



Oportunidades de la  
**MIGRACIÓN INTERNACIONAL**  
en un contexto de paz  
● **EN COLOMBIA** ●



Ejercicio institucional prospectivo  
de las dinámicas migratorias en el posacuerdo



Oportunidades de la  
**MIGRACIÓN INTERNACIONAL**  
en un contexto de paz  
● **EN COLOMBIA** ●

Ejercicio institucional prospectivo  
de las dinámicas migratorias en el posacuerdo



## Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia

Ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el posacuerdo

Primera edición

Abril de 2017

### **Migración Colombia**

[www.migracioncolombia.gov.co](http://www.migracioncolombia.gov.co)

Christian Krüger Sarmiento

#### **Director General**

Jairo Alexander Casallas Machete

#### **Secretario General**

Humberto Velásquez Ardila

#### **Subdirector de Control Migratorio**

Luis Felipe Murgueitio Sicard

#### **Subdirector de Verificación Migratoria**

Gloria Elsa León Perdomo

#### **Subdirectora de Extranjería**

Juan Manuel Caicedo Cardona

#### **Jefe de Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano**

Juan Camilo González Garzón

#### **Jefe Oficina Asesora de Planeación**

Leidy Andrea Martínez Gutiérrez

#### **Coordinadora Estudios Institucionales sobre Migración**

Diana Carolina Cuervo Martínez

#### **Analista de Investigación**

### **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

Misión en Colombia

<http://www.oim.org.co>

Alejandro Guidi

#### **Jefe de Misión**

Kathleen Kerr

#### **Jefe de Misión Adjunta**

Fernando Calado

#### **Director de Programas**

#### **Equipo técnico OIM**

Carolina Uruña

#### **Coordinadora de la Unidad de Planeación, Investigación y Evaluación**

Marcela Zuluaga

#### **Coordinadora saliente**

Paula Quintero

#### **Especialista en Investigación y Evaluación**

Andrés Felipe Gordillo

#### **Consultor**

Clemencia Ramírez

#### **Asesora Experta**

© **Migración Colombia**

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2017

ISBN: 978-958-8977-36-2

**Diseño e impresión**

Procesos Digitales SAS

**Diseño portada**

Migración Colombia

**Archivo fotográfico**

Migración Colombia

Impreso en Colombia. Printed in Colombia

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales, siempre que se cite la fuente.

## PRÓLOGO

## INTRODUCCIÓN

# 1

## LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA Y LA PAZ

# 2

## OBJETIVOS

- 2.1. Objetivo general
- 2.2. Objetivos específicos

# 3

## METODOLOGÍA

- 3.1. Diseño
- 3.2. Definición de variables
- 3.3. Participantes

# 4

## RESULTADOS

- 4.1. Tendencias críticas y hechos portadores de futuro
  - 4.1.1. Tendencias
  - 4.1.2. Dinámica migratoria en Colombia
  - 4.1.3. Hechos portadores de futuro
- 4.2. Escenarios posibles
  - 4.2.1. Escenario apuesta: Gestión Migratoria Sostenible

## 5

### **LAS APUESTAS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES**

- 5.1. Operación migratoria: Nuevas tendencias y prácticas
  - 5.1.1. Control Migratorio
  - 5.1.2. Verificación Migratoria
  - 5.1.3. Extranjería

## 6

### **LAS APUESTAS A FUTURO**

- 6.1. El desarrollo económico y la migración
  - 6.1.1. Los desafíos institucionales de este ámbito de desarrollo económico
- 6.2. La integración social
  - 6.2.1. Los desafíos a la institucionalidad en la integración social
- 6.3. Brechas de seguridad
  - 6.3.1. Los desafíos a la institucionalidad en las brechas de seguridad

## 7

### **CONCLUSIONES**

## 8

### **RECOMENDACIONES GENERALES**

- 8.1. Recomendaciones de gestión para Migración Colombia

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **ANEXO 1.**

Lineamientos metodológicos de las proyecciones de los flujos migratorios en el posacuerdo

**LISTADO DE FIGURAS**

- Figura 1. Metodología del ejercicio prospectivo
- Figura 2. Mapa de actores
- Figura 3. Variables asociadas al crecimiento de los flujos migratorios
- Figura 4. Evolución mensual de salida de colombianos, 2011-2015
- Figura 5. Evolución mensual de entrada de extranjeros, 2011-2015
- Figura 6. Experiencias Internacionales de posconflicto
- Figura 7. Proyección de flujos totales de colombianos y extranjeros, 2011-2025
- Figura 8. Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (US\$ a precios actuales)
- Figura 9. Proyección de entradas trabajadores temporales extranjeros, 2011-2025
- Figura 10. Proyección de entradas de extranjeros, 2011-2025
- Figura 11. Proyección de Trámites, 2012-2025
- Figura 12. Proyección de cédulas de extranjería, 2012-2025
- Figura 13. Proyección de salidas de colombianos, 2011-2025
- Figura 14. Detección de migrantes en situación irregular, 2012-2016
- Figura 15. Principales nacionalidades de los migrantes en situación irregular, 2012-2016
- Figura 16. Acciones orientadas a la lucha contra delitos transnacionales
- Figura 17. Estructura organizacional de Migración Colombia, 2016
- Figura 18. Presencia institucional de Migración Colombia, 2016
- Figura 19. Principales logros institucionales, 2012-2016
- Figura 20. Trámites migratorios, 2012-2016
- Figura 21. Recomendaciones en el ámbito de desarrollo
- Figura 22. Identificación de variables asociadas a la integración social e interculturalidad
- Figura 23. Variables asociadas a las brechas de seguridad en el posacuerdo
- Figura 24. Modelo de gestión migratoria con enfoque de seguridad humana y migraciones

### LISTADO DE TABLAS

- Tabla 1. Priorización y definición operacional de variables
- Tabla 2. Espacio morfológico
- Tabla 3. Top 10 de los motivos de viaje de los colombianos, 2011-2016
- Tabla 4. Top 10 de los países destino de los colombianos, 2011-2016
- Tabla 5. Top 10 de las categorías de ingreso, 2011-2016
- Tabla 6. Top 10 de los países de origen o procedencia de los extranjeros, 2011-2016
- Tabla 7. Temáticas analizadas por la sociedad civil con interacción del Estado
- Tabla 8. Matriz de Impactos Cruzados

### LISTADO DE FOTOGRAFÍAS

- Fotografía 1. Taller de Prospectiva, San José de Cúcuta (Norte de Santander)
- Fotografía 2. Taller de Prospectiva, Medellín (Antioquia)
- Fotografía 3. Segundo Taller de Prospectiva, Bogotá (Cundinamarca)
- Fotografía 4. Material Taller de Prospectiva, San José de Cúcuta (Norte de Santander)
- Fotografía 5. Socialización Taller de Prospectiva, Medellín (Antioquia)
- Fotografía 6. Talleres de prospectiva en Migración Colombia, 2016

## • PRÓLOGO •

Desde su creación, Migración Colombia ha promovido la realización de estudios y espacios institucionales para el análisis del comportamiento de los flujos migratorios en el país. La investigación ha sido piedra angular para identificar nuevos fenómenos y planear acciones institucionales adecuadas frente a una dinámica acorde con los nuevos escenarios del orden mundial.

Tradicionalmente, Colombia ha sido punto de flujos migratorios hacia otros países. Sin embargo, a partir del 2013 se ha evidenciado una nueva tendencia en el patrón migratorio del país, en particular con una creciente inmigración extranjera que busca a Colombia como destino regular o como plataforma de tránsito irregular hacia terceros países. Dicha tendencia, como se muestra en este estudio, se explica por los recientes mecanismos de facilitación migratoria, el resultado de los esfuerzos en política exterior, el crecimiento económico nacional y las condiciones de seguridad que se vienen consolidando desde hace algunos años. Sin duda, estas razones entrevén una oportunidad inmensa para optimizar procesos de cambio institucionales encaminados al desarrollo.

Desde luego, somos conscientes de que esta dinámica migratoria no podría presentarse con la misma velocidad e integralidad de otros países en medio de un conflicto interno prolongado. Por eso, reflexionamos sobre escenarios de paz que contribuirán indiscutiblemente en la consolidación de estas tendencias, y que junto con el desarrollo normativo actual procurarán un adecuado tratamiento de las corrientes migratorias, garantizando el cumplimiento de nuestras disposiciones.

Mediante un trabajo articulado con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en esta oportunidad presentamos un documento analítico sobre los escenarios de cambios recientes y esperados en los patrones migratorios, que facilitará la toma de decisiones y planteará una armonización institucional frente a los asuntos migratorios.

Agradezco los esfuerzos de los funcionarios de Migración Colombia y de otras entidades, que con su visión contribuyeron al establecimiento de una nueva realidad migratoria. Nos quedan todavía muchos pasos por dar, pero estoy convencido de que ejercicios como este nos ayudarán en la consolidación de una migración regulada, ordenada y segura, que también sea protagonista de la construcción del país en paz que todos deseamos.

Christian Krüger Sarmiento  
Director Nacional de Migración Colombia

## • PRESENTACIÓN •

Con una población total de 7 mil millones de personas, 1 de cada 7 en el mundo es migrante. Actualmente se estima que en el mundo hay 232 millones de migrantes internacionales (DAES – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, 2013) y 740 millones de migrantes internos (PNUD, 2009). La movilidad humana es sin duda uno de los mayores retos a los que se enfrentan los gobiernos, tanto aquellos que reciben migrantes como a quienes los envían.

En este contexto, los Estados miembros de la OIM suscribieron su política de Gobernanza Migratoria en el año 2015, la cual brinda elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable a través de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Bajo esta misma disposición e interés de parte de los Estados, en Septiembre del año 2016 se emitió la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, que expresa la voluntad de los dirigentes hacia la protección de los derechos humanos y su corresponsabilidad en este tema, y acordará la manera en que cada país cumplirá con los compromisos que benefician a refugiados, migrantes, comunidades y países de acogida. En este escenario, se considera a la OIM como el organismo principal a escala mundial en el ámbito de la migración. Dicha declaración incluye planes concretos con respecto a la forma de consolidar estos compromisos; entre estos se destaca el inicio de las negociaciones que conduzcan a la aprobación de un Pacto Mundial para una migración segura, regular y ordenada en 2018. El acuerdo de avanzar hacia este marco integral es trascendental.

En concordancia con esta perspectiva, la Organización Internacional para las Migraciones ha venido estrechando sus lazos de cooperación con la Unidad Administrativa Especial – Migración Colombia para el desarrollo de diferentes iniciativas de interés común, ofreciendo asistencia técnica y generando también nuevo conocimiento a través de esfuerzos conjuntos como el que se presenta en este ejercicio prospectivo. Es nuestro interés primordial continuar apoyando al gobierno colombiano en su iniciativa de mejorar la capacidad de respuesta ante las vicisitudes que hoy proponen un escenario de cambio sin precedentes, luego de la firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las farc, y los inmensos retos que esto plantea en la construcción de una paz estable y duradera.

Con gusto entregamos hoy en este documento los resultados del Ejercicio institucional prospectivo de las dinámicas migratorias en el post acuerdo, en el que con la participación de los funcionarios de Migración Colombia y los representantes de las instituciones involucradas, busca contribuir a la formulación de la política pública necesaria que le permita a Migración Colombia identificar ajustes institucionales así como tomar las decisiones que puedan dar respuesta a las nuevas dinámicas migratorias que puedan surgir en un contexto de pos acuerdo.

Esperamos que estos resultados contribuyan a la consolidación de políticas y normativas que estén en favor tanto de los migrantes como de los estados, que permitan fortalecer su gobernanza migratoria, y que estudios como este adquieran mayor relevancia en la medida en que sustentan, a través de la evidencia, los esfuerzos de las entidades e instituciones del gobierno colombiano.

Alejandro Guidi,  
Jefe de Misión – OIM



## INTRODUCCIÓN

**A lo largo de su historia, Colombia ha afrontado episodios de violencia generados principalmente por fenómenos relativos a la crisis del bipartidismo y a su enfrentamiento armado durante los siglos XX y XXI.**

Uno de los principales conflictos de mayor duración se dio con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que por más de 50 años dirigieron su accionar violento e ilegal contra el Estado en zonas rurales y urbanas del país. De ahí que el Estado colombiano pusiera en marcha importantes esfuerzos para dar inicio a un proceso de paz en Cuba (2005), con el fin de alcanzar la firma de un acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC, para la construcción de una paz estable y duradera. Dicho acuerdo considera, entre otros, la definición de temas fundamentales como las políticas de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución a las drogas ilícitas y reparación a las víctimas.

Asimismo, el Estado busca focalizar los esfuerzos hacia la reconfiguración de escenarios institucionales y sociales que permitan erradicar las condiciones que originaron el conflicto armado más prolongado del hemisferio occidental, anticipando riesgos y promoviendo oportunidades favorables en un contexto de paz.

Ahora bien, la migración internacional constituye un elemento impulsor de desarrollo de los Estados; la relación migración–desarrollo es un determinante tanto para los países de origen como de destino, y Colombia no es ajena a esta afirmación. Allí, la interdependencia de estos factores ha sido vital para la inserción del país en un escenario internacional: el flujo de capitales y mercancía que supone oportunidades como parte de las condiciones naturales de la globalización y, con ello, posibilidades de crecimiento económico sostenido, fortalecimiento de conocimientos en ciencia y tecnología, además de los intercambios sociales y culturales (Ocampo, 2000).

Un ambiente de paz y convivencia sería un valor agregado a esta relación de desarrollo y migración, con resultados positivos, entre ellos mayor inversión extranjera, incremento del turismo nacional e internacional, así como aumento del flujo de extranjeros que ingresan y permanecen en nuestro territorio. Todo ello se traduce en crecimiento económico local y, por consiguiente, en la capacidad de ofrecer garantías a las personas en tanto existe un ordenamiento para una migración digna y segura.

En respuesta al interés de los Estados de fructificar el potencial de la migración, la OIM ha planteado el Marco de la Gobernanza de la Migración, que contempla la necesidad de adoptar un enfoque claro y preciso sobre la movilidad, en aras de procurar su adecuada planeación y gestión. La gobernanza es definida como “las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos”.

Tal propuesta se sustenta en **tres principios** para la buena gobernanza: i) adherirse a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes; ii) recurrir a hechos contrastados y utilizar enfoques de gobierno integrados, y iii) promover asociaciones duraderas. Asimismo, engloba tres objetivos: i) fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y de la sociedad; ii) brindar respuestas eficaces a la movilidad en situaciones de crisis, y iii) garantizar una migración segura, ordenada y digna (OIM, 2014).

Al respecto, el presente estudio busca describir las tendencias recientes de los flujos de migrantes y, a través de una metodología prospectiva, identificar los escenarios futuros de estos flujos y sus implicaciones para Migración Colombia, y más ampliamente para la gobernanza migratoria. Con este análisis se podrán evidenciar

los avances y desafíos del Estado colombiano como suscriptor de esta iniciativa global, para el cumplimiento de la Política de Gobernanza Migratoria. Paralelamente, este documento se centra en la previsión de los escenarios de cambio sobre la inmigración como consecuencia del posacuerdo, en los ámbitos del **desarrollo económico, la integración social y las brechas de seguridad**.

En la dimensión del **desarrollo económico** se resaltan, entre otros, las tendencias recientes y los cambios previsibles en la inversión extranjera directa, el flujo de trabajadores temporales extranjeros y el turismo.

En el caso de la **integración social y la interculturalidad**, se abordan las oportunidades y dificultades que enfrentan los inmigrantes extranjeros que han visto en el territorio nacional un destino atractivo para desarrollar sus proyectos de vida, ya sea para estudiar, trabajar o invertir. En el mismo sentido, se busca determinar nuevos contingentes de extranjeros que vendrían a asentarse en Colombia y analizar en qué medida el país está preparado para la integración social.

Por último, el estudio examina los nuevos retos frente a las **brechas de seguridad** que vienen con el aumento de la migración en aspectos irregulares como la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Finalmente, este documento pretende servir como guía y marco de referencia para afrontar los posibles escenarios que se presentan en un contexto de paz. Se trata de un ejercicio preliminar y propositivo, que puede ser enriquecido periódicamente con información sistemática y actualizada, que permita ajustar las proyecciones en lo referente a los flujos migratorios y cálculos de las posibles trayectorias de la migración en el futuro, todo ello en los ámbitos relacionados con el tema migratorio a nivel nacional.



**¿De qué manera el acuerdo de paz alcanzado por el Gobierno de Colombia con la guerrilla de las FARC va a afectar el comportamiento de las migraciones internacionales?**

**¿Cómo puede prepararse Migración Colombia para hacer frente a los cambios que se produzcan en ese nuevo contexto?**

Estas preguntas implican comprender los impactos que puede tener un hecho complejo como la paz sobre otro no menos complejo como las migraciones. Ambos fenómenos se caracterizan por ser difíciles de aprehender y, por ende, de operacionalizar<sup>1</sup>. Las migraciones internacionales, por una parte, incluyen una diversidad de fenómenos: los movimientos de emigración e inmigración y entre estos los de

<sup>1</sup>La dificultad se observa desde la misma complejidad de las definiciones del objeto. OIM define las migraciones como: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006). Por su parte, las migraciones internacionales se definen así: “Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos” (OIM, 2006).

Es importante advertir que, en ocasiones, el término de migración no hace referencia a los movimientos cuyo fin no es establecerse en otro país, excluyendo algunos tipos de movimientos de población como el turismo, o los movimientos recurrentes y cotidianos de las poblaciones que habitan en zonas fronterizas. Esto se observa, por ejemplo, en la definición de “migrante”

trabajadores temporales, turistas, estudiantes, retornados, viajes de inversión o negocios, con fines de participar en conferencias, realizar procedimientos de salud, tránsitos en zonas de frontera, además de los movimientos de tipo irregular vinculados a problemáticas como la trata de personas y el tráfico de migrantes.

La paz, por su parte, es un concepto tan amplio y polisémico que se presta para múltiples ambigüedades. Si bien el alcance del estudio busca determinar **los efectos de los acuerdos de paz** sobre las tendencias de las migraciones internacionales en Colombia, la polisemia del concepto paz hace mella en la comprensión social del alcance de los acuerdos y, a su vez, en las expectativas que estos generan en la sociedad.

Dada la necesidad de acotar y precisar los conceptos, en el contexto de este estudio se hizo el ejercicio de pensar cuáles serían las implicaciones para el futuro de las migraciones internacionales que conllevaría esa fase que se ha denominado como el **posacuerdo**.

¿Por qué hablar de posacuerdo y no de posconflicto? La literatura internacional suele titular posconflicto al periodo subsiguiente a la finalización de los conflictos armados, cuando cesan las acciones bélicas y se erradican los homicidios como consecuencia del conflicto. Algunos, sin embargo, han optado por usar el término posacuerdo,

por dos consideraciones principales. Por un lado, porque el término posconflicto puede inducir a pensar que lo que se persigue con el acuerdo de paz es el fin de los conflictos, mientras que los acuerdos de paz no buscan eliminarlos, sino transformarlos. El acuerdo de paz pretende, fundamentalmente, erradicar la asociación entre lucha política y lucha armada que ha estado presente en diferentes momentos de la historia de Colombia, mas no promete, ni puede prometer, el fin de los conflictos ideológicos o políticos que pueden haber subyacido a las luchas armadas y en determinados momentos pudieron servir como su justificación. En este sentido, se prefiere hablar de posacuerdo, ya que, estrictamente hablando, la firma de un acuerdo de paz no significa el fin del conflicto, sino la decisión de tramitar los conflictos por la vía democrática.

Por otro lado, el acuerdo de paz se ha desarrollado en varias fases: una inicial de acercamientos en los que se definió y acordó una agenda, otra de negociación en la que se discutieron los diferentes puntos de la agenda y una tercera fase de implementación de los acuerdos, o posacuerdo. Esta terminología es más precisa si se tiene en cuenta que, mientras se daba la negociación con las FARC, subsistían otras fuentes de conflicto armado como el conflicto con la guerrilla del ELN. En este sentido, la palabra posacuerdo define de manera precisa el tercer momento de los diálogos de paz: la implementación de lo acordado.

contenida en el Glosario sobre Migraciones de la OIM: “A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término migrante. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por ‘razones de conveniencia personal’ y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias” (OIM, 2006).

Cabe preguntarse, entonces, en qué medida es posible determinar una relación de causalidad entre el posacuerdo y los cambios y rupturas en las tendencias de las migraciones internacionales.

Acá es necesario considerar que las migraciones internacionales son fenómenos asociados a múltiples causas y que, como lo indica el plural, cobijan diferentes fenómenos. Las migraciones se explican por la conjunción de diferentes factores dinámicos y cambiantes, tanto expulsivos, que invitan a salir de su lugar de origen a los individuos, como atractivos, que los invitan a desplazarse hasta el lugar de destino.

En el caso de las migraciones con intención de permanencia, estos factores son, entre otros, las políticas migratorias de los países de origen, tránsito y destino; las condiciones de seguridad humana o desarrollo humano que ofrecen tanto los países de origen como de destino (que involucra múltiples dimensiones, no solamente laborales sino también de seguridad física y de condiciones de posibilidad), y la disponibilidad de redes transnacionales de migrantes.

Movimientos migratorios temporales como el turismo, de otro lado, se explican en parte por la oferta turística disponible, la adecuación de la infraestructura aeroportuaria y de transporte, la promoción turística, la evolución de las tasas de cambio y las condiciones de seguridad.

Entretanto, las migraciones irregulares deben su dinámica al grado de vulnerabilidad de las poblaciones, a la existencia de redes de tráfico y trata de personas, a la capacidad para detectar la migración irregular, la coordinación entre las

entidades que se ocupan de la migración, las fronteras, la justicia y la seguridad, entre otros múltiples factores.

Dada la multiplicidad de elementos asociados a las diversas tendencias migratorias, resulta complejo, por decir lo menos, individualizar los efectos que puede tener el posacuerdo dentro de las dinámicas futuras de las migraciones internacionales en Colombia. Lo que este ejercicio de prospectiva busca, en últimas, es **identificar la contribución** del acuerdo de paz —como un hecho significativo, portador de promesas de futuro—, a las dinámicas de las migraciones internacionales del país.

“La prospectiva es una disciplina que consiste en la identificación de futuros posibles para la formulación de estrategias y cursos de acción que permitan dirigirse hacia un futuro deseable.

Está basada en el análisis riguroso de información acerca de las tendencias, y toma en cuenta el conocimiento experto, así como la información recolectada a través de métodos participativos, de los actores involucrados en la construcción de futuros probables, quienes estarán además involucrados en la creación del futuro deseado”

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 Objetivo **GENERAL**

Elaborar un análisis prospectivo de la migración en Colombia en un contexto de posacuerdo, analizando los principales escenarios de futuro respecto al desarrollo económico, la integración social y la interculturalidad, y las brechas de seguridad.

### 2.2 Objetivos **ESPECÍFICOS**

- Caracterizar los principales cambios de las dinámicas migratorias en el país en los últimos años e identificar las tendencias de los flujos migratorios.
- Analizar información disponible sobre migración relacionada con desarrollo económico (mercado y política laboral, turismo, inversión extranjera), integración social e interculturalidad y los posibles riesgos asociados al posacuerdo (trata de personas, tráfico de migrantes y terrorismo).
- Revisar experiencias internacionales de cambio migratorio, especialmente asociadas a procesos de posacuerdo, así como los cambios del desarrollo económico y social que se han presentado en situaciones de posconflicto, identificando buenas prácticas.
- Reconocer escenarios de futuro (cambio o permanencia) de las tendencias migratorias en el corto y mediano plazo (5 a 10 años), teniendo en cuenta, particularmente, los cambios producidos por los acuerdos de paz.
- Generar recomendaciones para el fortalecimiento institucional y la gestión migratoria frente a los desafíos en los escenarios identificados.



### 3.1 DISEÑO

Este estudio se llevó a cabo a través de un diseño cualitativo, utilizando las herramientas metodológicas propias de la prospectiva como la construcción participativa de escenarios, la revisión de experiencias internacionales y el análisis de tendencias y rupturas en las dinámicas migratorias recientes.

La prospectiva es un campo afín a la planeación estratégica que busca reconocer, en la evolución de una situación, manifestaciones de discontinuidades y rupturas en el destino de esta, para orientar la toma de decisiones en cuanto a qué hacer y, a partir de allí, visualizar las consecuencias de decisiones y acciones ejecutadas desde el presente. Su diseño se fundamenta en cuatro aspectos: i) reflexión en torno a variables clave y hechos portadores de futuro; ii) tendencias; iii) juego de actores en el control de los hechos, y iv) planteamiento de supuestos. No solo comprende identificar qué ocurrirá, sino también reconocer aquellos hechos que tienen relevancia tanto en

la actualidad como en el largo plazo, así como el rol de los actores en estos (Salas-Bourgoin, 2013).

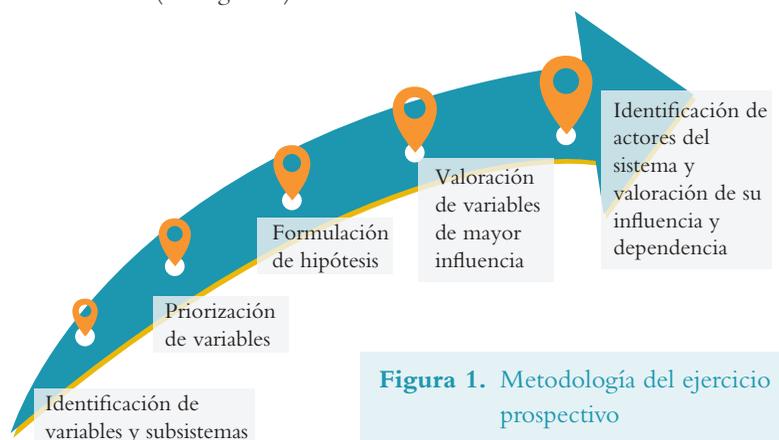
Al basarse en métodos participativos, busca el compromiso de las personas, así como la identificación de las oportunidades, riesgos y amenazas del futuro, en la construcción de escenarios posibles. En últimas, aspira a construir apuestas colectivas que, al ser participativas, cuentan con la movilización y el liderazgo de los actores involucrados.

Los escenarios, por su parte, son guiones que describen caminos alternativos hacia un futuro posible apoyado en hipótesis razonables. Son construcciones intelectuales que ayudan a comprender lo que puede ocurrir —no lo que va a ocurrir, ni lo que debe ocurrir ni lo que la gente quiere que ocurra—, para dibujar alternativas posibles e identificar los acontecimientos en el tiempo (indicadores), a fin de definir cuál de ellas se va convirtiendo en la más probable (Cortezo, 2001).

