre julio y septiembre pueden estar indicando que este período fue crítico para las fronteras, principalmente para el sur y el oriente del país,



¹⁰ Tomado de <http://www.colombianosune.com/colombianosune>.

¹¹ tomado de http://www.elcolombiano.terra.com.co/BancoConocimiento/P/panama_deberia_legalizar_el_estatus_de_los_colombianos/panama_deberia_legalizar_el_estatus_de_los_colombianos.

¹² Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). "Colombia, Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado", en *Boletín Informativo*, Bogotá, No. 55, 2004, p. 4, disponible en: <http://www.codhes.org.co>.

que presentaron la mayoría de desplazamientos. Sólo en los departamentos de Arauca, Guajira, Cesar, Guainía, Vichada, Vaupés y Norte de Santander, ubicados en la frontera con Venezuela y Brasil, 8.554 personas tuvieron que abandonar sus lugares de residencia por razones violentas durante estos tres meses.¹³

En cuanto a quienes traspasan las fronteras, el mismo informe asegura que durante el 2004 aumentó el número de colombianos que solicitó refugio en el exterior, de manera particular en los países fronterizos. Entre enero y septiembre de 2004 se presentaron 8.500 solicitudes de refugio sólo entre Ecuador y Venezuela.¹⁴

En conclusión, el desplazamiento forzado es un problema de primer orden para el Estado colombiano. La migración forzada como manifestación de este fenómeno es muy representativa, más si se tiene en cuenta que en los últimos quince años más del 10% de los colombianos ha fijado residencia en el exterior. Además, no se puede olvidar que estos colombianos envían remesas que anualmente representan más de 4.043 millones de dólares,¹⁵ lo que equivale a un 3,7% del producto interno bruto (PIB),¹⁶ y que se convierten en un renglón de la mayor importancia en las fuentes de divisas para el país.¹⁷

1.2 Las políticas y los instrumentos jurídicos

El desplazamiento forzoso es considerado por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como una grave infracción. De acuerdo con las Naciones Unidas:

Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas.¹⁸

¹³ *Ibid.*, s. p.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Para 2004, fuente *Portafolio*.

¹⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). *Balance macroeconómico 2004 y perspectivas para 2005*.

¹⁷ El petróleo tuvo ventas externas por 4.227 millones de dólares en 2004, aproximadamente (Fuente: *Portafolio*, 18 de marzo de 2005).

¹⁸ Naciones Unidas. *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng*, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los desplazamientos internos, Distr. General E/CN.4/1998/53/Add.2 11 de febrero de 1998 Español. Original: inglés.

Aunque en materia de defensa de los derechos de los desplazados en los últimos años hemos tenido un desarrollo significativo, desde del punto de vista normativo y jurisprudencial,¹⁹ y en los ámbitos nacional e internacional existe claridad en definiciones jurídicas y sobre el tratamiento que debe darse a quienes se denominan desplazados internos, refugiados o solicitante de refugio,²⁰ estas definiciones resultan un tanto limitadas ya que consideran únicamente como desplazado a toda persona que por algunos motivos es obligada a migrar dentro del territorio nacional, sin tener en cuenta la cantidad de personas que por los mismos motivos tiene que desplazarse fuera del territorio nacional y que no llena los requisitos para tener el estatus de refugiado o solicitante de refugio.

En este orden de ideas, los casos más relevantes son los desplazamientos de frontera por su situación geográfica, pero se dejan por fuera la situaciones como los problemas económicos, la falta de empleo y de oportunidades, la desigualdad social, entre otros como fuente de desplazamiento de personas. Tanto es así que las legislaciones internacional y nacional no plantean siquiera la última situación descrita. Por ejemplo, la Oficina del ACNUR:

... Entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.²¹

La Ley 387, expedida por el Congreso colombiano en 1997, refina esta definición y consagra que:



¹⁹ Véase Londoño, Beatriz. "Bogotá. Ciudad receptora de migrantes y desplazados con graves carencias en materia de recursos y de institucionalidad para garantizarles sus derechos", en *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, abril 2004, vol. 6, No. 1, pp. 355 y ss

²⁰ De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, en el artículo 1 se afirma: "el término 'refugiado' se aplicará a toda persona que: [...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Sin embargo esta calidad debe ser declarada por la autoridad competente. En este sentido se entiende que el solicitante de refugio es 'toda persona que ha solicitado refugio y cuya condición de refugiado no ha sido aún determinada'". (Funpadem. *El rostro de los desplazados colombianos más allá de las fronteras*, San José de Costa Rica, 2004, p. 37).

²¹ Naciones Unidas, *op. cit.*, s. p.

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.²²

Esta definición, al igual que la de refugiado o solicitante de refugio, deja por fuera al habitante de frontera que por distintos motivos distintos a su voluntad deja su territorio y busca, de manera transitoria o permanente, tranquilidad en el país vecino.

De acuerdo con la Constitución Política, el Estado colombiano debe colaborar, auxiliar y proteger a todo ciudadano colombiano que se encuentre en dificultades fuera de su territorio, o bien con soluciones propicias para volver al país o bien prestando algún tipo de asistencia que ayude en la permanencia o subsistencia del sujeto en el extranjero. Las políticas del gobierno colombiano con respecto al desplazado interno han avanzado, aunque siguen siendo insuficientes. La Red de Solidaridad Social por parte de la Nación, al igual que los municipios y algunas ONG se encargan de apoyar a quienes han tenido que abandonar sus casas y sus tierras.

Ahora bien, si las políticas públicas para prevenir y solucionar el problema del desplazamiento interno han sido insuficientes, en lo que hace referencia a las políticas y programas para los colombianos que por cualquier razón migran a otros países brillan por su ausencia o, en el mejor de los casos, se limitan a contactos cibernéticos por medio de una página web. El Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que aproximadamente 4'000.000²³ de colombianos viven fuera del país, de los cuales un porcentaje muy alto salió en la última década y es mano de obra calificada.

De acuerdo con la *Encuesta nacional de hogares*, en 1997, en Bogotá, el 4% de los jefes de hogar tenía una especialización universitaria o doctorado; en 1998, un 5,9 de los jefes de hogar tenía especializa-



²² Colombia, Congreso de la República, Ley 387 de 1997, Título 1, Artículo 1.

