ANÁLISIS DE LA POLITICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

CRISTANCHO CRISTANCHO CAMILO ALONSO

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA
2018

ANÁLISIS DE LA POLITICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Autores:

CRISTANCHO CRISTANCHO CAMILO ALONSO

Proyecto de Trabajo de investigación presentado como prerrequisito para optar título de abogado

Docente:

ANDREA JOHANA AGUILAR BARRETO

Doctora

Tutor:

VERENA BERNARDA RAMIREZ MORALES

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO

SAN JOSÉ DE CÚCUTA

2018

CONTENIDO

pág.

TITULO 6

RESUMEN 8

INTRODUCCION 9

1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA 10

1.1 Planteamiento del problema 10

1.2 Formulación del problema 12

1.3 Objetivos 12

1.3.1 Objetivo General 12

1.3.2 Objetivos Específicos 12

1.4 Justificación 13

2. MARCO REFERENCIAL 15

2.1 Antecedentes 15

2.2 Bases Teóricas 20

2.3 Bases Contextuales 52

2.4 Bases Legales 52

3. METODOLOGIA 54

3.1 Paradigma 54

3.2 Enfoque 55

3.3 Diseño 56

3.4 Fuentes de la Investigación 56

3.5 Análisis y procesamiento de la información 58

3.5.1 Entrevistas 58

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 71

4.1 Resultados 71

4.1.1 Relación existente entre la política migratoria de Colombia con la realidad socio jurídico en torno al fenómeno migratorio 71

4.1.2 Horizonte migratorio a nivel de Latinoamérica 72

4.1.3 Incentivos que aborda la política migratoria en sus lineamientos 73

4.2 Discusión 74

5. CONCLUSIONES 75

6. RECOMENDACIONES 76

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 78

ANEXOS 79

Anexo 1. Ruta Metodológica 80

Anexo 2. Acta de Validación de Instrumentos 81

Anexo 3. Formato de Instrumentos Aplicados 82

LISTA DE CUADROS

pág.

Cuadro 1. Procesamiento de entrevista a María Susana Marlés 58

Cuadro 2. Procesamiento de entrevista a Rafael Zavala 61

Cuadro 3. Procesamiento de entrevista a Serafín Hipo 67

TITULO

ANÁLISIS DE LA POLITICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Programa Académico de Derecho
Línea de Investigación: Educación: Derechos humanos sistemas políticos y Estado

ANÁLISIS DE LA POLITICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Autor: Cristancho Cristancho Camilo Alonso

Fecha: 01 de junio de 2018

RESUMEN

Con este proyecto cuyo objetivo general es Establecer la pertinencia de los lineamientos de la Política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica. Basado en el enfoque cualitativo permitió interpretar ya a la vez profundizar la investigación en relación a la política integral migratoria de Colombia. Para obtener información necesaria y poder avanzar en la ejecución del proyecto, se empleó la entrevista a tres personas con amplios conocimientos en derechos humanos, derecho de asilo y todo lo relacionado con migraciones.

Palabras Claves: Derechos humanos, instrumentos internacionales, política migratoria, refugiados, migrante económico

INTRODUCCION

El propósito de este proyecto de investigación es analizar la política integral migratoria de Colombia y estudiar los flujos migratorios de la actualidad, a nivel latinoamericano, teniendo en cuenta que Colombia es un país que por su posición geográfica, como enclave natural entre las regiones de Sudamérica y Centroamérica, es utilizado como puente por los migrantes que son víctimas de las bandas criminales, y por lo general son engañados y dejados en territorio continental colombiano, como también muchos quedan expuestos al peligro en aguas marítimas colombianas, sin la mínima protección y por ende sin la posibilidad de continuar su viaje hacia Panamá, que es el siguiente destino en su travesía hacia los Estados Unidos, como destino final; así lo afirma (Niño,2011). De igual manera se pretende mirar cuales son las falencias que presenta la política integral migratoria de Colombia, teniendo en cuenta, que en el mundo actual, la inmigración, es un tema en constante auge; pues factores como el entorno socio económico, el conflicto armado, crisis económica, inciden en la decisión de muchas personas, trasladarse de su país de origen a otro que le brinde oportunidades y mejores condiciones de vida y sin embargo Colombia no es un país atractivo para los migrantes.

Cabe destacar también que no todos los extranjeros que ingresan a Colombia por vía terrestre, a través de los distintos puntos fronterizos con el vecino país de Venezuela, lo hacen en calidad de migrante económico, es decir de forma voluntaria y cumpliendo con los requisitos administrativos exigidos por el gobierno como pasaporte sellado, o una visa en caso de quienes lo hacen con el ánimo de trabajar o estudiar, entre otras cosas; sino que también muchos lo están haciendo porque se ven forzados a salir de su país, bien sea por persecución política o crisis humanitaria ante la falta de suministro de alimentos o medicinas.

1. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema

TRÁFICO ILEGAL

Es el movimiento ilegal de compras y ventas que circula en un país con el fin de conseguir beneficios o ventajas. Es decir, es un círculo que comienza con la captura de un ser o bien material con el cual se comercializa ilegalmente y finaliza a manos el consumidor o comprador. En este caso, se hace referencia al tráfico ilegal de migrantes.

Tráfico ilícito de migrantes, Es una forma de traficar seres humanos. Según el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

El tráfico ilegal de migrantes (en la legislación penal colombiana este delito está tipificado como TRATA DE PERSONAS en el artículo 188 del código penal) de orígenes asiático, africano y de algunos países de América latina, se ha convertido en un problema social y político para el estado colombiano, ya que la falta de presencia y mayor vigilancia de las autoridades migratorias en las fronteras terrestres, ha permitido la estructura de bandas criminales dedicadas al tráfico de migrantes, que usan a Colombia como corredor de tránsito para trasladar a ciudadanos extranjeros, que son utilizados para estos fines, en ocasiones con el auspicio de funcionarios de entidades gubernamentales, desde que ingresan por las fronteras Colombia - Ecuador, Colombia – Venezuela, para posteriormente ser traslados a la frontera Colombia – Panamá. Si el estado aumentara el pie de fuerza tanto aéreo como terrestre y marítimo, permitiría reportar los puntos más álgidos y a su vez impedir el ingreso irregular de ciudadanos extranjeros que son víctimas de bandas criminales dedicadas al tráfico ilegal de personas. Según Kruger (2016), director de migración Colombia en una entrevista:

Últimamente vemos varias que no se encontraban en el país anteriormente. Estamos hablando de personas de países como Pakistán, Bangladesh, Ghana y Siria, digamos migrantes de países de otros continentes que hace unos años no veíamos transitar por el país.

El hacinamiento de inmigrantes en el golfo de Urabá, zona limítrofe con Panamá, es una de las consecuencias derivadas de esta actividad delictiva. El engaño al que son sometidos estos ciudadanos extranjeros desde el momento al que acceden a los "servicios" de las bandas criminales, y a la rápida reacción de las autoridades migratorias de Colombia en algunos casos, obliga a estas estructuras delictivas a dejar a la intemperie a dichos ciudadanos en municipios que son utilizados como puntos de abordaje para emprender el viaje hacia Panamá y posteriormente llegar a Norteamérica (Molano-Rojas, 2016). La policía nacional de Colombia (2016) afirma:

El Golfo de Urabá, uno de los puntos de la peligrosa ruta de migrantes irregulares, vive una crisis social por culpa de los llamados coyotes y los capos del narcotráfico, que se disputan las rutas marítimas para sus actividades ilegales.

La llegada masiva de migrantes en condición irregular de origen venezolano en Colombia, es otro episodio que apenas está empezando, pues la crisis sociopolítica y económica que atraviesa el vecino país, ha llevado a muchos ciudadanos a migrar de manera forzada por vía terrestre hacia el territorio colombiano, a través de sus distintos puntos fronterizos o por las trochas, de los cuales algunos aprovechan el ingreso temporal para quedarse de forma irregular en Colombia. Es deber fundamental del estado colombiano, Exigir los documentos legales que son requeridos a ciudadanos de países no fronterizos con Colombia, independientemente de la condición sociopolítica y económica que atraviesa Venezuela. Para muchos venezolanos, este fenómeno significó un drástico cambio en el destino del país a partir de 2016, pues según el diario la patria (2017) se evidencia que:

El 2016 fue el año en que más venezolanos ingresaron al país, pese a la crisis del cierre de la frontera decretada por el presidente Nicolás Maduro. Solo en este periodo llegaron a Colombia 378 mil 597 ciudadanos y salieron 218 mil 354.

Históricamente Colombia, ha sido un país cerrado a la diáspora de migrantes, las políticas restrictivas establecidas por el gobierno de Colombia en materia migratoria, a lo largo de la historia, han bloqueado el ingreso de migrantes extranjeros a territorio colombiano, lo que ha hecho que el país no sea tenido en cuenta por los migrantes al momento de decidir su destino permanente, sumado a ello, la percepción negativa de se tiene de Colombia en el exterior. Según (Silva, 2017), "…Colombia, al contrario, cerró sus puertas y aún hoy persiste en esa actitud endógena…"

1.2 Formulación del problema

¿Cuáles son las falencias que presenta en la actualidad la política integral migratoria colombiana frente a los procesos migratorios internacionales?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Establecer la pertinencia de los lineamientos de la Política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica.

1.3.2 Objetivos Específicos

Determinar la relación existente entre la política migratoria de Colombia con la realidad socio jurídico en torno al fenómeno migratorio.

Analizar el horizonte migratorio a nivel de Latinoamérica

Reconocer que incentivos aborda la política migratoria colombiana en sus lineamientos.

1.4 Justificación

En la actualidad, las migraciones un factor social determinante que influye en las estadísticas demográficas de un país, al mismo tiempo influye en los ámbitos social, económico y cultural, teniendo en cuenta que las costumbres y el estilo de vida de los migrantes son diferentes a las del nuevo país de destino. Al mismo tiempo es un tema de constante estudio por parte de las autoridades gubernamentales de un país, porque si no existe una política migratoria sólida, que controle de manera organizada el ingreso de los migrantes a través de los distintos puntos de acceso al territorio nacional, puede traer consecuencias graves en materia social y política, que obligarían al gobierno a tomar medidas drásticas como la deportación.

En Colombia actualmente se presenta un fenómeno social preocupante con relación a la población migrante procedente de otros continentes, es la trata de personas. En su mayoría son procedentes de África, Asia y algunos países de Latinoamérica que buscan ingresar a Colombia, utilizando el territorio nacional como puente para acceder a Panamá y posteriormente continuar su travesía hacia los Estados Unidos. El otro punto álgido de este fenómeno, es la estructura de bandas criminales, que se (lucran con el negocio de la tarta de personas).

Hay que tener en cuenta también que si bien Colombia ha hecho un esfuerzo enorme por garantizar los derechos de los migrantes a través de la ratificación de instrumentos internacionales que abogan por proteger a esta población en todos los aspectos con un mínimo de dignidad humana, justamente ahora que se está enfrentando a un fenómeno nunca antes visto, como es la llegada masiva de migrantes venezolanos que se ven forzados a salir por condiciones como persecución política o crisis humanitaria por la falta de suministro de alimentos o medicinas, son personas que deben recibir un trato especial por parte de las autoridades migratorias y de fuerza pública de Colombia, pues llegan a

territorio nacional huyendo a ese complejo panorama, y al mismo tiempo buscan ayuda y atención humanitaria.

Al contextualizar todo este fenómeno Colombia se está enfrentando a un deber obligatorio, y es garantizar el derecho de asilo a todos estos migrantes para su tranquila permanencia en territorio colombiano, que posteriormente los reconocería como refugiados, siempre y cuando ellos lo deseen.

Por lo mencionado anteriormente, resulta interesante, la ejecución del presente proyecto de investigación.

El espacio geográfico en el cual se llevará a cabo la investigación será en diferentes regiones de Colombia. Sin embargo, cabe resaltar, que al ser también una investigación de tipo documental, se centrara en el análisis de la legislación vigente, que existe a nivel nacional, e internacional. Delimitación Temporal. La investigación se realizará en un tiempo de 6 meses. Delimitación Conceptual. Los términos en los cuales se enmarca la investigación son los siguientes: Análisis cualitativo, Investigación histórica, memoria histórica.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1 Antecedentes

Migración Y Derechos Humanos: El Caso De La Migración Centroamericana En Tránsito Por México, 2001-2011. Nájera Granados, Jacqueline América (2014)

De la universidad nacional autónoma de México, cuyo objetivo de investigación es hacer un diagnóstico general de la migración en tránsito por México, junto con algunas de sus implicaciones más visibles en materia de derechos humanos, utilizando metodología cualitativa y cuantitativa. Con esta investigación se logró determinar que la vulnerabilidad a la que se exponen los migrantes es doble, ya que no solo pueden llegar a ser víctimas de miembros de patrullas fronterizas, sino también de grupo antiinmigrantes en su intento de cruzar la frontera México – Estados Unidos, sino también durante su paso por el territorio mexicano, pueden ser víctimas de amenazas, robos, maltratos, violaciones y secuestros. Con relación a los aportes que puede dar esta investigación al proyecto en ejecución es la descripción de hechos a los que puede estar sometido el migrante tanto regular como irregular durante su paso por Colombia, para poder lograr el ingreso al mismo destino final: Estados Unidos, destacando que en este caso los migrantes, objeto de estudio, tienen unas condiciones más especiales, por ejemplo, provienen de otros continentes, hablan un idioma y un estilo de vida diferente.

Amara, soufiane (2014) elaboró el proyecto de grado con título "inmigración, racismo y xenofobia" avalado por la universidad de Valladolid, España.

El objetivo de este trabajo de grado fue Analizar en profundidad la situación de la población inmigrante en España y Dar a conocer la realidad de la inmigración, la xenofobia y el racismo en nuestra sociedad. Se empleó metodología cualitativa y cuantitativa. A través de este proyecto de grado, se logró ahondar en un tema que va relacionado con las inmigraciones, y es la xenofobia y el racismo, dos factores que se deben estudiar con mucha lupa, porque por un lado se debe estudiar como es el comportamiento de las personas del país receptor, que tan preparados están ellos, para convivir con personas de

otra cultura y pensamiento, y por otro lado, analizar qué tanta aceptación, rechazo o discriminación obtienen, y como logran encajar los migrantes en la cultura del país receptor. Se destaca un aporte muy importante para el proyecto de investigación en ejecución, al estudiar a profundidad factores como la xenofobia y el racismo, que pueden condicionar y afectar la calidad vida de las personas que van en busca de mejores oportunidades, o que se ven forzadas a emigrar a otro país, al someterse a la discriminación, y rechazo de la sociedad del país receptor.

Sánchez Sandoval, Eddy Javier "tráfico de inmigrantes en Colombia: influencia regional" (2015)

De la Universidad militar nueva granada, el objeto del presente ensayo es visualizar el fenómeno de las migraciones internacionales hacia Colombia, en el tránsito de extranjeros por el territorio nacional con destino a otros países entre los años de 2007 y 2013, considerando que este ha sido un tema poco investigado hasta el momento en el país. La metodología cualitativa. Por medio de este ensayo se logra hacer un análisis en cuanto a que la deportación, no siempre es la solución a aplicar al momento de ejercer control migratorio a quienes resultan siendo víctimas del tráfico ilegal de migrantes, teniendo en cuenta que por regla general, este mecanismo se aplica mayormente a casos en los que el migrante, tiene antecedentes penales y es requerido por otro estado, cuando el migrante está vinculado a un proceso judicial en Colombia cuando esa persona es procedente de un país geográficamente cercano a Colombia. Para el proyecto de investigación actual, este ensayo coincide en que al aplicar los mecanismos vigentes dentro de la política migratoria de Colombia, no siempre es la solución a aplicar en casos tan específicos y de mayor vulnerabilidad como es a los migrantes victimas de trata ilegal de personas, pues para ejercer el control migratorio se debe analizar a profundidad las condiciones sociales, económicas, políticas del país de origen, y estudiar qué garantías jurídicas se les puede brindar en el país, con la posibilidad de extenderle la permanencia en el territorio nacional.

Ciurlo, Alessandra (2014) en su artículo titulado "nueva política migratoria colombiana: el actual enfoque de inmigración y emigración" para la revista internacional de cooperación internacional.

Su objetivo general es mostrar el actual enfoque de la política migratoria colombiana –resultado de un largo proceso–, al igual que algunos de los factores que han dificultado el cumplimiento de sus objetivos y la respuesta integral a las diferentes cuestiones que conciernen a los migrantes. El autor utilizó metodología cualitativa para el presente artículo. La actual política integral migratoria, es el resultado de un gran esfuerzo del estado, por avanzar en legislar acorde a los movimientos migratorios de la actualidad, y al mismo tiempo acoge un concepto más realista, más positivo y más moderno del término INMIGRANTE. Este artículo hace enormes aportes a la presente investigación, ya que, dentro de su análisis, expresa de manera clara, y cuidadosa el contenido de la política integral migratoria colombiana actual.

Díaz, candela victoria (2014) en su artículo "la cuestión migratoria en argentina: cambios y continuidades a 10 años de la promulgación de la nueva ley de migraciones" elaborado para la memoria histórica, de la universidad nacional de la plata, argentina.

Tuvo como objetivo general, recupera algunas de las reflexiones elaboradas en el marco del proyecto de tesina de grado de la licenciatura en sociología acerca del nuevo marco habilitador de derechos que plantea la nueva ley migratoria argentina, en particular para los migrantes Mercosur. El autor utilizó metodología cualitativa. El artículo hace referencia a la evolución que ha tenido la política migratoria argentina, desde sus inicios, haciendo énfasis en los últimos diez años, al momento de la elaboración del artículo, y estudia los posibles cambios que puede presentar la misma, frente a la evolución de la inmigración y su significado en la actualidad. Este artículo es importante para la presente investigación, porque estudia la política migratoria de uno de los países más receptivos y tolerantes a los inmigrantes a lo largo de su historia, teniendo en cuenta que este país ha crecido gracias a los aportes que la sociedad de inmigrantes ha hecho para el crecimiento político, económico, social y cultural.