### 3.2 DEFINICIÓN DE VARIABLES

Para la identificación de las variables y los hechos portadores de futuro, se llevaron a cabo una serie de pasos que se muestran a continuación:

- a. Revisión y análisis estadístico de las tendencias migratorias en el país en los últimos años, utilizando la información registrada por Migración Colombia entre 2001 y 2016 para la identificación de variables clave del sistema relacionadas con los ámbitos de interés: desarrollo económico, integración social y brechas de seguridad.
- b. Revisión de tres experiencias internacionales que atravesaron un conflicto armado interno y el análisis de sus posibles efectos sobre los ámbitos de interés: desarrollo económico, integración social y brechas de seguridad.
- c. Proyecciones de los flujos migratorios en los próximos diez años, tomando como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015 y haciendo un pronóstico de valores futuros de datos, por series de tiempo. Para ello se utilizaron modelos tendenciales y supuestos “inteligentes” sobre lo que se espera en un escenario sin presencia de conflicto armado. Se emplearon adicionalmente otros modelos de cálculo (ver anexo 1).
- d. Recolección de información a través de entrevistas y grupos de conversación con actores clave en la dinámica migratoria.
- e. Construcción de escenarios de futuro, bajo el esquema de prospectiva de Godet, que se detalla a continuación (ver figura 1).



**Figura 1.** Metodología del ejercicio prospectivo

- **Identificación de variables y subsistemas:** Utilizando la información recolectada en los análisis de tendencias y proyecciones mencionados anteriormente, así como otras fuentes de información (talleres y entrevistas), se identificaron variables asociadas tanto a los flujos migratorios como a los ámbitos de interés. Posteriormente, estas se analizaron a través de las gráficas de relaciones de variables del software MindMap para luego ser validadas. Como resultado de este ejercicio, fueron identificados ocho subsistemas: i) Posacuerdo, ii) Contexto económico, iii) Contexto político internacional, iv) Integración

social de extranjeros, v) Política migratoria, vi) Inmigración, vii) Emigración y viii) Trata de personas y tráfico de migrantes.

- **Priorización de variables:** Este ejercicio se hizo a través de un taller con funcionarios de Migración Colombia, en el que se pidió a los participantes que priorizaran para cada uno de los subsistemas aquellas variables que consideraran de mayor importancia. El resultado se dio por consenso entre los asistentes y arrojó un total de 10 variables que fueron priorizadas y que, posteriormente, se definieron operacionalmente (tabla 1).

**Tabla 1.** Priorización y definición operacional de variables

Subsistema	Variable	Definición de la variable
Posacuerdo	Violencia política	Utilización de los medios coercitivos para lograr objetivos del orden político, en relación con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un Estado.
Contexto económico	Crecimiento del PIB	Aumento del valor o renta del Producto Interno Bruto, es decir de los bienes y servicios que produce un país anualmente.
Contexto político internacional	Política migratoria de países vecinos	Acuerdos internacionales de libre circulación de personas firmados entre Estados o países, dando garantía a lo establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos con respecto a la movilidad humana.
Integración social de extranjeros	Cumplimiento de las normas migratorias	Cumplimiento de las normas establecidas para el ingreso, permanencia e inversión económica directa de extranjeros en el país.

Subsistema	Variable	Definición de la variable
Política migratoria	Dinamismo de política pública en materia migratoria	Referente a la articulación de las normativas migratorias del país y su capacidad de hacer frente a la dinámica migratoria.
Inmigración	Flujos de migrantes extranjeros	Información relacionada con la entrada y salida de personas no nacionales que ingresan al país, con el fin de radicarse por motivos laborales, académicos o familiares.
	Información disponible sobre inmigrantes	Ingreso y permanencia de los extranjeros en el país, visas que ellos portan, ocupación, profesión o actividad que adelantan en el territorio nacional, autenticidad de documentos, verificación de parentesco, verificación de la convivencia marital, entre otros aspectos.
Emigración	Emigración de colombianos	Personas nacionales que salen del Estado colombiano con el propósito de asentarse en otro Estado por un tiempo determinado.
	Retorno	Intención planeada o no de una persona por regresar a su país de origen, luego de su permanencia por un tiempo determinado fuera de él.
Trata y tráfico de migrantes	Tráfico irregular de migrantes	Facilitación de la entrada ilegal de una persona de un Estado Parte (de la convención) del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. (Art. (a) del Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2002).

**Fuente:** Elaboración propia.

- **Formulación de hipótesis:** Una vez priorizadas las variables de cada subsistema, se propusieron hipótesis de futuros posibles en cada uno de los tres escenarios sugeridos, constituyendo así un espacio morfológico en el que se identificaron tres tendencias con sus posibles hipótesis de cambio, dando soporte a los escenarios de futuro (ver tabla 2).

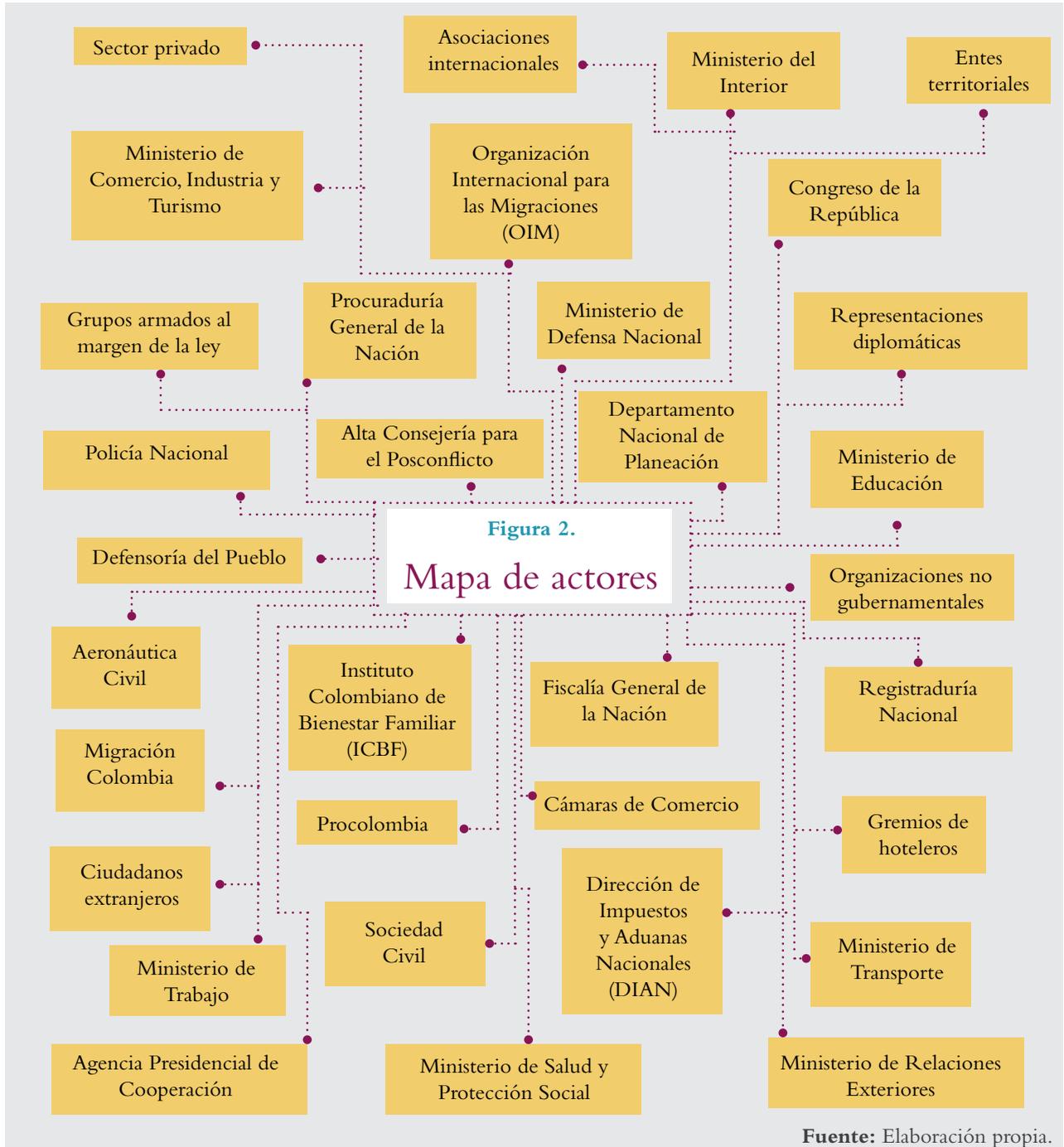
**Tabla 2.** Espacio morfológico

Subsistema	Optimista	Moderado o tendencial	Pesimista
Posconflicto	El 80% de los grupos armados entran al proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).	El 50% de grupos armados entran al DDR.	No hay desmovilización. Transformación o creación de nuevos grupos.
Contexto económico	Sube el petróleo a US\$70/barril.	Se mantiene el precio actual del petróleo (US\$40/barril).	El precio del petróleo baja de US\$40/barril.
Contexto político internacional	Se regula la situación fronteriza con Venezuela.	La situación fronteriza se mantiene en Venezuela.	Se desbordan los flujos migratorios en zona fronteriza con Venezuela.
Integración social de extranjeros	Los extranjeros ayudan a construir un país en desarrollo, cumpliendo normas y dando enfoque empresarial.	No todos los extranjeros cumplen con normas migratorias y laborales.	Ninguna empresa (estatal ni privada) contrata legalmente a los extranjeros. Se dispara el trabajo informal o al “negro” de los extranjeros.
Política migratoria	Intercambio fluido de información con entidades privadas y públicas.	Algunas entidades restringen acceso a la información.	No hay colaboración entre entidades privadas y públicas. Cierre de puertas y aislamiento en el proceso.

Subsistema	Optimista	Moderado o tendencial	Pesimista
Inmigración	1) Incremento del 16% de flujos migratorios. Los extranjeros aportan al desarrollo económico. 2) Conocimiento pleno y registro completo de cada uno de los extranjeros y de su condición migratoria.	1) Incremento entre 8% y 10% que no impacta significativamente la economía. La capacidad de respuesta es de 70%. 2) solo se tiene caracterización de extranjeros en situación de regularidad.	1) Aumento sostenido y alto, pero con capacidad actual de respuesta institucional. 2) La caracterización no refleja calidad migratoria de extranjeros y hay laxitud regulatoria ante ausencia de información.
Emigración	Todos los colombianos en el extranjero regresan en condición de retorno. Se constituyen en capital humano para el desarrollo económico y social del país.	Solo llega un porcentaje de estas personas migrantes. Con capacidad media de sostenimiento en el país.	Llega un porcentaje alto, pero sin capacidad de sostenimiento ni desarrollo económico para el país. Además, el Estado no tiene capacidad de respuesta para estas personas.
Trata y tráfico de migrantes	Reducción del fenómeno con base en un sistema de información articulado que genera estrategias para contrarrestar este fenómeno.	Sistematización y articulación parcial, pero se sigue generando el delito y no hay un control efectivo.	Desbordamiento del fenómeno a partir de condiciones de vulnerabilidad locales e internacionales. No hay identificación plena de estrategias, debido a un sistema de información desarticulado e insuficiente.

**Fuente:** Elaboración propia.

- **Valoración de variables de mayor influencia:** Partiendo de las variables priorizadas, se utilizó la matriz de impactos cruzados en la que se asigna una calificación del nivel de incidencia de cada variable de cada subsistema sobre todas las demás. El ejercicio permitió identificar unas variables determinantes sobre el comportamiento del sistema.
- **Mapeo de actores:** A través de la utilización del software Mactor, se estableció el grado de influencia de los actores identificados sobre el sistema. Se identificaron para este ejercicio 34 actores, que se muestran a continuación.



## FOTOGRAFÍAS



1

Taller de Prospectiva,  
San José de Cúcuta  
(Norte de Santander)



2

Taller de Prospectiva,  
Medellín (Antioquia)



3

Segundo Taller de Prospectiva  
en Bogotá (Cundinamarca)

# 4

Material Taller  
de Prospectiva,  
San José de  
Cúcuta (Norte  
de Santander)



## 3.3 PARTICIPANTES

Para el desarrollo de la metodología se contó con la participación de más de 50 funcionarios de Migración Colombia en los talleres realizados en las ciudades de Medellín, Cúcuta y Bogotá. En algunas de las sesiones participaron también actores de la sociedad civil.

Se realizó una sesión de World Café con extranjeros que viven actualmente en Colombia, provenientes de Venezuela, España y Alemania. Fueron entrevistados expertos de la academia con reconocida trayectoria en investigación y análisis de temas migratorios y funcionarios de las siguientes entidades:

- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)
- Ministerio de Trabajo (Mintrabajo)
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP)
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC)
  - » Dirección General
  - » Subdirección de Control Migratorio
  - » Subdirección de Verificación Migratoria
  - » Oficina Asesora Jurídica
  - » Oficina Asesora de Planeación
  - » Equipo Directivo Regional El Dorado
  - » Funcionarios de las regionales Oriente y Antioquia



#### 4.1 TENDENCIAS CRÍTICAS Y HECHOS PORTADORES DE FUTURO

Parte fundamental del ejercicio prospectivo consiste en identificar las tendencias recientes de los fenómenos observados. En este caso, implica analizar de qué manera se ha comportado el campo de las migraciones internacionales, cuáles han sido los momentos de cambio en el pasado reciente y qué factores críticos han desencadenado rupturas en las tendencias. A esto se refiere la identificación de las tendencias críticas. Los hechos portadores de futuro, por su parte, corresponden a los hechos que se esperan ver en el corto plazo y que cabe suponer que tendrán consecuencias sobre el comportamiento de las tendencias observadas.

A continuación, se presentan las tendencias observadas en materia de la migración internacional seguidas de los hechos portadores de futuro identificados:

### 4.1.1 TENDENCIAS

#### CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Entre 2001 y 2016, el flujo de entradas y salidas migratorias registrados por Migración Colombia se incrementó en 245%. Esta cifra corresponde a diferentes fenómenos que a su vez constituyen nuevas tendencias. De los últimos cinco años se destacan los siguientes factores:

1. Crecimiento sostenido de las salidas de colombianos, especialmente con fines temporales. En los últimos años, estas salidas se han reducido levemente como consecuencia, en parte, de la tasa de cambio del peso colombiano (TRM).
2. Comportamiento sostenido de Estados Unidos como principal destino de los colombianos.
3. Aumento de los flujos intra-regionales de colombianos, en particular la transfronteriza con Venezuela, Ecuador y Perú.
4. Facilitación migratoria con otros países del Cono Sur, generada por la suscripción de acuerdos en el marco de Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y otros mecanismos bilaterales sobre movilidad de personas.
5. Aumento progresivo de entradas migratorias de extranjeros a Colombia, especialmente con preferencia de destino (permanencia) y turismo.
6. Crecimiento de trabajadores temporales extranjeros en Colombia.
7. Crecimiento del turismo extranjero en Colombia.
8. Aumento de la movilidad estudiantil extranjera en Colombia.
9. Aumento de la migración irregular, especialmente del tránsito asociado al tráfico de migrantes en Colombia. La figura 3 permite ver las variables mencionadas (ver figura 3).

A continuación se presenta una descripción de las tendencias asociadas a la emigración y la inmigración.

### 4.1.2 DINÁMICA MIGRATORIA EN COLOMBIA

Colombia se ha caracterizado por establecerse de manera progresiva como un país de origen, tránsito y destino de migración internacional, así como de retorno de nacionales. Esto hace que se encuentre en una posición particularmente compleja y desafiante frente a la gestión de la migración, al constituirse como plataforma de interconexión en el continente y de los países de este con el resto del mundo.

Vale la pena destacar que durante 2016, tres eventos atípicos impactaron su comportamiento: i) la reactivación de los movimientos migratorios en la frontera colombo-venezolana, después de un año de cese de movilidad migratoria; ii) la eliminación del requisito de visado de turismo para el ingreso de colombianos a aproximadamente treinta países europeos del área Schengen, vigente desde diciembre de 2015, que se suma a los numerosos mecanismos de flexibilización migratoria de los que ha sido beneficiaria Colombia, y iii) el aumento de migrantes irregulares detectados, especialmente en la franja del Pacífico colombiano, con mayor influencia en la zona de Turbo (Antioquia).

**Figura 3.** Variables asociadas al crecimiento de los flujos migratorios



En primer lugar, la reactivación del flujo fronterizo requirió la implementación de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, que le dio un carácter formal a la movilidad de frontera (que por años se rigió por diversidad de mecanismos para facilitar el tránsito de sus habitantes)<sup>2</sup>, para la realización de actividades cotidianas como compras y visitas familiares, entre otras. Entre agosto y diciembre de 2016, **Migración Colombia contabilizó alrededor de 16 millones de movimientos entre colombianos y extranjeros.** En este punto es preciso aclarar que esta dinámica no corresponde al comportamiento histórico de la frontera, sino a factores coyunturales y exógenos que presionan esta movilidad, razón por la que no se suman al proceso descriptivo general de la dinámica migratoria.

En segundo lugar, la eliminación del requisito de visado de turismo para el ingreso de colombianos al área Schengen y la aplicación de mecanismos de flexibilización migratoria en Colombia, a pesar del diferencial cambiario, incrementaron 33% las **salidas de colombianos hacia esos países.**

Finalmente, la detección de más de 33 mil migrantes en condición de irregularidad durante 2016 (284% más que los detectados en 2015) requirió de la modificación del esquema de contención del fenómeno por parte de las entidades de seguridad y de atención humanitaria al migrante (entre las que se encuentra Migración Colombia).

En este contexto, se presenta a continuación un breve análisis de los movimientos migratorios registrados en la plataforma de información conocida como Platinum, la cual integra las bases de datos que diariamente producen los 40 Puestos de Control Migratorio y los 27 Centros Facilitadores de Servicios Migratorios de Migración Colombia en el territorio nacional. En el análisis se incluye la estimación del comportamiento de los registros migratorios bajo un comportamiento tendencial, los cuales se usarán posteriormente para realizar proyecciones de la movilidad migratoria en el largo plazo.

## SALIDAS MIGRATORIAS

Durante los últimos seis años, la movilidad migratoria de colombianos hacia el exterior ha presentado una tendencia creciente a una tasa cercana al 9% por año en los flujos migratorios<sup>3</sup> de salida, sumando 20 millones 862 mil registros. Este comportamiento es atribuible al buen comportamiento económico experimentado en el último quinquenio, así como a la profundización de procesos de flexibilización migratoria y turismo producto de los esfuerzos en materia de Relaciones Exteriores en el marco de Tratados de Libre Comercio, CAN, Mercosur y Alianza del Pacífico, en donde jugó un papel determinante la revaluación del peso frente al dólar como impulsor del proceso emigratorio. Sin embargo, es importante resaltar que durante los últimos dos años (2015-2016), las salidas de colombianos han sufrido una leve desaceleración cercana al 2%.

<sup>2</sup> Entre ellos se encuentra la delimitación de zonas de integración fronteriza en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y la circulación sin requisito de visado de turismo en el marco de Mercosur.

<sup>3</sup> Los flujos migratorios son entendidos como la cantidad de veces que una persona entra o sale del territorio nacional. En este sentido, una persona puede tener más de un registro migratorio, por lo que en la gestión migratoria no se contabilizan individuos.

Estos movimientos, en su mayoría, fueron de carácter temporal; es decir, se involucró un traspaso de las fronteras sin modificar la residencia habitual del migrante. De esta manera, dentro de los principales motivos de viaje de nacionales

colombianos hacia el exterior, turismo se establece como el más frecuente, agrupando el 61% de la movilidad migratoria. Residencia concentra el 20%, trabajo el 6%, eventos el 3%, y estudios y negocios agrupan cada uno el 2%.

**Tabla 3.** Top 10 de los motivos de viaje de los colombianos, 2011-2016

Motivo de viaje	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Participación
1 Turismo	1.277.584	1.793.280	2.221.931	2.571.968	2.428.691	2.342.074	12.635.528	61%
2 Residencia	614.020	639.224	633.698	679.473	764.359	808.393	4.139.167	20%
3 Trabajo	170.373	180.933	199.548	225.818	236.575	230.706	1.243.953	6%
4 Eventos	80.097	98.375	108.092	86.461	78.690	75.973	527.688	3%
5 Estudios	56.433	63.767	69.609	79.360	87.677	79.104	435.950	2%
6 Negocios	61.407	70.022	67.623	58.914	53.796	47.238	359.000	2%
7 Comisión oficial	-	-	1.014	3.215	3.819	3.577	11.625	0%
8 Tratamiento médico	1.479	1.135	809	1.072	1.432	2.257	8.184	0%
9 Adopción	687	358	264	160	284	326	2.079	0%
10 Diplomático	-	-	346	136	118	106	706	0%
Otros	260.543	322.167	301.697	204.279	206.067	204.205	1.498.958	7%
<b>Total</b>	<b>2.522.623</b>	<b>3.169.261</b>	<b>3.604.631</b>	<b>3.910.856</b>	<b>3.861.508</b>	<b>3.793.959</b>	<b>20.862.838</b>	<b>100%</b>

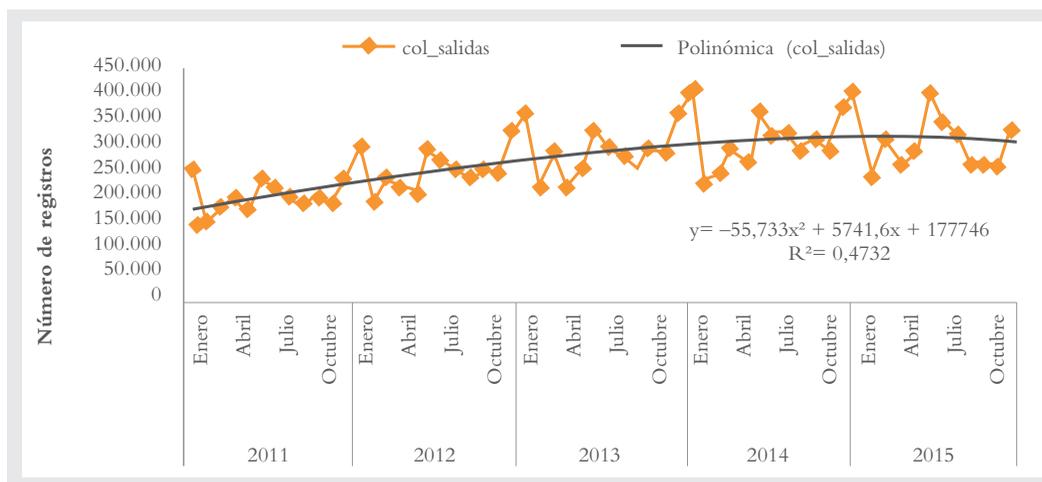
**Fuente:** Migración Colombia.

En este contexto, sería prudente destacar que si bien, como se señalaba anteriormente, la tendencia de salidas de colombianos al exterior es creciente, durante los últimos dos años se evidencia una disminución cercana al 2%, que entre otras cosas coincide con la caída de los precios del petróleo, lo cual presionó la devaluación del peso frente al dólar, limitando el poder adquisitivo de nacionales colombianos en el exterior. Dicho fenómeno es evidente, de igual forma, en el comportamiento de las salidas por motivos de turismo: aunque este motivo agrupa la mayor cantidad de registros migratorios, presenta una desaceleración progresiva, pues mientras en 2012 la salida de colombianos por este motivo creció 40% con relación al

año anterior, durante 2016 tuvo un decrecimiento del 4% con relación al 2015. Sin embargo, es posible asegurar que este proceso impulsa favorablemente el turismo interno.

Por otro lado, se observa una estacionalidad en el comportamiento histórico de los movimientos mensuales de salidas de nacionales, es decir, sus toques se concentran en enero y en menor intensidad en junio de cada año, lo que coincide con las temporadas vacacionales de mayor afluencia en Colombia. Esta migración es relativamente joven —la gran mayoría se encuentra entre los 18 y los 39 años y las mujeres en conjunto aglutinaron el 51% de los movimientos migratorios—.

**Figura 4.** Evolución mensual de salida de colombianos, 2011-2015<sup>4</sup>



**Fuente:** Cálculos propios.

<sup>4</sup> Bajo un escenario tendencial, el ajuste de los datos es del 47,3% (R-cuadrado).

Entretanto, los diez destinos más frecuentes de los colombianos registrados en el periodo analizado son Estados Unidos (32%), Venezuela (11%), Panamá (11%), Ecuador (9%), México (7%), España (6%), Perú (4%), Chile (2%), Brasil (2%) y Argentina (2%), como se observa en la tabla 4.

**Tabla 4.** Top 10 de los países destino de los colombianos, 2011–2016

País destino	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Estados Unidos	874.501	979.230	1.120.535	1.234.907	1.256.053	1.290.476	6.755.702
Venezuela	171.013	475.007	606.851	522.562	371.521	109.580	2.256.534
Panamá	318.272	347.121	341.728	416.290	406.628	408.503	2.238.542
Ecuador	231.505	320.638	319.965	347.550	319.991	286.427	1.826.076
México	102.505	134.748	220.071	283.217	352.749	367.190	1.460.480
España	198.875	187.469	190.281	196.309	221.086	318.545	1.312.565
Perú	97.576	111.633	109.606	125.568	138.630	150.400	733.413
Chile	53.358	68.234	76.238	86.920	100.945	114.022	499.717
Brasil	54.877	67.268	87.644	106.782	87.368	89.798	493.737
Argentina	72.149	78.602	82.039	79.873	71.282	70.923	454.868
Otros	347.992	399.311	449.673	510.878	535.255	588.095	2.831.204
<b>Total</b>	<b>2.522.623</b>	<b>3.169.261</b>	<b>3.604.631</b>	<b>3.910.856</b>	<b>3.861.508</b>	<b>3.793.959</b>	<b>20.862.838</b>

**Fuente:** Migración Colombia.

Al respecto, conviene realizar un acercamiento por continente a la migración colombiana, a fin de tener un panorama aún más amplio de la movilidad de nacionales. Visto de este modo, América del Norte, (con el 34%) se constituye como la subregión de destino que concentra el mayor número de salidas, América del Sur (31%) se ubica como la segunda

región, seguida por América Central (25%), el Caribe (25%) y Europa (10%), mientras que Asia (1%), Oceanía (0,2%) y África (0,1%) se establecen como las de menor participación. De esta manera, se resalta que un poco más del 80% de la migración colombiana hacia el exterior se sitúa principalmente en el continente americano.

En este contexto, durante el periodo de análisis se observó una predominancia de los flujos migratorios hacia el territorio de América del Norte, donde se han registrado más de 7 millones de flujos migratorios, en su mayoría hacia Estados Unidos, manteniendo crecimientos sostenidos sobre todo por turismo.

América del Sur no se alejó de esta tendencia: los registros hacia la región ascienden a 6.3 millones de flujos, lo que ratifica el carácter de intrarregionalidad de la migración colombiana. En este segmento es importante destacar el papel que han tenido ciertas medidas de facilitación migratoria en materia de documentos de viaje, flexibilización laboral y de adquisición de residencia en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y Mercosur como impulsores de la movilidad de Colombia a nivel subregional.

Es significativa la importancia que reviste la migración transfronteriza, especialmente en las fronteras con Venezuela, Ecuador y Perú, que se establecen al mismo tiempo como los tres principales países de destino de migración colombiana en América del Sur. Este tipo de migración es de carácter pendular; en otros términos, la movilidad de la población migrante no involucra cambio de la residencia habitual, es la más frecuente en la cotidianidad de las personas de la franja de frontera y, por lo general, busca satisfacer necesidades como el acceso al mercado laboral, salud, educación y comercio.