²³ Véase en <http://www.presidenciadelarepublica.gov.co>. Intervención de la canciller en el II Consejo de Ministros Públicos. Sostuvo la canciller "Hace una década la diáspora colombiana no era tan significativa como lo es hoy, que se estima en el 10 por ciento de la población".

ción o doctorado, y en 1999 baja al 4%.²⁴ Esto, entre otras razones, obedece a que en ese período la mayoría de personas que salieron del país tenía una alta calificación educativa. En este sentido, podemos afirmar que el país ha perdido 6.000 millones de dólares con la salida de su gente preparada.²⁵

Como ya se ha planteado, los avances del Estado colombiano, con respecto al desplazamiento, se han enfocado casi específicamente en el problema interno y han dejado a un lado la problemática del migrante en el exterior. Debemos tener en cuenta que la magnitud de esto es considerable: en la mayoría de los casos el desplazamiento se hace por motivos ajenos a la voluntad, por tratar de encontrar un mejor futuro o por huir de una muerte segura a manos de los actores del conflicto armado interno que vive nuestro país. En este sentido, y a pesar del fenómeno descrito, los instrumentos jurídicos para la protección de los colombianos son mínimos. En citación ante el Congreso de la República, la entonces viceministra del Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó:

La Ley 76 de 1993²⁶ nos ha permitido un campo de acción para asistir a los connacionales en el exterior, pero es una ley que tiene limitaciones que hemos venido observando, porque limita esta asistencia sólo al campo de los detenidos en el exterior. Y lo que nosotros estamos viendo es que debemos ampliar este ámbito legislativo, con el objeto de que nuestros consulados puedan prestar una mejor asistencia a nuestros connacionales.²⁷

Adicional a la Ley 17 de 1971, aprobatoria de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, no se encontró iniciativa legislativa que busque fortalecer la representación colombiana en el exterior o fortalecer el servicio consular. Por otra parte, la poca atención que presta el Estado colombiano está orientada hacia el migrante regular o, como ya se mencionó, a quien está detenido o condenado en cárceles extranjeras; pero poco o nada se ve con respecto a la ayuda al migrante pobre y necesitado que tiene que cru-



²⁴ Colombia, Departamento Nacional de Planeación y Veeduría Distrital. *Informe para Bogotá sobre calidad de vida*, Bogotá, 2000.

²⁵ Colombia, Comisión Segunda del Senado. Citación al señor ministro de Relaciones Exteriores y al director Nacional de Planeación, diciembre de 2000. Acta 14 de 2000. Intervención del H. S. Rafael Orduz Medina.

²⁶ Ley 76 de 1993 "Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República".

²⁷ Colombia, Comisión Segunda del Senado, *op. cit.* Intervención de la señora viceministra de Relaciones Exteriores

zar las fronteras de nuestro país en una completa situación de desamparo.²⁸

1.2.1 Las políticas

El fenómeno de la migración de colombianos se ha incrementado en los últimos diez años. Sin embargo, las políticas públicas, al igual que los instrumentos jurídicos, no han tenido el desarrollo necesario para enfrentar el fenómeno. De hecho, en la década pasada los esfuerzos estatales se encaminaron a fortalecer el sistema criminal y la cooperación internacional para desvertebrar los carteles de la droga —se firmaron convenios bilaterales y multilaterales de cooperación criminal que buscaban neutralizar el comercio ilícito de drogas—; sin embargo, y aunque el comercio ilegal de drogas ha incidido en el fenómeno migratorio que ha sufrido Colombia, éste no obedece a él solamente. Como vimos, existen otras causas directas como la violencia generalizada, la situación económica, etc.

Durante la campaña electoral, el hoy presidente Álvaro Uribe planteó algunos asuntos de política exterior en su plataforma de campaña, mejor conocida como los *100 puntos*; pero no hizo mención alguna a este fenómeno tan importante en los últimos años, y, por el contrario, cuando habló de embajadas y consulados, habló de cerrar algunos.²⁹

Sin embargo, en el presente gobierno se estructuró el plan estratégico 2003-2006 del sector de relaciones exteriores, y de acuerdo con éste:

A la luz del principio de responsabilidad compartida, se dará prioridad a aquellos asuntos en los cuales la comunidad internacional tiene un papel preponderante para su solución, tales como el problema mundial de las drogas y sus delitos relacionados (lavado de activos, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; desvío de precursores químicos, entre otros), el terrorismo y la corrupción.³⁰



²⁸ Al respecto puede observarse el plan estratégico para los años 2003 al 2006, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en el cual se puede observar que no se habla nada sobre la ayuda al migrante irregular, que tiene que atravesar nuestras fronteras. Véase <http://www.minrelext.gov.co/mre/Institucional/planeacion/Plan%20estrategico%20MRE%202003-2006.doc>.

²⁹ Punto 8 del manifiesto democrático: “Menos Congreso, menos consulados y embajadas. Menos contralorías, menos vehículos oficiales. A cambio más educación, más salud, más empleo productivo”.

³⁰ <http://www.minrelext.gov.co/mre/Institucional/planeacion/Plan%20estrategico%20MRE%202003-2006.doc>.

La migración de colombianos, sus derechos y sus problemas no son prioridad, a pesar de que la propia canciller acepta la magnitud del problema. En cuanto a la migración de colombianos, plantea como objetivo fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, para lo que se establece como meta la estructuración y puesta en marcha del sistema de redes de colombianos en el exterior, la cual se alcanzará con dos estrategias.

Primera estrategia: desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas residentes en el exterior con cuatro programas o proyectos: (a) acercamiento y articulación con las redes de colombianos en el exterior entre sí y con sus homólogos en el país; (b) fomento de foros de reflexión sobre temas migratorios; (c) impulso al trabajo interinstitucional para estudiar y gestionar ante los organismos competentes mecanismos para facilitar las remesas de colombianos residentes en el exterior, y (d) creación de una base de datos que integre proyectos o iniciativas susceptibles de apoyo proveniente de colombianos en el exterior.

Segunda estrategia: fortalecer la asistencia a las comunidades colombianas residentes en el exterior, mediante los siguientes programas: (a) ayuda al mejoramiento de la sistematización consular como mecanismo de optimización de los servicios consulares; (b) coordinación interinstitucional para la prestación de un servicio consular más eficiente; (c) fortalecimiento de programas de asistencia jurídica y establecimiento de asistencia social a los connacionales en el exterior, y (d) impulso a los posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social con entidades nacionales responsables.³¹ En pocas palabras, se trata de un proyecto que tiene dos acciones básicas: la página www.colombianosune.gov.co y el fortalecimiento a la labor consular.

Resulta paradójico que el actual gobierno colombiano tenga como una de sus políticas principales la supresión de embajadas y consulados en el exterior, con el fin de colaborar con la reducción del gasto público nacional, utilizando argumentos que en últimas no llegan a ser tan convincentes. Así fue como la ministra de Relaciones Exteriores, en septiembre de 2002, se pronunció al respecto diciendo que:

³¹ Véase documento Plan Estratégico 2003–2006.