Palma, Mauricio (2015) en su artículo titulado ¿país de emigración, inmigración, tránsito y retorno? redactado para la revista oasis de la universidad externado de Colombia.

Empleó como objetivo general fue argumentar la existencia de un sistema de migración colombiano. El autor empleó metodología cualitativa. El artículo, explora el curso que ha tenido la inmigración hacia Colombia, y la emigración de colombianos hacia el exterior, dejando entre ver la poca influencia que ha tenido en el país, y la escasa relevancia que se le ha dado a la atracción de inmigrantes hacia Colombia por parte del estado, por los miedos a pensar en las consecuencias negativas que podrían acarrear en el sistema económico, político y social de las masas migratorias al asentarse en territorio colombiano. Este artículo es un fiel reflejo del pensamiento que se le ha dado al tema migratorio por parte de las autoridades, al pensar solo en el pasado y no en el presente y futuro positivo que puede conllevar la elaboración de una política migratoria más abierta a la inmigración hacia Colombia.

Cornelio Landero, rosa (2015) elaboró el artículo titulado "los derechos humanos de los inmigrantes de la frontera sur de México", para la revista barataria. revista castellano manchega de ciencias sociales.

Su objetivo fue conocer cuáles son las Normas Internacionales y mexicanas que protegen a los inmigrantes en el tránsito por la Frontera Sur de México, analizar cuáles son los derechos con los que cuenta la persona considerada como inmigrante, cuando se violan los Derechos Humanos como persona. Se empleó metodología cualitativa. Este artículo concluye que es importante que las autoridades gubernamentales a nivel mundial se esfuercen no solo por diseñar una política migratoria abierta a los desafíos que los movimientos migratorios de la actualidad proponen, sino que se vea con mucho cuidado el deber de amparar el cumplimiento de los derechos humanos de los migrantes, sobre todo en la frontera sur de México, recordando que este país es un paso obligado para llegar a los Estados Unidos por vía terrestre. La importancia de este artículo para el presente proyecto de investigación radica en el esfuerzo de mostrar lo preocupante panorama en materia de derechos humanos hacia los migrantes en la actualidad, recordando que hoy día, la

normatividad internacional en esta área, es mucho más amplia, y además conmina a los diferentes gobiernos a velar por el cumplimiento de ello.

Organización internacional para las migraciones, ippdh, Mercosur (2017) elaboraron el artículo titulado "migración, derechos humanos y política migratoria".

El objetivo de este artículo fue promover la reflexión y el intercambio sobre las prácticas de la función consular en la gestión migratoria y en la atención a la población migrante desde una perspectiva de derechos humanos. Se diseñó metodología cualitativa. A través de esta publicación, se hace énfasis en la estrecha relación que existe entre los derechos humanos y las migraciones como funciones primordiales del Estado. Los primeros se caracterizan por ser "estado-céntricos": en su interpretación actual, son los Estados quienes los reconocen y garantizan. Por otra parte, los Estados definen y administran las migraciones a partir del régimen diferencial que implican las legislaciones de migraciones o de extranjería. Esto provoca que el diálogo entre unos (derechos) y otras (migraciones) encuentre un buen canal en el Estado, articulador de ambas dimensiones a través del papel definitorio que tiene en ambos. Este artículo hace un aporte enorme a la presente investigación, porque insiste en la obligación que tiene el estado, como agente garante de los derechos humanos, en este caso, frente a los migrantes, quienes son susceptibles a la discriminación por parte de la comunidad del país, al que llegan, con el fin de encontrar un mejor futuro, exponiéndose a factores negativos que inciden en el proyecto de vida de los migrantes.

Sánchez mojica, Beatriz Eugenia en su artículo "el enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano".

Tuvo como objetivo analizar la formación del sistema colombiano de gestión de migración, previa realización de un breve repaso histórico de lo que ha sido la historia de los flujos de población desde y hacia este país. Se empleó Metodología cualitativa. Con este artículo, el autor concluye que Colombia ha avanzado n poco en su posición frente a la política migratoria, pero al mismo tiempo afirma que a pesar de esos avances, aún falta trabajar más en el tema, pues históricamente Colombia no fue atractivo para la inmigración, sino por el contrario, un estado hermético al ingreso de extranjeros a territorio

nacional. El aporte de este artículo se basa, en la orientación tan clara y enfocada que tuvo el autor para desglosar la historia de la política migratoria de Colombia, y dejar un concepto especial acerca de lo que requiere el país en cuanto la estructuración de una política migratoria más amigable con el extranjero.

Castles, Stephen (2013) en su artículo "las fuerzas tras la migración global" redactado para la revista mexicana de ciencias sociales.

El objetivo fue determinar los factores que inciden en las migraciones de personas. Se utilizó metodología cualitativa y cuantitativa descriptiva y analítica. Este artículo, hizo un breve análisis de los factores que inciden en la decisión de las personas migrar a otro país, factores como la desigualdad social, la tecnología, seguridad de estado y seguridad humana, demanda de mano de obra y cambio demográfico. A la hora de plantear una política migratoria, el estado debe evaluar distintos factores, con los que logra determinar qué tan restrictiva o permisiva puede llegar a ser para el migrante, por esta razón este artículo resulta importante para la presente investigación.

2.2 Bases Teóricas

PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO: TEORÍAS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone

Es evidente que la mayoría de Las personas y de los funcionarios públicos creen comprender las mecánicas de la migración internacional; de no ser así no harían propuestas tan osadas ni actuarían de modo tan despreocupado. En el caso de los Estados Unidos particularmente, las razones de la inmigración mexicana parecen obvias. Para empezar, la simple sabiduría del sentido común nos permite ver que Estados Unidos es un país rico y México, por el contrario, no lo es. Aunque en 1997 el pnb per cápita en México era de 3,700 dólares lo que lo ubica en el nivel más alto de los países en desarrollo, esta cifra palidece comparada con la cifra de 29,000 dólares en Estados Unidos; además, no hay otro lugar en la tierra en el que se presente un contraste de tal magnitud, en uno y otro lado de la

frontera, y muchísimo menos una frontera que, como ésta, tenga 3,000 kilómetros de longitud. Como resultado de esta diferencia en los ingresos, el estándar de vida es mucho más alto al norte que al sur de la frontera. Hablando en términos de consumo privado per cápita, en México el monto equivale al 10 por ciento del que se disfruta en Estados Unidos. Por obvias razones, con sólo dirigirse al norte, cruzar la frontera y encontrar un trabajo en Estados Unidos, el mexicano promedio puede aumentar, a veces dramáticamente, su estándar de vida. Incluso si recibe el salario mínimo de Estados Unidos, un inmigrante que labore tiempo completo durante un año tendría unos ingresos superiores aproximadamente tres veces más altos que el ingreso promedio en México. De acuerdo a este contexto, es explicable que los mexicanos con aspiraciones busquen emigrar al vecino del norte, Estados Unidos. No tienen más que cruzar una línea, para tener no sólo ingresos más altos sino también acceso a un mejor nivel educativo, una mayor infraestructura, mejores servicios sociales, una atención médica de calidad superior y una oferta muchísimo mayor de alternativas de consumo.

Principios de funcionamiento: teorías de la migración internacional **(Capítulo 2 14 Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone).** La mayoría de las personas creen que los inmigrantes mexicanos deciden radicarse en Estados Unidos después de analizar el costo-beneficio. Se considera que los mexicanos comprenden racionalmente que los costos de la migración a Estados Unidos están más que compensados por una buena gama de beneficios. Incluso teniendo en cuenta los costos del traslado, del cruce de la frontera, de la búsqueda de trabajo y la adaptación a un país extranjero, el bienestar material de muchos de los mexicanos experimentan una considerable mejoría al instalarse en Estados Unidos y conseguir empleo en ese país. Todos los años miles de miles de mexicanos parecen tomar justamente esta decisión. Mientras la diferencia salarial entre México y Estados Unidos sea grande, la mayoría de las personas creen que los trabajadores al sur de la frontera tienen un incentivo muy fuerte para trasladarse hacia el norte. Aunque la migración entre México y Estados Unidos data de finales del siglo XIX y ha mostrado un ir y venir permanente por más de un siglo, los ciudadanos y los políticos de Estados Unidos nunca se han sentido cómodos con los inmigrantes en general o con los mexicanos en particular **(véanse Higham, 1955; Espenshade y Calhoun, 1993; Espenshade y Hempstead, 1996)**. El sentimiento general contra los inmigrantes ha oscilado, por lo general, junto con las épocas

de recesión y de expansión y de acuerdo con las corrientes ideológicas imperantes **(Meyers, 1995).** Las políticas de inmigración en Estados Unidos han sido consecuentes con este ir y venir, que pasa del reclutamiento a la restricción, de la aceptación a la exclusión **(Timmer y Williamson, 1998).** Por una variedad de razones los finales de los ochenta y principios de los noventa fueron un periodo bastante restrictivo. La manera más obvia de lograr el objetivo de reducir la inmigración, teniendo como base la interpretación antes esbozada, fue disminuir los incentivos elevando costos y riesgos y reduciendo los beneficios para la entrada desde México. Desafortunadamente, no es fácil manipular la ventaja principal –ingresos más elevados– a través de mecanismos políticos. Ningún político podría votar por una reducción de ingresos en Estados Unidos como medio para reducir los incentivos para la inmigración y si bien los líderes políticos podrían respaldar los esfuerzos para elevar los ingresos en México, su economía no está sujeta a su control directo. Dadas estas restricciones, los encargados de trazar las políticas en Estados Unidos pusieron su mirada en otros costos y beneficios más maleables. Del lado de los beneficios Estados Unidos buscó reducir el acceso al empleo, criminalizando la contratación de trabajadores indocumentados e impidiendo que los inmigrantes indocumentados, y algunas veces hasta a los legales, tuvieran acceso a los servicios públicos. Del lado de los costos, el gobierno contrató más agentes para reforzar la Patrulla Fronteriza, aumentó los recursos de la misma y le otorgó nuevos poderes para detener, perseguir y deportar a los extranjeros Principios de funcionamiento no autorizados. Las autoridades tenían la esperanza de disuadir a los mexicanos en su empeño por entrar y quedarse en Estados Unidos aumentando los costos y disminuyendo los beneficios de la migración indocumentada. Las cosas no han funcionado bien, lo que prueba que hay algo verdaderamente equivocado en estas políticas y sus premisas de base. Como lo demostraremos más adelante, los intentos de Estados Unidos por aumentar los costos y reducir los beneficios de vivir y trabajar en el país han tenido muy poca resonancia en la probabilidad de la migración indocumentada, en el aumento de posibilidades para que los inmigrantes regresen a casa, en la disminución de oferta de empleo no autorizado, o en la reducción de la posibilidad de que los inmigrantes logren cruzar la frontera. No obstante, son otras consecuencias, mucho más perversas las que se han producido debido a estas políticas. El problema fundamental es que las políticas actuales se basan en una concepción bastante estrecha de la migración. La realidad de la

inmigración contemporánea es mucho más compleja que un simple cálculo de costos y beneficios. Una comprensión total de la migración internacional requiere que se responda a cuatro cuestiones básicas: ¿cuáles son las fuerzas que mueven a las sociedades a promover la emigración y cómo funcionan?, ¿cuáles son las fuerzas en las sociedades receptoras de inmigrantes que crean una demanda de trabajadores inmigrantes y cómo funcionan?, ¿cuáles son las motivaciones, los objetivos y las aspiraciones de las personas que responden a estas fuerzas y emigran internacionalmente? y, ¿cuáles son las estructuras sociales y económicas que surgen en el proceso migratorio para conectar sociedades promotoras y receptoras? La comprensión simplista de la migración como una decisión sencilla de costo-beneficio responde la tercera pregunta y ofrece exclusivamente una de las muchas posibles motivaciones para el movimiento. En este capítulo pretendemos desarrollar una explicación global de la migración internacional que abarque las cuatro preguntas. ¿Por qué emigra la gente? La concepción de la migración mexicana que se comparte ampliamente entre legisladores y público en general, como una elección de costo-beneficio, corresponde al aparato teórico de la economía neoclásica. De acuerdo con esta teoría y sus extensiones, la migración internacional proviene de las diferencias geográficas entre el suministro y la demanda de mano de obra **(Ranis y Fei, 1961).** Los países con abundante mano de obra en relación con el capital tienen salarios bajos, mientras que aquellos con escasa mano de obra en relación con el capital, tienen salarios altos. El diferencial internacional resultante es la causa de que **Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone** trabajadores de países con salarios bajos se trasladen hacia países con salarios altos. Como resultado de este movimiento, el suministro de mano de obra local tiende a bajar y los salarios a subir, pasa lo contrario en los países de destino, esto conduce a un equilibrio, a un diferencial salarial internacional que refleja los costos de los movimientos internacionales tanto monetarios como psicológicos. Hay un modelo microeconómico de toma de decisiones que está asociado con esta teoría de corte macro. Los actores, siguiendo un criterio racional, deciden emigrar después de un cálculo de costo-beneficio que los lleva a esperar que este desplazamiento internacional les produzca beneficios netos, generalmente monetarios. La migración es análoga a la inversión en capital humano **(Sjaastad, 1962)** en la que se considera como capital humano los rasgos y las características que aumentan la productividad de un trabajador. La gente suele invertir

en los primeros años de la vida en educación para que se vuelvan productivas, lo que les permitirá más tarde obtener beneficios representados en salarios más altos. Los inmigrantes tienden a ir a lugares en los que, dadas sus habilidades, puedan ser más productivos y ganar más dinero. Antes de lograr obtener estos beneficios, sin embargo, deben hacer ciertas inversiones: los costos materiales del viaje, los costos de mantenimiento mientras viajan y buscan trabajo, el esfuerzo que implica aprender una nueva lengua e insertarse en una cultura diferente, las dificultades que conlleva adaptarse a un nuevo mercado de trabajo y la carga emocional de mantener las viejas relaciones sociales y construir nuevas **(Todaro y Maruszko, 1986).** De acuerdo con la teoría neoclásica, los emigrantes calculan los costos y los beneficios que implica el trasladarse a diferentes lugares y luego se van a donde esperan obtener unos mayores beneficios netos **(Borjas, 1989, 1990).** En términos simplificados, los actores hacen un estimado de las ganancias netas que esperan obtener tomando los ingresos que piensan obtener en el país de destino y los multiplican por la probabilidad de conseguir y conservar un trabajo, esto les sirve de base para hacer un cálculo de sus "ingresos esperados en el lugar de destino" y éstos se comparan con lo que se esperaba ganar en la comunidad de origen. Posteriormente se descuentan los gastos del traslado y se espera que los beneficios totales sean los mayores **(Todaro y Maruszko, 1986; Massey y García España, 1987).** Sin embargo, una variedad de observaciones sugiere que las motivaciones para emigrar no se restringen a estos cálculos de costo-beneficio. Según la teoría neoclásica la emigración no debería darse si no hay este diferencial regional de salarios, no obstante, con frecuencia se observan flujos de este tipo. Además, si no hay barreras legales para los movimientos, la emigración debería continuar hasta que el diferencial salarial entre las dos zonas se elimine; sin embargo, los torrentes migratorios con frecuencia se detienen mucho antes de que desaparezcan las diferencias salariales. También es difícil explicar desde una teoría estrictamente neoclásica algunos patrones muy conocidos de migración circular. Todos los años miles de inmigrantes indocumentados e incluso muchos legales deciden regresar a México **(Warren y Kraly, 1985; Jasso y Rosenzweig, 1982, 1990; Lindstrom, 1996; Reyes, 2001).** Si el mundo realmente funcionara según los principios neoclásicos, ¿por qué razones una persona emigraría temporalmente para enviar dinero a casa como preparación para un eventual retorno? Un actor racional cuya meta es la maximización de utilidades debería querer

permanecer en el exterior para disfrutar por siempre de los salarios más altos y de las posibilidades de consumo disponibles en Estados Unidos; sin embargo, todos los años miles de millones de dólares son remitidos hacia México por inmigrantes con la idea de mejorar sus vidas en el lugar de origen (**Massey y Parrado, 1994; Lozano Ascencio, 1993, 1998).** Estas anomalías se presentan porque la maximización de por vida de los ingresos esperados es solamente una de las muchas motivaciones para la emigración internacional y no siempre es la más importante. La economía neoclásica parte de la concepción de que los mercados de bienes y servicios existen, que son completos y funcionan bien, que la información y la competencia son perfectos y que los individuos racionales entran en el mercado con gustos y preferencias exógenas con el fin de maximizar su utilidad. Pero la realidad es muchísimo más compleja que los supuestos instrumentales de la economía neoclásica. Los mercados de bienes y servicios pueden no existir, pueden ser imperfectos, y en ocasiones, pueden fracasar por completo especialmente durante las primeras fases del desarrollo económico. Además, la información suele ser escasa y estar coartada por la posición de un individuo en la estructura social, además la competencia está lejos de ser perfecta. Por último, incluso cuando los individuos son racionales e interesados en ellos mismos, no entran en los mercados como individuos atomizados sino como miembros de familias, de núcleos familiares, a veces de comunidades más amplias, de agrupaciones sociales que posibilitan estrategias colectivas que, algunas veces, pueden encajar con las estrategias individuales o lo contrario. Si nos imaginamos un mundo en el que las familias y los núcleos familiares se enfrentan a un modelo de mercado imperfecto, que no funcionan bien o que ha fracasado, nos encontramos con una forma muy diferente de racionalidad teórica, la que se conoce como la nueva economía de la migración de trabajadores **(Stark y Bloom, 1985)**. A diferencia del modelo neoclásico, este modelo no asume que las decisiones para emigrar sean tomadas por actores individuales, sino que se toman dentro de unidades más grandes de personas interrelacionadas, por lo general familias o núcleos familiares y, en ocasiones, comunidades enteras. La gente no sólo toma decisiones individuales dentro de estas unidades **(Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone)** para buscar unos ingresos más elevados, sino que trabaja colectivamente para superar crisis en los mercados de capital, crédito y seguros (**Taylor, 1986, 1987; Stark, 1991).** En la mayoría de los