Por otro lado, al analizar los flujos migratorios más allá del periodo de estudio con los países del Cono Sur (Argentina,

Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Brasil), se evidencia una tendencia creciente sobre las salidas de colombianos desde 2009, cuando se reflejan los efectos de la firma del “Acuerdo de Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados” (Decisión 18 de 2008), que permite el tránsito hacia estos países (y los demás miembros) sin requisito de visa y presentando uno de los documentos de viaje allí estipulados. Habría que decir también que dicha migración presenta crecimientos constantes a tasas cercanas al 15% anual, destacándose los movimientos migratorios a países no tradicionales como Chile y Paraguay.

De manera paralela, América Central y el Caribe agrupan cerca de 5 millones 119 mil registros, siendo México el caso de mayor representatividad en materia de flexibilización migratoria en la subregión relacionada con el turismo. La exención de visado para actividades de recreación ha impulsado la salida de colombianos hacia el país maya, con un crecimiento promedio del 35% anual en los años de vigencia de esta medida. Un comportamiento similar, gracias a los mismos elementos de facilitación, se refleja en el caso de El Salvador, Guatemala y República Dominicana; sin embargo, durante el último año se evidencian crecimientos superiores al 500% en la salida de colombianos hacia Jamaica y Barbados, principalmente por la entrada de una nueva ruta de crucero hacia este destino durante el último año.

De otra parte, el caso europeo presentó un crecimiento tenue durante los últimos cinco años. Su crecimiento en promedio anual no superaba el 5%, como promedio anual. Durante 2016 evidenció un crecimiento del 33% impulsado por la eliminación del requisito de visado de turismo en los países del área Schengen. Este crecimiento estuvo jalonado principalmente por las salidas con destino a Polonia (que incrementó en 89% los registros de salida), España (44%), Francia (32%), Países Bajos (32%), Alemania (14%) e Italia (17%).

## ENTRADAS MIGRATORIAS

La movilidad migratoria de extranjeros hacia Colombia revela una tendencia creciente a una tasa cercana al 10% por año. Este comportamiento se encuentra soportado igualmente en la solidez socioeconómica y de seguridad que ha experimentado el país, que evidencia su reconocimiento como un destino frecuente para los extranjeros, dada su innumerable riqueza en recursos naturales, variedad de climas y diversidad de productos.

Así, durante los últimos años, más de 12.2 de flujos migratorios de entrada fueron registrados principalmente con categorías migratorias de turismo (67%), visitante temporal (18%), trabajador temporal (4%) y residente (2%).

Pese a que no existen cambios en el orden de la participación de las categorías de ingreso, es notoria una desaceleración

en la categoría de trabajo temporal, que pasó de tener un crecimiento del 25% en 2012 a un decrecimiento del 14% en 2016. En este sentido, es posible afirmar que aunque en los últimos años se ha venido dando un ascenso interesante en el ingreso de extranjeros que solicitan visa temporal para actividades laborales, su participación relativa a las demás categorías ha disminuido, debido a que su crecimiento muestra incrementos marginales. Las nacionalidades que más aportaron entradas de trabajadores temporales en el periodo de referencia fueron Venezuela, seguido de Estados Unidos, España y México. Sin embargo, categorías como “temporal estudiante” y “temporal especial”<sup>5</sup> poseen crecimientos superiores al 20%, pasando de 5.732 registros en 2011 a 14.187 en 2016, en el caso de temporal estudiante, y de 10.183 a 23.073 en los mismos años para el caso de temporal especial. Ello refleja el atractivo del país en materia de educación básica y superior e inversionistas independientes.

**Tabla 5.** Top 10 de las categorías de ingreso, 2011-2016

Categoría de ingreso	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1 Turismo	1.059.084	1.110.703	1.161.838	1.323.147	1.595.082	1.902.469	8.152.323
2 Visitante temporal	292.232	331.845	379.386	395.086	404.848	364.463	2.167.860

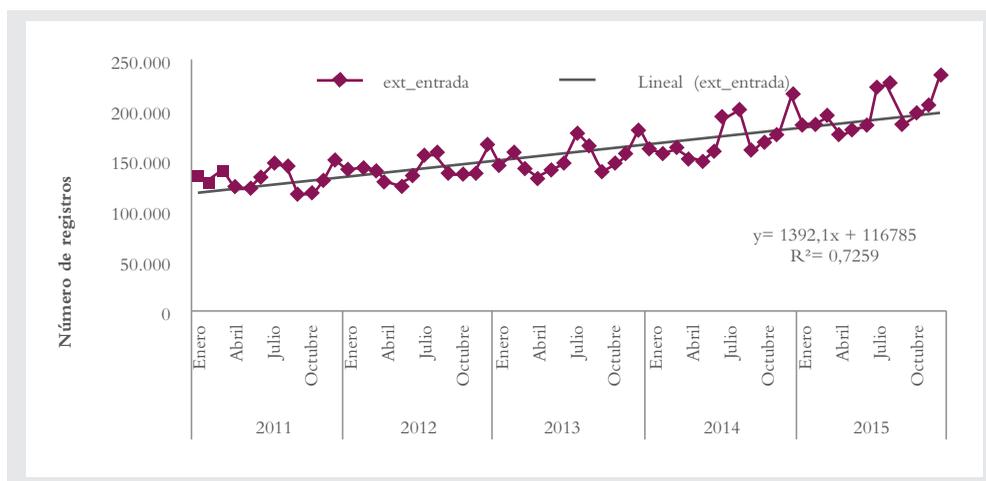
<sup>5</sup> Integra a extranjeros que desempeñan actividades como voluntarios, pensionados o rentistas, socios, tratamiento médico y trámites de adopción.

Categoría de ingreso		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
3	Temporal trabajador	59.857	74.610	79.133	81.557	79.921	68.342	443.420
4	Residente	29.874	33.797	38.632	43.221	47.101	50.417	243.042
5	Cortesía	7.396	5.010	10.726	19.556	36.567	42.486	121.741
6	Temporal cónyuge	10.306	11.314	12.485	20.170	27.361	23.472	105.108
7	Temporal especial	10.183	10.389	13.457	19.030	21.337	23.073	97.469
8	Preferencial diplomática	12.000	13.211	12.656	12.923	7.758	6.752	65.300
9	Negocios	12.572	12.213	10.986	9.423	8.695	6.791	60.680
10	Temporal estudiante	5.732	6.573	7.970	9.734	13.427	14.187	57.623
	Otros	85.709	88.701	104.829	118.071	145.366	196.014	738.690
	<b>Total</b>	<b>1.584.945</b>	<b>1.698.366</b>	<b>1.832.098</b>	<b>2.051.918</b>	<b>2.387.463</b>	<b>2.698.466</b>	<b>12.253.256</b>

**Fuente:** Migración Colombia.

Como se muestra en la figura 5, el comportamiento mensual de entradas de extranjeros sigue una estacionalidad muy marcada, en donde sus puntos más elevados se reportan a mitad y fin de año, explicado por los periodos de vacaciones (temporada alta). En términos generales, estos migrantes son jóvenes y se encuentran en edad productiva, están en su mayoría entre los 18 y 39 años y son de predominación masculina, por cuanto el 61% de las entradas de extranjeros en las diferentes categorías fueron realizadas por hombres (Ver figura 5).

**Figura 5.** Evolución mensual de entrada de extranjeros, 2011-2015<sup>6</sup>



**Fuente:** Cálculos propios

Los principales cinco países del total de extranjeros que ingresaron al país en el periodo de análisis son Estados Unidos (19%), Venezuela (14%), Ecuador (7%), Argentina (6%) y Brasil (6%), como muestra la Tabla 6.

**Tabla 6.** Top 10 de los países de origen o procedencia de los extranjeros, 2011-2016

	País de nacionalidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
1	Estados Unidos	324.475	327.721	342.680	376.015	445.957	499.262	2.316.110
2	Venezuela	229.234	251.475	261.343	291.539	329.478	378.597	1.741.666

<sup>6</sup> Aun así, la tendencia en el mediano plazo sigue un comportamiento lineal creciente, lo que se refleja en el indicador de bondad de ajuste, R-cuadrado del 73%, en donde valores cercanos al 100% revelan un ajuste perfecto de los datos conforme a la línea de tendencia o regresión.

	País de nacionalidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
3	Ecuador	109.039	114.795	120.404	130.460	155.727	171.118	801.543
4	Argentina	93.905	111.644	129.069	125.356	133.988	144.477	738.439
5	Brasil	93.325	86.179	92.875	127.495	141.624	186.269	727.767
6	México	78.974	85.492	99.528	114.804	152.123	163.686	694.607
7	Perú	77.673	88.928	101.304	126.105	138.485	144.635	677.130
8	España	88.557	94.910	100.788	107.416	116.706	121.134	629.511
9	Chile	56.192	76.175	90.546	104.122	112.136	128.745	567.916
10	Alemania	41.229	42.525	45.034	50.575	57.372	60.321	297.056
	Otros	392.342	418.522	448.527	498.031	603.867	700.222	3.061.511
	Total	1.584.945	1.698.366	1.832.098	2.051.918	2.387.463	2.698.466	12.253.256

**Fuente:** Migración Colombia

Por otro lado, al agrupar las nacionalidades según la región para el periodo de análisis, es posible identificar tendencias en las llegadas de los extranjeros al territorio nacional. Así, América del Sur se constituye como la subregión que concentra el mayor número de ingresos (44%), reiterando la importancia que reviste la movilidad intrarregional hacia Colombia. América del Norte (21%) ocupa el segundo lugar en esta categoría, seguido por Europa (18%), América Central (13%) y el Caribe (13%), mientras que Asia (3%), Oceanía (1%) y África (0,2%) son las de menor participación.

Del lado de América del Sur se presentaron cerca de 5 millones 431 mil registros de entrada entre 2011 y 2016. En este segmento, llama la atención el desempeño de países no tradicionales como Paraguay, que tuvo un crecimiento promedio del 24%; Bolivia, del 23%; Chile, del 18%, y Brasil, del 16%. Este último experimentó el crecimiento más destacado durante el 2016 con relación al 2015, que fue del 32%, ubicándose como la tercera nacionalidad de ingreso para 2016. Por su parte, Venezuela, Ecuador, Argentina y Perú mantienen crecimientos estables y sostenidos en promedio del 11%, en donde el turismo es la principal categoría, al igual que en los otros casos.

En su conjunto, América del Norte agrupó aproximadamente 2.5 millones de registros de entrada, y específicamente Estados Unidos, durante los últimos seis años, tuvo un crecimiento a tasas cercanas al 9% anual, lo cual no es equiparable —aunque sí constante— al conjunto de los demás países.

Visto de manera agregada, el continente europeo suma cerca 2.2 millones de registros. Llama la atención el aumento de países como Belarús, Lituania, Malta, Bulgaria e Irlanda, con 24% en promedio. Estos países si bien no están cerca del comportamiento de los países tradicionales como España, Alemania y Francia, triplican los registros de entradas presentados en 2016 con relación al 2011.

Adicionalmente, América Central y el Caribe, en el periodo analizado, suma 1.5 millones de flujos de entrada. En este segmento se puede distinguir el impacto que en materia de facilitación migratoria se ha generado en el marco de la Alianza del Pacífico para el caso mexicano, que se establece como la primera nacionalidad en ingresar al territorio colombiano de esta subregión. Sin embargo, vale la pena destacar el comportamiento de países como El Salvador, cuyos nacionales ingresan a Colombia para asistir a eventos académicos, científicos y culturales, así como por turismo y trabajo, y de Panamá y Barbados, que inmigran principalmente por turismo. Estos países evidencian crecimientos al 23% anual.

Por último, al analizar los comportamientos de Asia y África, que agrupan 313 mil y 22 mil registros, respectivamente, se observa la predominancia de la nacionalidad china, sobre todo para visita temporal, turismo y trabajo, destacando esta última como la segunda categoría en presentar el mayor crecimiento, con un 38% anual, después de turismo. En cuanto al continente africano, Kenia, Ghana, Argelia y Túnez triplicaron sus flujos de ingresos durante los últimos años, especialmente para actividades diplomáticas y consulares, visita temporal y en menor medida turismo. Sin

embargo, sobresale la relación entre estas nacionalidades en materia de migración extrarregional en términos de tráfico de migrantes.

### 4.1.3 HECHOS PORTADORES DE FUTURO

Por hechos portadores de futuro se consideran los cambios esperados que impactarán el sistema en el futuro próximo. Naturalmente, en este ejercicio se contempló especialmente la firma del acuerdo de paz con las FARC y la etapa del posacuerdo. Como ya se ha mencionado, este hecho por sí mismo no basta para explicar los cambios esperados en las tendencias de futuro de las migraciones internacionales, sino que contribuye con otros factores a modelar las expectativas del futuro de este campo.

Hay diferentes previsiones acerca de los posibles efectos del posacuerdo, la intensidad de estos efectos y su sostenibilidad en el tiempo. Como lo ilustran las experiencias internacionales, las consecuencias de la paz en los movimientos migratorios son diversas.

En algunos casos, como en El Salvador, el posconflicto condujo al crecimiento de la inseguridad, las bandas delincuenciales y la delincuencia común, lo que contribuyó al aumento de la emigración. En otros, puede significar el resurgimiento del país como destino turístico y de inversión, como es el caso de Sudáfrica (ver figura 6).

A la luz de las experiencias internacionales, la paz negociada de conflictos armados internos tiende a conllevar oportunidades de desarrollo económico. De la misma forma, se espera que el acuerdo de paz en Colombia traiga importantes beneficios económicos para el país, tal como se ha podido observar en otras latitudes que han culminado con éxito conflictos armados internos (DNP, 2015).



Figura 6. Experiencias internacionales de posconflicto

# EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE POSCONFLICTO Y SU APORTE A LA IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES DE IMPACTO PARA LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

## CASOS INTERNACIONALES

### El Salvador

ACUERDOS FIRMADOS EN ENERO 1992

DESAFÍOS

- Reconstrucción **ECONÓMICA**
- Profundizar la **DEMOCRATIZACIÓN**
- Controlar la violencia posconflicto **MICROINSEGURIDAD**

ALTOS NIVELES DE POBREZA Y INEQUIDAD

En la década de 1990, mejoró en:

- INGRESO POR CÁPITA
- ANALFABETISMO
- CAÍDA DE LA INFLACIÓN
- REDUCCIÓN DE MORTALIDAD INFANTIL

**SIN EMBARGO 47,5% DE LA POBLACIÓN SIGUE EN POBREZA** Altos índices de POBREZA, así como la INEQUIDAD han hecho que la **MIGRACIÓN** hacia el exterior, principalmente hacia Estados Unidos de América.

### Guatemala

ACUERDOS FIRMADOS EN DICIEMBRE 1996

DESAFÍOS

- Reconstruir la sociedad
- Profundizar la **DEMOCRATIZACIÓN**
- Controlar la **VIOLENCIA**

PROCESO EXITOSO

- Estado de derecho
- Mayor peso del poder civil
- Democracia representativa
- Mayor participación social
- Cultura democrática

OCHO TIPOS DE AGRESIÓN

Política estatal	Política por grupos no estatales	Estatal rutinaria	Formas extralegales de vigilancia y justicia
Grupos de violencia organizada	Relacionada con la propiedad	Contra la mujer	Interpersonal y delincuencia

EN EL CORTO PLAZO (3 AÑOS) SE TRABAJÓ EN CUMPLIR LOS COMPROMISOS PACTADOS PERO ESTE PROCESO PERDIÓ FUERZA EN LOS AÑOS SIGUIENTES

En los primeros **10 AÑOS DE POSCONFLICTO** sugieren elementos que afectan la gobernabilidad

- Violencia - criminalidad - impunidad
- Precariedad social y económica
- Confrontación política
- Conflictividad social

ALGUNOS TEMAS QUE QUEDARON EN CIERNES O AVANZARON LENTAMENTE

Tratamiento del pasado  
Aplicación de la justicia

Las relaciones entre posconflicto y migración internacional han sido poco exploradas. Este vacío es aún más evidente cuando se interroga esta relación en términos de respuestas y demandas institucionales. La revisión de experiencias internacionales de posconflicto permite identificar algunas variables relacionadas con el desarrollo económico y los ajustes institucionales y políticos.

## Sudáfrica

### TEMAS COMUNES A NIVEL GLOBAL



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DE  
INFRAESTRUCTURA

CONFLICTO RACIAL QUE COMENZÓ A SER SUPERADO A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990

Negociaciones buscaban cesar la violencia y abrir el sistema político vigente.

ECONÓMICAMENTE FUERTE, HACE PARTE DEL BRICS

### DESAFÍOS



Aumento de la criminalidad

Altos índices de desigualdad e inequidad social

DURANTE LOS PRIMEROS 10 AÑOS DE POSAPARTHEID SE DEDICARON ESFUERZOS A:

1

DEMOCRATIZAR LA ESTRUCTURA POLÍTICA

Avances importantes como la llegada al poder del Consejo Nacional Africano

2

DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA EN ARAS DE SUPERAR LA DESIGUALDAD

Énfasis en la inversión privada, principalmente extranjera

Sin embargo no ha desaparecido la corrupción

LA MIGRACIÓN SE INCREMENTÓ EN EL POSCONFLICTO



A 2013, la diáspora salvadoreña constituía casi un 1/3 DE LA POBLACIÓN total del país



Las remesas han crecido de forma exponencial en el posconflicto



La población que vive y trabaja en Estados Unidos produce tres veces el PIB de El Salvador

Fuentes: Turner, Aginam y Vesselin (2008), Alluri (2009), Spears (2006), Zuner (2004), Van Hear (2015), Aguirre (2014), Azpuru (2007), Ivresses (2006), Garranzo y Gómez (2006), Erikson, Kreimery Arnold (2000), Hinojosa-Ojeda (2013), Hinojosa-Ojeda (2014), Jacobs (2005), Habib y Padayachee (1999), Nel y Binns (2002), Nel y Binns (2009), Viljoen y Tlabela (2007), Giraut, Guyot y Houssay-Holzschuch (2005)

Fuente: elaboración propia.

Se espera que los mayores beneficios económicos del acuerdo se deriven del aumento de la confianza en el país. Las experiencias internacionales de paz muestran que los beneficios económicos tras estos procesos se observan a nivel interno con el aumento de la tasa de inversión y el consumo de los hogares, factores que impulsan el crecimiento de la economía. En el orden externo, generalmente, los acuerdos se ven compensados con mayor inversión extranjera y una mejora en el comercio vía mayores exportaciones.

Las ganancias económicas obtenidas de los acuerdos de paz, cotejando experiencias internacionales, se observan en los primeros tres años después de la firma. En el 61% de los casos analizados por el estudio del DNP (2015), cuando se va a alcanzar el acuerdo de paz, las economías pasan por una fase de fuerte desaceleración, debido a la falta de inversión en el sector productivo. En el posacuerdo, el aumento de la inversión permite un crecimiento más alto, especialmente tres años después, con el impulso de la tasa de inversión, el aumento de la tasa de ahorro y la reducción de la inflación.

Por otra parte, haciendo el mismo parangón, se prevé que las demandas de gasto derivadas de los compromisos de la paz se cubran por las mejoras en las dinámicas económicas consecuencia del aumento de la confianza. Se espera también un aumento de la oferta exportadora y un mejoramiento de la demanda interna que intensifica las importaciones con un creciente consumo de los hogares. Por último, de acuerdo con el DNP (2015) para todos los casos observados, se comprueba fortalecimiento de la agricultura, la industria y la construcción.

En conclusión, esto es lo que se espera con la paz en los próximos diez años (DNP, 2015):

- Incremento en el crecimiento del PIB entre 1,1 y 1,9 (puntos adicionales anuales).

- Incremento del ingreso per cápita en 54%, excluyendo el componente tendencial.
- Aumento de la tasa de inversión en un 33%.
- Crecimiento de la tasa de ahorro en un 14%.
- Crecimiento de la Inversión Extranjera Directa multiplicado por 3.
- Aumento de la tasa de apertura del comercio de 21% (importaciones + exportaciones como % del PIB).
- Aumento del consumo de los hogares del 47%.

Los países que han experimentado el fin de sus conflictos armados han vivido como consecuencia procesos de afianzamiento del crecimiento económico. La paz constituye un espacio de confianza tanto en el orden interno como externo, propicio para mejorar las condiciones económicas. No obstante, es necesario tener presente que en el caso de algunos países, el fenómeno de pacificación, en sí mismo, no fue garantía de desarrollo económico y por ende no necesariamente supuso un escenario de atracción de las migraciones internacionales. Es necesario, entonces, que la confianza producto con los acuerdos de paz se aproveche para generar nuevas sinergias y posibilidades. En otras palabras, **es necesario empeñarse en la construcción de paz en el día a día del posacuerdo, a fin de construir nuevos pactos sociales que, enmarcados en la confianza, hagan de la paz el sedimento de la prosperidad.**

Además de los efectos en materia económica, según las entrevistas realizadas, se espera que en el posacuerdo surtan también los siguientes efectos:

- Disminución de delitos de alto impacto como atentados y ataques contra el orden público.
- Incremento de la delincuencia común, asociada al narcotráfico, la minería ilegal y la delincuencia urbana.
- Aumento de las inversiones públicas en zonas antes afectadas por el conflicto armado.
- Aumento de inversiones extranjeras y nacionales especialmente en zonas antes marginales y en conflicto

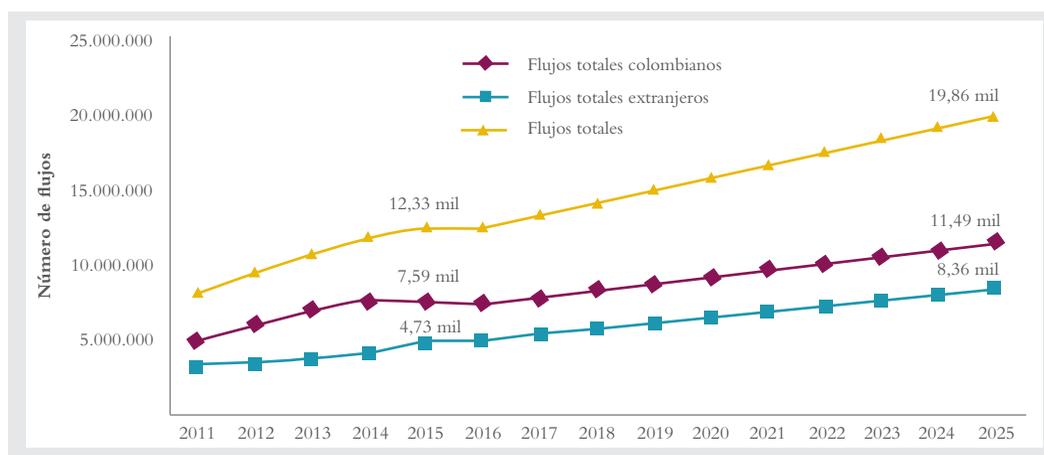
Estos desarrollos pueden tener resultados potenciales en la institucionalidad colombiana con competencia en

el tema migratorio, si se tienen en cuenta importantes variables:

## 1. INCREMENTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

En un horizonte de diez años, en caso de mantenerse un comportamiento tendencial de los flujos migratorios (conservando su crecimiento histórico), se espera que la autoridad migratoria se encuentre atendiendo cerca de **19 millones de flujos migratorios entre colombianos y extranjeros**. Es decir que, de manera agregada, se evidenciará un aumento del 61% en el 2025 con relación a los flujos presentados durante 2015<sup>7</sup>.

Figura 7. Proyección de flujos totales de colombianos y extranjeros, 2011-2025<sup>8</sup>



Fuente: Cálculos propios.

<sup>7</sup> Para efectos de proyecciones, se toman como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015. Ver Metodología de cálculo en anexo 1.

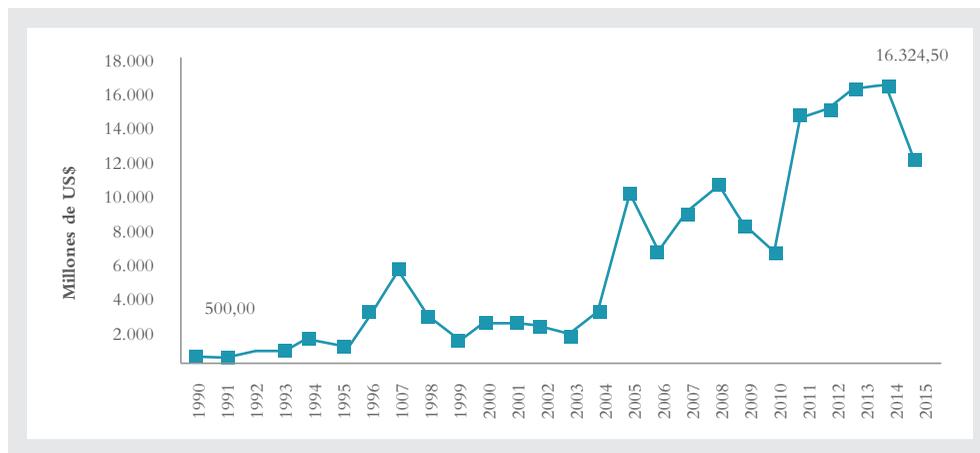
<sup>8</sup> Para efectos de proyecciones, se toman como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015. Ver Metodología de cálculo en anexo 1.

## 2. INCREMENTO DEL INTERÉS DE EXTRANJEROS POR INVERTIR EN COLOMBIA Y POR TRABAJAR EN EL PAÍS

Dentro del proceso de crecimiento económico, la Inversión Extranjera Directa ha sido parte crucial de la política de internacionalización de la economía. Esta inversión registra aumentos desde 1993, con una pausa en el crecimiento después de la crisis de 1999. Posteriormente, retoma un crecimiento mucho más acelerado desde 2003, con algunos altibajos debido a recesiones económicas en países en desarrollo, llegando a niveles nunca antes presenciados en 2014 (ver figura 8).

Tan solo en Bogotá ingresaron aproximadamente **US\$14.134 millones de inversión extranjera directa nueva en los últimos 10 años, a través de 544 proyectos de empresas provenientes de diferentes países**. Esta afirmación, realizada por la agencia de promoción de inversión Invest In Bogotá, calcula que las empresas provinieron, en su mayoría, de España, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá, Dinamarca, Italia y México.