Estas modificaciones no afectarán las relaciones diplomáticas ni irán en detrimento de la buena atención a los colombianos en el exterior. En esos casos las embajadas o consulados más cercanos asumirán esas funciones. La medida involucra a países en los que la presencia de colombianos es mínima, y, por lo tanto, no se justifica tener una representación oficial. La supresión tiene que ver con una necesidad de austeridad y un redireccionamiento del gasto en lo social, pero en ningún caso quiere decir que estas relaciones no sean prioritarias para Colombia.³²

La iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el programa Colombia Nos Une, presta ayuda y orientación a los colombianos que se encuentran fuera de nuestro país —a través de su página web³³ permite que los colombianos llenen un formato de registro—, así como asesoría sobre trámites, papeleos y salud; pero no existe ninguna política gubernamental en el exterior que mediante los consulados y embajadas proteja a los colombianos que se encuentran fuera del país.

1.2.2 Los instrumentos jurídicos

Colombia ha firmado varios instrumentos internacionales sobre el tema de refugiados: instrumentos de tipo multilateral, en el marco de las Naciones Unidas y en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), y otros de tipo bilateral, con países vecinos como Venezuela, Panamá y Ecuador, así como en el plano de derechos laborales de los colombianos con España. Sin embargo, estos instrumentos se quedan cortos para afrontar el problema de migración que tenemos, dado que en la mayoría de las ocasiones no prevén acciones frente a los migrantes irregulares.

Esto se profundiza con la falta de preparación que sobre los asuntos diplomáticos y consulares tienen nuestros representantes. La carrera diplomática y consular es muy débil y, lejos de fortalecerse, se ha debilitado. En el año 2000, mediante el Decreto 274, se reguló el servicio consular y diplomático, al establecerse en el artículo 6 cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción en la planta interna y externa del Ministerio, donde se encuentran casi todos los cargos de éste. Además, en el párrafo primero se especifica que el cargo de embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del pre-



³² Tomado del diario *El País*, edición del 10 de septiembre de 2002.

³³ <http://www.colombianosenelexterior.com>.

sidente de la República; en consecuencia, no es requisito para ser jefe de misión diplomática ser de carrera diplomática.³⁴

Por su parte, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicional de la expresión “Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular”. La carrera diplomática y consular colombiana ha sido, desde que se creó, muy débil, y el Decreto 274 de 2000 la debilitó aún más, en el sentido que todas las representaciones pueden ocuparse con personas que no pertenezcan a ella. Esto tiene una consecuencia directa sobre la capacitación y experticia de los funcionarios colombianos que atienden a los colombianos en las oficinas consulares y diplomáticas. Además, quienes han hecho de la carrera diplomática una opción vital se ven desmotivados o desalentados para hacer mejor cada vez su trabajo, toda vez que en la meritocracia para ascender o representar a Colombia internacionalmente serán los últimos que van a ser tenidos en cuenta.

Por otro lado, la Ley 76 de 1993 (5 de octubre, *Diario Oficial* No. 41.067, de 7 de octubre de 1993), modificada por la Ley 991 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República, limita la protección que se brinda a los colombianos a aquellos que migran de manera regular o que se encuentran detenidos o condenados en cárceles extranjeras. Esto denota la falta de compromiso del Estado colombiano con sus connacionales que viven en el extranjero.³⁵

Recientemente, las medidas que en el exterior se han tomado con el fin de fortalecer la institucionalidad en la atención de colombia-



³⁴ Artículo 6, Decreto 274 de 2000: “Son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes: a. Viceministro, b. Secretario General, c. Directores: Técnico, Operativo y Administrativo y Financiero, d. Director de la Academia Diplomática, e. Director del Protocolo, f. Subsecretarios. g. Jefes de Oficina Asesora. h. Empleos de cualquier nivel jerárquico adscritos al Despacho del Ministro o de los Viceministros, cuyo ejercicio implique confianza, y que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo. i. Agregado Comercial. j. Empleos de Apoyo en el exterior adscritos a los despachos de los jefes de misión, de conformidad con la definición contenida en el artículo 7°. de este Decreto. PARÁGRAFO PRIMERO. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular. El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador...”

³⁵ Ley 991 de 2005, artículo 2. Véase en http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0076_93.HTM.

nos resultan, por lo menos, desconcertantes. En cumplimiento de la promesa de campaña, el gobierno actual, para ayudar al ahorro fiscal, mediante los decretos 2424, 3221 y 3458 de 2002, eliminó representaciones diplomáticas y consulares en todo el mundo, a pesar de que como ya hemos visto en los últimos años el número de colombianos en el exterior representa cerca del 10% de la población y sus remesas representan el 3,7% del PIB.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MÉXICO

2.1 El problema

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) de México, hoy en día emigran 390 mil mexicanos al año. El número de migrantes nacidos en Estados Unidos llegó a 9,9 millones en 2003. En 2002, el número de mexicanos residentes en Estados Unidos fue de 9,5 millones, que representan el 29% del total de los inmigrantes a este país, el 3,5% del total de la población de la Unión Americana y casi el 9% de la población que reside en México. Además, aproximadamente, el 85% de los migrantes mexicanos tiene más de tres años de residencia y cerca del 65% ingresó a ese país antes de 1994. La corriente migratoria de mexicanos hacia Estados Unidos pasó de 28 mil al año en la década de los sesenta, a 138 y 235 mil anuales durante las décadas siguientes y a 390 mil mexicanos al año para el período 2000-2002, lo que ha conformado una comunidad de origen mexicano de magnitud considerable.³⁶

En el fenómeno migratorio predomina la presencia de hombres, debido a que por cada 100 mujeres existen 116 varones. La mayor presencia de hombres inmigrantes se explica por la cercanía geográfica de ambos países y la consecuente migración circular (trabajar en Estados Unidos por períodos cortos y regresar al país de origen); sin embargo, cada vez se incorpora un mayor número de mujeres, debido a las políticas de reunificación familiar derivadas de la aplicación



³⁶ Boletín de prensa 05/01. México, D. F., 21 de enero de 2004. Se estima que hay cerca de diez millones de mexicanos en ese país: Conapo. En treinta estados de Estados Unidos los mexicanos son el grupo más numeroso de migrantes.

de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en Inglés), de 1986.³⁷

La mayor parte de los migrantes son jóvenes en edad productiva. La edad promedio es de 34 años, inferior en dos años a la edad promedio de los no inmigrantes. El 87% de los inmigrantes mexicanos se encuentra en el rango 15-64 años de edad, lo que contrasta con el grupo de los no inmigrantes, en los cuales esta proporción apenas alcanza el 64%. El mayor porcentaje de inmigrantes en edad productiva contribuye a suavizar la pirámide poblacional y los efectos que sobre los sistemas de pensiones tendrá en el futuro el envejecimiento de la población estadounidense.³⁸