países desarrollados se hace frente a los riesgos que enfrenta el bienestar material de un hogar a través de los mercados privados y de los programas gubernamentales. Los seguros de las cosechas y de los mercados de futuro les proporcionan a los agricultores los medios para protegerse contra los desastres naturales y las fluctuaciones de los precios; los seguros de desempleo y los programas de bienestar social protegen a los trabajadores contra los caprichos del ciclo de los negocios y las dislocaciones que produce el cambio estructural. Los sistemas de pensiones patrocinados por el gobierno permiten a los ciudadanos minimizar los riesgos de pobreza en la vejez. En los países relativamente pobres como México los mercados de futuro y los sistemas de seguros no están bien desarrollados y el gobierno mexicano no está en condiciones de llenar este vacío. En consecuencia, los mexicanos, no sólo son más pobres que los otros norteamericanos sino que también están expuestos a riesgos mucho mayores. Si la sociedad estuviera conformada por individuos atomizados que actúan única y exclusivamente para satisfacer sus intereses inmediatos, la única opción de los mexicanos tal vez sería sufrir silenciosamente sus riesgos. Sin embargo, la mayoría de los mexicanos no viven como individuos solitarios sino al interior de hogares unidos por lazos familiares muy estrechos que preceden al mercado **(Vélez-Ibáñez, 1983; Lomnitz, 1977; Adler-Lomnitz y Pérez Lizaur, 1987; Camp, 1989).** A diferencia de los individuos atomizados, los núcleos familiares pueden diversificar los riesgos si envían algunos miembros a trabajar en distintos mercados laborales. Mientras algunos miembros (por ejemplo la esposa y los niños pequeños) se quedan en su lugar de origen para trabajar en la economía local, otros (como son los hijos y las hijas mayores) se trasladan a trabajar en otra parte en México y otros (quizá el jefe de familia y el hijo mayor) pueden emigrar a trabajar en Estados Unidos. Si las condiciones en los distintos mercados de trabajo están correlacionadas de modo negativo o débil, el núcleo familiar está en condiciones de manejar el riesgo por medio de la diversificación. En el caso de que las condiciones en casa se deterioren debido a un desempleo cada vez mayor, a una caída en los salarios, a un fracaso en las cosechas, a una caída en los precios o inflación alta, los núcleos familiares pueden contar con las remesas de los que han emigrado como una fuente alternativa de ingresos. En los países en desarrollo como México, los mercados de capital y de crédito también son débiles o inexistentes, lo que hace imposible que las familias acudan a préstamos para resolver las dificultades de consumo o para emprender

actividades productivas **(Taylor et al., 1996a, 1996b).** En ausencia de un sistema de Principios de funcionamiento bancario eficiente la migración internacional se convierte en una estrategia razonable que las familias pobres pueden utilizar para acumular efectivo en lugar de recurrir a préstamos formales para el consumo o para invertir. Lo que necesitan los núcleos familiares es enviar a uno o más trabajadores al exterior para aprovechar los salarios más altos con el fin de hacer ahorros en un periodo relativamente corto. Contextos de toma de decisiones Los individuos y los núcleos familiares están, casi siempre, inmersos en sistemas sociales más amplios que tienen sus propias organizaciones y valores, como las redes de parentesco, las jerarquías de clase, las agrupaciones étnicas y raciales, los sectores ocupacionales y las organizaciones industriales o burocráticas. Como lo han demostrado muchas veces los científicos sociales, la posición de un individuo al interior de la estructura social determina el contexto en el cual se toman las decisiones. La posición estructural de una persona ejerce una profunda influencia en sus gustos, preferencias, valores, información, aprendizaje, recursos y, en última instancia, los costos y beneficios relativos de cualquier acción que esté en estudio. Al alterar el contexto dentro del cual se toman las decisiones a nivel micro el cambio estructural en la sociedad puede tener efectos bastante pronunciados en el aumento o la disminución de la probabilidad de la migración internacional. Las estructuras sociales y económicas por lo general se transforman a través de fuerzas poderosas a nivel macro que son exógenas a los actores dentro de cualquier familia o comunidad particular; por tanto los científicos sociales han desarrollado teorías estructurales de migración internacional para dar cuenta de este hecho. A partir del trabajo **de Immanuel Wallerstein (1974), muchos teóricos (Portes y Walton, 1981; Petras, 1981; Castells, 1989; Sassen, 1988, 1991; Morawska, 1990)** han relacionado los orígenes de la migración internacional no tanto con las decisiones de los individuos o de los núcleos familiares sino con las posibilidades cambiantes y con la estructura de los mercados globales. Esta línea de razonamiento es generalmente conocida como la teoría de los sistemas mundiales. Dentro de este esquema, la expansión de los mercados hacia sociedades de mercado periférica, no monetaria o pre capitalista da origen a poblaciones móviles que están predispuestas a emigrar. Movidos por el deseo de obtener ganancias más elevadas, los dueños y los gerentes de las empresas más grandes en las naciones desarrolladas entran a los países pobres, los que están en la periferia de la economía

mundial, en búsqueda de tierra, materias primas, mano de obra y mercados. La migración es un producto natural de las disrupciones y las dislocaciones que surgen en este **Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone** proceso de expansión de mercados y de penetración capitalista. A medida que la tierra, las materias primas y la mano de obra entran bajo el control de los mercados se generan los flujos migratorios. Por ejemplo, cuando los agricultores pasan del cultivo de subsistencia al cultivo comercial, la competencia los empuja a consolidar la propiedad de la tierra, a mecanizar la producción, a introducir cultivos comerciales y a utilizar insumos industriales. La consolidación de la tenencia de la tierra destruye los sistemas basados en el usufructo común. La mecanización disminuye la necesidad de mano de obra y hace que los trabajadores del campo, que no tienen preparación específica, dejen de ser necesarios para la producción. Cuando los cultivos comerciales sustituyen a los de subsistencia, las relaciones económicas y sociales se resquebrajan y el uso de los implementos modernos de producción, genera mayores cosechas a menor costo, lo que finalmente termina por desplazar a los campesinos. Todas estas fuerzas contribuyen a la creación de una fuerza de trabajo móvil: los trabajadores del campo, desplazados de su tierra, experimentan un debilitamiento de su compromiso con la comunidad y se hacen más propensos a emigrar hacia el exterior **(Massey, 1988; Hatton y Williamson, 1998).** De la misma manera, la extracción de materias primas para ser utilizadas en las economías desarrolladas requiere nuevos métodos industriales que dependen de mano asalariada. Al ofrecerse salarios a los campesinos se socavan las formas tradicionales de organización social basadas en sistemas de reciprocidad y de relaciones sociales establecidas, porque se crean mercados de mano de obra incipientes, basados en nuevas concepciones de individualismo, ingresos privados, cambio y adaptación. Las compañías multinacionales entran en las naciones pobres para establecer plantas ensambladoras y aprovecharse de los salarios relativamente bajos, con frecuencia al interior de zonas especiales de procesamiento y exportación creadas por los gobiernos modernizadores. La demanda de trabajadores para las fábricas fortalece los mercados de mano de obra locales y debilita aún más las relaciones de producción tradicionales. La inserción de fábricas extranjeras en regiones periféricas socava las economías tradicionales: al producirse bienes que compiten con los fabricados localmente; al feminizar la fuerza de trabajo sin proporcionar suficientes empleos en las fábricas para los

hombres y al socializar a las mujeres para el trabajo industrial y el consumo moderno, sin proporcionarles una estabilidad laboral que les permita enfrentar estas necesidades. De nuevo, el resultado es la creación de una población social y económicamente desarraigada y propensa a emigrar. El mismo proceso económico que opera globalmente para generar la emigración de las áreas periféricas simultáneamente les facilita emigrar hacia el mundo desarrollado **(Sassen, 1991).** El envío de bienes y maquinarias, la extracción y la exportación de materias primas, la coordinación de operaciones Principios de funcionamiento 21 comerciales, la administración de plantas ensambladoras extranjeras construyen y expanden los lazos de comunicación con los países periféricos en los que han invertido. Las conexiones no sólo facilitan el movimiento de bienes, productos, información y capitales sino que también promueven un flujo opuesto de personas al reducir los costos de desplazamiento. Como la inversión global está inevitablemente acompañada de la creación de infraestructura de transporte y de comunicaciones, la migración internacional de mano de obra, por lo general, corre paralela al movimiento internacional de bienes y de capital, solamente que en una dirección inversa. La globalización económica también crea lazos culturales entre las naciones desarrolladas y las naciones en vías de desarrollo. Algunas veces los lazos culturales son duraderos porque reflejan relaciones coloniales anteriores. Sin embargo, incluso cuando no hay una historia colonial, las consecuencias culturales de la penetración económica pueden ser muy profundas. Aunque México fue colonizado por España, los mexicanos van cada vez más a las universidades estadounidenses, hablan inglés, adoptan estilos de consumo, esto refleja la hegemonía económica global de Estados Unidos. Estos lazos culturales naturalmente los predispone a emigrar hacia Estados Unidos y no hacia otros lugares, España incluida. La economía mundial es manejada desde un número relativamente pequeño de centros urbanos en los que se concentran la banca, el sistema financiero, la administración, los servicios profesionales y la investigación **(Castells, 1989; Sassen, 1991).** En Estados Unidos, las ciudades globales son Nueva York, Chicago, Los Ángeles y Miami. En Europa son Londres, París, Frankfurt y Milán; y del lado del Pacífico tienen derecho a este título Tokio, Singapur y Sydney (**Friedman, 1986).** Dentro de estas ciudades se concentra una riqueza que genera una fuerte demanda de servicios de trabajadores no calificados (auxiliares, camareros, jardineros, meseros, trabajadores en los hoteles, trabajadores

domésticos). Simultáneamente el movimiento de industria pesada hacia el extranjero, el crecimiento de la manufactura de alta tecnología electrónica, computadoras y telecomunicaciones, y la expansión de servicios tales como la salud y la educación, colaboran para crear un mercado de mano de obra dual con una fuerte demanda de trabajadores tanto en las esferas más altas como en las más bajas de la jerarquía ocupacional, pero con una demanda relativamente pequeña en las intermedias. La demanda de inmigrantes La bifurcación de los mercados de mano de obra en las ciudades globales que predice la teoría de sistemas globales encaja con una línea muy amplia de teorizaciones conocidas como la teoría de los mercados laborales segmentados, que surgió **Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone** a partir de las economías institucionales. **Michael Piore (1979)** ha planteado que la emigración internacional responde a una demanda más o menos permanente de mano de obra no calificada que se genera en la estructura económica de las naciones desarrolladas. Según este punto de vista la inmigración no es el resultado de factores de expulsión en los países de origen (como son los bajos salarios o un desempleo muy alto), sino por factores de atracción, que están en las sociedades que reciben los inmigrantes que tienen una necesidad crónica e inevitable de mano de obra barata. La demanda intrínseca de trabajadores es el resultado de cuatro problemas fundamentales que enfrentan las economías industriales avanzadas. El primer problema es la inflación estructural. Los salarios no reflejan exclusivamente las condiciones de oferta y demanda sino que también confieren estatus y prestigio, cualidades inherentes a trabajos específicos. En general, la gente cree que los salarios deberían reflejar el estatus social y suelen tener ciertas nociones rígidas acerca de la correlación entre el estatus ocupacional y el salario. En consecuencia, los salarios que ofrecen los empleadores no siempre responden a los cambios en la oferta de trabajadores. Una variedad de expectativas sociales informales y de mecanismos institucionales formales (como los contratos con los sindicatos, las reglas de servicio civil, las reglamentaciones burocráticas y las clasificaciones de recursos humanos) garantizan que los salarios correspondan a las jerarquías de prestigio y estatus que la gente percibe. Si los empleadores buscan atraer a los trabajadores para que realicen trabajos no calificados y que están en el nivel más bajo de la jerarquía ocupacional, no pueden sencillamente aumentar los salarios para esos trabajos. Si lo hacen estarían desequilibrando relaciones definidas entre estatus y remuneración. Si se

aumentan los salarios que se pagan en la base los empleadores se verán enfrentados a una presión muy fuerte para aumentar los salarios en los otros niveles de la jerarquía ocupacional. Si se aumenta el salario a un ayudante de cocinero, para enfrentar por ejemplo una escasez de mano de obra, es posible que su salario coincida con los de los cocineros, lo que pone en peligro el estatus de éstos y se da lugar a que ellos reclamen un aumento, lo que pondría en riesgo a los jefes de cocina, quienes también ejercerían presiones para exigir un aumento y así sucesivamente. La consecuencia es clara, el costo de aumentar los salarios para atraer trabajadores del nivel menos calificado es, por lo general, mucho mayor que el costo mismo de estos salarios. Por tanto, la posibilidad de que se dé un proceso de inflación estructural –la necesidad de aumentar los salarios en forma proporcional a través de la jerarquía laboral para conservar cierta consistencia con las expectativas sociales– les da a los empleadores un incentivo muy fuerte para buscar soluciones más fáciles y más baratas, como es la importación de inmigrantes.

Principios de funcionamiento: La demanda de mano de obra barata y flexible se aumenta también debido a las restricciones sociales en las motivaciones inherentes a las jerarquías laborales. La mayoría de la gente trabaja, no sólo para ganar dinero sino para acumular estatus social. De este modo, surgen problemas motivacionales agudos en la base de la jerarquía laboral porque estos trabajadores no tienen un estatus que conservar y hay muy pocas opciones de movilidad ascendente. El problema es inevitable porque la base nunca podrá eliminarse en los mercados de trabajo. La mecanización elimina los tipos de trabajos más inferiores y menos apetecibles, pero da lugar a una nueva nivelación. Como siempre tendrá que haber un nivel inferior en cualquier jerarquía, los problemas de motivación son inevitables. Lo que necesitan los empleadores son trabajadores que consideren estos trabajos como un medio para poder ganar dinero y no para ganar prestigio. El trabajador ideal es el que se limita exclusivamente a la necesidad de ganar un salario sin implicación alguna en cuanto al estatus o al prestigio. Los inmigrantes satisfacen esta necesidad de diversas maneras, al menos en los inicios de sus carreras migratorias. Por lo general inician su trabajo en el extranjero como maximizadores de ingresos: lo que están buscando es ganar dinero para lograr una meta específica que les solucione un problema o les permita mejorar su estatus en el lugar de origen (como sería la construcción de una casa, la compra de tierra o la adquisición de bienes de consumo). Además, la diferencia de los estándares

de vida entre los países desarrollados y las sociedades en vía de desarrollo hace que los salarios bajos que se reciben en el exterior sean percibidos como una paga generosa según los estándares del país de origen. Por último, incluso aunque un inmigrante pueda darse cuenta de que un trabajo en el extranjero tiene un estatus bajo, no se ve a sí mismo como parte de esa sociedad, sino como alguien inmerso dentro del sistema de jerarquías en su comunidad de origen, en donde las remesas en moneda fuerte permiten comprar un estatus social considerable. La demanda de mano de obra inmigrante surge también de la dualidad mano de obra-capital. El capital es un factor fijo de producción que puede ser afectado por una baja en la demanda, pero que no puede ser eliminado; los dueños del capital corren con los costos de su desempleo. La mano de obra, en contraste, es un factor variable de la producción del que se puede prescindir cuando baja la demanda, por tanto son los trabajadores los que corren con los costos de su propio desempleo. En cuanto es posible, por tanto, los industriales buscan la parte estable y permanente de la demanda y la reservan para la utilización del capital, dejando la porción variable de la demanda para que sea enfrentada por la flexibilidad de la mano de obra, dualismo que genera diferencias entre los trabajadores y conduce a la segmentación de la fuerza de trabajo. **Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone** Los trabajadores del sector primario, intensivo en capital, consiguen trabajos estables y calificados en los que cuentan con buenas herramientas y equipo. Los empleadores se ven obligados a invertir en su capital humano a través de la capacitación y la educación. Los trabajos del sector primario son complicados y exigen preparación y experiencia para realizarlos, lo que da origen a la acumulación de conocimiento profundo y específico. Los trabajadores del sector primario también tienden a sindicalizarse o a alcanzar niveles de muy alta profesionalización, los contratos con ellos exigen que los empleadores corran con una parte considerable de los costos de los despidos (pagos de cesantías y beneficios de desempleo). Debido a estos costos y obligaciones permanentes, es muy caro prescindir de trabajadores de este nivel lo que hace que se conviertan en una especie de capital. En contraste, el sector secundario intensivo en trabajo, se compone de empleos mal pagados e inestables y los trabajadores pueden ser despedidos en cualquier momento, con muy poco o ningún costo para el empleador. Durante los ciclos de depresión lo primero que hace el empleador es deshacerse de estos trabajadores para disminuir la nómina. El dualismo resultante, por tanto, da lugar a una

estructura de mercado segmentada. Los salarios bajos, la inestabilidad y la falta de movilidad dificultan la posibilidad de atraer a los trabajadores nativos para llenar las vacantes en el sector secundario. Ellos más bien tienden a ocupar posiciones en el sector primario intensivo en capital, en donde los salarios son más altos, los empleos más seguros y existe la posibilidad de ascenso. Los empleadores recurren a los inmigrantes para llenar la escasez de demanda de trabajo en el sector secundario. La confluencia de los problemas de motivación, la inflación estructural y el dualismo económico crea una demanda de un tipo específico de trabajador, es decir un trabajador que esté dispuesto a trabajar en condiciones desagradables, por salarios bajos, con mucha inestabilidad y muy pocas posibilidades de progreso. En el pasado las mujeres, los adolescentes y los inmigrantes procedentes del campo satisfacían esta demanda. Históricamente las mujeres tendieron a participar en la fuerza de trabajo hasta el nacimiento de su primer hijo y en un número menos alto después de que los hijos estuvieran grandes. No eran el principal sostén de la familia y su identificación básica en la sociedad era la de ser la hija, la esposa o la madre. Estaban dispuestas a aceptar los salarios bajos y la inestabilidad porque consideraban el trabajo como algo transitorio y sus ganancias como algo suplementario; las posiciones que ocupaban no significaban ninguna amenaza a su principal estatus social cuyo cimiento era la familia. De la misma manera, los adolescentes históricamente entraban y salían en la fuerza de trabajo con mucha frecuencia para ganar dinero extra, para adquirir experiencia y para ensayar distintos tipos de trabajo. No consideraban los Principios de funcionamiento trabajos “sin porvenir” como un problema porque su esperanza era conseguir un trabajo mejor en el futuro después de terminar sus estudios, adquirir experiencia y establecerse. Además, el estatus de los adolescentes está determinado por el de sus padres, no por sus empleos. La relación que tienen con el trabajo es instrumental, como un medio para ganar dinero para el bolsillo, que utilizan para mejorar su estatus entre sus pares porque pueden comprar ropa, carro, música; su trabajo es simplemente un medio para lograr un fin. Por último las áreas rurales de las naciones desarrolladas durante muchos años fueron la fuente de un suministro estable de trabajadores que se empleaban por salarios muy bajos. El desplazamiento de trabajadores desde lugares en los que el movimiento social y económico estaba estancado hacia las ciudades generaba un sentido de movilidad ascendente a pesar de la modestia de las circunstancias de vida en el lugar de destino. Incluso trabajos de