**Figura 8.** Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (US\$ a precios actuales)



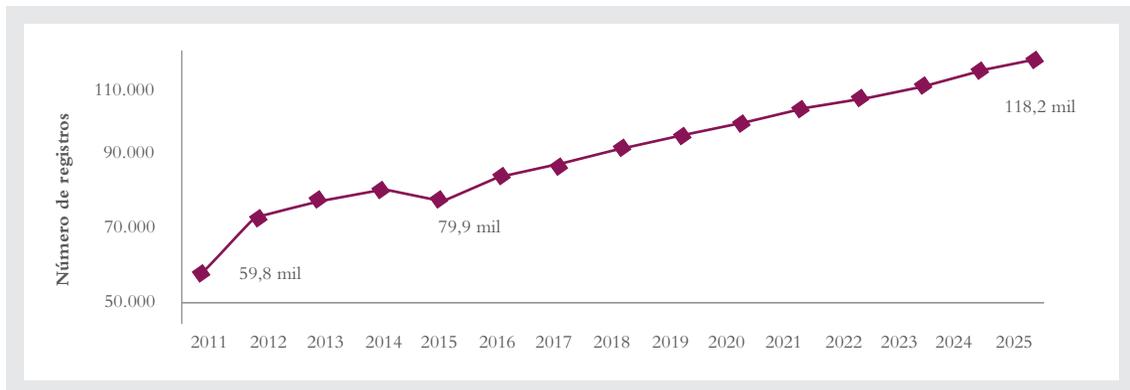
**Fuente:** Banco Mundial.

Como lo muestran las anteriores proyecciones del DNP basadas en las experiencias internacionales, se espera que la inversión extranjera directa se multiplique por tres en los diez años posteriores al acuerdo de paz.

Al tiempo que se estimula la inversión extranjera, uno de los retos que se presentan para el país es lograr una mayor apertura laboral extranjera, atrayendo la mano de obra especializada que contribuya al desarrollo económico, esto es, un

crecimiento significativo de los trabajadores temporales. Bajo este contexto, se espera que el número de esta categoría migratoria para extranjeros se incremente de los 80 mil ingresos reportados durante el 2015<sup>9</sup> a 118 mil en el 2025 aproximadamente. **Lo anterior equivale a un incremento cercano al 48%.**

**Figura 9.** Proyección de entradas de trabajadores temporales extranjeros, 2011-2025



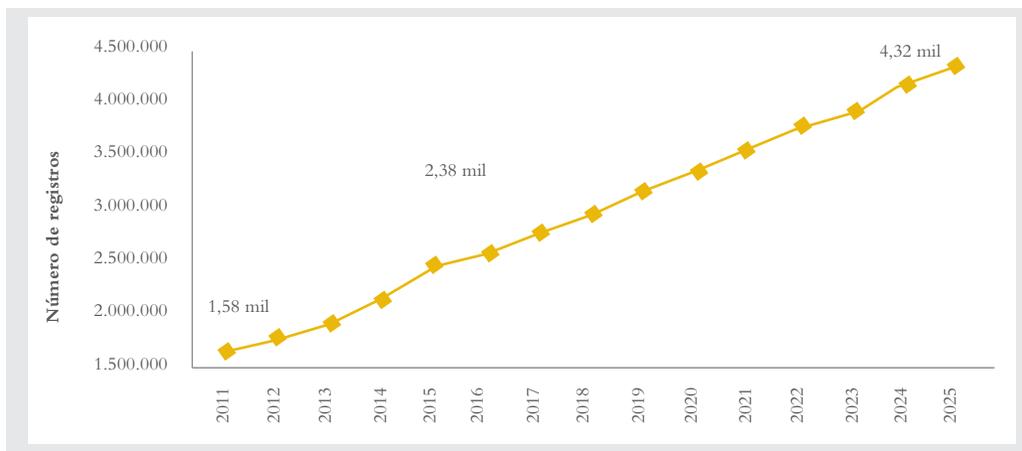
**Fuente:** Cálculos propios.

### **3. INCREMENTO DE EXTRANJEROS QUE VIENEN A COLOMBIA COMO DESTINO TURÍSTICO, INCLUYENDO ZONAS POCO VISITADAS TRADICIONALMENTE**

Como se evidencia en la figura 10<sup>10</sup>, con un comportamiento tendencial de los flujos de entradas de extranjeros en un escenario de post acuerdo, (manteniendo su crecimiento histórico), se espera que el número de extranjeros que entran al país se incremente de los 2.4 millones reportados durante todo el 2015 a 4.3 millones en el 2025. **Lo anterior equivale a un incremento cercano al 81%, donde la mayor parte de este flujo corresponde a turismo.**

<sup>9</sup> Para efectos de proyecciones, se toman como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015. Ver Metodología de cálculo en anexo 1.

<sup>10</sup> Para efectos de proyecciones, se toman como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015. Ver Metodología de cálculo en anexo 1.

**Figura 10. Proyección de entradas de extranjeros, 2011-2025**

**Fuente:** Cálculos propios.

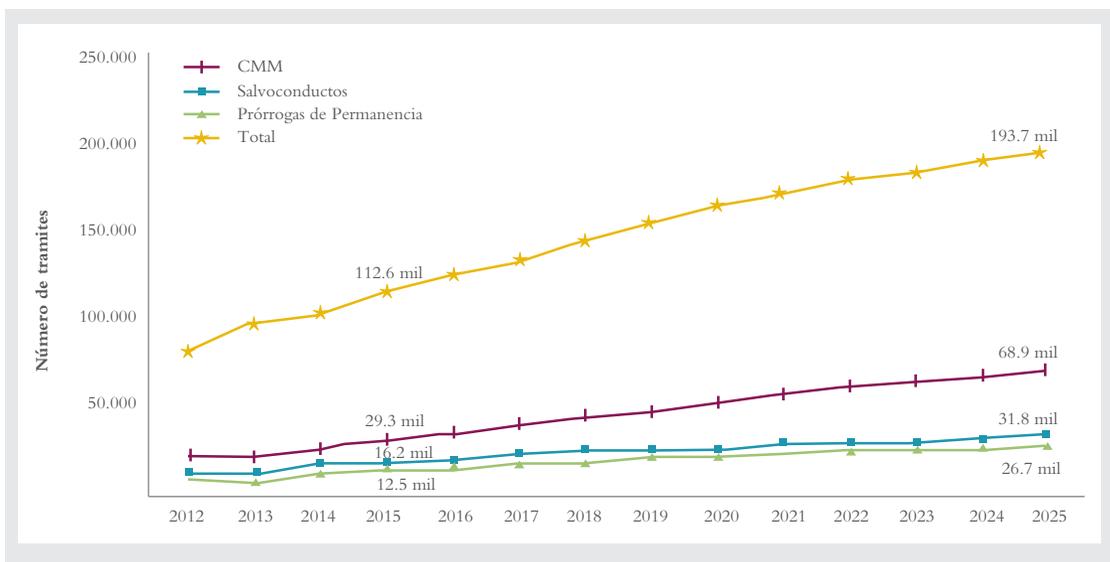
Según el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo (2015) del Foro Económico Mundial, el país tiene desafíos importantes en torno a los niveles de seguridad, infraestructura y asignaciones presupuestarias del Gobierno. Los puntajes obtenidos revelaron que el país es “muy abierto” (puesto 8), con políticas de visado adecuadas (20), y buena preparación para las TIC (67). Ante esto, las decisiones de gobierno han sido fundamentales, como por ejemplo el Decreto 1903 de 2014, con el que se reglamentó la devolución del impuesto sobre las ventas a los turistas extranjeros por la compra de bienes gravados en el territorio nacional y a los visitantes extranjeros no residentes en Colombia por las compras de bienes gravados realizadas en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

## TRÁMITES Y SERVICIOS.

En la preparación de la institucionalidad frente al incremento de los flujos migratorios, la proyección sobre la demanda de trámites por parte de nacionales y extranjeros (con base en los crecimientos históricos) juega también un papel importante. De esta manera, se espera un crecimiento del **72% en el 2025** con relación a 2015<sup>11</sup>, en el que se expedirán aproximadamente 193 mil documentos entre Certificados de Movimientos Migratorios, Salvoconductos y Prórrogas de Permanencia.

<sup>11</sup> Para efectos de proyecciones, se toman como base los datos registrados por Migración Colombia entre 2011 y 2015, realizando los cálculos a partir de un modelo exponencial (ver anexo 1).

Figura 11. Proyección de Trámites, 2012–2025



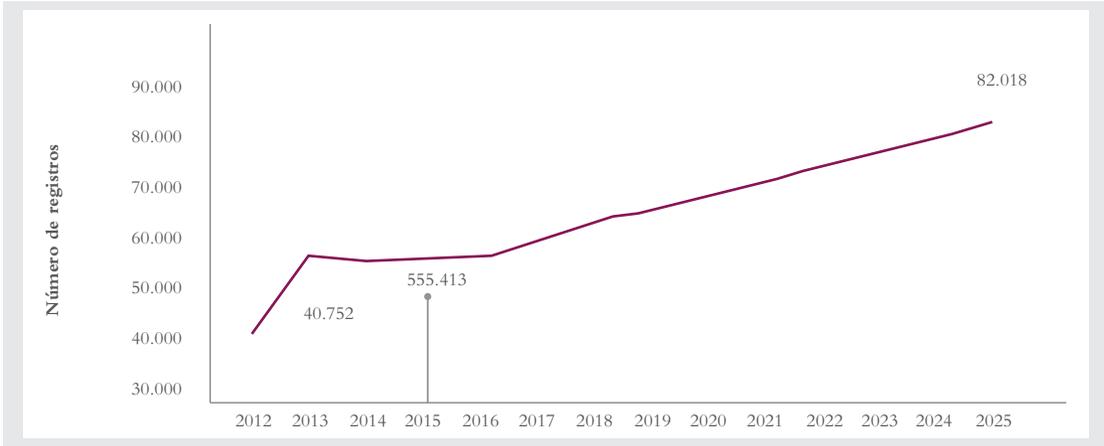
Fuente: Cálculos propios.

En materia de cédulas de extranjería, el crecimiento será moderado: para 2025, el número de extranjeros con cédula de extranjería estará cercano a las 82 mil personas. Ello, comparado con los **55 mil de 2015, representa un incremento del 49%** (ver figura12).

#### 4. INCREMENTO DE LOS VIAJES DE COLOMBIANOS AL EXTRANJERO

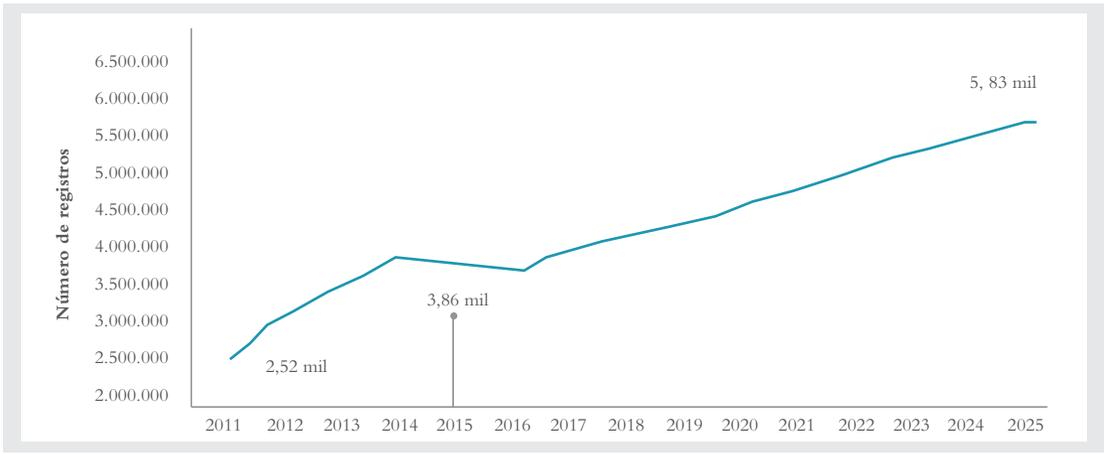
Con respecto a los flujos migratorios de colombianos y bajo el mismo supuesto tendencial en un escenario de posacuerdo, se prevé que el número de salidas de nacionales a futuro se incremente a un ritmo menor al registrado en el periodo 2011–2015. Esto se debe a que la proyección del comportamiento de los flujos de salidas de colombianos a través de un modelo de regresión lineal tiene en cuenta el cambio negativo presente en los flujos entre 2014, 2015 y 2016, lo que afecta la tendencia creciente de los años anteriores. Pese a lo anterior, para 2025, el número de registros de salidas serán de aproximadamente **5,8 millones, y comparado con el registro de 3,9 millones en 2015, representa un incremento cercano al 51% aproximadamente** (ver figura13).

**Figura 12.** Proyección de cédulas de extranjería, 2012-2025



Fuente: Cálculos propios.

**Figura 13.** Proyección de salidas de colombianos, 2011-2025



Fuente: Cálculos propios.

En la tendencia creciente de las salidas de colombianos va a coadyuvar la eliminación de requisitos de viaje. Hace cinco años, Colombia ocupaba el puesto 77 en el Índice de Restricciones de Visa. Hoy ocupa el puesto 50 de 104 (The Henley and Partners, 2016). Con el pasaporte colombiano se puede ingresar sin visa a 103 países, de un total de 218 destinos posibles. Alemania, el primer país del escalafón, está exonerada de visado en 177 países. En América Latina, el primer lugar lo ocupa Chile, en el puesto 19, con libertad de ingreso en 155 países, seguido de Brasil (puesto 21), Argentina (22), México (28), Uruguay (29) y Venezuela (32). De los países latinoamericanos, Perú, Ecuador, Bolivia y Cuba se sitúan por debajo de Colombia.

## 5. RETORNO DE COLOMBIANOS

Los estudios que han indagado sobre la intención de retorno de los colombianos asentados de manera permanente en el extranjero (DPN, 2016) muestran una baja en la intención de retorno. Ello está determinado por factores familiares, laborales y sociales. Si bien el contexto favorable del posacuerdo puede incidir en alguna medida en la intención de retornar, debe considerarse que esta decisión no se atribuye exclusivamente a este hecho. De todas maneras, cabe resaltar que el cambio de las condiciones sociales y económicas de Colombia sí tendría un efecto importante en la intención de retorno. Esto lo ilustran los estudios sobre retorno analizados por Mejía (2010), que muestran que el cambio de condiciones en el país de origen puede ser el principal impulsor del retorno, aun por encima de los cambios en las condiciones económicas y las crisis del mercado laboral de los países receptores: “Los ejemplos históricos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) sugieren que la migración de retorno se correlaciona más con desarrollos económicos, sociales y políticos en el país de origen que

con el mercado de trabajo en los países de destino. En estos países, la migración de retorno llegó a ser el flujo dominante (respecto a la emigración) solo cuando el país hizo la transición de economía en desarrollo a economía desarrollada (Papademetriou y Terrazas, 2009, p. 13)”.

Si bien estas tendencias pueden materializarse en el largo plazo, en el horizonte de futuro que se ha planteado se espera que, como efecto del contexto favorable que se abre como posibilidad con el acuerdo de paz, se mantenga un comportamiento semejante al que se ha venido presentando en los retornos. Como referencia, Mejía estimó en 420.000 el número total de retornados para el periodo 2001–2009. Estas tendencias se han visto afectadas recientemente por el retorno de colombianos deportados de Venezuela (22.260 solamente en agosto de 2015), así como por el retorno voluntario de nacionales provenientes de ese país.

Es previsible que en los próximos diez años el volumen de retornos siga aumentando como efecto combinado de la mejoría de las condiciones económicas nacionales y de las mayores restricciones a la migración en los países receptores.

## 6. CRECIMIENTO DE FENÓMENOS ASOCIADOS A LA MIGRACIÓN IRREGULAR TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

En la actualidad, los flujos de migración irregular en Colombia se encuentran estrechamente relacionados con los factores de migración económica, es decir, con la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y bienestar socioeconómico de las que tienen en sus países de origen, así como con las restricciones y beneficios migratorios hacia determinadas nacionalidades (caso de cubanos y chinos, entre otros), eventos naturales (desastres y cambio climático, en particular el caso de haitianos).

Por otra parte, la promulgación de políticas migratorias de países de destino, ha hecho que hasta la fecha, el país se constituya en tránsito obligado para llegar principalmente a Estados Unidos y Europa.

Ahora bien, la concepción de migración irregular supone un elemento fundamental dentro del tráfico ilícito de migrantes. Es importante aclarar que en Colombia las infracciones migratorias<sup>12</sup>, como la irregularidad, no son consideradas delito. Sin embargo, la configuración del delito de tráfico de migrantes<sup>13</sup> se combate desde diferentes dimensiones, dado que este fenómeno atenta no solo contra la autonomía personal del migrante sino que configura un escenario complejo para los Estados que conforman los corredores de movilidad (emisores, receptores o lugar de tránsito).

Por muchos años, Colombia mantuvo un estatus de “país de origen” de migración irregular que alimentaba las redes de tráfico ilícito de migrantes. El 61% de los casos judicializados entre 2010 y 2012 estuvieron vinculados con migrantes de origen colombiano, principalmente bajo la modalidad de obtención irregular de visas estadounidenses y Schengen (UNODC & Migración Colombia, 2012). No obstante, a la situación expuesta se fue sumando progresivamente el número de extranjeros

que han hecho de Colombia un país de tránsito, siendo el Tráfico Fronterizo la modalidad más utilizada, con un 95% para finales de 2016.

Actualmente, Colombia juega un papel de pivote articulador, especialmente entre los países del Caribe, asiáticos y africanos, en la ruta que los dirige hacia Estados Unidos y Europa. Esto ha generado, a su vez, todo un microsistema delictivo en las comunidades por donde se desplazan estas personas al interior del país, propiciando la aparición de diferentes redes de traficantes o “coyotaje”, que de acuerdo con su alcance contribuyen a fortalecer las economías criminales clásicas como las de tráfico de estupefacientes y armas, al tiempo que estimulan la comisión de delitos asociados al tráfico irregular como la obtención de documentación fraudulenta, actos de corrupción y trata de personas.

De acuerdo con la Subdirección de Verificación Migratoria, entre 2006 y 2016, Colombia experimentó tres etapas de migración irregular asociada al tráfico de migrantes: 1) 2006-2010: Migrantes extracontinentales de Asia y África; 2) 2001-2013: Migrantes extracontinentales de Cuba y Asia Meridional, y 3) 2014-2016: Aumento y diversificación de nacionalidades. Cada una de estas etapas presenta rasgos particulares de un fenómeno que evoluciona de manera

<sup>12</sup> En Colombia, el ingreso y permanencia irregular de un migrante no constituye delito alguno, y por ende no debe calificarse como “ilegal”. Cuando un extranjero se encuentra incurso en causal de la normatividad migratoria vigente, se considera “irregular”. Adicionalmente, el Decreto 1067 de 2015 señala tres condiciones asociadas al ingreso irregular: “1) Ingreso al país por lugar no habilitado; 2) Ingreso al país por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio, y 3) Ingreso al país sin la correspondiente documentación o con documentación falsa”.

<sup>13</sup> La normatividad penal colombiana señala el tipo penal de tráfico de migrantes como “el que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí u otra persona, incurrirá en prisión de ocho (8) a doce (12) años y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria”.

constante, presentando cambios en cada año en cuanto a su intensidad, países de origen de los extranjeros, modalidades y rutas, áreas y/o fronteras de ingreso, entre otros.

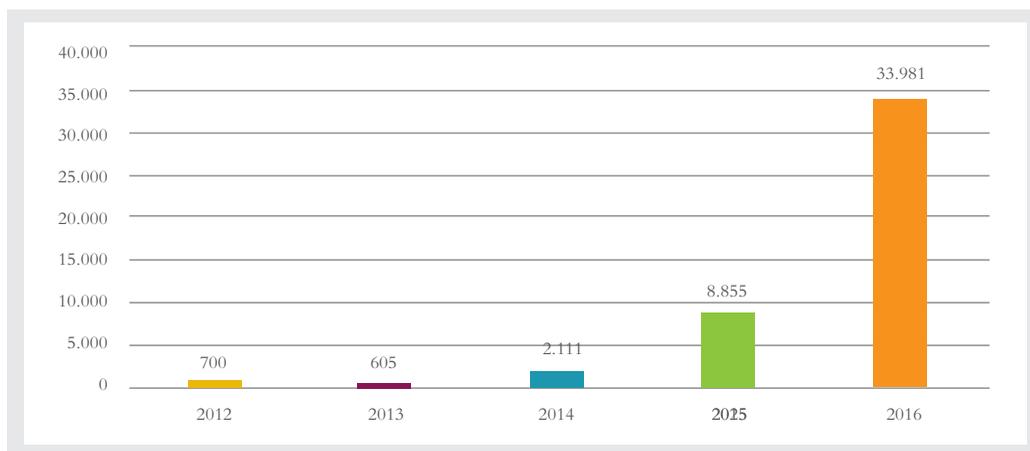
Este comportamiento, como se puede observar en la figura 14, presenta un incremento desorbitante de las detecciones de migrantes en situación irregular, pasando de 700 casos en 2012 a 33.981 en 2016, lo que corresponde a una variación de 284%.

Estos incrementos se han registrado por ciudadanos provenientes de Haití, particularmente, que tiene una representación del 44% de los casos, seguido por Cuba, con el 34%; Nepal, con el 4%; India, con el 3%, y Bangladesh, con el 2%.

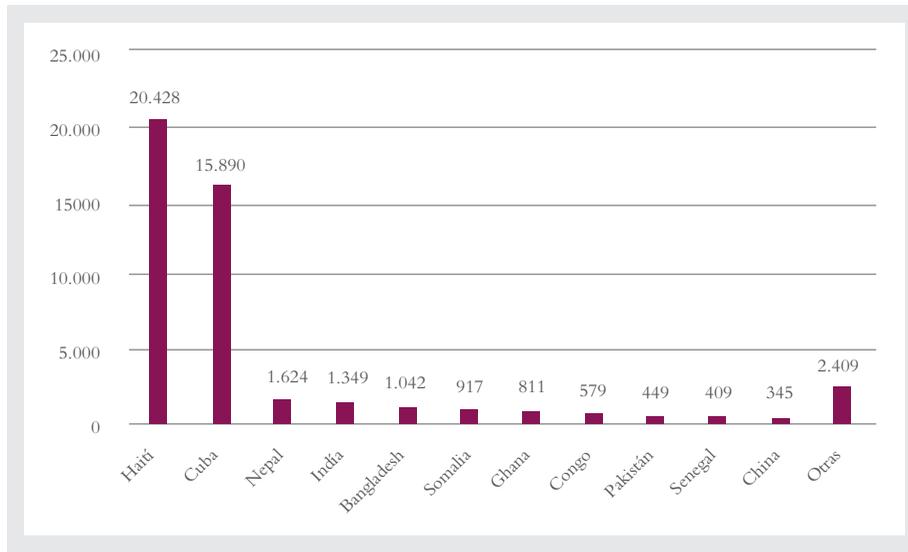
Por otro lado, a pesar de que en Colombia hasta el momento no ha sido un factor predominante, es importante tener

en cuenta como variable impulsora de la migración irregular aquella que se motiva en la búsqueda de refugio. De manera global, según ACNUR (2015), para finales de 2015 un total de 65,3 millones de personas se habían convertido en desplazados forzosos, en comparación con 59,5 millones del año anterior y los 37,5 millones de hace una década. Entre 2013 y 2015 se produjo el mayor incremento anual jamás registrado en esta materia. Por su parte, la mayor aceleración en las cifras de refugiados se produjo desde principios de 2011, cuando estalló la guerra en Siria, que ha generado el mayor desplazamiento de población en todo el mundo. Unos 12,4 millones de personas se convirtieron en nuevos desplazados por los conflictos o la persecución en 2015. A nivel global, una de cada 122 personas es ahora refugiada, desplazada interna o solicitante de asilo. Si todas estas personas conformaran un solo país, este sería el vigesimocuarto Estado con más población del mundo.

**Figura 14.** Detección de migrantes en situación irregular, 2012-2016



**Fuente:** Migración Colombia.

**Figura 15.** Principales nacionalidades de los migrantes en situación irregular, 2012-2016

**Fuente:** Migración Colombia.

Dadas las tendencias observadas, actualmente resultaría incompleta una proyección del comportamiento del tráfico ilícito de migrantes en los próximos años. El crecimiento exorbitante y sostenido de los casos reportados en los últimos años hace pensar que el fenómeno experimentará un crecimiento importante de no abordar integralmente los factores detonantes del fenómeno, así como la visibilización de acciones institucionales en la lucha contra el tráfico de migrantes.

Algunas acciones promovidas por Migración Colombia para abordar estos desafíos de las tendencias migratorias, se pueden observar en la figura 16.

Es importante tener en cuenta también el análisis de los resultados del estudio las medidas migratorias anunciadas por el actual gobierno de los Estados Unidos, que plantean restricciones de ingreso para migrantes, así como mayores controles fronterizos frente a los procesos de migración regular e irregular. Esto podría significar una variación importante en las proyecciones relacionadas con el flujo de migrantes en condición irregular, en tanto que el destino principal es Estados Unidos.

**Figura 16.** Acciones orientadas a la lucha contra delitos transnacionales



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los informes de gestión de Migración Colombia.

## 7. CADA VEZ MÁS, LAS MIGRACIONES HARÁN PARTE DE LAS CONVERSACIONES Y DE LAS PREOCUPACIONES PÚBLICAS

En Colombia, la migración internacional no ha suscitado una fuerza de debate como lo observado en los países receptores de migración, donde las corrientes migratorias son protagonistas. En Colombia, dada la dispersión poblacional y el bajo conocimiento sobre el tema, el debate sobre la migración internacional se ha centrado en la emigración, toda vez que este fenómeno es el que históricamente ha caracterizado a la población colombiana.

No obstante, la relevancia del tema migratorio es cada vez más clara, como se evidencia en la inclusión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, que estableció en su agenda metas para: “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

En este contexto, es importante destacar los avances que en materia de gestión de conocimiento se han realizado. De acuerdo con Mejía, la mayoría de las investigaciones sobre migraciones en Colombia desde el año 2000 se han ocupado de la emigración y de las remesas. Entre ellas se destaca la Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas (EEIR) en el Área Metropolitana Centro

Occidente (AMCO) y la Encuesta a Beneficiarios de Remesas en Instituciones Cambiarias en Colombia (EBRIC). En 2005 se indagó, por primera vez en un censo nacional de población, acerca de las personas emigradas al exterior, y entre 2008 y 2009 la Fundación Esperanza y la Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero realizaron la primera Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas (ENMIR) en las ciudades que, según ese censo, tenían las mayores cantidades de hogares con personas emigradas (Mejía, 2012).

Los estudios históricos reflejan que el interés por el estudio de la migración ha provenido de los emigrantes colombianos en el extranjero que exigen el desarrollo de políticas públicas y de una gestión migratoria orientada a aspectos como la participación y la creación de redes transnacionales, la asistencia humanitaria, el retorno, el apoyo en temas productivos y la defensa las de las comunidades migrantes en el exterior<sup>14</sup>.