La población económicamente activa (PEA) de Estados Unidos es de 144,5 millones. La población inmigrante contribuye con 21,6 millones (15%) y casi una tercera parte de la PEA inmigrante (6,4 millones) está compuesta por mexicanos. En comparación con otros grupos poblacionales, resalta la mayor propensión de los mexicanos a emplearse en el sector primario y en la construcción, sectores que absorben el 8% y el 17%, respectivamente de la PEA de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. De igual forma, el 8,8% de los inmigrantes mexicanos se encuentra en el desempleo, de los cuales poco más de seis de cada diez se enfrentaron a esa situación por despido. Únicamente el 7% de la PEA de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos accede a trabajos profesionales.³⁹

2.2 Las políticas e instrumentos jurídicos

México, además de la ratificación de más de una veintena de tratados y convenciones internacionales que protegen los derechos de quienes por razones políticas o económicas deben migrar, cuenta con un cuerpo legal sólido en el que se basa una política fuerte hacia el migrante y específicamente hacia los connacionales que viajan a Estados Unidos.

En cuanto al cuerpo legal en el que se fundamenta la política de migración de México, se pueden resaltar: la Ley General de Población



³⁷ Comunicado de prensa 03/04 México D. F., 9 de enero de 2004. El número de migrantes mexicanos en Estados Unidos asciende a 9,9 millones. Véase <http://www.sre.gob.mx/ime/>

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

ción (nueva ley), publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de enero de 1974; la Ley de Nacionalidad (nueva ley), del 23 de enero de 1998; el Reglamento de la Ley General de Población, del 14 de abril de 2000; la Circular 014 de 2000, por la que se da a conocer el *Manual de trámites migratorios del Instituto Nacional de Migración*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el jueves 21 de septiembre de 2000, y la Ley de Servicio Exterior Mexicano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de enero de 1994. Adicionalmente, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y por medio de un Acuerdo publicado en el *Diario Oficial*, el 8 de agosto de 2002, creó el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del presidente Vicente Fox, se crea en el 2003 el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, mediante el decreto ejecutivo del 17 de octubre de 2003. El Instituto concentra toda la política frente al fenómeno de la migración y coordina con autoridades federales y locales la puesta en marcha de planes, programas y proyectos.

2.2.1 Políticas demográficas

En cuanto a las políticas migratorias mexicanas, podemos destacar, en primer lugar, el fortalecimiento de la identidad mexicana y de los derechos fundamentales de sus nacionales mediante una Política de Registro Nacional de Población, que se inició ya hace varias décadas, y que tiene por objetivo principal el registro fehaciente de la identidad tanto de los residentes en el país como de los mexicanos que radican en el extranjero. Esto tiene como finalidad, otorgarles certeza jurídica para el ejercicio pleno todos los derechos. Este Registro Nacional se desarrolla en la llamada Modernización Integral del Registro Civil, en la Asignación y Uso de la Clave Única de Registro de Población y en el Registro y Credencialización de la Administración Públicas.⁴⁰

⁴⁰ Tomado de <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>.

2.2.2 Políticas en salud

Las políticas migratorias también tienen como objetivo la salud de los migrantes. El Programa de Salud y Apoyo al Migrante, de la Unidad Coordinadora de Vinculación y Participación Social, está compuesto por los siguientes componentes: (a) la integración y seguimiento de proyectos y acciones; (b) la gestión de apoyos institucionales, y (c) el enlace institucional.⁴¹

Este programa, a su vez, desarrolla varias acciones. Entre ellas encontramos la llamada Iniciativa de Salud México-California⁴² (Ismecal). Esta iniciativa tiene como objetivos coordinar esfuerzos bilaterales; mejorar la calidad de vida para los trabajadores migrantes y sus familias; promover la salud binacional, la educación en salud y la prevención de enfermedades; facilitar la capacitación binacional de profesionales de la salud, y ampliar el acceso a los servicios de salud en California y en los siete estados principales de origen de los trabajadores en México.⁴³

De igual forma, en materia del Programa de Salud y Apoyo al Migrante, el Gobierno mexicano adelanta el programa Vete Sano, Regresa Sano, que nació en el 2001 en el marco del Programa Nacional de Salud 2001-2006, para atender la demanda de servicios de salud de las familias de migrantes. Su objetivo principal es contribuir a proteger la salud de las familias de migrantes en su lugar de origen, en el traslado y en su lugar de destino nacional e internacional. Todo lo anterior, basándose en el contexto de migraciones, pues éstas dejaron de ser individuales para convertirse en familiares, lo que afecta los índices de morbilidad y mortalidad.⁴⁴

2.2.3 Políticas en educación

Debido a la cantidad de mexicanos que migran al país del Norte, con bajos niveles de alfabetización, se ha convertido en prioridad del Gobierno mexicano brindar todo tipo de ayudas en torno al



⁴¹ Tomado de <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/organi.htm>.

⁴² Tomado de http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/accion_main.htm.

⁴³ Tomado de <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/acciones/inica1i.htm>.

⁴⁴ Tomado de <http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/acciones/vesano.htm>.

tema educativo a esos connacionales. Según los datos del Censo de 2000,⁴⁵ el 33% de los mexicanos residentes en Estados Unidos tienen un nivel de educación menor al noveno grado (secundaria), el 49,7% no ha terminado la preparatoria y sólo el 7,1% ha completado su licenciatura.

Dentro de esas políticas encontramos, por ejemplo, el programa de Plazas Comunitarias,⁴⁶ mediante el cual se ofrecen alternativas de educación formal e informal en pequeños centros de aprendizaje apoyados con diversas tecnologías y recursos educativos. El concepto de las Plazas Comunitarias nació con el propósito de disminuir las brechas a las que se enfrenta la población mexicana en Estados Unidos, en cuanto a educación, capacitación y acceso a nuevas tecnologías. Para contribuir a superar estos obstáculos, las Plazas ofrecen servicios educativos, así como capacitación para el manejo de herramientas de comunicación e información a través de computadores e internet.

2.2.4 Política consular y de protección migratoria

Se busca que tanto las embajadas como las oficinas consulares vigilen y protejan los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, dando especial atención a asistir y aconsejarlos en sus relaciones con las autoridades del país donde se encuentren. Dentro de esta política es necesario destacar la labor que frente a sus connacionales para el tratamiento digno en cárceles y hospitales hace el Estado mexicano. Apoyo que se traduce, además, en la orientación en diversos asuntos de carácter laboral, penal, civil, migratorio y administrativo, entre éstos la coadyuvancia en el traslado de restos; la recuperación de salarios insolutos; la obtención de indemnizaciones y pensiones alimenticias; la repatriación de enfermos, indigentes y menores; la localización de familiares, y el auxilio en el intercambio de prisioneros mexicanos en el marco de los tratados en vigor.