ínfima categoría en las ciudades proporcionaban acceso a vivienda, comida y bienes de consumo que representaban un paso adelante en el mundo de los inmigrantes empobrecidos procedentes del campo. No obstante, en las sociedades industriales avanzadas estas tres fuentes de trabajadores han disminuido considerablemente debido a cuatro tendencias demográficas fundamentales: el aumento de la participación femenina en la fuerza laboral, el trabajo de la mujer se ha transformado en una carrera asumida para ganar tanto estatus social como dinero; el aumento en las tasas de divorcios ha transformado el empleo de la mujer en una fuente de sostén primario; la caída en las tasas de nacimientos y la extensión de la educación formal ha producido pequeñas cohortes de adolescentes que entran en la fuerza de trabajo; y la urbanización de la sociedad ha eliminado las granjas y las comunidades rurales como fuentes potenciales de nuevos inmigrantes a la ciudad. El desequilibrio entre la demanda estructural de trabajadores de la categoría más baja y el escaso suministro doméstico de dichos trabajadores ha generado, en los países desarrollados, una demanda de inmigrantes de largo alcance. ¿Por qué sigue emigrando la gente? La inmigración puede empezar por diversas razones, pero las fuerzas que dan origen al movimiento internacional son muy diferentes a las que lo perpetúan. Aunque las diferencias salariales, las crisis de mercado y el cambio estructural pueden ser la motivación inicial para que la gente decida salir; en el transcurso del proceso migratorio pueden surgir condiciones que hagan más atractivas nuevas movilizaciones y que abran la posibilidad de perpetuar la migración internacional a través del tiempo y del espacio. Se ha trabajado mucho en el tema **Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone** de la perpetuación de la migración internacional bajo el rubro de la teoría de capital social. De acuerdo con **Pierre Bourdieu y Loic Wacquant (1992: 119)** “el capital social es la suma de recursos, reales o virtuales, que acumula un individuo o un grupo porque posee una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de relaciones y reconocimiento mutuo”. La característica clave del capital social es su convertibilidad: puede traducirse en otros beneficios sociales y económicos **(Harker, Mahar y Wilkes, 1990).** Las relaciones sociales sirven para conseguir trabajo, obtener préstamos, conseguir alojamiento. Las personas logran el acceso al capital social a través de su pertenencia a redes interpersonales y a instituciones sociales para después convertirlo en otras formas de capital para mejorar o mantener su posición en la sociedad **(Bourdieu, 1986; Coleman, 1990).** Las redes de

inmigrantes son una fuente importante de capital social para las personas que consideran la posibilidad de emigrar al exterior. Hay conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los inmigrantes, a los que inmigraron antes y a los que no son inmigrantes con los lugares de origen y destino a través de lazos de parentesco, de amistad y de paisanaje. Estos lazos incrementan la posibilidad de un movimiento internacional porque bajan los costos y los riesgos de los desplazamientos y aumentan los posibles ingresos netos producto de la migración. Si nos guiamos por el principio de que "el capital social... se crea cuando las relaciones entre las personas cambian de tal modo que facilitan la acción" **(Coleman, 1990: 304),** la migración en sí misma opera como catalizador del cambio. Los lazos cotidianos de amistad y parentesco, en y por sí mismos, proporcionan pocas ventajas a las personas que quieren emigrar al exterior. Sin embargo, una vez que una persona de la red ha emigrado, los lazos se transforman en un recurso al que se puede recurrir para lograr el acceso a empleo en el extranjero y a todo lo que esto significa. Cada evento migratorio crea capital social entre las personas relacionadas con el emigrante por lo que se incrementan las probabilidades de emigrar (**Massey, Goldring y Durand, 1994).** Los primeros emigrantes que salen hacia un destino nuevo no tienen relaciones sociales a las cuales recurrir y para ellos la emigración es muy costosa, particularmente si no tienen documentos que autoricen su entrada al otro país. Sin embargo, después de que los primeros emigrantes han salido, los costos potenciales de la migración de los amigos y familiares que se quedaron se reducen considerablemente. Debido a las estructuras de parentesco y amistad, cada nuevo inmigrante expande el grupo de personas con lazos sociales en el área de destino. Los inmigrantes necesariamente están vinculados con los no migrantes y estos últimos cuentan con las obligaciones implícitas de las relaciones de parentesco y amistad, e incluso comunitarias, para lograr acceso al empleo y a la ayuda en el punto de destino. Principios de funcionamiento 27 Una vez que la migración internacional ha empezado, también surgen instituciones privadas y organizaciones de voluntariado para satisfacer las demandas generadas por el desequilibrio creciente entre el número cada vez mayor de personas que buscan entrar a los países ricos en capital y la limitación del suministro de visas. Este desequilibrio y las barreras que los países desarrollados levantan para impedir la entrada de la gente suelen generar un nicho muy lucrativo para empresarios dedicados a promover los desplazamientos internacionales, lo que da lugar a la creación de un mercado

negro de servicios migratorios. Como este mercado negro crea condiciones que conducen a la explotación y a los tratos injustos y discriminatorios, también surgen organizaciones humanitarias para defender los derechos y buscar un mejor trato tanto para los inmigrantes legales como para los indocumentados, de acuerdo a lo que piensan (Hagan y González Baker, 1993; Christiansen, 1996). Estas organizaciones les brindan a los migrantes otra fuente de capital social (Goss y Lindquist, 1995) porque les proporcionan una serie de servicios como son el paso ilegal por la frontera, transporte clandestino, contratos de trabajo, documentos falsos, información y asesoría, alojamiento, crédito y refugio en los lugares de destino (Prothero, 1990). La manera en la cual el capital social se acumula con el correr del tiempo para perpetuar la inmigración internacional representa una manifestación específica de un proceso mucho más extenso que ha sido descrito como la causalidad acumulativa de la migración (el primero en identificarla fue Myrdal, 1957). La causalidad de la migración altera el contexto social dentro del cual se toman las decisiones migratorias subsiguientes, con lo que aumenta la posibilidad de desplazamientos adicionales. Una vez que el número de redes, de conexiones, en una comunidad alcanza un umbral crítico, la inmigración se autoperpetúa porque cada evento migratorio crea la estructura social necesaria para sostenerlo según como lo afirman con sus posturas (Hugo, 1981, Taylor, 1986; Massey, 1990; Massey, Goldring y Durand, 1994; Massey y Zenteno, 1999). En cualquier población delimitada, por supuesto, los procesos de causalidad acumulativa no pueden continuar ad infinitum. Si la inmigración se prolonga por un tiempo suficientemente largo, las redes pueden llegar eventualmente a un punto de saturación dentro de una comunidad particular. Cada día es más frecuente que algunos de los miembros de una comunidad residan en el exterior y virtualmente todos los que se quedaron en casa están relacionados con alguien que vive en el extranjero o tiene una experiencia considerable como migrante. Cuando las redes alcanzan un nivel tan alto de elaboración, los costos de la inmigración no se reducen considerablemente. Al mismo tiempo, con cada nuevo inmigrante la migración pierde su impulso dinámico de crecimiento. La preponderancia de la migración en la comunidad llega hasta un punto máximo y la experiencia migratoria se vuelve tan difusa que la reserva de nuevos tal como lo afirman (Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone) inmigrantes potenciales se vuelve cada vez más difícil y se compone de mujeres, niños y personas mayores. Si el

proceso migratorio dura mucho tiempo, la escasez de mano de obra y el aumento de los salarios en la comunidad de origen pueden desestimar aún más las presiones para emigrar (Gregory, 1986), lo que hace que la tasa de entradas en la fuerza internacional inmigrante se vaya reduciendo, de acuerdo a lo que dice **(**Hatton y Williamson, 1994). Cuando se observa este proceso a nivel nacional, puede ser difícil hacer evidente esta tendencia porque siempre hay comunidades nuevas que se incorporan a la corriente migratoria. Como la tasa de emigración se desacelera en los lugares con una larga historia migratoria, nuevas zonas son atraídas a los circuitos transnacionales y sus tasas migratorias empiezan a acelerarse. En consecuencia el flujo total de la nación en conjunto puede seguir creciendo porque la tendencia a emigrar se extiende de un lugar a otro. Un diagrama esquemático Como las teorías que analizamos en este capítulo postulan mecanismos causales que operan en diferentes niveles de agregación y que se suman unos con otros, las diferentes explicaciones no son necesariamente contradictorias entre sí. Es muy posible que los individuos hagan cálculos de costo-beneficio; que los grupos familiares traten de minimizar los riesgos y superar las barreras que se imponen al capital y al crédito; que tanto los individuos como los grupos familiares recurran al capital social para facilitar los movimientos a escala internacional; que el contexto socioeconómico dentro del cual se toman las decisiones de emigrar esté determinado por fuerzas estructurales que funcionan tanto a los niveles nacionales como a los internacionales y que, a su vez, se vea influenciado por la migración misma. Por tanto, es conveniente tener una aproximación integral de los distintos planteamientos teóricos. En nuestra opinión, la emigración internacional tiene su origen en transformaciones sociales, económicas y políticas que acompañan la expansión de los mercados. La entrada de mercados y sistemas de producción que exigen inversiones intensivas de capital en las sociedades donde el desarrollo del capitalismo es incipiente, afectan los pactos sociales y económicos existentes y producen desplazamientos de la gente de sus medios de vida tradicionales, dando origen así a una población móvil de trabajadores que buscan, de manera activa, nuevos modos de subsistencia. Uno de los medios, a través de los cuales la gente que ha sido desplazada de sus ocupaciones tradicionales y busca asegurar su bienestar económico es vender sus servicios en el exterior. Sin embargo, el diferencial de salarios más altos con el exterior no es el único factor que motiva a la gente para emigrar. En la práctica los grupos familiares

que luchan por hacerle frente a las Principios de funcionamiento 29 transformaciones poco armónicas del desarrollo capitalista, también recurren a la emigración internacional como una de las maneras para superar las dificultades que surgen en los mercados de trabajo y el acceso a los seguros, el capital y el crédito. La carencia de un seguro de desempleo en las naciones en desarrollo crea un incentivo para que las familias busquen una forma de asegurarse enviando a uno o más miembros a trabajar en el exterior. Al ubicar trabajadores en regiones geográficas diferentes –rurales, urbanas, y en el extranjero– los grupos familiares diversifican sus portafolios laborales para reducir los riesgos en los ingresos. Además, cuando las familias se ven inmersas en las incertidumbres del sistema capitalista, la falta de seguros para las cosechas y el mercado de futuros los vuelve muy vulnerables, lo que constituye un nuevo incentivo para buscar algo de seguridad a través de la migración internacional. Las familias que buscan aumentar la producción agrícola o establecer nuevas empresas necesitan capital y el cambio hacia una economía de mercado crea nuevas necesidades de artículos de consumo. El financiamiento de estos dos requiere de efectivo y la incapacidad del sistema bancario para responder a las demandas de préstamos y créditos les proporciona a las familias la última motivación para emigrar al extranjero. Al enviar a un miembro de la familia a trabajar temporalmente al exterior, el grupo familiar puede recibir ingresos adicionales que le permitan autofinanciar su producción o su consumo. Si bien las primeras etapas del desarrollo económico en las naciones pobres producen emigrantes, las etapas más altas del crecimiento económico en las naciones ricas dan paso a mercados de mano de obra segmentados que los atraen. Los empleos del sector primario proporcionan trabajo estable y salarios altos para los trabajadores nativos, mientras que los empleos del sector secundario ofrecen salarios mínimos, poca estabilidad y limitadas oportunidades de progreso. Esto no resulta atractivo para los trabajadores nativos y se genera una fuerte demanda de trabajadores inmigrantes. El proceso de segmentación del mercado de trabajo es mucho más agudo en las ciudades globales en la concentración de profesionales, administradores y técnicos de alto nivel conduce a una concentración de riqueza y a una fuerte demanda subordinada de trabajadores no calificados, especialmente para los servicios. Los empleadores, al no lograr atraer trabajadores locales, con frecuencia recurren a los inmigrantes y con frecuencia inician flujos migratorios a través de agencias de reclutamiento. Aunque a menudo el reclutamiento sirve en la etapa inicial, éste se hace

menos importante con el tiempo, porque los mismos procesos del mercado crean redes de transporte y de comunicación; a la vez dan origen a ciertas políticas y a una cultura que facilita y hace más económicos los movimientos internacionales. (Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone), dicen que la inmigración también proviene de ciertas acciones que emprenden las naciones desarrolladas para preservar la seguridad internacional, para proteger las inversiones internacionales y para garantizar el acceso a materias primas en el exterior. Las relaciones internacionales crean lazos y obligaciones que dan paso a flujos subordinados de refugiados, personas que buscan asilo político y personas que dependen del ejército. Ocasionalmente el reclutamiento de mano de obra ya se hace innecesario: una vez iniciado el proceso, la inmigración muestra una fuerte tendencia a continuar por medio de la formación de redes migratorias. Con el tiempo, el proceso de expansión de estas redes se auto perpetúa porque cada evento migratorio crea una infraestructura social que promueve desplazamientos adicionales. Cuando las naciones que reciben estos inmigrantes crean políticas restrictivas encaminadas a contener estos flujos migratorios, lo que logran es formar un nicho para el negocio privado de agentes que intervienen en el proceso e instituciones de apoyo a los inmigrantes, con lo cual aportan capital social adicional para la migración internacional. Durante las fases iniciales de la emigración, en cualquier país de origen, los efectos de la penetración capitalista, las crisis del mercado, la formación de redes y la causalidad acumulativa son dominantes en lo que se refiere a la explicación de los flujos, pero cuando el nivel de emigración alcanza niveles elevados y disminuyen los costos y los riesgos del desplazamiento son las diferencias salariales y la demanda de mano de obra a nivel internacional las que cada día determinan más el proceso. A medida que las naciones en desarrollo crecen económicamente, disminuye la brecha salarial y empiezan a surgir mercados de capital que funcionan bien, hay disponibilidad de créditos, seguros y se reducen los incentivos para la emigración. Si estas tendencias se sostienen y el país se integra en la economía global como país desarrollado se genera un cambio en la dinámica migratoria: cesa el proceso de emigración y el país pasa a importar mano de obra. Históricamente, este proceso de desarrollo, emigración y transición en las naciones europeas duró entre ocho y nueve décadas, pero a finales del siglo xx el proceso parecería haberse reducido a 30 o 40 años.

Fenómeno migratorio

Brigitte González-Ostos

El fenómeno migratorio no es un elemento nuevo de nuestra civilización, existe desde la noche de los tiempos y es lo que ha permitido a nuestro globo terráqueo poblarse como lo conocemos hoy en día.

Es un fenómeno inherente al hombre que le ha permitido responder a su instinto de sobrevivencia.

El hombre como ser ingenioso busca las soluciones a sus problemas, desde los más pequeños, en su vida cotidiana, a los más grandes.

Con el estudio de las grandes civilizaciones del pasado podemos observar que siempre hay referencias a desplazamientos tanto individuales como colectivos. Los indios del Amazonas, por ejemplo, tienen una tradición nómada que depende de la explotación de su área geográfica. Ellos permanecen en un lugar de varios kilómetros un período que va de uno a tres años y cuando la riqueza de la flora y la fauna decrece, el clan se desplaza a otra región, dejando que la anterior se regenere de manera natural.

Otro ejemplo relativamente reciente, nos muestra como un número significativo de personas europeas, empujadas por la hambruna y las enfermedades, a finales del siglo XIX, decidieron aventurarse a nuestro continente americano en búsqueda de salvación y mejoras de vida.

Así encontramos en Brasil la Nova Friburgo, en Venezuela, la Colonia Tovar. En Argentina, la inmigración europea y principalmente de origen italiano fue inmensa y este fenómeno, en menor grado se puede encontrar en todos los países de América Latina. Hoy día los flujos migratorios van de un continente a otro, desde regiones tan distantes como China, Japón, India, África y Australia.