Después de 2010 se han empezado a estudiar también otros fenómenos migratorios como la migración laboral en Colombia (Migración Colombia & OIM, 2013), la migración extracontinental (OIM, 2009) y el tráfico de migrantes (Migración Colombia & UNODC, 2013). Se prevé, en efecto, que estos temas ocuparán cada día un mayor espacio en la discusión pública, lo que aportará un giro importante a las conversaciones sobre

<sup>14</sup> Como lo ilustra el portal de internet del Programa Colombia Nos Une: “El Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería colombiana, desarrolla sus actividades a través de cuatro ejes de trabajo encaminados a: el fortalecimiento de la comunidad colombiana en el exterior; la adecuación de servicios y beneficios que contribuyen a elevar la calidad de vida de los colombianos en el exterior; el acompañamiento a los migrantes que retornen al país; la gestión de iniciativas para la migración ordenada de colombianos al exterior; la identificación y establecimiento de contacto con los colombianos residentes en el exterior que se distinguen por sus logros como empresarios, académicos o artistas, y la vinculación entre colombianos en diferentes partes del mundo”.

la migración internacional. La emigración suele ser percibida socialmente como un buen negocio para el país, dado que reporta importantes ingresos por remesas y no significa una amenaza o un riesgo inmediato, aun a pesar de la pérdida de capital humano que implica. Otra cosa sucede con la presión que puede ejercer el ingreso de migrantes en condición irregular, el ingreso repentino de un volumen importante de migrantes en búsqueda de oportunidades laborales y económicas sin procesos selectivos y ordenados y el tráfico de migrantes. Ya en los últimos años, estos tipos de inmigración han empezado a figurar en los medios de comunicación a raíz de acontecimientos como el cierre de la frontera con Venezuela, la deportación de colombianos de este país, la presencia, especialmente en zonas de frontera, de ciudadanos de otras nacionalidades que se encuentran en Colombia de manera irregular y que se vinculan a la informalidad o incluso a actividades delincuenciales, el

cierre de la frontera con Panamá a la migración irregular y el tráfico de migrantes<sup>15</sup>.

En el 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores organizó, como parte del proceso de apertura de espacios para el diálogo y análisis en el fortalecimiento de la política migratoria colombiana, el Primer Encuentro por la Conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, que surgió con el objetivo de facilitar un escenario de articulación entre los diferentes sectores de la sociedad civil (OIM & Minrex, 2016).

Este encuentro fue la consolidación de más de 37 mesas de trabajo preparatorias con la ciudadanía, quienes identificaron las necesidades de la población migrante, analizaron la ejecución de políticas y presentaron propuestas para la construcción de soluciones.

**Tabla 7. Temáticas analizadas por la sociedad civil con interacción del Estado**

Temáticas analizadas	
Ajuste legal y adecuación institucional del sistema nacional de migraciones	Ajuste legal y adecuación institucional del Sistema Nacional de Migraciones (Ley 1465 de 2011).
	Caracterización de la población migrante.
	Situación Migratoria Irregular, documentación y registro.
	Relación consulado -institucionalidad y la comunidad.

<sup>15</sup> En 2006 inicia el éxodo de inmigrantes extracontinentales a través del territorio nacional, como lo informó la Encuesta de la OEA del 2010, año en el que esta inmigración empezó a incrementarse de manera importante.

Temáticas analizadas	
Garantía de derechos civiles y políticos	Fortalecimiento de las garantías para la participación de la población migrante, bajo nivel de conocimiento e incidencia de la sociedad civil.
	Participación política.
	Estrategia de sistematización de experiencias.
	Discriminación, racismo y xenofobia.
Garantía de derechos económicos, sociales y culturales	Trata de personas.
	Garantía del derecho a la educación y generación de ingresos para población colombiana en el exterior y en situación de retorno.
	Garantías de salud física, salud mental y acceso a la seguridad social.
	Asistencia y atención en emergencia.
Garantía de los derechos de las víctimas y construcción de paz	Derecho a la vivienda.
	Condición de refugio.
	Garantías de no repetición.
	Acceder a la ruta de reparación integral.

Ahora bien, los expertos consultados consideran que, con el crecimiento económico del país favorecido por la confianza que genera el posacuerdo, se pueden generar condiciones favorables para que Colombia aumente su papel como país de tránsito y destino. No obstante, se prevé que estos flujos se acompañen de aumentos en otros fenómenos, como el incremento de la migración irregular, el tráfico de inmigrantes y la trata de personas, que son generadores potenciales de nuevas conflictividades sociales. Ello conllevaría a que estos temas ocupen un lugar cada vez más importante en la agenda pública y política.

En las conversaciones en zonas de frontera se asocia ya el fenómeno de la inmigración reciente con el crecimiento de la delincuencia común y diferentes formas de tráfico ilícito transfronterizo, así como con la informalidad laboral y con la competencia por recursos económicos.

Los cambios que ya se empiezan a observar pueden traducirse en un cambio de la percepción del impacto y la importancia de los temas migratorios. Es necesario, por tanto, impulsar estrategias para una gobernanza migratoria para hacer frente a los nuevos desafíos.

En su conjunto, estos fenómenos no se agotan en sus efectos negativos más evidentes, sino que pueden a su vez transformar la imagen del extranjero y suscitar sentimientos de xenofobia y discriminación, que conlleven nuevas formas de conflictividad social. En ese sentido, además de la necesidad de enfrentar estos riesgos de seguridad a través de las políticas migratorias, es preciso que emerjan estrategias alrededor de la integración social y económica de extranjeros que vengan al país por motivos laborales y que pueden entrar a competir en sectores de la economía donde tradicionalmente no se había advertido su presencia.

Esta discusión es imprescindible y hace parte de la gobernanza migratoria, ya se requiere contar con leyes, decretos, resoluciones y lineamientos de política pública que den orientaciones y fijen pautas para enfrentar los fenómenos asociados a la inmigración. Al presente, se ha desarrollado una política integral migratoria enfocada principalmente en el fenómeno de la emigración, que se destaca como el principal rasgo del perfil migratorio colombiano. Sin embargo, ya se hace necesario crear nuevos instrumentos de política pública para un fenómeno cambiante y diverso, como el que se observa en la actualidad y se proyecta en el futuro.

## 4.2. ESCENARIOS POSIBLES

Parte del ejercicio de prospectiva implica visionar futuros posibles, a través de la construcción de escenarios. Estos se construyeron de manera participativa, tomando en consideración variadas hipótesis para cada uno de los subsistemas identificados. Igualmente, se desarrolló una Matriz de Impactos Cruzados, en la que se calificó de 0 a 3 el grado de incidencia de cada variable en cada subsistema. El ejercicio que se muestra a continuación permite identificar las variables más determinantes sobre el comportamiento del sistema (ver tabla 8).

Una vez realizado el ejercicio, se identificaron como variables de mayor impacto las siguientes:

- El dinamismo de las políticas migratorias.
- El éxito del posacuerdo en la eliminación de la violencia política.
- Las políticas migratorias de otros países vecinos.

A partir de esta ponderación de las variables, se sugiere que si bien la paz es fundamental para la construcción de los escenarios de futuro, **la paz por sí misma no puede determinar los flujos migratorios, sino que en el proceso de construcción de futuros resulta determinante la voluntad de poner en marcha políticas migratorias que saquen provecho de la paz.** Por otra parte, es necesario tener en consideración siempre la coyuntura y las políticas migratorias de otros países, que pueden determinar giros en el comportamiento migratorio, tal como ocurre en el presente con los cambios en las políticas fronterizas y migratorias de Venezuela, las cuales han originado cambios en los movimientos migratorios, con efectos importantes en la gestión migratoria.

Las percepciones sobre el futuro de Colombia en el posacuerdo difieren de manera significativa entre las personas. Los “optimistas”, confían en que el posacuerdo brindará una oportunidad única para que el país desarrolle sus potencialidades. Los “moderados” e incluso indiferentes, que si bien creen que el logro de un acuerdo es bueno para el país, no se hacen grandes expectativas sobre los efectos que tendrá en el desarrollo económico; por último, se encuentran los “pesimistas”, a quienes les causa una profunda incertidumbre los cambios que se generarían con los acuerdos de paz.

Tabla 8. Matriz de Impactos Cruzados

...Es causa de...	Eliminación de la violencia política como consecuencia del posacuerdo	Crecimiento del PIB	Política migratoria de países vecinos	Cumplimiento de las normas migratorias por los extranjeros	Dinamismo de políticas públicas en materia migratoria	Tendencia de flujos de migraciones extranjeras	Información disponible sobre los inmigrantes	Emigración de colombianos	Retorno de colombianos	Tráfico irregular de migrantes	
Eliminación de la violencia política como consecuencia dle posacuerdo		0	0	2	0	3	1	3	2	2	13
Crecimiento del PIB	1		2	0	0	1	0	2	2	0	8
Política migratoria de países vecinos	1	0		0	2	2	0	1	2	1	9
Cumplimiento de las normas migratorias por los extranjeros	0	0	0		0	0	1	0	0	2	3
Dinamismo de políticas públicas en materia migratoria	0	0	0	3		3	3	2	2	2	15
Tendencia de flujos de inmigrantes extranjeros	0	0	0	0	3		2	0	1	0	6
Información disponible sobre los inmigrantes	0	0	0	3	3	0		0	0	1	7
Emigración de colombianos	0	0	0	0	2	0	0		0	0	2
Retorno de colombianos	0	0	0	0	2	0	0	0		0	2
Tráfico irregular de migrantes	0	0	0	0	2	1	0	0	0		3

0= no tiene incidencia  
1= tiene baja incidencia

2= incidencia media  
9= tiene alta icidencia

**Fuente:** Elaboración propia a partir de talleres participativos.

Estas diferentes visiones se manifestaron en la construcción de **los escenarios de futuro** en los ejercicios participativos:

Un primer escenario, denominado *gestión migratoria reactiva*, se caracteriza por tener un enfoque de la gestión migratoria basada principalmente en la prevención de riesgos para la Seguridad Nacional. El estado actual de las cosas decae, falla el intento de construir paz y se reduce la capacidad de lograr acuerdos sobre las políticas migratorias que necesita el país. Estas situaciones representan mayores retos para alinearse con el marco de la gobernanza migratoria y los acuerdos regionales y multilaterales al respecto. La migración internacional permanece como un asunto de control y vigilancia, planteando desafíos en la identificación de oportunidades para el desarrollo.

El segundo escenario promueve una *gestión migratoria funcional* y prevé el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales, especialmente en zonas fronterizas, imponiendo mayores retos para la institucionalidad migratoria. Se ven afectadas la confianza en el país, las relaciones bilaterales con países vecinos y la articulación entre fronteras. Con respecto a la gestión migratoria, esta se orienta a la promoción del país como destino, buscando dejar atrás los estigmas del pasado. Representa una oportunidad para fortalecer la

gestión diplomática que logre acuerdos internacionales de integración comercial, la promoción turística y la promoción de la inversión extranjera. Asimismo, plantea importantes desafíos en materia de la articulación de la gestión migratoria en el contexto internacional, en tanto la migración internacional no es comprendida como un campo de política pública en sí mismo, sino como resultado o consecuencia natural de los esfuerzos de promoción.

Finalmente, se presenta un escenario deseado, de gestión migratoria sostenible, caracterizado por una gestión migratoria sostenible, donde la migración se ve como una oportunidad y se tienen diseñados mecanismos adecuados para que los efectos residuales negativos en materia de seguridad no superen a los efectos positivos que se busca alcanzar.

Cabe subrayar que las construcciones de escenarios son hipotéticas, se basan en hipótesis verosímiles, posibles y realistas y surgen como resultado del ejercicio participativo. Por otra parte, debe anotarse que las variables de países externos no se consideraron en los escenarios, sino la capacidad del país de responder a las situaciones externas. A continuación, se presenta en detalle el escenario apuesta, a partir del cual se identificarán los desafíos que impone este escenario, así como los recursos para hacerles frente.



**FOTOGRAFIA 5:** Socialización taller de prospectiva. Medellín (Antioquia)

### 4.2.1. ESCENARIO APUESTA: GESTIÓN MIGRATORIA SOSTENIBLE

Para lograr el tercer escenario, Colombia ha logrado sentar las bases de una paz estable y duradera a través de acuerdos de paz que generan confianza interna y externa y tiene claros los ajustes legislativos necesarios para garantizar los procesos. Colombia es percibida ahora como un país competente en la capacidad del Estado para la resolución de conflictos y para preservar la soberanía. Como consecuencia de los acuerdos de paz y la legitimidad democrática de sus instituciones, el país se encuentra fortalecido y cuenta con la plataforma técnica y política para asegurar el bienestar de la sociedad.

Las migraciones son vistas como una oportunidad, se insertan en las estrategias de construcción de paz y son útiles para lograr dar un salto cualitativo en los procesos de construcción de alternativas productivas en los territorios alejados, a través del turismo, la inversión extranjera y la inclusión del tema migratorio en la generación de planes de desarrollo locales que ponen en marcha mecanismos de atracción de recursos humanos calificados que permitan impulsar las vocaciones productivas, con el apoyo de extranjeros tanto inversionistas como equipos de alta calidad que puedan ofrecer nuevas tecnologías para el desarrollo.

Esto se logra mediante una amplia discusión donde se identifican las necesidades de política pública sobre la migración internacional, se evalúan los mecanismos existentes, las necesidades de fortalecimiento institucional y los instrumentos de política pública requeridos. Asimismo, se ha incentivado una discusión y se ha desarrollado, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, el estudio de perfiles de capital humano extranjero necesario para fortalecer la capacidad del país. Estudios como estos se han hecho en la mayoría de países para lograr la migración ordenada y regulada y permitir a los Estados revisar sus condiciones y características de visados y permisos laborales según los marcos legislativos de cada uno. De otra parte, esto estaría de acuerdo con la normativa internacional en el campo de la migración laboral.

Sin embargo, debe resaltarse que la gestión de la migración es precisamente sostenible porque se ha trabajado con decisión en la prevención y erradicación de las amenazas de la migración y los efectos deletéreos del crecimiento de los movimientos migratorios, que ponen en riesgo y en discusión pública los avances y beneficios que se buscan con las políticas migratorias. Se cuenta con mecanismos para el control de los movimientos migratorios en zonas de frontera y para hacer frente a los riesgos de la migración irregular, la explotación laboral, el tráfico y la trata de personas. En este escenario, la gobernanza migratoria se basa precisamente en un equilibrio de los componentes de control migratorio —cada vez más extendido y universal en zonas de frontera— y unos procesos de verificación que permiten controlar y sobre todo prevenir las irrupciones de fenómenos de irregularidad y delitos conexos a la migración. Adicionalmente, se cuenta con mecanismos que buscan una integración social de extranjeros, trabajando tanto con las comunidades receptoras como con las comunidades de extranjeros en el seguimiento a los potenciales conflictos sociales. Al respecto, se toman medidas oportunas para evitar la conformación de comunidades aisladas o desintegradas que puedan generar nuevas formas de delincuencia.

Todo esto es posible con el fortalecimiento de un modelo de gestión y gobernanza de la migración que se implemente a través de un sistema de migraciones dinámico y funcional, en el que cada uno de los actores relevantes tenga claras

sus competencias con desempeños efectivos y oportunos. La convergencia de los actores en torno a un propósito común permite una cada vez mayor convergencia de información, requisito para la formulación de política pública basada en evidencia y para el desarrollo de acciones articuladas que son fundamentales en la gobernanza migratoria.

La construcción de este escenario es fruto de un contexto de paz y de la voluntad de los actores, y por lo tanto requiere de una gestión y liderazgos de impacto capaces de transformar la realidad hacia la construcción de la paz y la integración de la migración como una oportunidad

de desarrollo. Este liderazgo basa su legitimidad en información de calidad (conocimiento derivado de la investigación continua, rigurosa y objetiva), considerando las limitaciones que pueden tener los estudios de los fenómenos migratorios, pero con la convicción compartida de que las migraciones son una oportunidad para el país, y que es necesario desarrollar mecanismos que permitan aprovechar socialmente su potencial.

A continuación, se analizan los desafíos que supone la construcción de este escenario de una gestión migratoria sostenible, a la luz de los contextos económico, de integración social y de seguridad.



**Migración Colombia tiene grandes desafíos en el presente y en el futuro, de cara a las nuevas dinámicas migratorias y a las perspectivas en el contexto del posacuerdo.**

La entidad cuenta en la actualidad con la capacidad para hacer frente a los flujos migratorios. Es necesario reconocer sus logros y realizaciones, así como sus principios institucionales, para conocer la medida de los desafíos del futuro.

Los preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” señalan en el Estado la necesidad de generar cambios sustanciales en la administración pública, cuyo propósito consistía en hacer más eficiente el servicio público, orientando la administración hacia el resultado bajo principios de transparencia, simplificación de trámites, gestión eficiente de los recursos e interacción entre el servidor y el ciudadano. A este propósito, fue decisiva la promulgación de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, en la cual el Congreso de la República le otorgó precisas facultades al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública.

De esta manera y ante una realidad migratoria creciente y compleja en Colombia, Migración Colombia nace en medio de una de las más profundas reformas administrativas del Estado colombiano registrada en los últimos 15 años. Su creación se desprendió de un complejo proceso de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), pero no obedeció exclusivamente a esta decisión, sino que se vinculó directamente con propósitos de política pública con dimensiones que trascienden los parámetros de seguridad, desde los cuales era concebido en el DAS.

Desde el momento de su creación, a través del Decreto 4062 de 2011, el planteamiento estratégico de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia fue fortalecer la política migratoria en su función ejecutora (técnica especializada) bajo principios de coherencia, focalización y observancia de las garantías individuales<sup>16</sup>, y a su vez promover la eficiencia administrativa, como condición necesaria para que su objeto misional pueda concretarse.

En consecuencia, esta entidad se adscribe como organismo civil de seguridad, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, como parte sustancial de la administración migratoria en el país (Migración Colombia, 2011). Esta apuesta sectorial logró alinear institucionalmente la operación migratoria e ir adaptándola a un hecho migratorio en función del ciudadano, de manera que atrás quedaron las políticas restrictivas en las migraciones, para dar paso a

la facilitación y el servicio al ciudadano, soportados en el desarrollo tecnológico, procesos simplificados y análisis de la información migratoria, desde una perspectiva de seguridad que no debe reñir con el cumplimiento de los derechos humanos.

En forma adicional, el direccionamiento estratégico de la entidad se interconectó con otros actores afines a su objeto misional, conformando así el Consejo Directivo, integrado por la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte

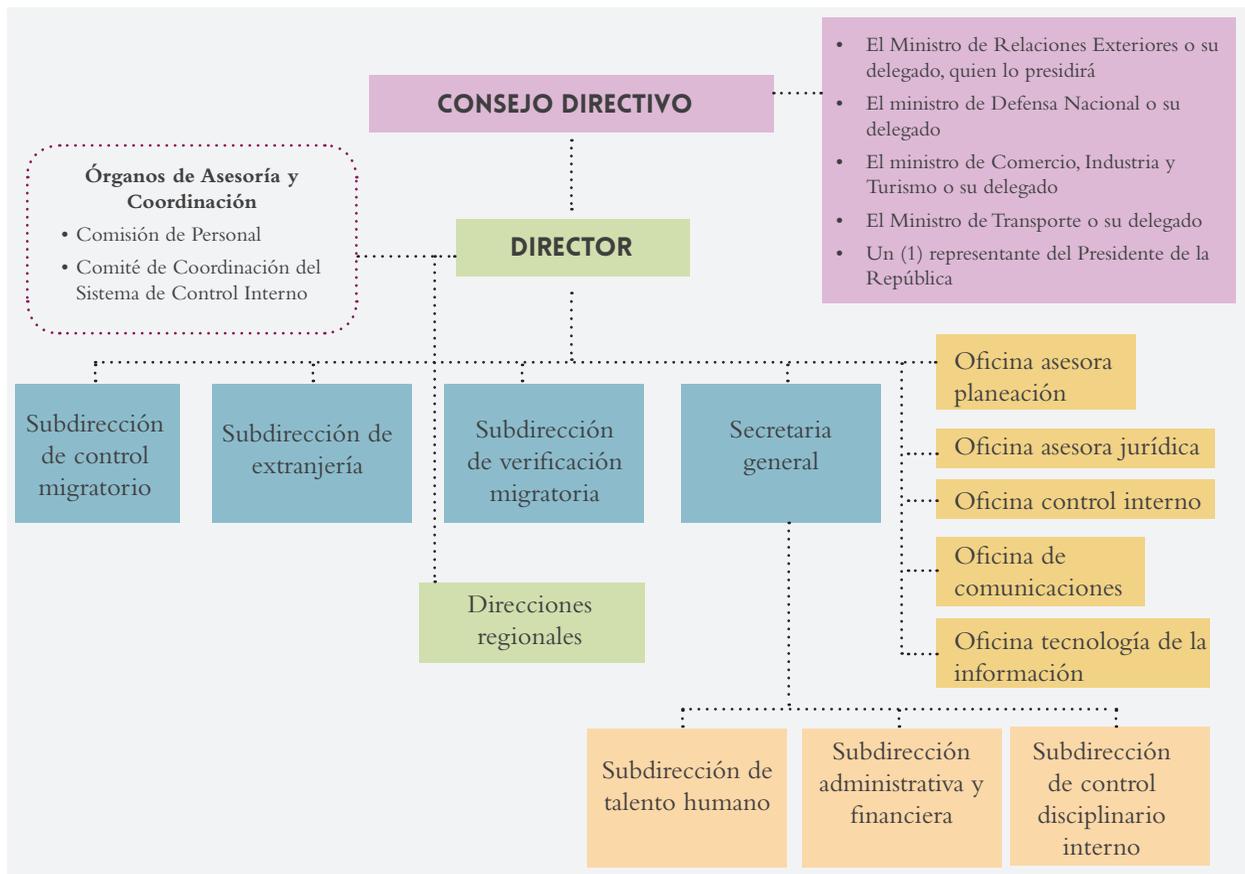
Así las cosas, se parte del conocimiento de la orientación política de los asuntos migratorios en Colombia, organizados y materializados bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores como organismo rector de las Relaciones Internacionales y del cual se desprende el ejercicio de la autoridad migratoria en Colombia.

Actualmente, la entidad está organizada en 12 Regionales, 40 Puestos de Control Migratorio y 27 Centros Facilitadores de Servicios Migratorios en 29 Departamentos del territorio nacional.

A esta estructura se integran las actuaciones de verificaciones administrativas que se despliegan en el territorio nacional, las cuales se constituyen en la base fundamental de las actividades de control y sensibilización que desarrolla la Institución.

<sup>16</sup> Migración Colombia (2011). Estudio Técnico Creación de Migración Colombia - Unidad Administrativa Especial, Bogotá: Presidencia de la República.

**Figura 17.** Estructura organizacional de Migración Colombia, 2016



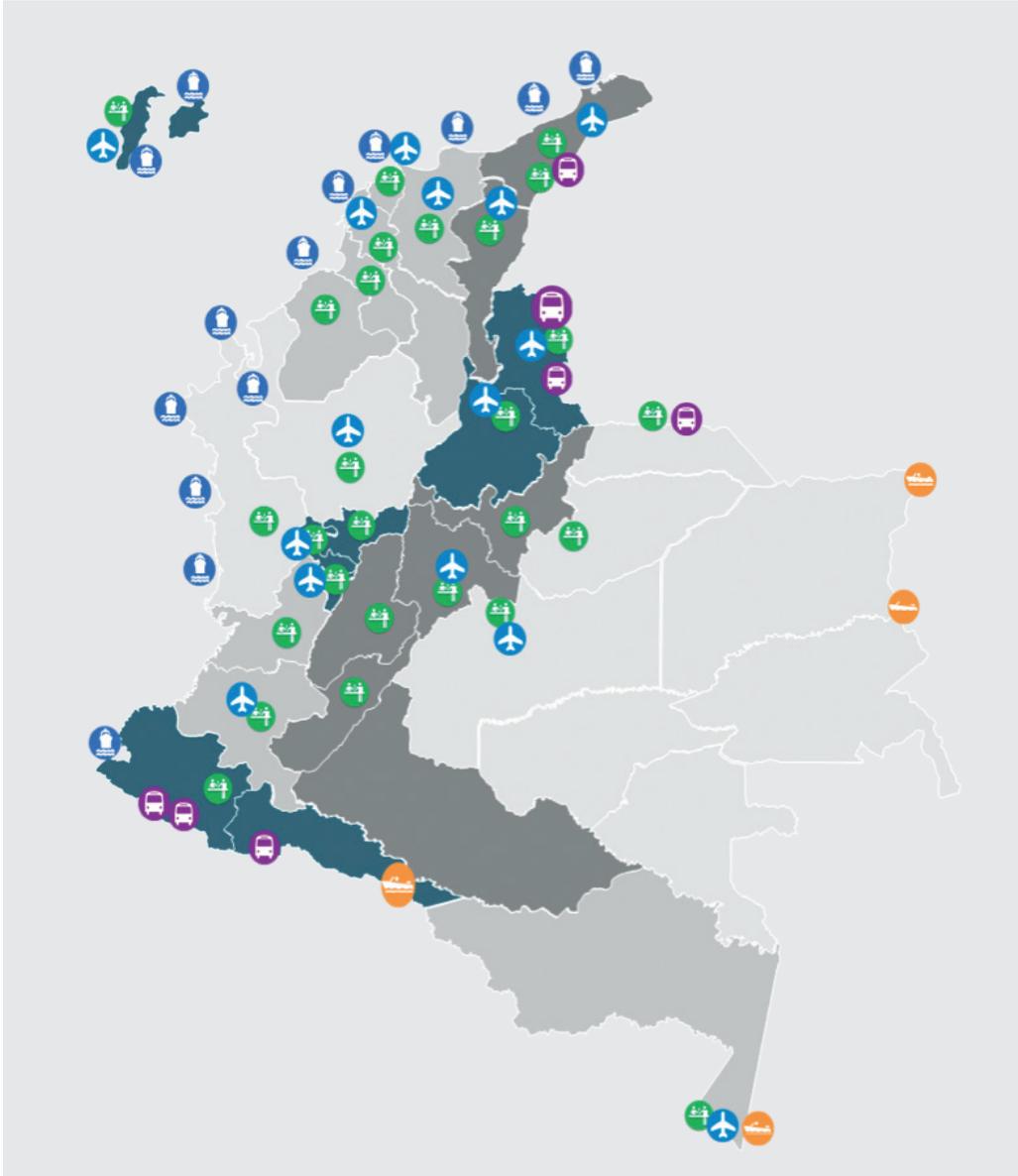
**Fuente:** OPLA/Migración Colombia.



Fotografías: Talleres de Prospectiva en Migración Colombia, 2016

6

Figura 18. Presencia institucional de Migración Colombia, 2016



Fuente: OPLA/Migración Colombia.

## 5.1. OPERACIÓN MIGRATORIA: NUEVAS TENDENCIAS Y PRÁCTICAS

La operación migratoria entendida como el control migratorio, la verificación migratoria y las actividades de extranjería constituyen la columna vertebral de la entidad en cumplimiento de su misión:

“[...] Ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley”

Sobre el particular, el actuar institucional ha evolucionado notoriamente de cara a las exigencias del entorno internacional/regional, en el que los flujos migratorios se convierten en una expresión de los procesos de integración y se orientan a la regulación basada en criterios de “facilitación migratoria” y “libre movilidad”. A todo esto se agregan las políticas migratorias que implementan otros países, en particular de América del Sur, como son Argentina, Ecuador y Chile, entre otros.