También existe la asesoría legal en asuntos de carácter especial, como violaciones graves de derecho humanos y, sobre todo, en aque-



⁴⁵ Publicación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), vol. 1, No. 3, julio de 2004. Tomado de: <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/bol3.pdf>.

⁴⁶ *Ibid.*

llas situaciones que podrían conllevar a la imposición de la pena de muerte.⁴⁷ En este sentido, es destacable la denuncia que ha hecho el Gobierno mexicano por la aplicación de la pena de muerte a sus connacionales en Estados Unidos.

2.2.5 Políticas migratorias que incentivan la inversión en México de los connacionales que viven en el exterior

Dado el importante número de mexicanos que residen en el extranjero y que sus remesas representan el 1,7% de PIB,⁴⁸ resulta de vital importancia mantener los vínculos con sus connacionales que viven en el exterior, dejando las puertas abiertas para su visita o el regreso definitivo. Para el Estado mexicano son miembros de la comunidad mexicana que son tenidos en cuenta como si habitaran en suelo mexicano y conoce el potencial económico de inversión que representan sus nacionales que habitan en el exterior.

Un ejemplo de esto lo constituye el programa Invierte en México, creado por Nacional Financiera,⁴⁹ la Banca de Desarrollo de México, en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de los estados de Jalisco, Hidalgo y Zacatecas. Este programa tiene como objetivo apoyar a los mexicanos exitosos en Estados Unidos en la creación de un negocio productivo en sus comunidades de origen. La finalidad de Invierte en México es apoyar el desarrollo de las comunidades, atrayendo inversiones productivas que generen fuentes de trabajo permanentes. Estas inversiones permitirán al mexicano exitoso en Estados Unidos brindar, a sus familiares radicados en México, la oportunidad de obtener ingresos económicos dignos que les permitan mejorar su bienestar y acceder a una independencia económica.⁵⁰



⁴⁷ Tomado de: http://www.sre.gob.mx/tramites/consulares/proteccion_consular.htm.

⁴⁸ González Muñoz, César y Asociados. *Remesas en Colombia desarrollo y marco legal*, Bogotá, Organización Internacional para las Migraciones, 2004, p. 13.

⁴⁹ Nacional Financiera (Nafin) es una Institución que forma parte de la banca de desarrollo del Gobierno Federal, y su función principal es fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, proporcionando financiamiento, capacitación y asistencia técnica, con el fin de promover el crecimiento regional y la creación de empleos para el país. Nafin es un banco de segundo piso, es decir, no realiza operaciones directamente con el público en general, sino con los bancos comerciales y con otros intermediarios. Tomado de http://www.condusef.gob.mx/cuadros_comparativos/pymes/cred_nafin.htm.

⁵⁰ Tomado de http://consejo.nafin.com/portal/page?_pageid=340,139296&_dad=portal&_schema.

2.2.6 Políticas que tienden a proteger a los connacionales mexicanos cuando ingresan, transitan y salen del país

A partir de la propuesta de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrían los servidores públicos de diversas dependencias del Gobierno Federal, en contra de los connacionales al ingresar al país, surgió el Programa Paisano,⁵¹ en 1989. Este programa tiene como objetivos asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresen, transiten o salgan del país, a través de la información y difusión sobre el cumplimiento de obligaciones y derechos, la protección de su integridad física y patrimonial, la sensibilización y capacitación de servidores públicos y de la sociedad, así como la atención y seguimiento de quejas y denuncias.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERÚ

3.1 El problema

El primer movimiento masivo de migrantes peruanos se produjo entre 1910 y 1950, (hacia Estados Unidos y Europa), aunque siempre fue mayor la cantidad de extranjeros que llegaba que los peruanos que salían del país. La migración posterior, producida en sucesivas oleadas, tendría como destino privilegiado el país del Norte, aunque Europa (particularmente Francia) sería el destino preferido tanto por las élites económicas como por los intelectuales y artistas. Durante esos años, los migrantes peruanos regresaban en proporciones significativas.⁵² Su destino cambió posteriormente, a partir de los años setenta, cuando Venezuela se constituyó en uno de los nuevos destinos preferidos por los migrantes peruanos. Entonces, a finales de los años ochenta, la crisis económica y la violencia política impulsan la migración peruana a nuevos destinos: Australia, Canadá, Italia, España y Japón.

⁵¹ Tomado de <http://www.paisano.gob.mx>.

⁵² Mujica Petit, Javier. *Las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile. El desafío de la solidaridad*, disponible en: <http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/migperchl.pdf>.

En la década de los ochenta, Perú tiene grandes transformaciones que marcan el fenómeno migratorio. En primer lugar, el regreso a la democracia formal con la asunción al poder de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), luego de doce años de dictadura militar, que trajo como consecuencia una apertura de los mercados de importación y la entrada inicial de la nueva globalización económica en Perú. Sin embargo, para finales de la década, Perú sufre hiperinflaciones que llegan al 800% diario. Así, nuevamente la población se vio envuelta en una nube de inseguridad y con problemas sociales expresados en el narcoterrorismo: el comienzo de las acciones armadas de Sendero Luminoso, uno de los grupos más organizados, más conocidos y más violentos en la historia de Perú. Bajo la dirección del profesor Abimael Guzmán Reynoso, el 17 de mayo de 1980, Sendero Luminoso tomó las armas y la violencia que generó representó el inicio de la guerra popular en Perú, que dejó un saldo aproximado de 70.000 muertos y desaparecidos.⁵³

Desde 1980, cada 10 años se duplica y acelera el volumen de la migración peruana al exterior. En 1980, 500.000; en 1990, 1'000.000; en el 2000, 2'200.000, y en el 2003, 2'500.000). A partir de la década de los noventa se intensifica el tráfico a destinos facilitados por la cercanía geográfica, el uso del mismo idioma y los menores costos en el transporte y las comunicaciones, a países como Argentina, Bolivia y Chile. En esta oleada migratoria, el principal factor resulta ser el desempleo. Particularmente, el flujo migratorio peruano hacia Chile presenta un progresivo y sostenido crecimiento, particularmente desde principios de los años noventa, con un salto significativo desde mediados de ésta.⁵⁴