En los treinta últimos años, las migraciones provenientes de América Latina hacia Europa tienen caracteres diferentes. Esto se debe, fundamentalmente, a los problemas de política interna, a las dictaduras y guerras intestinas (persecuciones), a la devaluación de nuestras monedas, que ha desmejorado el nivel de vida; unido a los problemas de organización

interna, de inseguridad y la corrupción, entre otros. De igual manera, estudiantes que siendo becados en países europeos, decidieron quedarse al encontrar fuentes de trabajo.

En los primeros tiempos los desplazamientos se hacían hacia Estados Unidos, por la cercanía geográfica, pero luego con las facilidades de movilidad que tenemos hoy día, las migraciones empezaron a llegar a España, a Italia y a Portugal ya que estos países fueron los que primero emigraron a América Latina, creando de ese modo nexos familiares entre nuestro continente y Europa.

Las familias que tenían en su árbol genealógico un abuelo o bisabuelo europeo empezaron a buscar sus familias lejanas. Así, regresaron a estos países donde tenían algún familiar lejano dispuesto a ayudarlos a integrase en la nueva sociedad que habían escogido. Luego vino el fenómeno de reagrupamiento familiar muy característico de nuestras culturas, donde el concepto de familia es muy importante y representa uno de los nexos más fuertes.

Suiza es un país confederado, donde, incluso, alguno de sus cantones formaban parte de los países que la rodean y anteriormente sus habitantes provenían a su vez del mestizaje entre los “bárbaros” que se desplazaban en hordas para conquistar las regiones y los Helvetas, pobladores celtas de la región. A estos pobladores se les unieron los antiguos romanos que se implantaron en estas regiones. Así puede deducirse que no existe persona alguna que pueda proclamarse de sangre pura, ya que la historia del hombre es una historia de mestizaje

Política Pública

Según ANDRÉ NOEL ROTH: LA POLÍTICA PÚBLICA: UNA DEFINICIÓN. La aparición de un campo específico y el interés para analizar el objeto "políticas públicas" se debe al crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida en nuestras sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo. Hoy en día, en la casi totalidad de los aspectos de la vida humana, del nacimiento hasta el entierro, el Estado juega un papel mediante una u otra de sus múltiples actividades. El Estado y sus instituciones son organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como sociales y políticos. Lo hace por medio de la promulgación de textos

jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de puente entre el Estado y la sociedad, entre la organización estatal y el entorno pertinente. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales. Las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concretización de sus objetivos, ya que la sociedad no se cambia por decreto! Es necesario recordar que las políticas públicas como tal, tampoco cambian la sociedad: son los actores de estas quienes, por sus actividades, hacen uso de recursos que facilitan las políticas públicas. Las políticas públicas ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social. Según algunos autores las políticas públicas serian la simple resultante del momento histórico vivido y del entorno cultural, sociopolítico y/o económico. Sin embargo, es necesario señalar que las políticas públicas tienden también a modificar este entorno (Parsons, 1995). Es decir que las políticas públicas, al mismo tiempo que están inscritas en un contexto del cual es imposible hacer caso omiso, éstas inciden sobre ese mismo contexto en una relación permanente de interacción e intercambio.

Entre tantas definiciones existentes del concepto de política se puede señalar estas:

— un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de conjunto de acción pública, es decir dispositivos político—administrativos, coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos **(Müller y surel, 1998).**

— Un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocadas hacia objetivos, que actores competentes—privados, asociativos o estatales—toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social (bussmann y al, 1998).

— El conjunto de sucesivas iniciativas, acciones y decisiones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (alejo Vargas Velázquez, 1999).

— Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables, de medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de oriental el

comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una acción percibida como insatisfactoria o problemática **(Roth, 2002).**

Es de anotar que en muchas ocasiones, la respuesta a un problema por parte del sistema político es consecuencia de otra política y/o de una política anterior. Es decir que la acción pública es, además, causa de nuevos problemas. Lo que lleva a considerar la política pública como un proceso que se desarrolla en forma cíclica y reiterativa: es el ciclo de política. El ciclo de política propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas que distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

Esta clave de lectura tiene la ventaja de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica, ideal y racional de la actividad política con sus distintos escenarios y actores y permite una utilización para cualquier política pública. También facilita la delimitación del objeto (de análisis) para su explicación. Por sus características, es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas, el Estado, lo utilicen como un modelo normativo para la acción: es decir que planean una política pública en base a estas mismas fases. Aunque es necesario precisar que este proceso es un ideal, y que por lo tanto, no ocurre de manera tan ordenada en la realidad.

LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Para intervenir en la sociedad en vista de modificar los comportamientos de los actores sociales - razón de ser y objetivo fundamental de las políticas públicas- , el Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública, el Estado debe decidir sobre el uso de uno u otro, o de varios de estos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver. El análisis comparativo de los méritos respectivos y de la eficacia de los instrumentos utilizados, expresados casi siempre bajo una forma jurídica, y de las instituciones construidas para enfrentar problemas similares en lugares o tiempos diferentes puede ser

una ayuda importante para el diseño de las políticas públicas. En el momento de formular una política pública, los diseñadores deben entonces proceder a una selección de instrumentos que permitirá que la política pública tenga los efectos deseados. Sin realizar mayores desarrollos en este texto se puede señalar los siguientes instrumentos de acción: los instrumentos prescriptivos, los instrumentos incentivos, los instrumentos de información, educativos, reglamentarios, los instrumentos de coordinación, los instrumentos de organización y de procedimiento, los instrumentos materiales y los instrumentos de delegación a socios (ver Roth, 2002:44ss).

DEFINICIÓN DE PROBLEMA Y AGENDA

El término Agenda se utiliza en el sentido de indicar "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (Padioleau, 1982). No todos los problemas terminan en la agenda o figuran en el "menú" del Estado. Temas entran y salen de la agenda. El reconocimiento de un asunto como una realidad problemática y su traducción discursiva es susceptible de múltiples interpretaciones. La representación de un problema no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede problematizar, su priorización o no, su inscripción en la agenda del gobierno están ligados de manera íntima a esta representación. En este proceso de definición de problema, es preciso resaltar el papel importante que pueden jugar los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos, los actores políticos - en primer lugar el Estado-, las ong's, etc. Una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización. Es decir su inscripción en la agenda. El reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) hace del asunto un problema político. Generalmente, se traduce luego en leyes y reglamentos que muchas veces prefiguran una política pública. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la definición dada al problema como a sus portavoces o promotores. El carácter socialmente construido de los problemas significa que la definición dada al problema, su representación einterpretación, es una entre otras posibilidades potenciales. De una cierta forma, los problemas (y las soluciones) compiten

entre ellos para figurar en la agenda: un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya resuelto.

EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DE DECISIÓN

En la medida en que siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades, de medios como de contenidos, el proceso que conlleva a tomar decisiones es fundamental para entender las soluciones adoptadas por las autoridades gubernamentales. El gobierno fija prioridades, metas, objetivos a alcanzar así como estructuras y procesos de implementación mediante la expedición de planes, leyes, decretos, etc. En la realidad interviene en este proceso una pluralidad de actores. Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más "racionales" o las más coherentes; son el resultado de la confrontación y negociación entre actores. La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal basado en la libertad y racional dad del tomador de decisión. Analíticamente se puede separar el proceso de decisión en dos secuencias principales: la formulación de soluciones y la legitimación de una solución.

A partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, las propuestas y alternativas de soluciones, incluidas solución del statu quo, van a entrar a " competir" entre ellas. Por intermedio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales y/o ideológicos, una respuesta al problema Poco a poco va a predominar sobre otras. Luego, un acto formal (voto, firma) se constituye en el acto de legitimación que atribuye a la nueva decisión una fuerza particular Desde este momento, lo que no era más que una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza reales y simbólicas del Estado. Administraciones y autoridades legítimas, y también los ciudadanos, podrán valerse de esta decisión para exigir uno u otro comportamiento.

Para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar así el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, subjetivismo y la incoherencia, el Es-

tado se esfuerza -por lo general- por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Se busca el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisión para ayudar en la toma de decisión. Este esfuerzo de racionalización se realiza a través de la planificación. Mediante el Plan se busca alcanzar los objetivos de manera coherente definiendo prioridades, jerarquía de objetivos, a corto y mediano plazo, medios y recursos necesarios. El Plan se constituye en el instrumento racional de integración y de coordinación de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado. Hoy en día, las actividades de planificación deben transformarse en un lugar privilegiado para la concertación y la evaluación de las escogencias y prioridades públicas. Debe concebirse como una herramienta prospectiva para anticipar las evoluciones y también como un lugar de intercambio y diálogo entre autoridades y sociedad civil. Desde este momento, lo que no era más Las condiciones y limitaciones (tiempo, dinero, capacidad, información, etc.) impuestas por la realidad humana y social, en la cual está inmerso todo de proceso de decisión, hace que el decisor nunca tome una decisión que le parezca satisfactoria. Se trata de buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable. De antemano, el decisor privilegia a una solución por otra, minimiza el examen de otras soluciones. Por lo general, no busca la mejor solución sino que trata de evitar la peor (Simón, 1983). Finalmente, los criterios aplicados a la decisión son más bien el fruto de una mezcla de intuición y de razón (es decir un juicio razonable) que de razón pura. Una manera muy difundida de concebir el proceso de decisión hoy en día consiste en el modelo Public Choice o de elección pública. Sencillamente, con este modelo se trata de explicar las decisiones políticas aplicando los métodos y criterios de la economía. Según este modelo el individuo tiene un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses. ¿Cuáles son estos intereses? Según autores como Downs (1957), la actuación de los actores políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y/o obtener más recursos (maximizar) en términos de poder, de prestigio y de ingresos. En fin, El análisis de los procesos de toma de decisión refleja las dificultades teóricas y prácticas para tomar una decisión racional o razonable. Pero, además, surge también otra pregunta central: ¿cómo conciliar la toma de decisión con la democracia? La necesidad de buscar procesos de decisión y decisiones basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se fundan sobre un saber de tipo científico -la razón-,

representa un desafío para las instituciones políticas. ¿Cómo conciliar ciencia y democracia, ciencia y política? En la cultura occidental existe una tensión siempre presente entre la legitimidad política de la democracia (es decir la voluntad de la mayoría: ¿tiene siempre la razón la mayoría? y la legitimidad que ofrece la ciencia, el discurso científico (que suele equivocarse).

PROCESOS Y ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

Es común percibir la implementación de las decisiones públicas como un problema meramente administrativo, es decir técnico, de "simple" ejecución. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, al contrario, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política se transforma en hechos concretos, en realidad "tocable". De hecho, el problema cambia de naturaleza, se desplaza a otro espacio. Considerar que la implementación es principalmente un problema "técnico" es demasiado simplificador. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según "criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad" (Mény, Thoenig, 1992) es una utopía. Por esto, la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable. Se puede definir el concepto de implementación como " la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Mény, Thoenig, 1992). Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos de implementación. Es tos modelos constituyen el puente entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución. Una primera diferenciación ya clásica de los modelos los organiza en dos categorías en función de la concepción general utilizada para su realización práctica. La primera concepción, llamada top-Down, corresponde a la idea tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla desde arriba (top) hacia abajo (Down) o desde el centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia, es decir la optimización de los recursos y los resultados (Meny, Thoenig, 1992). En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y decisión de la política de un lado y la implementación de las decisiones del

otro. Y se considera por lo general que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985). Esta concepción top—Down es privilegiada por las personas que creen más en el control, la planeación, la jerarquía, la responsabilidad y el miedo a la sanción como estrategia para lograr los objetivos de una política. La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama bottom—up, es decir de abajo hacia arriba. Históricamente los modelos que se inspiren de esta segunda categoría se desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia que presentan los procesos de implementación tradicionales top-Down. Según esta segunda concepción, se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente, de la periferia hacia el centro. Esta concepción es preferida por las personas que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación. Más que oponer estas concepciones de concebir la implementación, por lo pronto, sería preciso definir en qué medida la implementación de una política en particular gana al quedar firme ante la oposición que suscita, y en qué medida gana al negociar su implementación con los destinatarios y/o con los responsables de la implementación. A pesar de que no exista respuesta clara en que es mejor, resulta aconsejable detenerse lo suficiente, en el momento de la formulación de la política, sobre el esquema o el programa administrativo más adecuado a la política prevista, es decir a la manera más segura de obtener los cambios de comportamientos deseados.

EL MODELO ACTUAL DE IMPLEMENTACIÓN: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La obtención de resultados y la satisfacción de los ciudadanos tiende a ser, hoy en día, una condición indispensable para la legitimidad de una autoridad pública. En este sentido, importantes corrientes, principalmente de origen angloestadounidense, se han enfocada hacia una renovación de la concepción administrativa ~I modelo de implementación- vigente en el sector público que se puede agrupar bajo el nombre de Nueva Gestión Pública -NGP-. Si el desarrollo tradicional del Estado y de las políticas públicas desde los años 1950 tiene su fuente ideológica en la socialdemocracia, los principios económicos de

Keynes y la administración pública weberiana, la renovación administrativa propuesta se inspira directamente de la escuela neoliberal y de la gestión empresarial privada. El discurso que justifica la introducción de la NGP se apoya en los siguientes argumentos: las disfunciones interno del Estado, la burocratización excesiva, la ineficiencia y la irracionalidad del sector público, el freno al desarrollo que constituye la intervención estatal en los mercados y los efectos de la globalización (Urio, 1998). En América latina, este enfoque se viene aplicando en todos los países bajo la impulsión del Centro Latinoamericana para la Administración del Desarrollo -CLAD-72 y los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de impulsar la reforma del Estado. En Colombia, la implementación de este modelo se inició a partir del gobierno Pastrana (1998-2002). Actualmente, el gobierno de Álvaro Uribe tiende a aplicar de manera decidida este esquema general a todas las áreas de intervención del Estado. Existe un gran número de variaciones en función de las experiencias nacionales. En regla general, según la síntesis de Monks (1998), la NGP pretende renovar la gestión pública tradicional mediante la introducción de una mayor flexibilidad organizacional, de una mayor eficiencia en el uso de los recursos (más resultados con menos recursos) y permitir una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión y una mayor satisfacción por los productos (bienes y servicios) para la población. La introducción de una mayor flexibilidad en la organización administrativa se basa en tres principios: la separación entre lo político y la administración, la descentralización del sistema administrativo y, tercer principio, el adelgazamiento de las administraciones y la reducción de las jerarquías. Los objetivos operacionales consisten en separar la toma de decisión estratégica, que corresponde al nivel político, de la gestión y de la responsabilidad operativa, que incumba a la administración. Este primer elemento se complementa con una delegación de la gestión operativa al nivel más bajo posible y una administración reducida, flexible, competente y motivada. Las herramientas de gestión privilegiadas en este nuevo modelo organizativo es el contrato de prestación de servicios, la división de las tareas entre financistas, contratista y comprador o usuario del servicio, la delegación mediante agencias de ejecución y la creación de agencias de control, tipo superintendencias. En término general se trata de sustituir una gestión burocrática por una gestión por contrato. La NGP considera que se puede obtener una mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante

una orientación de la gestión hacia el mercado, la transparencia en los procedimientos administrativos y una disposición hacia el producto. Básicamente, se trata de introducir mecanismos competitivos, de mercado, en la prestación de los servicios públicos (ej. privatización, contrato de prestación) y de tener a disposición una información la más completa posible sobre el producto ofrecido, los costos y los clientes de las unidades administrativas. Se enfatiza sobre un uso eficiente de los limitados recursos considerando más la calidad de los resultados o del producto que las reglas. Las herramientas desarrolladas para lograr mayor eficiencia son las licitaciones públicas, el benchmarking, la facturación del costo real al usuario, la construcción de indicadores y medición de resultados, la contabilidad analítica, las prácticas de auditoría y el uso de los presupuestos globales. Finalmente, la NGP propone el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos mediante el desarrollo de forma de participación a los procesos de decisión, de seguimiento (monitoreo) y de apropiación de la implementación mediante formas asociativas (Ong's) (ver Restrepo, 2003). Se trata también de conocer las opiniones de los clientes mediante las encuestas de satisfacción y la búsqueda de certificación de calidad tipo ISO. El objetivo general declarado de estas transformaciones en el modo de gestión de los asuntos públicos consiste en reducir las intervenciones estatales para devolver más iniciativa y responsabilidad a la sociedad civil y al individuo para tener un Estado más eficiente y evitar la burocratización. A pesar de que este modelo parece seductor y encuentra numerosos adeptos que muestran un fervor casi religioso en la difusión e implementación de estos principios, es de anotar que las primeras evaluaciones de las consecuencias después varios años de aplicación de este modelo de implementación de las políticas públicas, no son particularmente positivas en cuanto al impacto social global generado. Urio (1998) muestra que la aplicación del modelo parece haber contribuido, en los países industrializados, a una baja general del nivel de sueldos, a una degradación de las condiciones laborales, al crecimiento del subempleo y al aumento de la brecha entre ricos y pobres (medido por el índice de Gini) causante de una elevación de la tasa de criminalidad. Los mismos efectos parecen observarse en América latina y en particular en la Argentina (Kliksberg, 2003), aunque resulta difícil considerar estos impactos como resultante de una sola causa.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

La evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite opinar acerca de los efectos de las acciones públicas. La evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas "que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos" (Majone, 1997). La variedad existente de concepciones, y por lo tanto de definiciones de la evaluación, es muy amplia. Entre la evaluación de tipo gerencial utilizada como instrumento de gestión (o mejor de control de gestión) y la evaluación interactiva, participativa, pluralista, concebida como una herramienta para la profundización del ideal democrático, existe algo más que matices. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, en resultados. Es entonces importante que los gobiernos y los ciudadanos sepan lo que se ha logrado por medio de las acciones emprendidas. La práctica de la evaluación debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción. Por eso la evaluación debe permitir alimentar el debate democrático favoreciendo así las prácticas pluralistas y la deliberación política. El desarrollo de las prácticas de evaluación en el sector público coincidió con la pérdida progresiva de legitimidad del Estado, inclusive en los países industrializados avanzados. De manera general, la ambición del Estado intervencionista o de bienestar del siglo XX, se frustró parcialmente por el difícil cumplimiento de sus objetivos, a pesar de los esfuerzos importantes realizados; situación que se evidenció en particular en sus políticas sociales. Las dudas y las críticas que surgieron sobre la actuación del Estado y su costo creciente, se tradujeron en una exigencia de una mayor eficacia y eficiencia de las autoridades públicas. Es uno de los objetivos que justifica la introducción de la Nueva Gestión Pública. Este nuevo enfoque va a abrir un campo amplio al concepto y a las prácticas de evaluación. Pero no es el único motivo. El desarrollo de la evaluación de políticas públicas encuentra su legitimación también en el hecho de que los problemas que el Estado busca resolver, controlar o mitigar por medio de sus acciones públicas, son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, resultados y efectos. Basta pensar en la complejidad de los problemas ambientales o de las manipulaciones genéticas. Con

frecuencia, aunque no se admita fácilmente, el Estado tiene que andar casi que a tientas. La actividad evaluadora permite entonces al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información -con la exigencia de transparencia- acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones. Un Estado responsable y democrático no puede tomar decisiones sin tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá del corto plazo. El propósito del evaluador no está en eliminar todo juicio de valor, sino en elevar el nivel de la discusión entre intereses contradictorios, con la finalidad de que, en lo ideal, el debate sea de mayor calidad y permita elegir entre varias alternativas de acción mejor conocidas.