Planteado lo anterior y siguiendo estas tendencias del manejo de la migración internacional, sobre la base del interés nacional y aplicando el principio de coherencia en materia migratoria, Colombia también avanzó en materia normativa y procedimental. De ello se destaca:

### DECRETO 834 DE ABRIL DE 2011

Esta norma (que derogó parcialmente el Decreto 4000 de 2004) adaptó el sistema de visas colombiano a los estándares de codificación internacional y dio paso a su reestructuración. Los tipos de visas fueron reducidos de 7 a 4 y las categorías migratorias aumentaron de 18 a 20.

### DECRETO 1067 DE 2015

El Decreto del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores compiló las normas reglamentarias preexistentes; sin embargo, incluyó algunas modificaciones de competencia de Migración Colombia. Posteriormente, la norma fue modificada parcialmente por el Decreto 1743 de 2015 y 1325 de 2016.

Por su parte y en un contexto de globalización, la autoridad migratoria logró adherirse a importantes espacios de interacción y reconocimiento de orden regional e internacional en materia de movilidad, en los que ha promovido iniciativas de articulación, como la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias<sup>17</sup>, en tanto mecanismo de diálogo y cooperación técnica y científica entre entidades. En la actualidad, la Red está conformada por 21 países y se han desarrollado cuatro encuentros internacionales.

Ahora bien, para garantizar la operación migratoria y el funcionamiento en general de la entidad, el presupuesto de inversión ha sido medular. A pesar de las restricciones presupuestales, se evidencia un crecimiento constante, pasando de un presupuesto de 10.921 millones de pesos en 2012 a 17.060 millones de pesos en 2016, lo que representa un crecimiento del orden del 56%, producto de la gestión y eficiencia administrativa en la ejecución de los recursos.

A esto se le suma el papel fundamental de los proyectos de inversión en la priorización de recursos en un horizonte comprendido en las vigencias 2014-2018, cuyo monto total asciende a 114.773 millones de pesos, donde los recursos destinados a tecnología y comunicaciones representan el 68% de participación.

No obstante, existen limitantes frente a los presupuestos aprobados y la necesidad de cubrir el incremento de los gastos de funcionamiento hacia el futuro. En Colombia se viene presenciando una tendencia acelerada de crecimiento de flujos migratorios que, al mismo tiempo,

demanda una regulación y ordenamiento que se ajuste a otras corrientes en cuanto a volumen y características (flujos regulares e irregulares). En la actualidad, se ha comprometido el despliegue simultáneo de los recursos tecnológicos, logísticos y humanos. De acuerdo con los expertos en la materia, este escenario no debería representar criticidad alguna en un corto plazo, sin embargo los cálculos denotan que solo entre el 2007 y el 2020, los flujos migratorios habrán pasado de 6 a 17 millones de viajeros. Igualmente, se ha observado un crecimiento importante de la migración irregular, situaciones ante las cuales los recursos tanto humanos como materiales de la institucionalidad migratoria no serán suficientes ni eficientes de mantenerse en el actual esquema institucional.

El principal impacto de eventuales sobrecargas en los flujos en el actual esquema de la operación migratoria se genera en la demanda de un mayor presupuesto, a fin de cubrir el significativo aumento por concepto de variables asociadas al talento humano y a aspectos logísticos para su funcionamiento, entre otros (Presupuesto - Recursos actuales vs. Flujos Migratorios - Proyecciones).

Para hacer frente a estos desafíos, Migración Colombia ha promovido estrategias tendientes a optimizar sus capacidades, entre las que se destaca la necesidad de modificar la planta de personal, argumentada en la tendencia de crecimiento de los flujos y con ellos altos niveles de servicio en su función integral. Cabe, entonces, señalar la expedición de los siguientes decretos del Gobierno Nacional:

<sup>17</sup> XIII Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Cartagena de Indias, 3,4 y 5 de diciembre de 2013.

**DECRETO 069  
DE 2013**

Modificó la planta de personal de la Unidad en la incorporación de 62 cargos del nivel asistencial, técnico y profesional.

**DECRETO 1176  
DE 2014**

Modificó la planta de personal de la Unidad en la incorporación de 62 cargos del nivel asistencial, técnico y profesional.

**DECRETO 0167  
DE 2016**

Modificó la planta de personal de la Unidad para la creación de dos cargos. Esta solicitud fue aprobada a partir de la creación de la Regional El Dorado y con ello la focalización de su función operativa y administrativa

Migración Colombia cuenta actualmente con 1.358 funcionarios para la cobertura total del ejercicio migratorio en la geografía colombiana. Es importante mencionar que de la planta de personal, aproximadamente el 86% se dedica a labores operativas, y de este grupo el 77% son Oficiales de Migración<sup>18</sup> que pertenecen a la planta global, por lo tanto, sus funciones varían dependiendo del área en que se encuentren. Es por esto que su formación es integral y están permanentemente capacitados para realizar actividades de control migratorio, extranjería y verificación migratoria.

En consecuencia, la entidad expresa un nuevo enfoque, acorde a un contexto de preparación o tránsito al posacuerdo, con el cual se ha facilitado el crecimiento

de los movimientos migratorios en los años recientes. En la nueva institucionalidad, los asuntos de seguridad y servicio, además de la coordinación con diferentes entidades del Estado, en materia de derechos humanos, así como para la identificación y detección de personas buscadas por la justicia nacional o internacional, están principalmente asociados a la necesidad de contrarrestar los efectos adversos de la migración y delitos conexos a la migración irregular, tales como la explotación laboral, el tráfico de migrantes, la trata de personas, el turismo sexual, la falsedad de documentos, entre otros.

En la figura 19 se muestran los logros de migración Colombia, mencionando la figura de la línea de tiempo.

<sup>18</sup> Funcionario que tiene a su cargo desempeñar funciones de autoridad migratoria relacionadas con los procesos de control migratorio y extranjería, adelantando actividades operativas propias de dichos procesos (Resolución 2890 de 2014)

**Figura 19.** Principales logros institucionales, 2012-2016



**Fuente:** Migración Colombia.

### 5.1.1. CONTROL MIGRATORIO

El control migratorio se constituye en un ejercicio administrativo exclusivo al principio de soberanía nacional que cualquier Estado ejerce para mantener la integridad territorial, la seguridad de su población y el mantenimiento de su institucionalidad política. Es así que los límites territoriales, fluviales, marítimos e incluso aéreos son la base para el establecimiento de los diferentes puestos de control migratorio, que con una adecuada infraestructura y acompañamiento de la oferta Estatal, garantizan la cobertura en el marco de la soberanía nacional, prestando un adecuado servicio al ciudadano.

Es importante precisar que, dentro de la perspectiva del control, actualmente se han incluido nociones valiosas como la de derechos humanos y la aplicación de buenas prácticas<sup>19</sup> para la facilitación migratoria<sup>20</sup>, acentuando de este modo la idea de ruptura de la concepción restrictiva y de esquemas tradicionales. Los avances representativos del control migratorio en Colombia están soportados en su integridad referencial: desarrollo normativo<sup>21</sup>, arquitectura tecnológica y sistemas de información (automatización de controles y empleo de recursos biométricos), y la

apropiación de la labor por parte de su recurso humano (especialistas en conocimientos aplicados de grafología, dactiloscopia y documentología, entre otros).

Pese a que estos avances se generan con mayor énfasis en la órbita aérea por su interacción con la infraestructura aeroportuaria y sujeción a normatividad internacional, la amplitud de fronteras de Colombia, cuyas características geográficas, culturales, sociales, económicas y de seguridad son disímiles, le ha generado a la autoridad migratoria un intensivo proceso de reconocimiento de flujos y análisis de sus tendencias<sup>22</sup>, que incluye estudios de viabilidad de apertura de puestos de control, análisis de información migratoria y flexibilización de sus procedimientos.

Es así como recientemente se han observado eventos que le han exigido mayor capacidad de respuesta a la establecida (entre 2001 y 2016 la operación ha crecido un 245%), que serán factores clave para el perfeccionamiento futuro de los modelos de operación, entre otros<sup>23</sup>:

- **Mercado aéreo de Colombia.** El volumen de pasajeros que se moviliza por avión desde y hacia Colombia viene incrementándose anualmente.

<sup>19</sup> Migración Automática (E-Gates) y Migración en Línea.

<sup>20</sup> Colombia es el octavo país que entra a hacer parte del programa Global Entry, programa de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, que agiliza significativamente los trámites migratorios y aduaneros.

<sup>21</sup> Actualmente, la Subdirección de Control Migratorio cuenta con la cuarta versión del Manual de Control Migratorio, en el que se establecen 3 Procedimientos generales, 18 Guías y 12 Formatos.

<sup>22</sup> La lectura de las tendencias de los movimientos migratorios también se ha tecnificado. A partir del esfuerzo por la obtención de datos apropiados, relevantes y oportunos, la entidad logró la certificación de calidad de la operación estadística de entradas y salidas del país por parte del DANE en el 2014, hecho que le da un valor agregado como fuente de registros administrativos con gran potencial para la generación de conocimiento en el país.

<sup>23</sup> Tomado de las páginas web de la Aeronáutica Civil, Mincit y Cancillería.



Según la Aeronáutica Civil, durante el primer semestre de 2016, 6,7 millones de pasajeros internacionales se movilizaron en Colombia, un incremento del 8,3% respecto al mismo periodo del año anterior. Las rutas frecuentes, de acuerdo con las llegadas de vuelos internacionales, son Ciudad de Panamá, Miami y Ft Lauderdale.

- **Proyectos de infraestructura aeroportuaria.** En el 2022 se espera el inicio de la operación de la primera pista en El Dorado II, que estará ubicada entre los municipios de Madrid y Facatativá (Cundinamarca). De acuerdo con la Aeronáutica civil, la proyección de pasajeros establecida en el plan maestro contratado estima que El Dorado I movilizará 35 millones de personas y con la puesta

en operación de El Dorado II, se atenderá a 4,5 millones de pasajeros adicionales.

- **Turismo mundial.** De acuerdo con el panorama OMT del turismo internacional, el turismo se ha caracterizado por su crecimiento prácticamente ininterrumpido a lo largo del tiempo, a pesar de crisis ocasionales de diversa índole, lo que demuestra su fortaleza y su resistencia. Las llegadas de turistas internacionales a escala mundial han pasado de 25 millones en 1950 a 278 millones en 1980, 674 millones en 2000 y 1.186 millones en 2015. Las llegadas internacionales a América del Sur crecieron un 6% en 2015, mientras que Colombia por su parte, registró un aumento del 16%.

- **Cruceros internacionales.** El arribo de turistas internacionales ha crecido considerablemente en estos últimos años. Según cifras de la Organización Puertos de Cartagena, se presentó un 645% de incremento desde la temporada 2006-2007 hasta 2016. Así, dicho distrito turístico recibió a 301.531 turistas durante la temporada 2015-2016 y estima el arribo de 396.835 pasajeros al finalizar la temporada 2016-2017.
- **Acuerdos de exención de visados.** En el 2015 se presentó la exención de visado a los colombianos por parte de 30 países de la Unión Europea, República Dominicana, Curazao y San Martín (islas holandesas). En marzo del 2016, Francia levantó exigencia de visa a colombianos para algunos territorios de ultramar, como el caso de Guadalupe, Guyana Francesa, Martinica, Mayotte, Reunión, Saint Pierre et Miquelón y Wallis y Futuna. De igual forma, esta exigencia se levantó en territorios insulares del Caribe como Aruba, Bonaire y San Eustaquio.
- **Atención de emergencias en fronteras.** En agosto de 2015, el Gobierno de Venezuela decretó un estado de excepción en algunos departamentos fronterizos con Colombia, generando la atención en el retorno de 22.226 colombianos (Registro Único de Damnificados), y a su vez, 2.143 personas ingresaron por imposición de una medida administrativa desde Venezuela y recepcionados inicialmente por Migración Colombia. A partir

de la apertura de frontera en el 2016, miles de venezolanos pasaron a Cúcuta para comprar alimentos y medicinas, lo que implicó la atención de más de 16 millones de movimientos migratorios finalizando la vigencia.

## 5.1.2. VERIFICACIÓN MIGRATORIA

La actividad de Verificación Migratoria busca determinar la legalidad de la situación migratoria de los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, a través del control a personas naturales y jurídicas, así como su relación entre sí, respecto a documentos, permanencia y actividades<sup>24</sup>.

Al igual que el proceso de control migratorio, las actuaciones administrativas surgidas de este proceso se encaminan a optimizar los recursos disponibles y lograr el mayor cubrimiento en el territorio nacional; de esta manera, se plantean las verificaciones migratorias en una órbita preventiva, correctiva, específica y aquellas realizadas a personas naturales o jurídicas que tengan algún vínculo con extranjeros.

Esta es una innovación en el marco convencional del proceso y le apunta a una gestión sostenible, más allá de su capacidad sancionatoria, soportada en el análisis de la información recolectada, la articulación con otras entidades nacionales e internacionales y en la medida del desarrollo de sistemas de información articulados y compatibles<sup>25</sup> para garantizar el cumplimiento de la legislación migratoria nacional.

<sup>24</sup> Migración Colombia (2016). *Manual del Proceso de Verificación Migratoria, Versión 4*.

<sup>25</sup> SIRE. Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros.

Este ejercicio de control, adicionalmente, requiere la capacidad para detectar la migración irregular y combatir las actividades transfronterizas ilícitas. Por consiguiente, a partir de su concepción de organismo civil de seguridad, la entidad articuló funcionalmente las Verificaciones Administrativas Migratorias, la Investigación Criminal y los Derechos Humanos como actividades interdependientes, en favor de los migrantes. La detección y acción frente a la migración irregular se abordó con estrategias de reducción y prevención de su escalonamiento, a partir de nociones administrativas causadas (infracciones), mas no de delito.

En el 2008, de manera unilateral, Colombia adelantó un proceso de regularización abierta que benefició a los inmigrantes extranjeros irregulares, acción que se convierte en una fortaleza de política de buenas prácticas en materia de gobernanza y gestión de la migración frente a otros países<sup>26</sup>. Sin embargo, a partir del 2009, las dinámicas migratorias reflejaron un cambio sustancial en la migración irregular y mostraron aumentos progresivos de casos detectados de migrantes irregulares que no deseaban residir, sino transitar por el país hasta llegar a terceros destinos. De ahí que entre los años 2012 y 2016 se detectaran aproximadamente 46.252 casos de migración irregular<sup>27</sup>, en algunos casos asociados al

tráfico de migrantes, de los cuales el 95% se presume que cruzaron por fronteras terrestres.

La migración irregular es fácilmente captada por las redes delincuenciales de tráfico de migrantes. Es ahí donde se enfoca la misionalidad institucional centrada en la protección de la persona y en la lucha contra el delito. Con menos de dos años de creación, la estructura interna dedicada a la investigación criminal en materia de tráfico de migrantes y trata de personas transnacional ha apoyado la desarticulación de 8 organizaciones criminales transnacionales, esfuerzos que a su vez son integrados con los logrados por el CTI del Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional de Colombia, entre otras entidades.

De otra parte, a través de la Subdirección de Verificación Migratoria, la entidad avanzó durante 2016 hacia la creación del Grupo de Observación de Derechos Humanos. Estos esfuerzos, a su vez, se concretan mediante el reciente Decreto 1692 de octubre de 2016, con el que se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes, en el que Migración Colombia ejerce la Secretaría Técnica, como un primer paso hacia la formulación de una normativa como país de tránsito del tráfico de migrantes.

<sup>26</sup> Como parte de la ejecución de la política integral migratoria, mediante Decreto 3970 del 14 de octubre de 2008, se dictaron disposiciones sobre regularización de extranjeros. Es así que desde el 14 de noviembre de 2008 y hasta el 14 de mayo de 2009, Colombia puso en marcha un proceso de regularización de extranjeros que se encontraran en situación irregular y que, demostrando haber ingresado al país antes del 1 de abril de 2008, sin importar desde cuándo, podían acogerse a este beneficio.

<sup>27</sup> En Colombia se considera migración irregular: 1. Ingreso y salida por lugares no habilitados; 2. Ingreso y salida por lugar habilitado pero evadiendo u omitiendo el control migratorio, y 3. Ingreso y salida sin la correspondiente documentación o con documentación presuntamente falsa u obtenida de manera fraudulenta.

### 5.1.3. EXTRANJERÍA

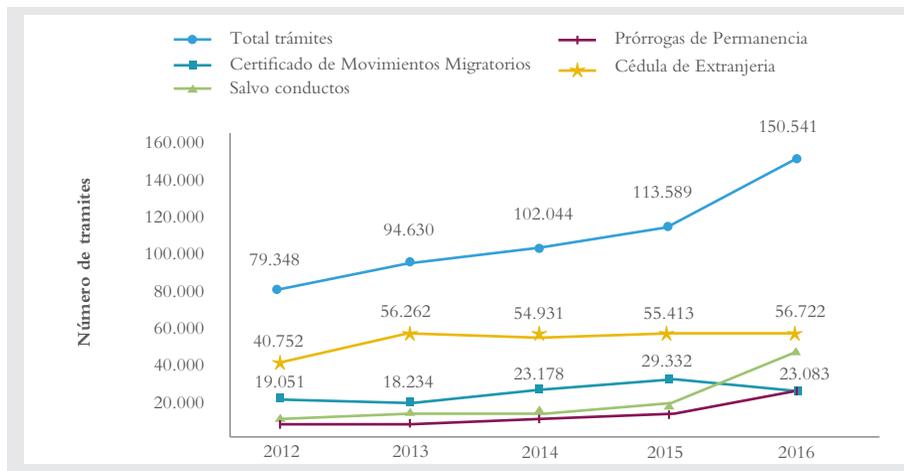
El ejercicio del control migratorio relacionado con el Proceso de Extranjería vela por la prestación eficiente de servicios y la correcta expedición de documentos migratorios a ciudadanos nacionales y extranjeros, en los 27 Centros Facilitadores de Servicios Migratorios y Puestos de Control Migratorio con funciones de Extranjería, con los que la entidad cuenta en el territorio nacional<sup>28</sup>.

Los trámites se relacionan principalmente con el Registro de Extranjeros (Registro de Visas), Expedición de Cédulas de Extranjería, Permisos Temporales de Permanencia, Salvoconductos y Certificados de Movimientos Migratorios, entre otros. Tales procedimientos se enmarcan en la Ley Antitrámites (Decreto Ley 19 de 2012), la Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012) y el Gobierno en Línea (Decreto 2573 de 2014).

De igual forma, este proceso ha implementado estrategias para la satisfacción del ciudadano bajo la premisa de la política de Buen Gobierno, en la búsqueda de un “Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz”<sup>29</sup>, que contribuyen a la generación de confianza y al mejoramiento constante de los niveles de satisfacción de la ciudadanía.

Para su retroalimentación, la Entidad ha diseñado encuestas para medir la percepción y satisfacción del ciudadano frente a los servicios que presta Migración Colombia en los Puestos de Control Migratorio (PCM) y Centros Facilitadores de Servicios Migratorios (CFSM). Desde los primeros años de gestión, la ciudadanía ha tenido una imagen o percepción positiva frente al servicio migratorio: 9 de cada 10 usuarios se sienten muy satisfechos o completamente satisfechos con el servicio en PCM y 7 de cada 10 individuos en CFSM.

Figura 20. Trámites migratorios, 2012-2016



<sup>28</sup> Migración Colombia. *Manual del Proceso de Extranjería, Versión 3*.

<sup>29</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Introducción, p. 33.



## 6.1. EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA MIGRACIÓN

El contexto económico es, al lado del contexto político y de seguridad, uno de los principales motores de los movimientos migratorios.

Usualmente, la migración se orienta desde las economías menos desarrolladas hacia economías más desarrolladas y de los países menos seguros y más inestables políticamente a los más seguros y estables. Pero no exclusivamente: como lo expone Susan Martin, la migración (voluntaria y forzada —íntimamente relacionadas entre sí y muchas veces difíciles de diferenciar—) se explica por una combinación de factores expulsores en las sociedades de origen, a la vez que por factores de atracción en las sociedades receptoras, como la existencia de redes transnacionales que vinculan la oferta de trabajadores con la demanda de los negocios, tanto para los trabajadores cualificados como no cualificados (Martin, 2001). Desde un punto de vista socioeconómico, el atractivo lo constituyen, por tanto, no solamente las

oportunidades de empleo, mayores oportunidades de generación de ingresos, mayores posibilidades de movilidad social y acceso a bienes públicos como salud, educación, recreación y oferta cultural, entre otros, sino también la existencia de redes transnacionales existentes que contribuyan a la acogida de los extranjeros.

La desigualdad socioeconómica entre las naciones y al interior de estas ha sido históricamente una de las varias razones que explican el comportamiento migratorio. Los factores económicos, conjuntamente con las redes que se van configurando, sirven para explicar en parte las tendencias u oleadas de la migración de colombianos hacia los países destino en diferentes momentos históricos: Ecuador y Venezuela, Estados Unidos y España. Hoy, las cambiantes circunstancias económicas contribuyen a un tímido proceso de retorno de colombianos que habían migrado a estos países, e incluso secundan las nuevas tendencias basadas en las redes que se han conformado con antiguas migraciones, por ejemplo, con la llegada de migrantes venezolanos a Colombia.

La migración sur-sur, de hecho, caracteriza recientemente una parte importante de los movimientos migratorios en la región, que han aumentado de manera importante en los últimos cinco años, debido en parte a las restricciones de ingreso y al aumento del desempleo en los países del norte. De otro lado, esto también se debe a las crecientes oportunidades que brindan a los trabajadores las economías vecinas en un continente que cuenta con varios motores de crecimiento económico, y sobre todo debido a los acuerdos regionales de libre circulación de trabajadores como el Mercosur. A pesar de las restricciones a la permanencia que subsisten a las libertades de circulación, las redes transnacionales que se han configurado y las restricciones económicas y de la movilidad de los trabajadores de los países del

norte han incentivado muchas veces una migración de poblaciones fronterizas, o continentales, en la búsqueda de oportunidades laborales y de empleo.

Ahora bien, la migración puede aportar de manera importante al proceso de construcción de paz y a la reactivación económica de las regiones que históricamente han sido afectadas por la violencia. Las zonas afectadas por el conflicto suelen tener una baja institucionalidad Estatal, ausencia de mecanismos de justicia, débiles redes productivas y poca articulación a los mercados nacionales. Las inversiones para la construcción de la paz implican inversiones en la infraestructura que se requiere para acercar estos territorios al mercado nacional e internacional, fortalecer el acceso a la justicia y desarrollar planes de generación de ingresos y de producción local.

En la formulación participativa de planes de desarrollo local y regional, es necesario preguntarse por las vocaciones productivas locales, las oportunidades de negocios y las necesidades de capital humano para concretar estos desarrollos productivos. Probablemente, una parte del talento humano requerido para impulsar nuevos emprendimientos deberá ser atraída de otras regiones del país —e incluso del extranjero—, a través del diseño de mecanismos de inmigración selectiva o de brain circularity, atrayendo temporalmente talento humano colombiano que reside en el extranjero y que puede apoyar procesos de salto en el desarrollo productivo y en el conocimiento. Es necesario que en los ejercicios participativos de planeación del desarrollo local para la construcción de paz se identifiquen las capacidades existentes, las necesidades de cualificación y eventualmente las necesidades de recurso humano extranjero o nacional en el extranjero. Una vez identificados los perfiles requeridos, se deben generar los incentivos y los mecanismos para la atracción de los recursos humanos como parte de un proceso de gobernanza migratoria.

## 6.1.1 LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE ESTE ÁMBITO DE DESARROLLO ECONÓMICO

En general, el aumento de los flujos migratorios de origen, tránsito y destino, tanto de nacionales como de extranjeros, es un escenario previsible del posacuerdo. Estos aumentos de flujos suponen retos para la gestión y gobernanza migratoria. Además, exigen continuar desarrollando una gestión migratoria ágil y amable, que facilite a los extranjeros y nacionales la movilidad y el flujo de capitales, sin perder de vista las necesidades de verificación y control, que también requerirían de un fortalecimiento continuo.

- Entre los escenarios asociados a un incremento del atractivo económico y comercial de Colombia como país de destino, es necesario considerar que, adicionalmente al crecimiento de los trabajadores temporales, se pueden observar nuevas tendencias como:
- El desarrollo de nuevas comunidades de extranjeros que ejercen actividades económicas que compiten en el mercado con empresarios y comerciantes nacionales.
- La explotación económica de extranjeros y su permanencia en condiciones de irregularidad.
- El incremento en la ocurrencia de delitos como el turismo sexual, la trata de personas en modalidad de explotación sexual y de trabajos forzados.

Es muy posible que algunos sectores de la población perciban el ingreso de extranjeros como una amenaza y no como una oportunidad. Esto se empieza a observar hacia diferentes nacionalidades que desarrollan actividades

económicas de tipo comercial en sectores tradicionalmente dominados por nacionales. Para algunos colombianos, esta competencia puede ser considerada perjudicial e incluso ilegal. El llamado a la regulación de las actividades económicas de los extranjeros sugiere la necesidad de dar información a los nacionales sobre: los derechos, obligaciones de los extranjeros y sobre la legalidad de su proceder. Asimismo, discutir ampliamente sobre los efectos de la internacionalización de la economía colombiana, el rol que se espera por parte de los extranjeros en la economía nacional, sobre los beneficios de la libre competencia y las necesidades de los trabajadores para lograr una mayor competitividad. Desde el Ministerio de Trabajo, en efecto, se considera necesario generar procesos de sensibilización y discusión pública acerca de los extranjeros que vienen a trabajar, la discriminación, la competencia y el diseño de los mecanismos que permitan lograr una migración selectiva y ordenada.

Sin embargo, de acuerdo con la misma entidad, el mayor déficit institucional para poder desarrollar este proceso de sensibilización se encuentra en la falta de información en una fuente integral y unificada de los trabajadores extranjeros, que permita establecer perfiles adecuados sobre niveles de formación, áreas de desempeño, niveles de ingresos, cargos, entre otros. Esta capacidad ha disminuido como efecto de las normas que han flexibilizado los requisitos, dado que las funciones de control del Ministerio de Trabajo sobre las empresas que contrataban mano de obra extranjera fueron abolidas con la expedición de la Ley 1429 de 2010. Por consiguiente, se ha perdido información laboral de los extranjeros, ya que las empresas no están obligadas a reportarla, salvo para trámites migratorios.

Estos posibles efectos de la inmigración conducen a las siguientes recomendaciones:

**Figura 21.** Recomendaciones en el ámbito de desarrollo**PROPICIAR**

una discusión sobre el rol de los extranjeros en la economía nacional, y sobre las zonas del país, y las áreas estratégicas, en que se requieren sus aportes y su inversión para propiciar una migración ordenada

**GENERAR**

sensibilización sobre los beneficios sobre los beneficios de las migraciones en Colombia

**ABRIR**

Abrir una discusión amplia en el nivel local y sectorial sobre las reglas de la competencia económica y la mano de obra extranjera, así como sobre sus beneficios para la economía nacional

**CONTAR**

con mejores mecanismos de supervisión y seguimiento de los trabajadores extranjeros y de las empresas que los contratan, para tener perfiles más precisos de los sectores que los emplean, las características sociales, educativas, los tipos de contratación, cargos y otros datos que permitan perfilar con mayor claridad a los extranjeros trabajadores en Colombia

**Fuente:** Elaboración propia.

## 6.2. LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Colombia ha tenido bajos niveles de inmigración, a diferencia de otros países de América Latina. Aun a pesar de esto desde la época independentista, se han instalado algunos estadounidenses y europeos (españoles, ingleses, italianos, alemanes y franceses), además de judíos de distintas nacionalidades. En la costa Caribe, en el siglo XX se asentaron sirios y libaneses. Pese a su escaso número, los aportes de los extranjeros a la construcción de país han sido visibles y muchas veces destacados. Los extranjeros fueron y han sido educadores, emprendedores, arquitectos, mineros, comerciantes, misioneros, industriales entre otras muchas cosas.