Los peruanos representan el segundo grupo numérico con presencia en Chile, después de los argentinos, y el primero en cuanto a su visibilidad respecto a la opinión pública. La mayor parte de los peruanos que emigra a Chile son jóvenes entre 20 y 40 años de edad (más del 70%), en su mayoría mujeres (54%), y una parte muy significativa de ellos (54,34%) cuenta con estudios secundarios y técnicos. Estos migrantes en Chile declaran como causal de su determinación de migrar, en su inmensa mayoría, la deficiente situación en que viven en términos de oportunidades laborales, económicas y educacionales.⁵⁵



⁵³ http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/PdLKloaka/PdL_Kloaka1.htmlregistros2.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

3.2 Las políticas y los instrumentos jurídicos

El Estado peruano basó su política de protección al migrante en las oficinas consulares en el exterior, que se vinculan con las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en todo lo que concierne a la protección de los nacionales y de sus intereses en el exterior. En este sentido, los funcionarios consulares deben proteger y asistir a la comunidad peruana, dentro de ciertas reglas, siempre que se cumplan las normas peruanas y se respeten las leyes del Estado receptor, y proveer a los connacionales de documentos de identidad, cumpliendo estrictamente los requisitos que mandan las leyes peruanas.⁵⁶

Las funciones de protección, asistencia y apoyo que la Cancillería y las oficinas consulares brindan a los peruanos en el exterior se sustentan en el principio constitucional que obliga al Estado peruano a garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de sus nacionales. El artículo 44 de la Constitución Política de Perú⁵⁷ comprende, desde el punto de vista de la jurisdicción personal, a todas las personas que habitan el territorio nacional y a los peruanos y peruanas que habitan en el exterior. Consecuentemente, los peruanos en el exterior, en lo que atañe a sus derechos constitucionales, gozan de los mismos recursos que la Constitución otorga a las personas en el territorio nacional.

Adicionalmente, la base jurídica del deber de protección y de la aplicación de la jurisdicción a los peruanos en el exterior se sustenta en las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, así como en las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Ley 26112, del 29 de diciembre de 1992, y sus modificatorias, que definen obligaciones y facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores y sus dependencias en lo que se refiere a los servicios consulares y a la protección y asistencia de los nacionales en el exterior.



⁵⁶ Tomado de <http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/BD437A0309E5E7BE05256BFF006DA083/1EDB8F50A1A71C2605256E32005FEBDE?OpenDocument>.

⁵⁷ Artículo 44º de la Constitución Política: "Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior".

Dentro de la política de protección a los migrantes existe la política de protección legal de los derechos humanos.⁵⁸ Esa protección está en cabeza de los funcionarios consulares de manera personal, inmediata y directa, a fin de que a todo connacional que se encuentre privado de su libertad personal en el exterior se le respeten sus garantías individuales, entre ellas, su derecho al debido proceso, su derecho de defensa y su derecho al juez natural, todos universalmente reconocidos.

Como consecuencia, todo peruano en el exterior se encuentra en aptitud de requerir protección legal, entendida como la asistencia o asesoría jurídica, acorde a la ley de los países de su domicilio, en materias penal, civil, de menores y de violencia familiar, asuntos laborales y migratorios, entre otros; la misma que, de forma personal o por interpuesta persona a instancias del funcionario consular, deberá prestarse eficaz, pertinente y oportunamente, con la finalidad de facilitar la inserción de los migrantes en condiciones justas y equitativas, dentro de la formalidad de las leyes y reglamentos de los países receptores.

En síntesis, sea que se conciba como intervención inmediata, asistencia legal preventiva o intercesión de recursos e interposición de reclamaciones ante autoridades locales de los países receptores, la protección y el apoyo que el Estado peruano brinda a los nacionales en el exterior, independiente de su situación migratoria (regulares o irregulares), se desenvuelve básicamente en cuatro ámbitos:⁵⁹ el administrativo, el legal, el humanitario propiamente dicho y el cultural.

4. PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DIRIGIDA A LOS MIGRANTES COLOMBIANOS, DOS PROBLEMAS PUNTUALES PARA TENER EN CUENTA

4.1 Las remesas

La población de América Latina se caracteriza por ser la que más recibe ingresos por concepto de remesas en todo el mundo. Es claro



⁵⁸ <http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf/Interior?OpenAgent&27E20E8287BF8EBA85256D1D0067AF6D13>

⁵⁹ <http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/F7E99CA6AD554D4505256BFF006DA07A09979C968186204805256E31007C676D?OpenDocument>

que la mayoría de migrantes que ingresa a países desarrollados, como Estados Unidos y España, proviene de algún sector de la comunidad latinoamericana. En el caso específicamente de Colombia, observamos que las remesas son un factor importante que influye en la economía del país: “la desigualdad de los niveles de desarrollo entre economías es la principal causa de la migración internacional. También influyen la precariedad del empleo y la profundización de las tensiones sociales así como la inestabilidad política interna, como fue el caso de El Salvador en la década de los ochenta y de manera más reciente, el de Colombia”.⁶⁰ Actualmente se observa que la mano de obra que hace parte de las migraciones no solamente se concentra en una de baja calificación, sino que se incluyen obreros calificados, profesionales y empresarios, quienes realizan aportes tanto de trabajo físico como aportes industriales e intelectuales.⁶¹

Hoy en día es tan grande el número de colombianos en el exterior que las remesas de éstos en el 2002 superaron en más de tres veces los ingresos por café y casi dos veces y media las del carbón, y para finales de 2003 se convirtieron en la principal fuente de divisas, al superar los ingresos por petróleo. Así que en el 2002 las remesas llegaron a ser casi el 3% del PIB y en el 2003 lo superaron con creces.⁶² Estudios realizados por el Banco de la República indican que este año las remesas se calculan en 3.200 millones de dólares.⁶³ Sin duda, una importante cifra que pondría a pensar que nuestros compatriotas son un importante motor de la economía nacional.

Existen incentivos para canalizar la solidaridad de quienes viven en el exterior, con la creación de los programas Colombia nos Une, Conexión Colombia y de la presentación del Plan Estratégico 2003-2006, que fue concebido para una adecuada comprensión de la realidad colombiana por parte de la comunidad internacional, tanto en sus aspectos históricos como coyunturales, y que tiene como objetivo fundamental que en este mundo crecientemente global e interdependiente existan vínculos inseparables entre los asuntos



⁶⁰ *Revista del Banco de la República*, “La importancia de las remesas de trabajadores para el crecimiento económico y su evolución reciente en Colombia”, vol. LXXXVI, No. 910, Bogotá, agosto de 2003.

⁶¹ Véase en Nacional de Planeación y Veeduría Distrital. *Informe para Bogotá sobre calidad de vida*, Bogotá, 2000.