2.3 Bases Contextuales

Este proyecto se realizará dentro de un contexto de orden nacional, pues lo que se quiere es estudiar y determinar, son las falencias existentes en la actual política integral migratoria de Colombia, que influyen en el desestimulo de los migrantes, para no tener en cuenta a Colombia, como un país para inmigrar, con el objetivo de residir, ya sea de forma temporal o permanente. Al mismo tiempo se estudiará la legislación colombiana en materia migratoria, para analizar los vacíos jurídicos que existan dentro de ella, con relación a las legislaciones migratorias de otros países latinoamericanos. Las leyes de un país, influyen en la decisión de una persona para decidir migrar y hacer vida en otro país, pues los requisitos que se les impone, condicionan la decisión.

2.4 Bases Legales

Ley 1465 de 2011, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior. Ley 25.871, ley nacional de migraciones de argentina. Ley nacional de migración de México. El Decreto Legislativo 1236, que reemplaza la Ley de Extranjería de Perú promulgada en 1991.

Documento CONPES 3603 de Política Integral Migratoria con el cual se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la Política Integral Migratoria de Colombia por parte del gobierno nacional.

Decreto 4000 de 2004 “Por medio del cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”.

Decreto 2622 de 2009 “a través del cual se modifica el decreto 4000 de 2004 sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración”.

Decreto 2250 de 2002 “que establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y se dictan otras disposiciones sobre la comisión asesora que analiza y otorga dicha condición”.

Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptado por la constitución política de Colombia, a través de la ley 35 de 1951.

Convención americana de derechos humanos adoptada en la constitución política de Colombia por medio de la ley 16 de 1972.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ratificada por Colombia en su constitución política en el año 1995.

Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, ratificada por el Estado colombiano en la constitución política de Colombia a través de la ley 470 de 1998

Decreto 834 de 2013 “el cual establece los tipos de visados y las disposiciones generales sobre migración en Colombia que adecua la normativa migratoria a las realidades de la movilidad humana en el país y da cabida a los compromisos que ha adquirido Colombia en los espacios regionales de integración”.

Decreto 941 de 214 “por el que se reconoce como Estado asociado al Mercosur adhiriéndose al Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados parte mediante la visa TP-15”.

3. METODOLOGIA

3.1 Paradigma

Según Gil Flores (2005), en la tradición interpretativa se sustituyen los ideales teóricos de explicación, predicción y control por los de comprensión, significado y acción. Su finalidad no es buscar explicaciones causales o funcionales de la vida social y humana, sino profundizar nuestro conocimiento y comprensión de por qué la vida social se percibe y experimenta tal como ocurre. El propósito de la ciencia social dentro del paradigma interpretativo es revelar el significado de las formas particulares de la vida social mediante la articulación sistemática de las estructuras de significado subjetivo que rigen las maneras de actuar de los individuos. Bajo esta tradición la realidad es un constructo social: la realidad social no es algo que exista y pueda ser conocido con independencia de quien quiera conocerla.

Es por esta razón que el paradigma interpretativo permite conocer de primera mano, la opinión de los migrantes que se encuentran domiciliados en Colombia, y entender los motivos que llevaron a tomar esa decisión. También porqué nos orienta a entender el comportamiento social y político, que el gobierno de Colombia ha tenido en el manejo y control de diversas problemáticas, que han desencadenado en torno a una legislación migratoria paupérrima e incipiente.

Busca la objetividad en el ámbito de los significados utilizando como criterio de evidencia el acuerdo intersubjetivo en el contexto educativo.

Desde esta perspectiva se cuestiona que el comportamiento de los sujetos esté gobernado por leyes generales y caracterizadas por regularidades subyacentes. Los investigadores de orientación interpretativa se centran en la descripción y comprensión de lo que es único y particular del sujeto más que en lo generalizable.

Por supuesto la legislación del país, es el primer enfoque a estudiar para interpretar el comportamiento de los migrantes en el territorio nacional, en ella recae todo el peso de la problemática social girada en torno al tráfico de migrantes e inmigración ilegal, y la poca

importancia que Colombia ha dado a la elaboración de una política más abierta y amigable a estas personas. De acuerdo a Gil Flores (2005) afirma que:

Este paradigma se centra, dentro de la realidad educativa, en comprender la realidad educativa desde los significados de las personas implicadas y estudia sus creencias, intensiones, motivaciones y otras características del proceso educativo no observables directamente ni susceptibles de experimentación.

A través de la investigación de campo, por medio de entrevistas realizadas a personas que cumplen la condición de migrante, se puede hallar la respuesta al problema que gira en torno a la ausencia de la política migratoria colombiana más abierta y a amigable a los migrantes.

3.2 Enfoque

El carácter cualitativo que caracteriza al paradigma interpretativo busca profundizar en la investigación, planteando diseños abiertos y emergentes desde la globalidad y contextualización. Las técnicas de recogida de datos más usuales son la observación participativa, historias de vida, entrevistas, los diarios, cuadernos de campo, los perfiles, el estudio de caso, etc. Tanto las conclusiones como la discusión que generan las investigaciones que comparten la doctrina del paradigma interpretativo están ligadas fundamentalmente a un escenario educativo concreto contribuyendo también a comprender, conocer y actuar frente a otras situaciones.

Por medio de este enfoque se avanzará en la comprensión de los fenómenos migratorios que se han dado a lo largo de la historia de la inmigración en Colombia, y los resultados que se han obtenido en relación a las restricciones impuestas a los migrantes para ingresar al territorio nacional, y los problemas originados en los últimos años en torno al tráfico de migrantes e inmigración ilegal.

3.3 Diseño

Diseño hermenéutico, se define como la ciencia y arte de la interpretación de textos, para determinar el significado exacto de las palabras, mediante la cual se ha expresado un pensamiento. Este diseño de investigación, va acorde con este proyecto, ya que lo que se pretende, es interpretar a fondo la política migratoria de Colombia, su postura, y el curso que se le ha dado, frente a los procesos migratorios originados históricamente hasta la actualidad.

Como Método de investigación se tendrá el documental, pues se hará el uso de la política migratoria colombiana, como herramienta de estudio y análisis, y transcribir su contenido a la realidad social que se da en torno a este tema en Colombia

También se emplearán estudios de caso, ya que Se podría definir como una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo (el que se utilizará en esta investigación), o mixto; se analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría. También se define como una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad; que es visto y analizado como una entidad. Otros la consideran un método para aprender de una instancia compleja, que se entiende como un todo, teniendo en cuenta su contexto. Son los migrantes, quien se apropiarán de este estudio de caso, por medio de ellos, se analizará el manejo que se le ha dado a la política migratoria en Colombia.

3.4 Fuentes de la Investigación

Fuentes documentales

Política integral migratoria de Colombia.

Es la política pública bandera que regula asuntos relacionados a la migración hacia de extranjeros que quieren ingresar bien sea de forma temporal o permanente hacia Colombia, el retorno de colombianos residentes en el exterior a través de el diseño de incentivos económicos o educativos, ya que es a este tipo de población a la que mas hace hincapié esta política pública.

Informantes claves

María Susana Marlés Herrera.

Con amplia trayectoria en el manejo de temas relacionados con derechos humanos, derecho internacional humanitario en el ámbito educativo universitario, y quien además ha trabajado para el ministerio de defensa de Colombia en la campaña colombiana contra minas antipersonal, en el departamento Norte de Santander, fungiendo como coordinadora departamental.

Rafael Zavala Toledo

Adscrito a la Organización de naciones unidas, como funcionario de ACNUR (Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados) ha desempeñado labores en distintos países de América latina como México, Chile, y Ecuador, su país de origen. En la actualidad se desempeña como director de la oficina de ACNUR en la ciudad de Cùcuta Colombia.

Serafín Hipo

Ciudadano de origen ecuatoriano, residente en la ciudad de Cúcuta, desde hace mas de 30 años, dedicado al comercio de prendas de vestir traídas desde su país de origen, y también algunas hechas en Colombia. Orgulloso de sus ancestros indígenas. Además es el presidente de la asociación de indígenas ecuatorianos residentes en Cúcuta.

3.5 Análisis y procesamiento de la información

3.5.1 Entrevistas

Cuadro 1. Procesamiento de entrevista a María Susana Marlés

Pregunta 1 ¿para usted que es política migratoria como medida restrictiva o permisiva de ingreso a un estado?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
La política migratoria no es permisiva ni restrictiva. La política migratoria hoy en todo el mundo, es recibir con dignidad a todas aquellas personas de otros estados que por circunstancias de guerra interna, por circunstancias de guerras civiles, de hambre, de necesidades; se ven llevados a salir de su territorio nacional en procura de lograr estándares mínimos de dignidad. Por tanto, que haya una política represiva o permisiva, no la catalogaría de ninguna de las dos formas. Creo que sería una política mundial de apertura a aquellos seres humanos que buscar dignidad mínima para seguir de alguna manera un proyecto de vida.	Ante la dinámica de los movimientos migratorios de hoy en día, considera que el derecho a la dignidad de los migrantes, debe prevalecer por encima de los intereses y condiciones de los estados |	Política migratoria con estándares mínimos de dignidad Política migratoria de apertura mundial	
Pregunta 2 ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Pienso que el continente Americano, sus verdaderos dueños son todos esos pueblos indígenas, que hoy, a duras penas creo yo, que de un ciento por ciento de pueblos indígenas no creo que llegue al cinco o diez por ciento en todo el territorio americano. Colombia obviamente no está por fuera de esos estándares o esas estadísticas. Cerrar la puerta, que Colombia haya tomado decisiones políticas, como por ejemplo en ese momento: evitar, limitar el ingreso a nuestro país de personas que huían de la primera guerra mundial, en este caso, de los rigores de la hambruna y demás en otros estados, muy probablemente se hizo con el ánimo de seguridad nacional, bajo la bandera de bienestar interno de los ciudadanos colombianos. Que fue bueno o malo, en su	Justifica la posición del estado colombiano, frente a la decisión de blindar sus fronteras con el ánimo de impedir el ingreso de inmigrantes extranjeros a territorio colombiano.	Desventajas de políticas migratorias restrictivas Migraciones indígenas Migraciones forzadas	

momento, yo creo que es probable que haya tenido repercusiones favorables ante la economía, pero no sé si hoy podemos decir que lo que pasó hace cien años, hoy nos haya o no beneficiado.			
Pregunta 3 ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Colombia dentro de su bloque de constitucionalidad, ha acogido gran cantidad de normas internacionales, específicamente en el tema de derechos humanos bajo la bandera de garantizar, coadyuvar, aún más los derechos constitucionales de los ciudadanos o ciudadanas colombianas. Frente a ello, por ley, por normativa nacional o internacional, Colombia está obligada a recibir cualquier inmigrante de cualquier país, y garantizarle los derechos como si fuera un connacional. Por ende yo creo que no se trata de sí hay que hacer o no una nueva ley. Creo que si está en la constitución esto ya es una orden para que el alto gobierno, gobierno departamental, y los gobiernos locales, reciban, y los ciudadanos recibamos con dignidad a todo aquel que vea en nuestro territorio nacional, en nuestro país, una posibilidad de seguir adelante.	Adopta una postura férrea al afirmar que Colombia no ha aplicado de la forma correcta los instrumentos internaciones en derechos humanos ratificados en su constitución política	Obligaciones del estado con los migrantes Bloque de constitucionalidad Derechos humanos	
Pregunta 4 ¿A partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
No existe. Colombia no tiene una política pública frente al tema de migrantes. Yo creo que Colombia está acostumbrada al trasegar, a la trashumancia incluso de los connacionales. Me explico: grandes territorios se han habitado gracias a que departamentos, muchos habitantes de departamentos, han salido huyendo de la guerra, de la ausencia de estado, de la ingobernabilidad en procura de conseguir un pedazo de tierra, un medio de vida para poder tener un mínimo de dignidad. Entonces si hablamos de los connacionales, te podrás imaginar si efectivamente en Colombia hoy existe una política migratoria. Para mí no existe. Existe normatividad	Sostiene que Colombia no ha ejercido de forma eficiente el rol de estado frente a los problemas internos, y por tanto debe trabajar en ello, para posteriormente adoptar medidas en procura de recibir migrantes dignamente.	Política migratoria laxa Migraciones internas en Colombia Desplazamientos forzados	

internacional y por ende obligatoriedad nacional de recibir con dignidad cualquier migrante, venezolano o no. Que lo hagamos bien, que lo hagamos mal, creo que ese no es el problema que le interese al alto gobierno, ni siquiera a los gobiernos departamentales, y mucho menos a los municipales. Colombia tiene lamentablemente en la historia una costumbre de achacar la ausencia de estado, la ingobernabilidad a cualquier fenómeno, mas no a una realidad política de decisiones, de asumir los problemas con oportunidad, con dignidad para los connacionales y para todo aquel que se vea obligado a pisar territorio colombiano por tránsito o de manera permanente.			
Pregunta 5¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Haber, la trata de personas es histórica, y no solamente es responsabilidad de lo que tú denominas banda criminal, yo creo que las autoridades civiles y de fuerza pública presente en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de este hermoso país llamado Colombia, son también profundamente responsables, porque también, por qué no hay otra manera de llegar al país, sino es por la frontera terrestre, la frontera marítima yo por la frontera aérea. Por cualquiera de esas (fronteras), se presume que hay un montón de autoridades civiles y militares o de fuerza pública, policía incluida, que están allí pendientes. Hay mucha autoridad civil que observa la trata de personas, y tampoco lo hacen. Vuelve y juega. Yo creo que el problema de Colombia es que el ciudadano de a pie, el pueblo en general por algún motivo asuma una exigencia y una veeduría al cumplimiento de lo que la constitución y las leyes manifiestan frente a los derechos de los connacionales, y vuelve y juega, de todo aquel que para bien o para mal, le toque pisar territorio nacional. Es muy lamentable el tránsito de cubanos, africanos, asiático por la parte de Urabá por tierra, por selva para poder llegar a Panamá; pero también es muy triste observar como la frontera con Ecuador permite la trata de niñas menores de edad o muy jóvenes llevadas como trata de personas	Existe un silencio total tanto de autoridades civiles, como de fuerza pública y del estado para afrontar este problema que cada día toma mayor relevancia en Colombia por su posición geográfica.	Fortalecimiento y Articulación de la fuerza pública a la política migratoria Trata de personas Ausencia de estado en sus fronteras	

para salir por Ecuador hacía el Asia. Y eso también lo saben las autoridades, ósea, la trata que había históricamente con Venezuela, cuando se llevaban gran cantidad de colombiano a trabajar en Venezuela, y luego las autoridades nos los devolvían sin haberles pagado un solo peso, porque simplemente llegó la guardia, la PTJ o el que sea, y para afuera todo el mundo, por indocumentados. Yo creo que Colombia es muy responsable a partir de sus autoridades civiles y de fuerza pública, pero también el ciudadano de a pie, el pueblo en general es muy responsable de quien elige como gobernante y como legislador. Entonces yo creo que el problema no es de la justicia punitiva de la ley para castigar, entonces; es de educación, es de formación y de verdad, de tomar una postura política honesta que mejore las condiciones del connacional, pero también de aquel, que por obligación o porque quiere pisa nuestro territorio colombiano, que sienta dignidad, como la siente el connacional.			