Uno de sus aportes a la configuración de la esfera pública ha sido la promoción de la diversidad, en un país que se caracterizó por la identidad alrededor de la unidad religiosa católica y de lengua, promovida desde el Estado colonial y durante varios periodos republicanos (en particular durante La Regeneración y con la Constitución de 1886). Tal vez en este contexto se dieron los mayores debates históricos sobre la inclusión social de los extranjeros, ya que las religiones que estos traían, ya fuera protestante, musulmana o judía, debió mantenerse relegada a la esfera privada hasta la Constitución de 1991. Los extranjeros promovieron desde el siglo XIX, si bien con poco éxito, los debates sobre la igualdad religiosa en el espacio público, y por ende sobre la construcción de una sociedad más incluyente y diversa<sup>30</sup>.

En Colombia los temas de la integración social relacionadas con la migración, han estado asociadas con la emigración y muy poco con la inmigración, consecuentemente con los patrones migratorios del país. Prueba de este hecho es que las comunidades

<sup>30</sup> Fueron poco exitosos, pues las minorías extranjeras que promovieron el debate no lograron su cometido. En la Constitución de 1991 logró aceptarse la igualdad religiosa, pero promovida por líderes no católicos colombianos.

de colombianos en el extranjero han requerido mejorar los mecanismos de articulación transnacional, así como con espacios de participación en las decisiones de política pública, para que sus demandas sean tenidas en cuenta en la definición de las políticas migratorias.

Una de las características de los países de receptores de migrantes, es la preocupación por la integración social de los extranjeros a la economía, la sociedad y la cultura. Grandes debates se han abierto acerca de la diversidad cultural, religiosa y de las condiciones y los mecanismos para integrar a las nuevas minorías y Colombia no será la excepción.

La figura 22 ilustra el mecanismo, que ocurre a partir del aumento de la confianza en el país y de sus réditos. Se destaca el incremento de inversión extranjera, que produce también un aumento del interés por desarrollar proyectos de vida en Colombia, retorno de colombianos y atracción de trabajadores extranjeros para beneficiarse de las dinámicas económicas favorables. El incremento de la presencia de ciudadanos extranjeros, que buscan desarrollar sus actividades económicas, trae consigo una mayor percepción de amenaza laboral, lo que a su vez puede generar conflictos sociales, basados en la separación social, económica y cultural.



## 6.2.1. LOS DESAFÍOS A LA INSTITUCIONALIDAD EN LA INTEGRACIÓN SOCIAL

De acuerdo con los expertos entrevistados, es previsible que en materia migratoria se produzcan los siguientes cambios que exigirán el diseño de mecanismos de integración sociocultural:

- Crecimiento de la inmigración de trabajadores jóvenes calificados, profesionales provenientes de Estados Unidos y Europa, pero también de América Latina, que vienen a desempeñarse como cuadros en niveles directivos o a promover emprendimientos.
- Crecimiento de la inmigración de Venezuela, incluyendo retornos de colombianos, con baja y media cualificación.
- Crecimiento de inmigración extracontinental por razones económicas y laborales, pero también por razones de refugio, o de posible protección internacional.
- Crecimiento de la migración irregular.
- Crecimiento del flujo de turistas con destino a Colombia a lugares cuyo acceso era restringido por razones del conflicto armado.
- Colombia alcanzará niveles de países como México o Brasil en su número de inmigrantes (cerca al 1% de la población).

Estas situaciones previstas significarían nuevas oportunidades y retos para la institucionalidad migratoria, desde el punto de vista de la integración social.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de la inmigración en el país se ha integrado por medio de la consanguinidad. Como destaca Mejía, históricamente, los motivos de la inmigración han sido pocas veces exclusivamente económicos. De acuerdo con el censo de 2005, entre los 107.617 inmigrantes de nacionalidad extranjera que habían llegado a Colombia entre 2000 y 2005, solamente uno de cada diez había tenido como motivación para instalarse dificultades para encontrar trabajo o medios de subsistencia en sus respectivos países. La principal razón estaba asociada a motivos familiares en el 51% de los casos, seguido de otros como la itinerancia en zonas de frontera (Mejía, 2012). **Esto quiere decir que en Colombia no ha sido frecuente observar a los extranjeros como minorías en busca de oportunidades económicas y laborales y esto puede llegar a cambiar en el futuro con un aumento de este tipo de inmigración para la que la sociedad se debe preparar.**

En los talleres realizados se expuso sobre posibles casos xenofóbicos. La primera hace referencia a “la actitud por la cual el extranjero es objeto de una sobrevaloración, ya sea por su supuesta superioridad étnica, cultural, social y/o nacional” (Mármora, 2004). En Colombia, como en muchos países de América Latina, las políticas que buscaron atraer corrientes de inmigración en los siglos XIX y XX se orientaron por la idea de que era necesario conquistar una masiva y selectiva migración europea, con la convicción de que convendrían al desarrollo social, económico, político y cultural de las naciones americanas.

Estos contrastan con prejuicios xenofobos, orientados a la migración extracontinental no europea, pero también en ocasiones orientados a los inmigrantes provenientes de algunos países vecinos americanos. Erróneamente, estos inmigrantes pueden empezar a ser percibidos por los nacionales como una carga económica adicional para la sostenibilidad del sistema de protección social.

Cabe esperar que una mayor exposición al contacto con inmigrantes extranjeros produzca una menor propensión al exotismo y al extrañamiento frente a sus usos y costumbres. Sin embargo, esto que puede ser cierto en los casos de xenofilia, no necesariamente opera para los prejuicios de superioridad propios de la xenofobia. En estos casos se tiende a evitar el contacto, al rechazo y a la separación, por lo que precisamente se requiere del diseño de acciones afirmativas que busquen de manera activa propiciar la integración de las comunidades extranjeras, el respeto por la diferencia y la valoración de sus aportes a la sociedad, lo que coloca a los derechos humanos en el centro de las preocupaciones que despierta la migración. Asimismo, se requiere:

- Impulsar en los gobiernos locales una agenda de trabajo para la caracterización de los migrantes, la protección y promoción de sus derechos y para su integración social.
- Crear rutas interinstitucionales para facilitar el acceso a los derechos a la salud y educación de los extranjeros, especialmente en la protección de NNA, lo que implica contar con mecanismos que permitan identificar y conocer la población extranjera residente en Colombia, y mecanismos de regularización de extranjeros.
- Adelantar acciones del orden local para la prevención de la explotación sexual, los trabajos y servicios forzados y la trata de personas tanto interna como externamente en sus diferentes modalidades.

### 6.3. BRECHAS DE SEGURIDAD

Las actividades delincuenciales asociadas a la migración como el tráfico de migrantes, la trata de personas y el turismo sexual son algunos de los fenómenos que se han

ido insertando en la realidad colombiana de manera paulatina durante los últimos veinte años. Las vías de respuesta del Estado frente a estas problemáticas han cobrado especial relevancia en la agenda internacional al establecerse en conjunto como las actividades delictivas más lucrativas después del narcotráfico y el tráfico de armas.

En particular, en años recientes se ha percibido un incremento del fenómeno del tráfico irregular de migrantes como un problema que afecta principalmente poblaciones que escapan de conflictos religiosos, geopolíticos y étnicos y de desastres naturales. Así, los destinos usuales de migrantes en condición de irregularidad son países que ofrecen amplias garantías económicas.

Así pues, en un contexto de posacuerdo, a la luz de las entrevistas concedidas por expertos, en materia de seguridad se vislumbran los siguientes desafíos a la institucionalidad y gobernanza migratoria:

- Configuración de Colombia como país de destino de tráfico de migrantes ante la previsible estabilidad sociopolítica y económica de la construcción de paz.
- Profundización del fenómeno del tráfico de migrantes en Colombia, por efectos de ampliación de restricciones de ingreso de países europeos y en la frontera de Estados Unidos.
- Diversificación de tendencias delictivas (trata de personas, turismo sexual, tráfico de drogas, etc.)
- Identificación temprana de la injerencia de actores armados en la configuración de nuevas redes transnacionales posterior al proceso de desmovilización.

- Abuso de figuras de protección de derechos humanos para la continuación de ruta de viaje, como mecanismo de presión a la oferta estatal y a la opinión pública.
- Acción interinstitucional articulada para el desmonte de las redes transnacionales de migrantes.

La figura 23 esquematiza de manera ampliada los principales riesgos o amenazas de seguridad que competen a los asuntos migratorios. Como se puede apreciar, es necesario considerar que el posacuerdo puede significar una ruptura o una continuidad, en un fenómeno como el tráfico de migrantes, dependiendo del manejo que se dé al fenómeno.

**Figura 23.** Variables asociadas a las brechas de seguridad en el posacuerdo



### 6.3.1. LOS DESAFÍOS A LA INSTITUCIONALIDAD EN LAS BRECHAS DE SEGURIDAD

En la actualidad, los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados constituyen un riesgo para la seguridad, y los recientes hechos demuestran que este tipo de movimientos migratorios pueden ocurrir en cualquier momento. Por ello, es necesario sostener un amplio debate sobre qué es precisamente lo que estos movimientos ponen en riesgo, qué es lo que amenazan y, por lo tanto, cuál es la respuesta más adecuada. En los países con mayor trayectoria de recepción de la migración irregular, se evidencia cómo los diferentes enfoques sobre los riesgos asociados a la migración, y especialmente a la migración irregular, han hecho visibles las sustanciales diferencias de enfoques. Por ejemplo, al seno de la Unión Europea no existe un criterio común sobre aspectos migratorios, mientras se produce una crisis de identidad nacional, movimientos xenófobos, aislacionismo y proteccionismo, donde se ha cuestionado la capacidad de los gobiernos liberales para responder a los movimientos migratorios no controlados y por extensión a la proliferación de migrantes.

El concepto de seguridad humana está en el centro de este debate. Su aplicación implica hallar un equilibrio razonable y justo en el que confluyan las acciones que permitan resguardar la seguridad de los Estados y la integridad y dignidad humana del migrante a partir del respeto por los derechos humanos. Naturalmente, este balance, que entre otras cosas pretende implementar acciones eficaces para desestimular la movilidad humana irregular, no corresponde exclusivamente a un estado, sino que debe presentarse en un marco de cooperación globalizada, que muchas veces no es fácil ni probable. Requiere del diseño de acciones de

evaluación, prevención, protección y compensación. Las diferencias en las estrategias a seguir entre los países de origen y destino suelen ser significativas y en este caso es todavía más necesario precisar las responsabilidades de los países de tránsito. La resolución de las situaciones en los países de origen, sin embargo, puede ser un criterio para la focalización del reforzamiento de la cooperación internacional de Colombia.

Con todo, como advierte Alkire citado por Díaz y Abad (2008), una buena política migratoria “deberá tener en presente la realidad de la seguridad humana, pero también la seguridad tradicional. Dicho de otro modo, la seguridad humana no es omnicompreensiva, no abarca todos los aspectos de la seguridad, con lo que seguridad humana y tradicional son, en cierto modo, complementarias”.

De esta manera, es imperativo avanzar hacia el fortalecimiento de esquemas de servicio con enfoque de Seguridad Humana (como el que se puede observar en la figura 24), al tiempo que es preciso generar mayores discusiones sobre las articulaciones interinstitucionales adicionales que se requieren para enfrentar las múltiples dimensiones de la inseguridad de los migrantes en situación de irregularidad y definir con precisión las competencias que tendría Colombia como país de tránsito y posible destino para hacer frente a estas inseguridades, particularmente desde un enfoque preventivo: (ver figura 24)

De acuerdo con las entrevistas concedidas por expertos, en materia de seguridad, se vislumbran los siguientes desafíos a la institucionalidad y gobernanza migratoria:

- Un aumento del fenómeno del tráfico irregular de migrantes en Colombia, debido a las restricciones al ingreso de países europeos y de la frontera de Estados Unidos.

**Figura 24.** Modelo de gestión migratoria con enfoque de seguridad humana y migraciones



**Fuente:** Elaboración propia.

- Crecimiento de la presión de los migrantes en condición irregular, objeto de tráfico, sobre la sociedad civil y sobre los gobiernos de los países de tránsito.
- Crecimiento de la presión de la opinión pública y la comunidad internacional alrededor de la migración irregular y los derechos humanos.

En el largo plazo, es posible prever dos escenarios alternativos: uno de transformación de las leyes migratorias en Estados Unidos, en particular frente a los inmigrantes cubanos, orientales y asiáticos, y otro de mantenimiento de las normas migratorias que incentivan el tráfico irregular de migrantes, con la consecuente generación de conflictos entre los países de tránsito de

América Latina por la necesidad de políticas comunes y diferencias con las posiciones de Estados Unidos, para lo cual es necesario tener claridad en los procesos de articulación entre países.

Los desafíos institucionales que impone el tema de la migración irregular son complejos:

- La formulación de una política adecuada a la realidad del tránsito que se ha venido configurando.
- La necesidad de ampliar los debates sobre las responsabilidades que caben a los países de tránsito desde una perspectiva de seguridad humana y seguridad nacional o seguridad tradicional.
- La desarticulación de las redes de migrantes y evitar que los actores armados que se desmovilicen engrosen estas redes.
- Evitar la conexión del tráfico de migrantes con el tráfico de drogas ilícitas.
- Generar marcos legales de acción frente al tráfico, que brinden medidas para dar un trato humanitario, sin generar incentivos adicionales al tráfico.
- La gestión de fronteras en la que se fomenta el desarrollo fronterizo y la seguridad humana en las fronteras.

La realidad emergente del tráfico irregular de migrantes enfatiza la posición de Colombia como país de tránsito. **Esto requiere de una adecuada respuesta institucional, que sobrepase el manejo de crisis.** Es necesario formular, por tanto, un sistema de respuesta al fenómeno, que precise las entidades que deben hacer parte de él y que establezca las competencias correspondientes. Asimismo, se requiere establecer lineamientos que

orienten la acción coordinada de las entidades que forman parte del sistema de respuesta, más allá de las situaciones puntuales de crisis, lo que implicaría el diseño de **una política para el migrante en tránsito o de marcos legales para el manejo de esta situación que sean institucionalizados y no dependan exclusivamente de las capacidades de gestión.**

Y por otra parte, la gestión fronteriza es quizá el más complejo desafío a futuro y uno de los que puede verse afectado de mayor manera por la construcción de paz, en parte por las siguientes razones:

- Por un lado, el redireccionamiento de las funciones de la fuerza pública al cuidado de la soberanía nacional, incluyendo el ejercicio pleno de la soberanía en las fronteras.
- Por otro, la expectativa de un incremento de la inversión pública y privada en los departamentos de frontera, que en la actualidad registran atrasos significativos en varios indicadores de desarrollo y de seguridad, como lo evidencia el Conpes 3805 de 2014.

Teniendo en cuenta la amplitud de las fronteras y su cualidad de fronteras verdes, donde la presencia del Estado es baja y la topografía compleja, se van a requerir esquemas de monitoreo muy inteligentes, para identificar posibles flujos, promoviendo programas de vecindad e incluyendo a la comunidad en la protección de los espacios fronterizos.

En este sentido, se recomienda:

- Avanzar significativamente en el acceso a servicios públicos, acceso a vías que faciliten la integración comercial, incremento de oferta de

programas sociales que garanticen los derechos a la salud y la educación, que permitan una mayor integración de las poblaciones de frontera y minimicen los efectos de la pérdida de población y la dependencia de economías ilegales. Es necesario que en el posacuerdo se generen los liderazgos necesarios para impulsar una acción coordinada del estado en estos territorios, que combata los factores que han permitido el desarrollo de grupos armados y de las economías ilegales. (plan fronteras para la prosperidad, 2015)

- Implementar sistemas de monitoreo integral de las fronteras, con uso de tecnologías tales como el mapeo satelital y la fotografía aérea.

- Levantar información censal o muestral, con el fin de hacer seguimiento a los cambios de población en las zonas de frontera, conocer las dinámicas de integración fronteriza, la composición de los hogares, sus estrategias de generación de ingresos e identificar las necesidades de desarrollo.
- Contar con mecanismos de registro de la circulación de personas en las fronteras de manera automatizada

El desarrollo de las condiciones socioeconómicas en las fronteras es un aspecto que posibilita la seguridad. En la medida en que se fortalece a la sociedad civil, se aumentan las capacidades de control social y de confianza con la institucionalidad estatal.



- 1 En un contexto de paz se generan oportunidades para el desarrollo del país, situación que impacta los movimientos migratorios. Le contribuye en una situación favorable para la inversión extranjera, la internacionalización de la economía colombiana, el turismo, el ingreso de extranjeros interesados en desarrollar proyectos de vida en Colombia. Si bien los procesos migratorios pueden favorecer el desarrollo en las zonas afectadas por el conflicto. Es necesario que se genere una armonización de las políticas migratorias teniendo en cuenta el comportamiento actual y futuro de los flujos migratorios en el país.
2. Los efectos negativos de las migraciones pueden afectar la sostenibilidad de la gestión migratoria. Si se hace caso omiso de las amenazas de seguridad, se puede deteriorar la confianza en los procesos migratorios y tenderían a enfoques de tipo restrictivo. El enfoque de seguridad humana es adecuado, pero debe coexistir y equilibrarse con la seguridad tradicional.

3. Colombia es considerado también un país de tránsito de migrantes, condición que se ha visto marcada por su ubicación y por decisiones de gobiernos regionales en torno a asuntos migratorios, políticos y económicos. Bajo las condiciones de un contexto de paz es posible que el tráfico ilícito de migrantes se intensifique, por lo que se hace necesario contar con políticas públicas que ordenen la acción estatal y respondan al marco de la gobernanza migratoria para hacer frente a este flagelo.
3. Aunque la información disponible para el diseño de políticas públicas ha mejorado en calidad y en disponibilidad, hace falta información que permita conocer con mayor precisión cual es la población inmigrante en el país, sus perfiles laborales, educativos y sociales, así como de los sectores productivos a los que pertenecen. También se requiere contar con información más precisa de los movimientos y dinámicas de las poblaciones que habitan en zonas fronterizas.
4. La integración social de los inmigrantes es un proceso necesario y que requiere el diseño de acciones de comunicación, sensibilización y divulgación. Es necesario trabajar articuladamente con gobiernos locales para desarrollar proyectos de integración social que eviten efectos negativos de la migración, como la separación y aislamiento de comunidades extranjeras que profundicen desigualdades.



## 8 RECOMENDACIONES generales

Bajo los principios del marco de gobernanza migratoria y teniendo en cuenta los resultados y conclusiones del estudio, a continuación se generan recomendaciones que pretenden alinearse a cada uno de sus tres objetivos:

**Principio 1.** Adherirse a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes. En este sentido, se recomienda:

1. Desarrollar un marco legal ampliado para abordar el fenómeno del tráfico irregular de migrantes, que asigne competencias a las entidades responsables, y dé claridad sobre el enfoque con que se debe abordar esta problemática. Los acuerdos binacionales y los encuentros entre autoridades migratorias, así como

el manejo de un sistema de información dinámico entre países permitiría mejores resultados en lo que se refiere al crimen transnacional.

2. Orientar en el manejo de los efectos negativos y no esperados de la inmigración, para la construcción de instrumentos de política pública adecuados a los fines perseguidos.

**Principio 2.** Recurrir a hechos contrastados y utilizar enfoques de gobierno integrados. Al respecto, se recomienda:

1. Actualizar una política migratoria que considere el cambio previsible del perfil migratorio de Colombia.

Es necesario contar con una política e instrumentos de política para la inmigración laboral, para el tránsito y para la emigración.

2. Posicionar en la agenda nacional el debate sobre la inmigración, sus beneficios y sus costos, tanto en orden local como nacional. Estos debates deberían orientarse a la priorización de la inmigración necesaria y deseada y a los mecanismos que permitan conseguirla.

**Principio 3.** Promover asociaciones duraderas. En este aspecto se recomienda:

1. Articular los gobiernos locales para la planificación de la gestión migratoria. Migración Colombia ha adelantado ejercicios de coordinación con las autoridades locales para la introducción de los asuntos migratorios en los planes de desarrollo departamental y municipal en zonas de frontera. Es necesario que esta gestión se amplíe para todos los departamentos y municipios de frontera y más allá, orientándose a desencadenar el poder de las migraciones para el desarrollo y la construcción de paz, a fin de desarrollar programas de integración social de extranjeros, prevención de conflictos, análisis de comunidades de extranjeros residentes en estos territorios y prevención de riesgos asociados a la migración irregular.

### 8.1. RECOMENDACIONES DE GESTIÓN PARA MIGRACIÓN COLOMBIA

Frente a los diferentes desafíos que se estima que pueden materializarse en el escenario apuesta es conveniente revisar diferentes modelos de gestión migratoria que consideren la profundización de la visión moderna del control migratorio y que se circunscriba al concepto de seguridad preventiva (no represiva), el cual contemple instrumentos tecnológicos para la gestión

anticipada e inteligente de los flujos migratorios para la optimización del proceso migratorio a partir de una serie de lineamientos estratégicos en el nivel institucional. Estas serían herramientas que permitirán enfrentar, en el mediano y largo plazos, los cambios en la dinámica migratoria en Colombia en un contexto de construcción de paz. Siguiendo la ruta de alineación con los objetivos de la gobernanza migratoria, también se recomienda:

**Principio 1.** Adherirse a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes:

1. **Ampliar e integrar la normatividad y disposiciones migratorias.** La normatividad migratoria deberá contar con un marco regulatorio específico con fuerza de ley, que articule los procedimientos a nivel interno y aquellos que se surten con otras entidades con competencia en el asunto migratorio, a fin de optimizar los procesos para consolidar un sistema migratorio que se caracterice por ser rápido y expedito administrativamente.

**Principio 2.** Recurrir a hechos contrastados y utilizar enfoques de gobierno integrados:

1. **Ampliar las herramientas de intercambio de información con entidades homólogas.** Para la consolidación de una gestión migratoria con enfoque de seguridad preventiva, deberá profundizarse la cooperación entre autoridades homólogas para el intercambio de información migratoria y la implementación de procedimientos comunes en materia de deportación e inadmisión y otros procedimientos administrativos.
2. **Presentar propuestas técnicas en el proceso de armonización de política migratoria.** Para asumir los nuevos retos de la migración en el

mediano y largo plazos, a la institucionalidad del Estado le corresponderá formular una nueva política **migratoria** que se ajuste al cambio de paradigma de Colombia como país de destino de migraciones internacionales, la movilidad del migrante en tránsito en condición de irregularidad y que integre el tema migratorio en el orden territorial. En este contexto, desde su visión integral del fenómeno (posibles efectos en materia de delitos asociados a la migración, turismo, trabajo, salud, educación, retorno, refugio, entre otros), Migración Colombia deberá apoyar el proceso para la articulación efectiva de las entidades competentes que garantice la comunicación y el accionar entre entidades.

- 4. Ampliar la capacidad de capital humano en los procesos misionales.** Teniendo en cuenta que los flujos migratorios se incrementarán paulatinamente, superando la capacidad de atención de los procesos migratorios, (*directamente proporcional a la dinámica migratoria*), se prevé la implementación de nuevos Puestos de Control Migratorio en locaciones no tradicionales impulsadas por la futura ampliación de la capacidad aeroportuaria y la gestión de fronteras. Por su parte, como se señaló con anterioridad, el previsible cambio de paradigma de Colombia como país de destino de migración internacional requerirá que el proceso de **Verificación Migratoria** incremente el número de servidores públicos, con la intención de contener de manera eficiente la migración irregular y la ocurrencia de delitos asociados a la migración. La ampliación de planta favorecería la segmentación de las actividades propias de la verificación migratoria. En este punto es necesario hacer énfasis en la necesidad de que cada uno de los procesos cuente con personal altamente capacitado e idóneo. Finalmente, el proceso de **Extranjería** requerirá

mayores esfuerzos para la racionalización de los trámites migratorios simplificación, eliminación, optimización, automatización e Interoperatividad y la visibilización de la gestión de los archivos históricos de extranjeros en Colombia.

- 5. Reforzar plataformas tecnológicas.** Las capacidades de las herramientas tecnológicas tanto para el control portuario como el aeroportuario y el de fronteras deberán tener desarrollos de infraestructura y de software que converjan en un proceso migratorio inteligente y anticipado de vanguardia que optimice la gestión migratoria. Esta deberá contar con un alto componente presupuestal que permita implementar innovaciones diferenciadas por modalidad de viaje; es decir, deberán estar diseñadas para atender de manera eficiente las características tanto comunes como especiales de cada paso fronterizo del país, ajustándose y actualizándose conforme a los cambios de la dinámica migratoria.

**Principio 3.** Promover asociaciones duraderas:

- 4. Análisis de viabilidad de nuevas fuentes de financiamiento.** Teniendo en cuenta el análisis generado, se recomienda presentar propuestas que conduzcan a generar nuevas fuentes de sostenimiento presupuestal para la entidad (Ejemplo: Tasas aeroportuarias).
- 4. Promover la financiación de la implementación de una solución automatizada de control migratorio en fronteras terrestres.** Este mecanismo de identificación y validación permitirá a los residentes de las Zonas Fronterizas realizar de manera preferencial, ágil y simplificada el proceso de control y autorización de ingreso y salida de cada uno de sus territorios nacionales.