⁶² *Revista del Banco de la República*. “La importancia de las remesas de trabajadores para el crecimiento económico y su evolución reciente en Colombia”, Bogotá, vol. LXXXVI, No. 910, agosto de 2003.

⁶³ Tomado de <http://www.colombianosenelexterior.com/editorial.asp>.

nacionales e internacionales, que buscan, a partir de sus potencialidades, que la política exterior continúe con una inserción positiva de Colombia en el concierto internacional, además de tratar de impulsar el trabajo interinstitucional para estudiar y gestionar ante los organismos competentes mecanismos para facilitar las remesas de colombianos residentes en el exterior.

Por lo tanto, mediante el impulso a trabajos interinstitucionales con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, en conjunto con los agentes que realizan giros (corredores, casas de cambio, bancos, corporaciones de ahorro y vivienda), el desarrollo de este programa y la creación de una base de datos integra proyectos o iniciativas susceptibles de apoyo proveniente de colombianos en el exterior, pero falta mucho para tener una política de Estado exitosa frente a las remesas.⁶⁴ No existen, por ejemplo, políticas de incentivo de ahorro e inversión de remesas que permitan que no sólo se utilicen éstas en consumo, sino en proyectos sociales, culturales y educativos. Saber aprovechar este importante rubro del PIB permitiría crear condiciones óptimas para las familias de nuestros compatriotas y para el Estado mismo en la prestación de servicios.

Es necesario tener en cuenta que respecto a remesas, en Colombia no existe un amplio y profundo estudio del comportamiento de dichas remesas en aspectos como la estructura familiar, social y regional; el mejoramiento de las condiciones de vida, y el presupuesto familiar. Un aporte para este tema sería la posibilidad de implementar encuestas en los hogares colombianos con las cuales se pueda establecer si existe o no una variación en la economía familiar.

En Colombia, el crecimiento de las remesas tiene relación directa con el flujo de personas que se van del país por diversos motivos (crisis económica interna, altas tasas de desempleo, violencia e inseguridad). Esta “huida” se ha ido incrementando con el paso de los años según lo demuestran estudios hechos por el Banco de la República: “estimaciones preliminares realizadas a través de los consulados por parte de la cancillería colombiana, calculan en cinco millones el número de Colombianos residienciados en el exterior



⁶⁴ Sector de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico 2003-2006. Gobierno Colombiano. <http://www.minrelext.gov.co/mre/Institucional/planeacion/Plan%20estrategico%20MRE%202003-2006.doc>.

en el año 2002, la migración se concentra principalmente en Venezuela, Estados Unidos y España”.⁶⁵

Existen acciones por parte de particulares para lograr canalizar los recursos de remesas, y dentro del plan estratégico del sector hay acciones encaminadas a focalizarlas. Sin embargo, hacen parte de una política concertada de Estado. Prueba de esto es que si bien, por un lado, se busca mayor presencia de los colombianos en el exterior a través de programas como Colombia nos Une o Maniantan 1000; por otro, se limita o control la entrada de giros provenientes del exterior superiores a 200 dólares, argumentando que con la medida se pretende que la Unidad de Información y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda pueda hacer un seguimiento más estricto de las remesas que ingresan al país como acción preventiva a posibles operaciones de lavado de dinero.

Este tipo de medidas se recibe con mucho recelo por los colombianos en el exterior, puesto que a raíz de la fiebre de la imposición de tributos, se considera muy probable que la verdadera intención del Gobierno sea analizar todo lo relacionado con las remesas para en un futuro establecerles un impuesto. De esta manera, una vez más el colombiano no sólo se siente abandonado por el Estado, sino perseguido. Similar con la poderosa Caja Madrid.⁶⁶

A pesar de obtener tal grado de manejo de las remesas de inmigrantes en el mundo financiero colombiano, no se ha podido establecer un control directo acerca de este tema. Las entidades financieras hacen las ofertas y se “pelean” por lograr por lo menos un porcentaje por dicho concepto, pero el Estado colombiano no se pronuncia con políticas que permitan regular el tema y que estas divisas que entran a nuestro país sirvan para mejorar la calidad de vida de sus receptores.

4.2 La representación

Dada la importancia demográfica que tienen los colombianos residentes en exterior sobre el total de la población colombiana, han logrado poco a poco que se les reconozcan ciertos derechos: el voto en el

⁶⁵ *Revista del Banco de la República*. “La importancia de las remesas...”, *op. cit.*, s. p.

⁶⁶ <http://www.eltiempo.com.co>.

exterior que primero fue para presidente, luego se amplió para elección de senadores. Hoy en día los colombianos residentes en el exterior cuentan con una representación por circunscripción especial en la Cámara de Representantes.

Todos éstos han sido avances significativos que acercan de alguna manera a los migrantes a nuestro país y los conecta con la toma de decisiones y ha sido de gran importancia que se tenga en cuenta a ese número cada vez más grande de ciudadanos que viven fuera y que por mucho tiempo fueron excluidos de los asuntos de trascendencia.

No obstante lo anterior, los avances normativos no han logrado mejorar la difícil situación de marginalidad en que se encuentran los colombianos en el exterior. Por un lado, el caso de la representación en el Congreso de la República, que a pesar de ser un paso gigante, no ha tenido el éxito que se esperaba y ha sido blanco de muchas críticas por el poco aporte a la solución de las demandas de los residentes en el exterior, que se enfocan en la nula iniciativa parlamentaria del representante en materia de políticas que mejoren la situación de los colombianos que se encuentran fuera del país. Otro problema que existe de esta curul es que cualquier colombiano residente o no en el exterior puede votar por esta curul, esto se traduce que hoy en día el representante de los colombianos en el exterior obtuvo su mayor votación en Colombia y no en el exterior. A esto se adiciona que los mecanismos que permitan la rendición de cuentas de este representante sobre su tarea legislativa son poco eficientes.

En este sentido, el senador Antonio Navarro Wolf presentó un proyecto de ley al Congreso de la República, que busca una reforma a los mecanismos de elección del representante de los colombianos residentes en el exterior. Por ello para el proyecto es fundamental que la elección, como anteriormente se mencionó, se realice exclusivamente fuera del país. Adicionalmente, el proyecto busca regular las funciones de dicho congresista y crear vínculos fuertes y reales entre éste y su electorado. También hay varias voces en el interior del Congreso que solicitan que exista más de un representante, dada la cantidad, en aumento, de colombianos que se encuentran fuera.