Cuadro 2. Procesamiento de entrevista a Rafael Zavala

Pregunta 1 ¿para usted que es política migratoria como medida restrictiva o permisiva de ingreso a un estado?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Primero tiene que tomar en cuenta que una política migratoria es una decisión de cada estado, es una decisión sumamente soberana, y que cada estado puede modificar sus políticas migratorias. ¿Dónde está lo restrictivo o lo permisivo? Viene dado por la facilidad en el acceso y permanencia en su territorio o no dar facilidad para acceder y permanecer en su territorio. En sí, que un estado sea permisivo o restrictivo, no es ni bueno ni malo, siempre y cuando se cumplan con los estándares mínimos de protección a la población para que pueda acceder y permanecer en él de manera regular. Y ese es el punto que yo creo que es neurálgico y clave. Si entonces, unas políticas migratorias respectiva *per se* no es violatoria en ningún derecho. Tampoco una política migratoria no restrictiva per se es una política garantista. Entonces tu puedes tener políticas migratorias restrictivas que te ofrecen garantías, muy	La garantía y protección plena de los derechos de los migrantes, es lo fundamental en cualquier estado independiente de la postura de su política migratoria.	Política migratoria con estándares mínimos de dignidad. Falencias de políticas migratorias Políticas migratorias restrictivas o permisivas	

bien, no hay un cuestionamiento hacia la política restrictiva; o políticas permisivas totalmente abiertas, pero que después no te ofrecen, ni te garantizan derechos; entonces ninguno de los dos, son panoramas ideales, no.			
Pregunta 2 ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
En general, la migración genera desarrollo, sí, y tú puedes ver incluso dentro de la región. Estados Unidos, a pesar de tener políticas migratorias restrictivas, la migración ha llegado y desarrollado el país. Entonces ¿Qué creo que es importante acá? Más allá de una política migratoria restrictiva o una política migratoria permisiva, la migración cuando es necesaria para la supervivencia, para la subsistencia del ser humano, se va dando, y a donde llegue va a aportar; y eso e importante. Entonces, en el ejemplo puntual que tu estas planteando, y de manera general, las políticas migratorias restrictivas difícilmente terminan beneficiando a un país. difícilmente terminan beneficiando, por qué lo que terminan generando es que ante la necesidad del ser humano de migrar, de moverse, igual va a cruzar una frontera internacional, igual va a llegar; pero la desventaja que va a tener el país, es que no tiene debidamente reglamentada la permanencia de esa población. El no tener reglamentada la permanencia de esta población, hace que esa población no aporte al país. Temas súper sencillo como que no te paguen impuestos; eso provoca, el no tener reglamentado el no permitir que la población se regularice. Entonces si es una desventaja que tu cierres (estado) las puertas a la migración, y en el caso concreto, si es una perdida para un país no tener una visión más amplia, de cómo logro yo que una migración se me convierta en un problema, sino en una oportunidad.	Deduce que las migraciones generan desarrollo, siempre y cuando sea una política migratoria que garantice los derechos de los migrantes. Cerrar la puerta a las migraciones como lo ha hecho como si resulta siendo una pérdida de oportunidades para un país.	Desventajas de políticas migratorias restrictivas Reglamentaciones administrativas Aportes de migrantes	
Pregunta 3 ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?		Categorización	

Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Mira, la migración es un fenómeno dinámico en Colombia y en todo el mundo. Entonces las legislaciones, la normativa, se tienen que ajustar a este dinamismo de las realidades. Entonces Colombia en este momento está enfrentando un contexto que tal vez hace cinco años o diez años, era inimaginable. Entonces si hay que ajustar la normativa, hay que ajustar la política pública para lograr que la población que está llegando, pueda integrarse en Colombia, para que la población que está llegando, pueda acceder a servicios, para que la población que está llegando, pueda convertirse en un factor de desarrollo. Y lo que tu decías hace un momento. Aquí hay que medir el impacto positivo que tiene la migración hacia Colombia. Como los migrante llegan a los distintos puntos, y como las microeconomías en el barrio se empiezan a mover; la tienda del barrio que van y te compran agua; el mercado más pequeño de renta de viviendas se empieza a activar. Entonces esto si requiere un ajuste de las normativas, si requiere fortalecer además procedimientos migratorios, pero no deje de perder de vista el fortalecer los mecanismos de protección y prevención. Hay una particularidad con el tema de Venezuela, y es que no puede ser visto desde una perspectiva de migración económica; hay que tener en cuenta también que muchas de las personas que están saliendo de Venezuela, son personas que se ven obligadas a salir no únicamente por un factor económico, sino son personas que si permanecen en el territorio, su vida, su seguridad estaría en peligro por la situación actual del país. Entonces no estamos frente a una dinámica únicamente de migrantes, sino también estamos frente a una dinámica de personas con necesidad de protección internacional; y eso también requiere otro ajuste de la normativa. Te hago esa diferenciación porque también hay que tener en la mente que si el control migratorio de la política migratoria es una potestad de un país. Un país puede siempre y cuando no violente los derechos, ese es el marco que tiene para moverse. Porque cuando estamos hablando de protección internacional y de la protección como refugiados, es una obligación que tiene el país. Entonces ahí	Argumenta la necesidad de modificar la legislación nacional para garantizar derechos a los migrantes y evitar caos para el estado del país receptor	Obligaciones del estado con los migrantes Obligatoriedad del estado con bloque de constitucionalidad Dinámica migratoria Dinámica de refugiados Derecho de asilo	

estas tu garantizando un derecho nato, entonces si hay un esquema distinto frente a la población migrante y un esquema distinto frente a la población refugiada. Y aquí en la población migrante, el estado tiene mucha más potestad para moverse dentro de este marco; dentro de la población refugiada hay estándares que el estado tiene que cumplir, entonces acá tienes una política más o menos abierta, es que tu (estado) tienes que garantizar un mínimo de derechos para la población refugiada. Entonces cuando uno ve la situación de Colombia, si tiene que verlo desde las dos perspectivas, que hay puntos donde están juntos, pero hay muchísimos puntos en los que no. Y si es que yo veo la situación de Colombia desde una perspectiva meramente migratoria, termino sin garantizar derechos a la población que está cruzando la frontera. Entonces por ponerte un ejemplo, tal vez el más trascendental, un estado dentro de su política migratoria puede establecer en un momento dado la deportación, la devolución de personas que no cumplen con algunos requerimientos administrativos. Cuando estamos hablando de refugiados, el estado no puede devolver a quienes están solicitando asilo, no puede devolver a quienes han sido reconocidos como refugiados. Hay excepciones, sí., pero es una excepcionalidad, pero el estado no puede decir de la noche a la mañana, yo cambio mi normativa y retorno a todos los refugiados, entonces por eso es súper importante hacer esa diferenciación.			
Pregunta 4 ¿a partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Creo que Colombia todavía tiene mucho que hacer para adaptar su política migratoria al contexto actual. Sí, pero no hay que desconocer algunos avances importantes que existen; yo quiero hacer mención del permiso especial de permanencia, esta tarjeta que responde a una realidad, sí, de personas que han salido de Venezuela, que se han desplazado dentro de determinado periodo, que cumplen con ciertos requisitos, se les ha abierto la posibilidad de una regularización migratoria con posibilidad de trabajo, sí, el tema es que es la única oferta que existe, y esta única oferta no responde a la realidad de un porcentaje de la población flotante de la población que se está saliendo, que se está	Colombia debe adaptarse a los nuevos flujos migratorios, ir en armonía por medio de su legislación a estos flujos.	Política migratoria laxa	

radicando en Colombia y ante la falta de oportunidades de regularización migratoria terminan en una situación de irregularidad, siendo expuestos a una cadena de posibles violaciones de derechos. No, entonces ahí, bien hay un avance, pero este avance es insuficiente cuando tu vez toda la realidad. Claro, entonces ¿Por qué es insuficiente? Porque por ejemplo para que tú puedas obtener un permiso especial de permanencia, necesitas tener un pasaporte sellado, sí, ¿Qué pasa con toda la población que no logra obtener un pasaporte?, ¿Qué pasa con toda la población que no puede sellar su pasaporte a la salida de Venezuela, sí? ¿Por qué? Porque tienen temor, porque tienen desconocimiento, porque cruzan por un punto donde no hay control, entonces, digamos, que ahí, hay que buscar otras alternativas migratorias. Con la misma diferenciación que te hacía hace un momento sobre mirar el aspecto migratorio y el aspecto de protección internacional como refugiado, también en la política de asilo a Colombia le falta fortalecer su procedimiento, establecer mecanismos de regularización migratoria a través de la solicitud de asilo, porque cuando uno solicita asilo no se está regularizando migratoriamente en un país; uno está pidiendo que el reconocimiento de un derecho. Por eso tiene que venir aparejado de que la persona tenga un estatus migratorio. Entonces acá se avanza por un lado, pero no se avanza por el otro. Entonces ahí todavía faltar desarrollar una política de asilo que facilite a las personas acceder a los programas de atención en Colombia, que se generen o que se busque a través de la cooperación internacional cubrir la situación humanitaria a esta población que está cruzando la frontera; entonces falta un desarrollo. Ahora tampoco hay como desconocer que es una situación nueva para Colombia. Sí. Ósea, Colombia ha sido un país expulsor, no ha sido un país receptor, y más o menos de la noche a la mañana, los últimos tres años, se convierte en un país de destino, de un país de tránsito; es un país que todavía sigue expulsando, entonces tienes todas las dinámicas dentro de Colombia. Entonces está en proceso de adaptación. Creo que la iniciativa que a tomado el gobierno de hacer el registro administrativo de migrantes venezolanos, es un buen paso para tener una medición de la magnitud de la llegada de la población; pero es un paso que podría quedar vacío si a esto no después no se le hace un siguiente paso,			

que sea el de la generación de política pública. No, porque si no habrás hecho un esfuerzo importante de censar, pero sino viene articulado de respuesta, pues para que, no.			
Pregunta 5¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Es una pregunta muy complicada. No, creo que no hay una formula, pero definitivamente un mayor control a las redes de tráfico es algo que un país sí puede hacer. Y eso es algo en lo que es súper importante la participación de la policía, porque estás frente a un delito. Sí. Ahora estos sistemas de control que se establezcan, y estas medidas de control que se establezcan tienen que estar focalizadas a buscar a los responsables y a imponer sanciones a los responsables, no a las víctimas. Y a veces en los estados, es una cosa que se confunde, que termina siendo la victima prácticamente acusada y perseguida, sí, entonces en eso hay que tener mucho cuidado, así que lo que yo diría que hay que hacer, es fortalecer los sistemas de control, pero tener mucho cuidado que estos sistemas de control tengan su enfocado su accionar, hacia el traficante, hacía el tratante y no hacia las personas. A las personas hay que buscarles finalmente mecanismos de protección, probablemente algunos mecanismos de regularización migratoria, para que pueda salir de esta red, no.	La fuerza pública debe ejercer mayor control en las fronteras para frenar este delito.	Fortalecimiento y Articulación de la fuerza pública a la política migratoria	

Cuadro 3. Procesamiento de entrevista a Serafín Hipo

Pregunta 1 ¿para usted que es política migratoria como medida restrictiva o permisiva de ingreso a un estado?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Pienso que la realidad migratoria en los últimos tiempos, ha sido bastante una situación complicada, no, porque por ejemplo, aquí donde vivimos, aquí en Cúcuta, en plena frontera, ha sido una situación difícil, y no quiero decir con eso, refiriéndome al estado, porqué el estado está para prestar todos los servicios a todos los extranjeros que entren al país. Ahoralógico, que todos los que vengan (inmigrantes) tienen que venir con toda la documentación legal, papeles en regla, cierto, y pienso que cuando están indocumentados, aquí en territorio nacional, en Colombia, el estado está en derecho de atender, ayudar, de alguna manera dar la mano. Acá en Cúcuta, en realidadhan entrado miles (de inmigrantes) y a cualquier parte de Cúcuta, a donde vaya, hay compañeros venezolanos; y ya no solamente están aquí. Están en Ecuador, Perú, Chile; se han expandido por todos lados. Y bueno gracias a Dios, pienso que también los compañeros venezolanos han ayudado también al desarrollo, en todo lo que es Sudamérica; han ayudado. Prácticamente aquí en Colombia, es por donde entran (ciudadanos venezolanos) y salen para otros países. Entonces yo pienso que Colombia ha sido un país bendecido (de puertas abiertas y solidario), porque todo ha sido un éxito para los compañeros venezolanos .y para nosotros los ecuatorianos, que trabajamos en Cúcuta, ha sido también una bendición		Política migratoria con estándares mínimos de dignidad	
Pregunta 2 ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?		Categorización	

Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Cuando hablamos de lo que tiene que ver con cultura, arte o lengua, sino permitimos entrar otros países, es verdad, pienso que hay perdida, pienso que no hay una ganancia (cuando un país cierra las puertas a la migración), fíjese que de otros países vienen ideas, hay muchos otros compañeros, que trabajan por allá, y traen ideas, traen cosas. Y a pesar de eso, Colombia tiene mucha cultura, mucha diversidad, gente que conoce realmente el arte. Colombia, creo que hay muchas cosas en Colombia, pero el hecho de que sea así no quiere decir que podemos cerrar y, como que ya no recibir, que no ingresen más, porque ahí entonces entraríamos como a perder. Pienso que entre más inmigrantes, sean americanos, indígenas, traen cosas (buenas), porque todo extranjero que llegue a un país tiene como objetivo progresar, de generar empleos, o trabajar. He tenido la oportunidad de trabajar en todo Colombia, y gracias a Dios no he tenido ningún tipo de inconvenientes y problemas; de verdad, que bendición, la gente aquí, Colombia (agradecido)		Desventajas de políticas migratorias restrictivas	
Pregunta 3 ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
.hay un punto importante. Cuando hablamos de que nos acogía Venezuela, es verdad, aunque eso fue en otra época, toda Sudamérica veía a Venezuela como un país próspero, trabajo, todo mundo iba para allá. Pero hoy en día las cosas se han cambiado, cierto, antes iban muchos colombianos para allá, pero no como ahora que la moneda venezolana esta		Obligaciones del estado con los migrantes	

devaluada, hace que entren miles y miles (de venezolanos a Colombia) , ósea, es otro punto (es una situación diferente) bastante preocupante, pero esperamos que el gobierno (colombiano) ponga su mano en el corazón porque hay tanta mujer embarazada, tantos mayores, tantos niños, que uno ve en las noticias que se están muriendo en Venezuela; niños muriendo por falta de leche, por falta de alimentos, y eso es preocupante. El municipio de Cúcuta y el estado colombianos, deben tomar precauciones, porqué hay mucha gente sufriendo las restricciones en la frontera (del lado colombiano) ha generado traumatismos en la gente de allá (venezolanos)			
Pregunta 4 ¿ a partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?		Categorización	
Categoría:	Dimensión:	Categoría Abiertas	Categorías Axial
RESPUESTA	COMENTARIOS		
Totalmente estamos de acuerdo con los derechos. cuando nosotros, como indígena, miramos en toda Sudamérica, no deberíamos tener en muestro caso, fronteras, porque hace doscientos o trecientos años atrás, todo esto (territorio sudamericano) era todo indígena, lo que es Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú, todo era un solo país. Le decían la gran Colombia. Y bueno a raíz de lo que estamos hablando, a medidas que todo ha ido avanzando, ha habido muchos inmigrantes, todo eso; y ha habido como falencias (creación de políticas migratorias). En realidad aquí en Cúcuta, nosotros los quichuas desde hace 80 años que ha habido gente indígena en la ciudad, hemos vivido como vivir en nuestra tierra misma. Para nosotros no ha habido fronteras en realidad. Aunque bueno, si hay que cumplir con unos requisitos, documentaciones, pero hemos vivido en confianza (en Cúcuta).		Política migratoria laxa	

<table>
<tr><td colspan="2">Pregunta 5¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?</td><td colspan="2">Categorización</td></tr>
<tr><td>Categoría:</td><td>Dimensión:</td><td rowspan="2">Categoría Abiertas</td><td rowspan="2">Categorías Axial</td></tr>
<tr><td>RESPUESTA</td><td>COMENTARIOS</td></tr>
<tr><td>.eso no algo que solo esté sucediendo en Urabá, eso está en casi toda Colombia, esa manera de estafar a la gente. Considera que Colombia debe llegar a un acuerdo con los países, como por ejemplo Ecuador para mirar cómo podemos controlar más este problema. Sé que yo no podría decir que es lo que se debe hacer, pero si mirar que se llegue a un acuerdo (entre Colombia y Ecuador) porque esto no puede seguir pasando.</td><td></td><td>Fortalecimiento y Articulación de la fuerza pública a la política migratoria</td><td></td></tr>
</table>

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

4.1 Resultados

4.1.1 Relación existente entre la política migratoria de Colombia con la realidad socio jurídico en torno al fenómeno migratorio

De acuerdo a la información recopilada en las entrevistas se puede determinar que Colombia no goza de una buena imagen socio jurídico a nivel latinoamericano ni mundial.

En derechos humanos el estado colombiano ha avanzado a través de la ratificación de instrumentos internacionales que buscan proteger los derechos de los migrantes, como por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Pero sin embargo existe incongruencia en cuanto a la aplicación de los mismos por parte del Estado Colombiano. El solo hecho de presentarse queja por parte de los inmigrantes ante organismos de control del estado colombiano para solicitar el amparo de un derecho fundamental, demuestra la ausencia de una legislación inclusiva para esta población. Al mismo tiempo demuestra que Colombia por ser un país cerrado al ingreso de extranjeros se ha quedado corta en reajustar sus políticas públicas para por lo menos afianzarse a los movimientos migratorios que se han presentado en los últimos años, por lo que se ha visto en el afán de improvisar su gestión humanitaria en los casos relacionados con la llegada masiva de ciudadanos venezolanos y colombianos retornados, por ejemplo.

Si se analiza el amparo al derecho a la salud, de acuerdo a cifras arrojadas por la OIM (2018), se destaca que ha habido avances en este derecho.

“El 18 de agosto de 2017 el Ministerio de Salud expidió la Resolución 3015 que permite la afiliación de ciudadanos venezolanos con PEP al sistema de salud colombiano. Se presenta el PEP junto con el pasaporte y así pueden acceder a servicios de salud, ya sea como cotizante al régimen contributivo o al régimen subsidiado para aquellos que no tienen capacidad de pago. Los nacionales que no posean el PEP y que estén de manera irregular tienen derecho a la atención de urgencias.”