## REFERENCIAS bibliográficas

- ACNUR (2015). *Tendencias del primer semestre de 2015*. Tomado de: [http://acnur.es/portada/slider\\_destacados/img/PDF\\_181215150331.pdf](http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf)
- Aguirre, K. (2014). Analizando la violencia después del conflicto: el caso de Guatemala en un estudio sub-nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(220), 191-233.
- Alluri, R. (2009). *The Role of Tourism in Post-Conflict Peacebuilding in Rwanda*. Working Paper 2. Berna: Fondation Suisse Pour la Paix.
- Arson, C. (ed.) (2003). *El Salvador's Democratic Transition Ten Years After the Peace Accord*. Washington: Woodrow Wilson
- Azpuru, D. et al. (2007). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Ottawa - Ciudad de Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Bakewell, O. (2009). *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences*. Washington: UNDP/HDR Research paper/07.
- Barreto, M. (2014). Preparar el post-conflicto en Colombia desde los programas de desarrollo y paz: retos y lecciones aprendidas para la cooperación internacional y las empresas. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9 (1), 179-197.
- Bermúdez, A. (2006). *Colombian migration to Europe: Political transnationalism in the middle of conflict*. Working paper 122. Oxford: University de Oxford.
- Bernal, M. (2009). *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de la trata de personas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional - UNODC - Ministerio del Interior y de Justicia .
- Binns, T., & Nel, E. (2002). Tourism as a local development strategy in South Africa. *The Geographical Journal*, 168(3), 235-247.
- Bradshaw, G. (2007). Sortie du conflict et cohésion sociale: douze années d'histoire de l'Afrique du sud. *Revue internationale des sciences sociales*, 2(192), 203-217.
- Díaz, G. y Gracia, A. (2008). "Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex" UNISCI Discussion Papers, 17, 135-150.
- CEPAL. (s.f.). IMILA . Obtenido de <http://celade.cepal.org/bdcelade/imila/>

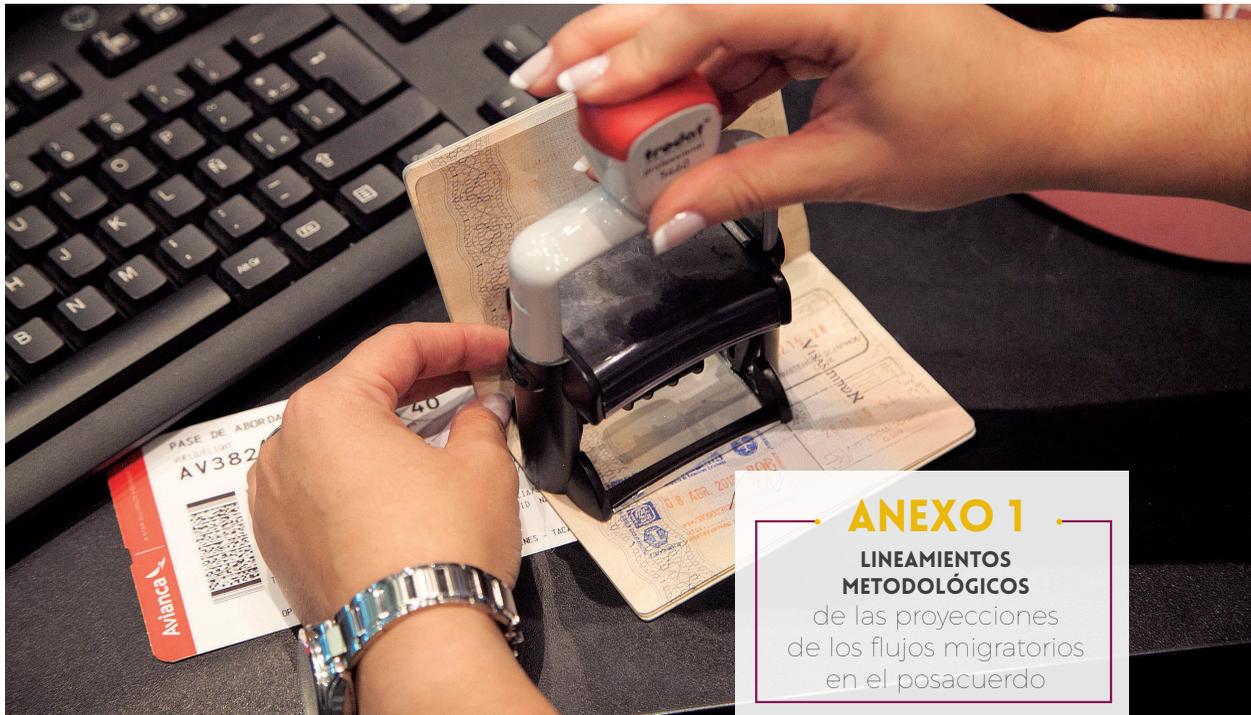
- Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). Colombia Internacional, 36, 2-4.
- Corporación Espacios de Mujer (2011). La trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna. Medellín: Corporación Espacios de Mujer.
- Cortezo, J. (2001). Introducción a la prospectiva. Metodologías, fases y explotación de resultados. Economía Industrial, 342.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2016). *Anuario de movimientos internacionales de viajeros 2014*. Tomado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/Anuario\\_2014.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/migraciones/Anuario_2014.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Dinámicas y flujos migratorios Colombia-Panamá: estado actual y perspectivas futuras*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- (2016). *Dinámicas y flujos migratorios Colombia-Panamá: estado actual y perspectivas futuras*. Bogotá: DNP - OIM.
- Del Castillo, G. (1995). Post-conflict peace-building: a challenge for the United Nations. CEPAL Review, 55.
- Escola da Cultura de Pau. (2016). *Base de datos de conflictos y construcción de paz*. Tomado de <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/>
- Erikson, J.; Kreimer, A., & Arnold, M. (2000). El Salvador. Post-conflict reconstruction. Country case study series. Washington: The World Bank.
- Fundación Esperanza. (2004). Trata de personas y desplazamiento forzado: estudio exploratorio sobre la vulnerabilidad a la trata de personas en poblaciones en situación de desplazamiento en Aguablanca, Cali - Colombia.
- Galeano, G. (2015). La responsabilité sociale partagée appliquée a la migration dans un scénario de post-conflit. Conflits en territoires hispanophones, lusophones et francophones, 21-35.
- Garranzo, R. & Gómez, L. (2006). La reconstrucción de las sociedades pos-conflicto. Guatemala después de los acuerdos de paz. *Quórum*. Revista de pensamiento iberoamericano, 161-177.
- Guilbert, L. (2005). L'expérience migratoire et le sentiment d'appartenance. *Ethnologues*, 27(1).
- Giraut, F; Guyot, S., & Houssay-Holzschuch, M. (2005). La nature, les territoires et le politique en Afrique du Sud. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, (4), pp. 695-717.
- GMH. (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Godet, M. (2007). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Prostektiker, cuaderno 20. Tomado de: <http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>
- Goycochea, A., & Ramírez, F. (2002). Se fue, ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatorina a España (1997-2000). *Iconos*, 32-45.
- Hinojosa, R. (2013). *Transnational Remittances and Development in Post-Conflict Societies: The Case*

- of El Salvador. En J. Harris & D. Terry. Remittance Flows to Post-Conflict States: Perspectives on Human Security and Development.* Boston: Boston University.
- Humanas Colombia. (24 de 06 de 2016). *Humanas Colombia*. Tomado de [http://www.humanas.org.co/pagina.php?p\\_a=82](http://www.humanas.org.co/pagina.php?p_a=82)
- IOM. (2007). Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking. Geneve.
- Irenees.net (2007). *Guatemala: el posconflicto imperfecto y las nuevas amenazas para la paz*. [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-analyse-774\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-774_fr.html)
- Jacobs, S., & Foucher, V. (2006). Sur l’Afrique du sud post-apartheid et le devenir de la “nation arc-en-ciel”. *Politique Africaine*, 3(103), 5-26.
- Joras, U. (2007). The role of the private business sector in peace negotiations. Lessons from Guatemala. *Security and Peace*, 24(4), 177-183.
- Lavaux, S. (2010). *El conflicto en Perú: estado del arte. Documento de investigación # 35*. Bogotá: CEPI - Universidad del Rosario.
- Valencia, L. (2016). *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Kent, G. (2006). Diaspora Power: network contributions to peacebuilding and the transformation of war economies. En *Transformations of War Economies Project*. Bradford: Working Paper University of Bradford.
- Marconi, G. (2008). *Ciudades de tránsito, guardianes del primer mundo - entre desafíos, contradicciones y compromisos [Ponencia]*. Lisboa.
- Mármora, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Martínez, J. O. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Martínez, G.; Cobo, S., & Narvárez, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, 127-155.
- Mazza, J. (2011). Cruzando fronteras para trabajar: nuevas tendencias y políticas de migración laboral en América Latina y el Caribe. Ciudad: BID.
- Cifuentes, S. (2014). *Comportamiento del suicidio, Colombia, 2013*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Migración Colombia. (2015). *Boletín Anual de Estadísticas 2014*.
- Migración Colombia - OIM. (2013). Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva. Bogotá: OIM.
- Montenegro, V. & Fontaine, G. (2014). La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar. *Urvió, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12-27.

- Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*.
- Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra.
- Nel, E., & Binns, T. (2002). Place marketing, Tourism promotion, and Community based Local economic development in Post-Apartheid South Africa. *Urban Affairs Review*, 38(2), 184–208.
- Ocampo, J. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva*. Santiago de Chile: Cepal.
- OCHA Colombia - PNUD. (2016). Monitor Humanitario. Tomado de: <http://monitor.umaic.org/#>
- OIM (2014). *Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable, gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas*. Tomado de: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2013). *Perfil migratorio de Colombia 2012*. Bogotá: OIM.
- \_\_\_\_\_ (2012). *¿Qué es la trata de personas? Procesos, elementos y características*. Bogotá: OIM.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudio de casos*. Cuadernos migratorios, 5.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Derecho Internacional sobre Migración - Glosario sobre migración*. Ginebra: OIM.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra: OIM.
- OIM & ICBF (2015). *Trata de niños, niñas y adolescentes: un estudio con enfoque territorial en el eje cafetero*. Bogotá.
- OIM & Ministerio del Interior (2015). *Adaptación y validación de un programa de prevención de la trata de personas en modalidad de explotación sexual y trabajos o servicios forzados: evidencia de la aplicación de los mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades* [Documento sin publicar]. Bogotá.
- OIM & Save The Children. (2007). *Guía de intervención psicosocial para la asistencia directa con personas víctimas de trata*. San José: Diseño Editorial.
- OIM & Uniandes (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Palacios, M. La Solución Política al Conflicto Armado, 1992-1997. En: *Armar la paz es desarmar la guerra*. En A. Camacho y Buitrago, L. (comp.). Bogotá: Cerec, DNP, FESCOL, IEPRI, Misión Social y Presidencia de la República.
- Padayachee, V., & Habib, A. (1999). Afrique du sud: pouvoir, politique et stratégie économique dans la transition démocratique. *Tiers Monde*, 40(159), 459–529.

- Restrepo, E. (2011). Etnización y multiculturalismo en el bajo Atrato. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 37-68.
- Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de los Andes, junio.
- Rettberg, A. (2007). The Private sector and Peace in El Salvador, Guatemala, and Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 39(3), 463-494.
- Ripoll, A. (2008). Colombia: semillero para la trata de personas. *Revista de Relaciones Internacionales*, estrategia y seguridad, 175-186.
- Thomas, N.; Aginam, O., & Popovski, V. (2008). *Post-conflict Countries and Foreign Investment*. Policy Brief. Tokyo: United Nations University Press.
- Sakuri, T.; McCall-Wolf, F. & Kashima, E. (2010). Building intercultural links. The impacts of a multicultural intervention programme on social ties of international students in Australia. *International Journal of Intercultural Relations*, 34(2), 176-185.
- Salas-Bourgoin, M. (2013). *Prospectiva territorial. Aproximación a una base conceptual y metodológica*. Caracas: Universidad de los Andes.
- Spear, J. (2006). The Potential of Diaspora Groups to Contribute to Peace Building: A Scoping Paper. *En Transformations of War Economies Project. Bradford: Working Paper University of Bradford*.
- Silber, I. (2014). In the After: anthropological reflections on Postwar El Salvador. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 19(1), 1-21.
- Übeda-Portugués, J. (2011). Evolución y desarrollos normativos en el derecho internacional y europeo en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. *Nova et Vetera*, 20(64), 133-150.
- UNDOC (2012). *Informe mundial sobre la trata de personas, resumen ejecutivo*. New York: Naciones Unidas.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - Red Nacional de Información. (2016). *Registro Único de Víctimas*. Tomado de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>
- UNODC (2009). *Anti -Human Trafficking Manual for criminal justice practitioners*. New York: United Nations.
- UNODC (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*. United Nations publication, Sales No. 14.IV.1.
- UNODC - Migración Colombia . (s.f.). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales*. Bogotá: UNODC.
- Uppsala Universitet (2016). *Uppsala Conflict Data Center*. Obtenido de Department of peace and conflict research: <http://ucdp.uu.se/>
- Van Hear, N. & Cohen, R. (2015). *Diasporas and Conflict*. Center on Migration, Policy and Society Working Paper 122. Oxford: University of Oxford.

- Vargas, E. C. (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Bogotá: OIM - Universidad de los Andes.
- Viljoen, J. & Tlabela, K. (2007). *Rural tourism development in South Africa*. Trends and challenges. HSRC Press -Occasional paper series.
- White, B.; Gratton, D., & Rocher, F. (2004). *Les conditions de l'inclusion en contexte interculturel*. Montréal: Université de Montreal.
- Wielandt, G. (2005). *Hacia la construcción de lecciones del posconflicto en América Latina y el Caribe*. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica. Santiago de Chile: Cepal.
- Zunzer, W. (2004). Diaspora Communities and Civil Conflict Transformation. *Berghof Occasional Paper*, 26.



Lo que se busca es pronosticar valores futuros de datos de series de tiempo<sup>31</sup>.

Estos pronósticos se pueden hacer de forma determinística, conforme a supuestos que impone el investigador, y/o de forma estadística, mediante el uso de modelos estadísticos. Los modelos estadísticos para pronosticar valores futuros incluyen: medias móviles, caminata aleatoria, varios tipos de suavizadores exponenciales, modelos de tendencias y modelos paramétricos Arima. La selección del mejor modelo se hace conforme un criterio especificado por la bondad-del-ajuste.

<sup>31</sup> Una serie de tiempo consiste en un conjunto secuencial de datos numéricos tomados en intervalos de tiempo equiespaciados, usualmente sobre un periodo de tiempo o espacio.

Por simplicidad y conforme al comportamiento histórico de la serie de datos, los modelos más usados son los de tendencia, que pueden ser lineales, polinómicos, exponenciales y logarítmicos. Sin embargo, estos modelos carecen de efectividad cuando la serie presenta marcados comportamientos estacionales, tal como ocurre con la información de flujos migratorios.

Con el objetivo de proyectar la información de flujos migratorios en un horizonte de 10 años, es decir, hasta el 2025, se hace uso de modelos tendenciales<sup>32</sup> (análisis de la evolución de los flujos migratorios en los últimos años) y supuestos “inteligentes” sobre lo que se espera en un escenario sin conflicto, que sin lugar a dudas tendrá repercusiones positivas en el número de entradas de extranjeros, ante una mayor percepción de seguridad, y en el número de salidas de colombianos, ante una mejor concepción de los colombianos en el mundo.

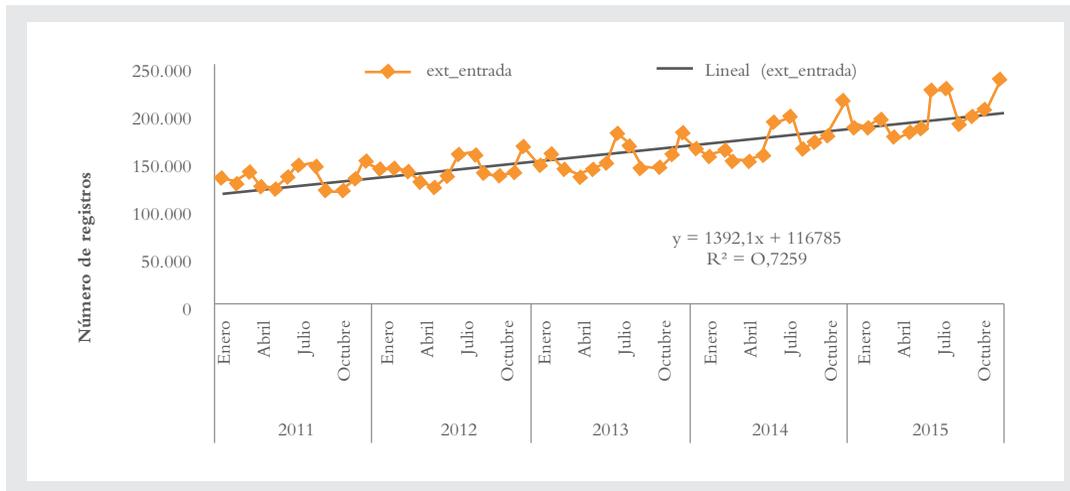
Para realizar los pronósticos se cuenta con la información de los movimientos migratorios registrados desde 2011 en la plataforma de información conocida como Platinum, la cual integra las bases de datos que producen los Puestos de Control Migratorio y los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios de Migración Colombia en el territorio nacional.

Dado que el pronóstico se hace sobre los valores acumulados de flujos migratorios durante el año, la información a disposición es poca. Solo se tendrían los datos correspondientes a los acumulados de los años 2011 a 2015 (5 observaciones), que son insuficientes para realizar proyecciones adecuadas mediante modelos tendenciales. Como estos modelos buscan estimar la mejor línea de tendencia a través del método de Mínimos Cuadrados, es necesario una muestra “representativa grande” para lograr estimadores insesgados y eficientes.

Ante esta carencia de información, se procede a utilizar la información mensual de los flujos migratorios desde el 2011, por lo que ahora se cuenta con más de 60 registros (meses desde 2011 a lo corrido del año 2016), para realizar el respectivo pronóstico. No obstante, el uso de información mensual hace que la serie presente estacionalidades muy marcadas, lo que puede limitar la precisión de los modelos tendenciales.

A pesar de lo anterior, si analizamos la información mensualizada de los flujos y estimamos su mejor línea de tendencia, se observa que para el caso de entradas de extranjeros obedece a un comportamiento lineal (línea recta), con una bondad de ajuste considerablemente alta, como se observa a continuación:

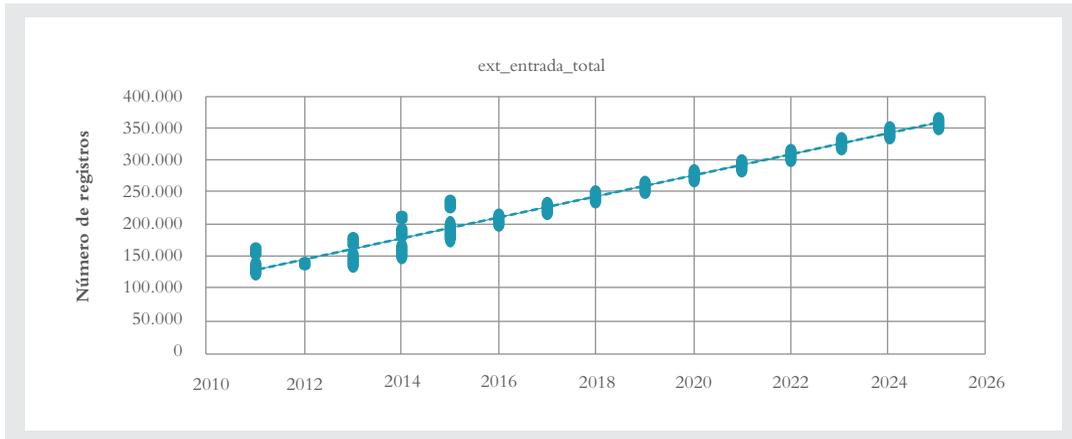
<sup>32</sup> Se llevaron a cabo pronósticos bajo otros modelos, siendo el ARIMA el modelo con mejor bondad de ajuste. Sin embargo esta clase de modelos no son los más apropiados para hacer proyecciones a largo plazo, a diferencia de los modelos tendenciales.



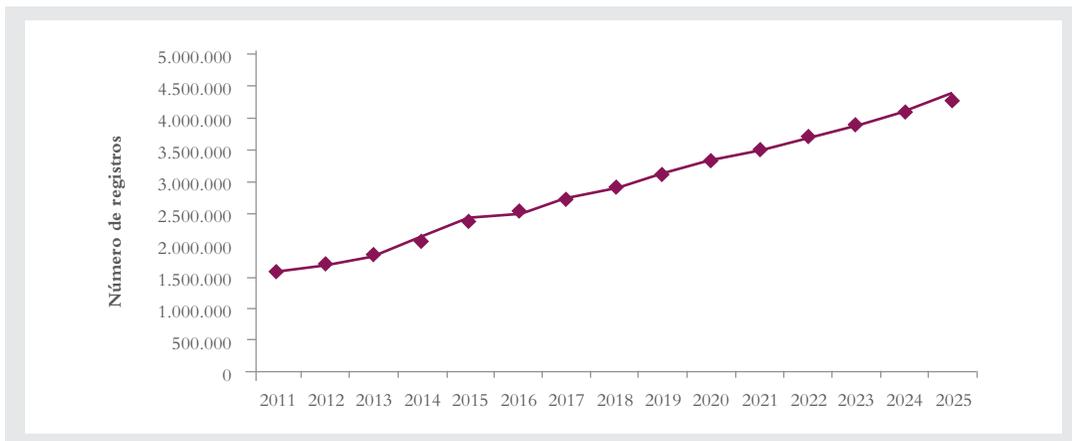
Una línea recta con pendiente de 1.392,1 (significativa con un nivel de confianza del 95%), e intercepto de 116.785 (también significativo), explica en 72,6% la variabilidad de los flujos mensuales de entradas de extranjeros reportados entre enero de 2011 y diciembre de 2015. De esta manera, se puede inferir que hacer un pronóstico bajo esta línea de tendencia puede ser factible para valores acumulados anuales de entradas de extranjeros en el mediano y largo plazo, que es lo que nos concierne.

Al proyectar la información, se pronostican en total 120 observaciones, correspondientes a los meses que hay entre enero de 2016<sup>33</sup> y diciembre de 2025. Es importante tener en cuenta que esta proyección no es óptima al momento de pronosticar información para un determinado mes, ya que, como se mencionó con anterioridad, el enfoque tendencial no tiene en cuenta la estacionalidad que presenta la serie. Lo anterior se evidencia en el siguiente gráfico, en donde para los meses de los años pronosticados, la dispersión de la datos es mínima en comparación con la información observada, es decir, se pierde la estacionalidad.

<sup>33</sup> Posteriormente, el modelo se ajustó usando información observada para los meses de 2016 que tenían información.



Como lo que se quiere es el valor anual acumulado de los flujos, para cada año se suman los valores mensuales de entrada de extranjeros, teniéndose como resultado los 10 datos concernientes al pronóstico hacia un horizonte a 2025, como lo ilustra el siguiente gráfico:



A diferencia de los flujos de entradas del extranjero, las salidas de colombianos no presentan una clara tendencia de crecimiento. Al analizar los registros mensuales, se observa que esta serie presenta rendimientos marginales decrecientes, es decir, cada vez crece menos, lo que indicaría que en un futuro no muy lejano lograría su máximo, por lo que dejaría de crecer o empezaría a caer. Lo anterior se corrobora al estimar la mejor línea de tendencia, que en este caso obedece a una función polinómica con su componente cuadrático negativo, esto es, una función cóncava, lo que sustenta el comportamiento marginal decreciente de la serie. El gráfico es el siguiente:

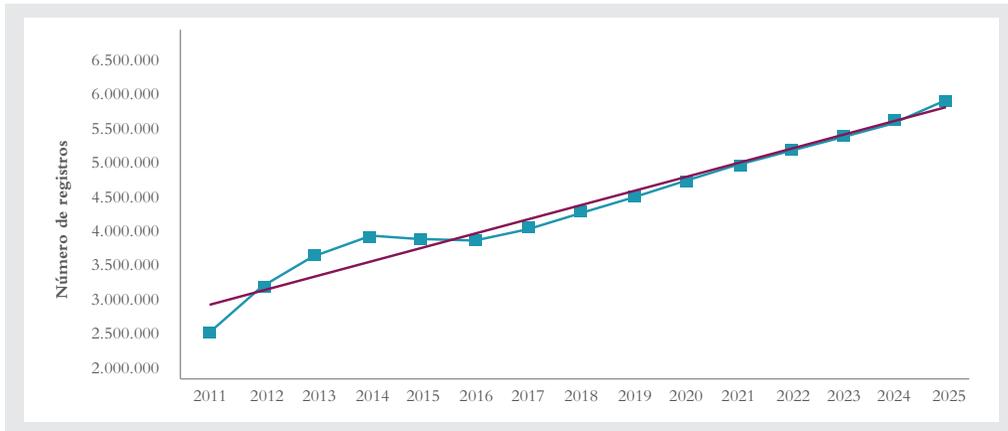


En este caso, la bondad de ajuste es menor, sustentada en gran parte por los fuertes componentes estacionales de la serie. La línea de regresión explica el 47,3% de la variabilidad de los registros de salidas de colombianos. Una proporción menor que el caso anterior, pero sigue siendo un ajuste relevante, y más aún cuando lo que se quiere son pronósticos acumulados anuales, que dejan de lado las estacionalidades presentes en determinados meses.

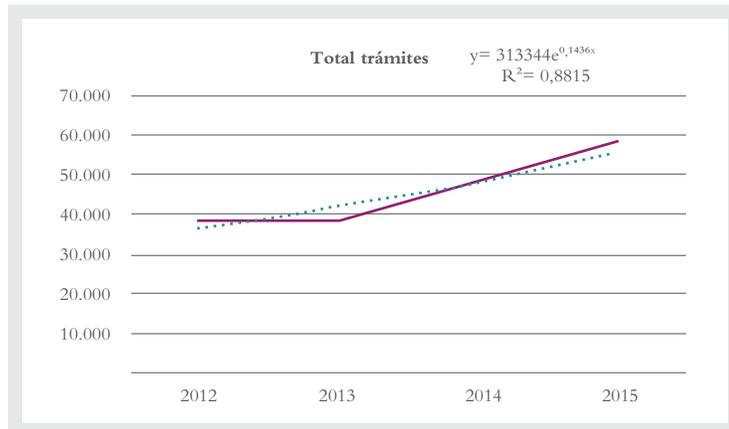
Al realizar la proyección se obtienen, por el comportamiento cóncavo de la función, pronósticos con valores menores a los observados en la serie original. En otros términos, a futuro cada vez van a ser menos los colombianos que salgan del país. Lo anterior va en contravía de los resultados esperados, y más aún bajo un escenario de posconflicto, que sugiere un aumento de las dinámicas migratorias.

Es así como, para los casos en que las proyecciones de flujos migratorios reflejen una dinámica decreciente, se ajusta el modelo de tal manera que los pronósticos sean crecientes, bajo el supuesto de que, en un escenario de fin del conflicto

armado en Colombia, los flujos migratorios presentarán crecimientos conforme una tendencia lineal suavizada<sup>34</sup>. Lo anterior es la razón por la cual se observa al comienzo de la proyección de la información (2016 en adelante) un cambio significativo, mas no abrupto, en la tendencia de la serie.



Por otro lado, el cálculo para las proyecciones de trámites y servicios se realizó a partir de un método matemático exponencial dadas las deficiencias de información histórica en esta materia a nivel institucional



<sup>34</sup> Se proyecta conforme a su tendencia lineal, pero esta es suavizada conforme la tasa de crecimiento promedio reportada de los flujos anuales observados.

El uso de este método tiene algunas de las siguientes limitaciones:

- Dificultad para establecer la función más adecuada que determine el comportamiento real de la población (se utiliza el método exponencial).
- No considera la estructura por edad de la población, según sexo y grupos de edad, y sus interrelaciones.
- Solo sirve para proyectar a corto plazo (el 2021 se apalanca con los datos del 2016, el 2022 se apalanca con el año 2017, etc.)



International Organization for Migration (IOM)  
The UN Migration Agency

**MIGRACIÓN**  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