5. EN LUGAR DE CONCLUSIONES

El colombiano que se desplaza de forma irregular por nuestras fronteras es visto con recelo y estigmatización por los pobladores y autoridades de los países a los que llega, lo que hace que el trato que reciban no sea el apropiado, lo que aumenta así su padecimiento. Por otro lado, la situación económica y social de nuestros países vecinos no es la mejor y, en consecuencia, no están en capacidades físicas de asistir o auxiliar a unos extranjeros sabiendo que sus necesidades internas y sus propios habitantes tienen prelación sobre cualquier otra cosa. Esto hace que el interés por el migrante colombiano en estos países pase a un segundo plano y provoque ante ellos un mayor aislamiento y desamparo.

Resulta paradójico que a pesar de la importancia que tienen para la economía colombiana las remesas de divisas que anualmente están enviando los colombianos en el exterior, recordemos que, de acuerdo con el Banco de la República, representaron en el 2004 3,7% del PIB, las políticas de reducción de representaciones diplomáticas y consulares en el exterior no parecen tener resistencia ni dentro ni fuera del país.

Vemos cómo dentro del plan de gobierno del presidente Uribe Vélez, la reducción de consulados y embajadas era explícita y los colombianos residentes en el exterior votaron abrumadoramente por él en las elecciones de 2002. Esto puede obedecer a que los colombianos que viven en el exterior, no importa su estatus, no sienten apoyo ni respaldo en los consulados o en las embajadas. Esta falta de apoyo a los colombianos en el exterior puede ser el reflejo de una débil carrera diplomática y consular colombiana, funcionarios mal preparados o poco comprometidos.

Es necesario estudiar a fondo las experiencias que en el tema de migración tienen países con situaciones similares a las nuestras, como es el caso de Perú y México. En el caso mexicano no ha cesado en la tarea de buscar la protección y efectivo cumplimiento de los derechos humanos de los connacionales que deciden emigrar al exterior, específicamente a Estados Unidos, pues ven allí el lugar para buscar fuentes de empleo. Lo que hay que resaltar del accionar de protección migratoria en México es que cuentan con un sólido fundamento normativo, que no se queda en letra muerta, sino que se pone en práctica, y además cuentan con una sociedad que, lejos de permanecer indife-

rente ante el problema migratorio, ofrece mecanismos de ayuda y protección. En pocas palabras, el Estado mexicano se percató del problema migratorio desde hace mucho tiempo y, sus políticas van dirigidas a proteger sus derechos en el exterior, evitar tragedias por intentar emigrar sin las condiciones legales necesarias y, de la misma forma, tratar de aprovechar la posición económica de los migrantes, quienes, sin lugar a dudas, constituyen un lugar trascendente en el contexto de ingresos económicos del país.

Con relación a Perú, el apoyo principal de la política migratoria lo constituye el servicio consular, y como la política migratoria peruana tiene un amplio soporte legislativo. Se adicionan, claro está, los acuerdos celebrados con otros países. Esta normatividad le permite al gobierno crear y desarrollar organismos, instituciones, planes, proyectos, políticas, programas, etc., que van dirigidos a consolidar una protección a los peruanos en el exterior, en virtud de los compromisos adquiridos en materia de migración por cada una de las administraciones que detentan el poder político. Resulta bastante paradójico que Perú, habiendo padecido causas migratorias muy similares a las nuestras, desarrolle una efectiva política de protección migratoria.

En nuestro país las políticas migratorias se limitan a ser fuentes de actividades culturales y que pretenden el fortalecimiento y la no desaparición del vínculo con Colombia. Entre esas políticas encontramos el programa Colombia Nos Une, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que busca fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior, reconocerlas como parte vital de la nación y hacerlas objeto de políticas públicas. De igual forma, se aprecia que el eventual interés que muestra el Gobierno hacia los migrantes es un aprovechamiento de ellos sin ninguna retribución, simplemente son factores económicos importantes, pero de ninguna manera se puede comparar con las políticas de otros países como México y Perú, en los cuales las políticas de protección migratoria son verdaderas políticas de protección para los que se fueron y los que se irán, y no simplemente cifras que colaboran con las finanzas públicas del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Colombia, Comisión Segunda del Senado. Citación al señor ministro de Relaciones Exteriores y al director Nacional de Planeación, diciembre 2000, Acta 14 de 2000, Intervención del H. S. Rafael Orduz Medina.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 76 de 1993.
- . Ley 387 de 1997.
- . Ley 274 de 2000.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación y Veeduría Distrital. *Informe para Bogotá sobre calidad de vida*, Bogotá, 2000.
- Colombia, Sector de Relaciones Exteriores. Plan Estratégico 2003-2006, policopiado.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). *Balance macroeconómico 2004 y perspectivas para 2005*, Bogotá, policopiado, 2004.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)-Colombia. “Estados Unidos y los países vecinos frente al desplazamiento forzado”, en *Boletín Informativo*, Bogotá, No. 55, 2004.
- El País*. Edición del 10 de septiembre de 2002.
- Federación de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. *Informe mundial de desastres*, 2003.
- González Muñoz, César & Asociados. *Remesas en Colombia: desarrollo y marco legal*, Bogotá, Organización Internacional para las Migraciones, 2004.
- Guarnizo, Luis Eduardo. “La migración transnacional colombiana”, en *Memorias del Seminario sobre la Migración Internacional Colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales*, 18 y 19 de junio de 2003, Bogotá, Colombia.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). *Publicación del Instituto de los mexicanos en el exterior*, vol. 1, No. 3, julio de 2004.
- Mujica Petit, Javier. *Las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes peruanos en Chile. El desafío de la solidaridad*, en web, s. f.
- Naciones Unidas. Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Principios Rectores de los desplazamientos internos.
- Perú, Constitución Política.
- Portafolio*. 18 de marzo de 2005.
- Red de Solidaridad Social. *Informe del año 2001 y 2002*. Bogotá, Colombia.

Revista del Banco de la República. “La importancia de las remesas de trabajadores para el crecimiento económico y su evolución reciente en Colombia”, vol. LXXXVI, No. 910, Bogotá, agosto de 2003.

Páginas web

http://www.profamilia.org.co/003_social/pdf/ends_2000.pdf.
<http://www.colombianosune.com/>
<http://www.elcolombiano.terra.com.co/BancoConocimiento/P/>
<http://www.sre.gob.mx/ime/>
<http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx/index>.
<http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/organi.htm>.
http://www.sre.gob.mx/tramites/consulares/proteccion_consular.htm.
http://consejo.nafin.comportalpage?_pageid=340,139296&_dad=portal&_schema.
<http://www.paisano.gob.mx/>.
http://www.condusef.gob.mx/cuadros_comparativos/pymes/cred_nafin.htm.
<http://www.oit.org.pe/spanish>.
<http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/>.
<http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf/>.
<http://www.codhes.org.co>.
<http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf/>
<http://www.eltiempo.com.co>.
<http://www.colombianosenelexterior.com/editorial.asp>.