Sin embargo, por parte de las instituciones del sector de la salud pública en Colombia hacia la población migrante que proviene de Venezuela, a municipios fronterizos como

Cúcuta, con la esperanza de que al solicitar un examen médico o procedimientos quirúrgicos urgentes , sea más fácil realizarlos aquí, que en su país de origen;en muchas ocasiones como lo registra el diario la opinión(2018) al mes de marzo del presente año, se habían presentado 113 tutelas y durante el año 2017 fueron impetradas 94 en procura de solicitar la garantía de este derecho fundamental, debido a la falta de diligencia en la realización de exámenes médicos o procedimientos quirúrgicos por las entidades de salud administradas por el Estado.

También se evidencia la ausencia de una mayor preparación del Estado, en el ámbito de gestión de reconocimiento de derechos a personas con necesidad de protección internacional, al no establecer unas directrices claras en la aplicación del derecho de asilo (establecido en el artículo 36 de la constitución política de Colombia), para posteriormente reconocerlos como refugiados. Y en este caso es importante destacar que Colombia ha desconocido los instrumentos internacionales ratificados en la constitución política, que obligan a que les garantice los derechos a personas con necesidad de protección internacional, aunque están en el derecho de reservarse la posibilidad de reconocer o rechazar la solicitud a quien lo desee, siempre y cuando exista una respuesta motivada, en el caso de ser rechazada.

4.1.2 Horizonte migratorio a nivel de Latinoamérica

Latinoamérica en la actualidad es una región geográfica estratégica para la recepción de migrantes de muchas partes del mundo. El desarrollo económico que han experimentado algunos países los últimos años, como Chile, Argentina o Colombia han llamado la atención de migrantes que desean emprender un proyecto de vida en esta región, bien sea porque su país de origen pasa por un momento de alteración o ruptura del sistema político, crisis económica o incluso guerras civiles, o porque simplemente desean hacerlo voluntariamente, es decir como migrante económico.

En el caso de Chile, según el departamento de extranjería y migraciones, la cifra de inmigrantes residentes, registrada al 31 de diciembre de 2017, era de 1.119.267; de esa cifra el 13,0% corresponde a inmigrantes de origen colombiano.

En el caso de Argentina, según el último censo realizado por el INDEC en el año 2010 era de 1.805.957. Al año 2017, la cifra estimada de población extranjera residente, supera los 2.000.000 millones de personas.

En el caso de Colombia, las cifras son ínfimas, pues el total de población de inmigrantes residentes en Colombia, no supera siquiera el 1.000.000 de la población total del país. Lo que denota lo poco atractivo que resulta para los extranjeros optar por Colombia como su país de destino de residencia permanente.

Los esfuerzos realizados por el estado colombiano para materializar una política migratoria más abierta, demuestran que aún falta trabajar en este aspecto. Colombia es de los países a donde la presencia de migrantes extranjeros es menor de acuerdo a las estadísticas arrojadas por organismos que trabajan en ello. Las cifras demuestran que Colombia se considera más como un país de tránsito que para residir de forma permanente,en parte por su estratégica posición geográfica, entre Sudamérica y Centroamérica, para el caso de los migrantes que caen en redes de trata de personas (migrantes procedentes de países de África y Asia y también de algunos países de Latinoamérica) y también por los pocos incentivos que ofrece el Estado, que por lo general analizan los inmigrantes a la hora de elegir su país de destino, tales como educación superior gratuita, sistema de salud eficiente y de fácil acceso, amplias oportunidades laborales, y demás que no solo garanticen una permanencia duradera, sino que sobre todo permita el desarrollo de un proyecto de vida con un mínimo de dignidad humana incentivos aborda la política migratoria colombiana en sus lineamientos.

4.1.3 Incentivos que aborda la política migratoria en sus lineamientos

La política integral migratoria colombiana, no está dada para incentivara los inmigrantes a escoger al país como su destino de residencia permanente afuera de su país de origen. El Estado colombiano no se ha dado a la tarea de estructurar un plan de incentivos que resulten de interés para atraer a inmigrantes, desde el punto de vista particular (personal). Por ahora solo se ha visto el esfuerzo por diseñar estrategias en pro de atraer inversión extranjera, es decir empresarios que vean con buenos ojos el capital humano, y potencial económico de Colombia, con el ánimo de generar empleo, y a su vez desarrollo de la

economía nacional, y reforzar el musculo financiero de los inversionistas. Generalmente los incentivos a estos inversionistas extranjeros están relacionados con exenciones tributarias o reducciones en el pago de algunos impuestos.

4.2 Discusión

Incidencia de los lineamientos de la Política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica.

La actual política integral migratoria de Colombia, dentro de sus lineamientos se enfoca la mayor parte en desarrollar programas en beneficio de la población colombiana emigrante, para que retornen al país, como también en gestionar la integración y la vinculación y hermandad de los emigrantes con el Estado colombiano y los Estados donde hacen se encuentran domiciliados ciudadanos colombianos de forma permanente. Pero en relación a la población objeto de estudio del presente proyecto de investigación, es decir, los inmigrantes domiciliados en Colombia, no hay unos lineamientos bien estructurados. No existe un marco jurídico amplio, bien desarrollado, que abarque mecanismos de acción en beneficio de ellos, para incidir en la decisión de destino frente a los pares dentro de la región latinoamericana, donde ya existe una política migratoria más amplia, mas inclusiva y con mayor trayectoria frente al tema de las migraciones internacionales como las chilena, argentina, ecuatoriana, panameña, entre otras.

5. CONCLUSIONES

De acuerdo la información obtenida se puede determinar que el Estado colombiano necesita trabajar no solo desde el punto institucional para reajustar sus políticas públicas tanto nacionales, como departamentales y municipales, para ir a la par con los fenómenos migratorios que últimamente se están presentando como consecuencia de crisis económicas, guerras civiles o alteración o ruptura de sistemas políticas alrededor del mundo. Debe modernizar los sistemas de gestión a la atención de la población de inmigrantes domiciliados en Colombia, de forma permanente, y en este caso si vale la pena hacer mención de los migrantes en calidad de tránsitoen territorio nacional, pues la garantía de los derechos constitucionales son los mismos que para los colombianos o inmigrantes domiciliados de forma permanente, y de ello depende la buena imagen que se lleven de la institucionalidad del Estado colombiano y su gestión, con la posibilidad de más adelante volver al país para quedarse de forma permanente.

De igual forma se pudo determinar que la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de Derechos Humanos deben ser aplicados de forma obligatoria, de forma eficiente; y mejorar los sistemas de atención y orientación a los migrantes con necesidad de protección internacional para dar solución oportuna y humana, y posteriormente dignificar su estadía en territorio nacional, a través de la vinculación a los distintos programas de atención y orientación que puedan tener derecho; pero sin embargo ser vigilantes en esa atención a esta población, porque hay que recordar que el deber como Estado, no finaliza con el reconocimiento del derecho de asilo y dar refugio, es importante ejercer vigilancia al respeto de sus derechos como refugiado, para garantizarles una vida con un mínimo de dignidad durante toda su permanencia.

Es importante también indicar que de acuerdo a la información obtenida, Colombia se raja en la ejecución del marco legal para contrarrestar la penosa actividad de trata de personas, a través de la fuerza pública y demás delegados; como también por parte de la población civil, quienes están en el deber de informar cualquier hecho que violente a los migrantes afectados por esta actividad.

6. RECOMENDACIONES

La elaboración de una política migratoria consciente, contemporánea, más justa, globalizada, incluyente, será el primer paso importante que debe dar el Estado colombiano, para entrar a discutir un lugar dentro de los países con proyección a ser un destino apetecido por los inmigrantes al menos en el mediano plazo dentro de la región latinoamericana.

La gestión de diversos programas realizados con países con diferentes tradiciones y costumbres culturales en relación al incentivo de grupos familiares con fines de colonizar regiones de Colombia de similares características a las del país de origen, ofreciéndoles todas las condiciones necesarias para su tranquila permanencia, y enriquecer las tradiciones y costumbres culturales de Colombia, y por supuesto ampliar los lazos culturales de Colombia con otros países.

De igual manera, el Estado colombiano está en el deber de retribuir todos los esfuerzos que muchos otros Estados han hecho por recibir y otorgar la permanencia a ciudadanos connacionales, que por condiciones de conflicto interno, pobreza, ausencia de Estado, se han visto forzado a solicitar protección internacional en otros países, o simplemente a emigrar por voluntad propia, que el desarrollo de la historia nacional, nos ha enseñado; y es por ello, que seríamagnífico el diseño de estrategias tendientes a ofrecer beneficios a migrantes de países con serias dificultades económicas o de seguridad nacional (ejemplo: Siria, Eritrea, Irak, Camboya) en educación, trabajo, intercambio cultural, entre otros. Es el momento en que Colombia debe hacer este esfuerzo, ya que las condiciones económicas, políticas y sociales han mostrado cambios positivos.

Una reforma a la legislación laboral, que incentive la llegada de inversionistas extranjeros, pero a su vez permita que un porcentaje modesto del número de empleados que necesite la empresa para funcionar en Colombia, sean de la misma nacionalidad del inversionista, o por lo menos de la que autorice el inversionista. Esta sería una forma de llamar la atención de inversionistas de países que nunca han puesto su interés en la Economía colombiana, y al mismo tiempo podría convertirse en un estímulo además de las

exenciones tributarias de las que gozan muchas empresas e inversionistas extranjeros en el país.

Ahora que Colombia se ha visto en la necesidad de atender a migrantes en necesidad de protección internacional, bien sea por el caso de crisis humanitaria o porque son víctimas de la trata de personas, se debe procurar en reforzar los conocimientos de derecho internacional humanitario a todas las autoridades de gobierno nacional, departamental y municipal, y de fuerza pública, para dar una atención digna a estas personas, y evitar revictimizarlos. Por ello resulta necesario el acompañamiento exhaustivo de organismos internacionales expertos en el área de atención humanitaria. Pero también resulta muy importante que ese acompañamiento sea dado también a la población civil en general, para sensibilizar y generar conciencia de los distintos fenómenos que obligan a muchas personas a solicitar protección internacional y atención de otro Estado. De esta manera se podrá evitar hechos de xenofobia.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diario La Patria (2017). Venezolanos ilegales en Colombia, problema por resolver. Recuperado de: http://www.lapatria.com/nacional/venezolanos-ilegales-en-colombia-problema-por-resolver-347120

Gonzales, B. (2013). Ostos – miembro de la cámara cantonal consultativa de los inmigrados – CCCI Vaud, el fenómeno migratorio.

Massey, D., Durand, J. y Malone, N. (2009). Detrás de las tramas políticas migratorias entre Estados Unidos y México. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Molano, A. (2016). Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas; análisis y perspectivas. Bogotá: Instituto de Ciencia Politica.

Revista Semana. (2017). Colombia no está preparada para convivir con extranjeros, pero paradójicamente los venera. Entrevista Germán Silva. Recuperado de: https://www.semana.com/cultura/articulo/colombia-no-esta-preparada-para-convivir-con-extranjeros-pero-paradojicamente-los-venera/536496

Roth, A. (2002). Políticas públicas. Bogotá: Ediciones Aurora.

Gil Flórez (2015)

ANEXOS

Anexo 1. Ruta Metodológica

ANEXO 1. RUTA METODOLÓGICA

Análisis de la Política integral migratoria de Colombia frente a los procesos migratorios internacionales						
Objetivo General	**Objetivo Específico**	**Categoría**	**Dimensión**	**Fuente**	**Técnica e Instrumento**	**Ítem**
Comprender la incidencia de los lineamientos de la Política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica.	Establecer la eficiencia de la imagen socio jurídico de Colombia frente al fenómeno migratorio.	lineamientos Política integral migratoria	Factor Incentivo Factor represivo	Política integral migratoria	Análisis documental: Matriz de análisis desde el discurso	Cuales lineamientos de la política integral migratoria Colombiana se convierten en factor incentivo y/o represivo
	Reconocer el panorama migratorio a nivel Latinoamericano	Proceso migratorio	N. de migrante por país latinoamericano Ubicación de Colombia en el ranking	Estadísticas Internacionales	Revisión estadística: Ficha de registro	N. de migrante que ingresan a Colombia en los últimos años. Cuál es la ubicación de Colombia en el ranking de migraciones de Latinoamérica
	Distinguir los lineamientos Política integral migratoria colombiana como elementos incentivos	Decisiones de los migrantes	Razón de selección de país destino Valoración de los lineamiento	Política integral migratoria de Colombia	Entrevista: Guion de entrevista	Por qué razón seleccionaron a Colombia como país destino Que otros destinos consideraron al tomar la decisión Posturas frente a los lineamientos de la política Percepción de los migrantes frente a las oportunidades de la política migratoria colombiana.

Anexo 2. Acta de Validación de Instrumentos

ACTA DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS

Los abogados **Dr. JOSÉ DEL CRISTO CEPEDA** y la **Dra. VERENA BERNARDA RAMIREZ MORALES** en su calidad de expertos disciplinares, se permiten dejar constancia que revisados, corregidos y finalmente evaluados satisfactoriamente los instrumentos, de la investigación que lleva por título: ANÁLISIS DE LA POLITICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES, de los estudiantes: CAMILO ALONSO CRISTANCHO CRISTANCHO, Y BETINA GRANADOS GRANADOS del **10 DIURNO** semestre de la Universidad Simón Bolívar, del Programa de Derecho; éstos son pertinentes, válidos y suficientes para recolectar la información requerida en el desarrollo de los objetivos investigativos.

Se validan como instrumentos de este proyecto:

1. Entrevista
2. Análisis

En constancia se firma a los **13** días del mes de **marzo** del **2018.**

Dr. JOSÉ DEL CRISTO CEPEDA
TP. No. 104687
Experto Disciplinar

Dr. VERENA BERNARDA RAMIREZ MORALES
TP. No. 103388 C.S. de la J.
Experto Disciplinar

Anexo 3. Formato de Instrumentos Aplicados

ANEXO 2. FORMATO DE INSTRUMENTOS APLICADOS

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Responsables: Camilo Alonso Cristancho Cristancho

Entrevista dirigidos a personas con afinidad al tema migratorio

Objetivo: profundizar la información que existe en la actualidad acerca de los vacíos jurídicos que se presentan en la política integral migratoria de Colombia, con miras a la aplicación que ejerce el estado y sus dependencias dentro del territorio nacional y en el exterior con los inmigrantes.

Estimado SERAFÍN HIPO, las siguientes preguntas hacen parte de un ejercicio con fines netamente académicos, tiene como propósito comprender la incidencia de los lineamientos de la política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica. Agradecemos de antemano su tiempo, disposición y sinceridad en las respuestas.

Guion de entrevista

Información general

Cargo: empresario

Antigüedad en el cargo: 30 años

Relación con la migración: Inmigrante ecuatoriano domiciliado en Cúcuta Colombia

Política Migratoria Colombiana

¿ 1. ¿Cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?

2. ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?

3. ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?
4. ¿A partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?
5. ¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?

Gracias por su colaboración!

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Responsables: Camilo Alonso Cristancho Cristancho

Entrevista dirigidos a personas con afinidad al tema migratorio

Objetivo: profundizar la información que existe en la actualidad acerca de los vacíos jurídicos que se presentan en la política integral migratoria de Colombia, con miras a la aplicación que ejerce el estado y sus dependencias dentro del territorio nacional y en el exterior con los inmigrantes.

Estimado **RAFAEL ZAVALA TOLEDO**, las siguientes preguntas hacen parte de un ejercicio con fines netamente académicos, tiene como propósito comprender la incidencia de los lineamientos de la política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica. Agradecemos de antemano su tiempo, disposición y sinceridad en las respuestas.

Guion de entrevista

Información general

Cargo: Director de ACNUR oficina Cúcuta

Antigüedad en el cargo:

Relación con la migración: atención a refugiados en la frontera colombo-venezolana en Cúcuta.

Política Migratoria Colombiana

¿ 1. ¿Cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?

2. ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?

3. ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?

4. ¿A partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?

5. ¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?

Gracias por su colaboración!

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA DE COLOMBIA FRENTE A LOS PROCESOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Responsables: Camilo Alonso Cristancho Cristancho

Entrevista dirigidos a personas con afinidad al tema migratorio

Objetivo: profundizar la información que existe en la actualidad acerca de los vacíos jurídicos que se presentan en la política integral migratoria de Colombia, con miras a la aplicación que ejerce el estado y sus dependencias dentro del territorio nacional y en el exterior con los inmigrantes.

Estimado **MARÍA SUSANA MARLÈZ**, las siguientes preguntas hacen parte de un ejercicio con fines netamente académicos, tiene como propósito comprender la incidencia de los lineamientos de la política integral migratoria colombiana frente a la decisión de destino de los migrantes en Latinoamérica. Agradecemos de antemano su tiempo, disposición y sinceridad en las respuestas.

Guion de entrevista

Información general

Cargo: Docente universitaria de derechos humanos

Antigüedad en el cargo:

Relación con la migración: conocimiento de legislación internacional en derechos humanos.

Política Migratoria Colombiana

1. ¿Cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?

2. ¿Cree usted que Colombia ganó o perdió cuando decidió cerrar las puertas a la migración procedente de Europa y Asia desde comienzos del siglo XX?

3. ¿cree usted que se debe replantear la idea de ajustar la legislación nacional pensando en que a partir de ahora con la presencia de ciudadanos venezolanos y en el evento de ocurrir la llegada masiva de migrantes de otras nacionalidades, se debe garantizar de igual manera el fácil acceso a los derechos tal como a los colombianos?

4. ¿A partir de su experiencia cuál es su posición frente a la estructura de la política integral migratoria de Colombia?

5. ¿Qué medidas cree usted que debe tomar el estado colombiano para frenar el deshonroso delito de trata de personas tipificado en el artículo 188 de la ley 599 de 2000, y al mismo tiempo ahorrarse el esfuerzo y dinero que se requieren para atender a estas personas mientras permanecen en el territorio nacional a la espera de una solución?

1. Gracias por su colaboración!